

1.1. Intervenční logika

Požadavek na vytvoření indikátorové soustavy je součástí čl. 87 2 b (v) obecného nařízení, který vymezuje obsah a stanovení operačního programu. V případě programů EZFRV a ENRF je požadavek na vytvoření soustavy definován v čl. 9 nařízení EZFRV a čl. 20 nařízení ENRF, na které navazují prováděcí akty EK, tzn. u všech fondů SSR musí být stanovení indikátorové soustavy součástí definování strategie programu a její intervenční logiky. ŘO v rámci **pracovní skupiny k rozpracování programů 2014–2020** předloží pro každý z podporovaných specifických cílů¹ vypracovanou teorii změny v grafické podobě dle obr. č. 1. včetně nadefinování soustavy indikátorů, která bude její součástí.

Nezbytnou součástí intervenční logiky jsou správně nastavené indikátory, které zajistí měřitelnost výstupů a souvisejících výsledků v přímé vazbě na cíle programu. Nízká vypovídací schopnost indikátorů a jejich nedostatečná provázanost na cíle programu byly v programových obdobích 2004–2006 i 2007–2013 častými slabinami operačních programů nejen v ČR, ale i v ostatních členských zemích, což vede k přehodnocení přístupu k indikátorům ze strany EK pro programové období 2014–2020 a aplikaci nového logického rámce za pomoci správného stanovení tzv. teorie změny².

Ve vazbě na nový logický rámec pro stanovení strategie, který je plně v souladu s návrhem Evropské komise, je pro budoucí období nutno v rámci každého specifického cíle připravovaného programu stanovit základní teorii změny, která je definována pomocí 3 základních otázek:

- ü **Co chceme a můžeme změnit?** – Jejich podstata spočívá v definování konkrétních problémů, které chceme a jsme schopni intervencemi změnit.
- ü **Jak toho chceme dosáhnout?** – Již v rámci tvoření strategie je nezbytné nastavit mechanismus konkrétního plnění strategie prostřednictvím definování jasných opatření a aktivit.
- ü **Jak ověříme, že jsme byli úspěšní?** – Musí existovat systém hodnocení dosažených výstupů a výsledků (v případě EZFRV a ENRF i dopadů). Součástí ex-ante evaluace by mělo být ověření správného nastavení indikátorové soustavy a jejího vyhodnocení. Vedle předběžného hodnocení musí být také nastaven hodnotící systém, který definuje způsob ověření plnění stanovených cílů včetně indikativního evaluačního plánu.

Uvedené tři otázky jsou základním parametrem pro aplikaci principu tzv. Evidence Based Cohesion Policy, který prosazuje EK a jenž vyjadřuje potřebu zabezpečit, že kohezní politika bude vykazovat doložitelné výsledky.

Při přípravě programu a návrhu prioritních os / priorit Unie a jejich měřitelnosti musí ŘO odpovědět na následující otázky, přičemž je nezbytné respektovat posloupnost uvedených kroků:

1. Jaký je současný stav v řešené oblasti?

Zpracovat situační analýzu s využitím statistických dat (tzv. kontextových indikátorů) i kvalitativních informací, zpracovaných studií a analýz, která podchytí stav a trendy v klíčových aspektech řešené oblasti a umožní následně identifikovat hlavní problémy včetně jejich územního rozměru.

¹ Specifickým cílem je v tomto případě míněn cíl investiční priority, resp. cíl nejnižší úrovně programu, která bude součástí závazné programové dokumentace.

² Teorie změny (Theory of Change): Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, The Road to Results, 2009, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC, ISBN 978-0-8213-7891-5, str. 109.

2. Jakými ukazateli budeme sledovat, k jakému vývoji stavu dochází v řešené oblasti?

Pro sledování vývoje stavu je nezbytné nastavit omezené množství **indikátorů kontextu**, které vystihnou nejdůležitější trendy v řešené oblasti a mohou v průběhu realizace programu upozornit, zda dochází k významné změně sledovaného prostředí. Pro tyto statistické / kontextové indikátory však musí platit podmínka, že pro ně budou v pravidelných intervalech dostupná spolehlivá data.

3. Jaký je hlavní problém, který má být řešen a jaké jsou jeho příčiny?

Na základě situační analýzy je nezbytné **identifikovat klíčová slabá místa**, která limitují zvyšování konkurenceschopnosti a dosažení sociální a územní soudržnosti, s důrazem na odhalení příčin těchto problémů. Příčiny by měly být identifikovány pokud možno co nejkonkrétněji a nejúplněji, aby nedošlo k chybnému nastavení intervence. Na identifikované příčiny v dalších krocích musí reagovat opatření programu (bod 6), další opatření mimo možnosti programu (bod 7), nebo mohou být příčiny označeny za nezměnitelné vnější faktory (bod 11).

4. Jakou konkrétní příčinu můžeme ovlivnit intervencemi SSR?

S ohledem na alokaci programu a externí faktory vymezeného problému je vhodné pomocí intervence SSR **řešit pouze vybrané příčiny problému**, které jsou prostřednictvím stanovené alokace odstranitelné, tzn. nelze vyřešit vše a vzhledem k výkonnostnímu rámci není vhodné si klást nespílitelné cíle.

5. Jakých změn (specifických cílů), které povedou k eliminaci problémů, chceme a můžeme dosáhnout?

Stanovit reálný cíl a jeho územní dimenzi, který by měl být dosažitelný a zároveň dostatečně ambiciózní, aby významně přispěl k eliminaci problému. Cíl musí být konkrétně specifikován včetně určení jeho územní dimenze a umožňovat svou následnou kvantifikaci. Cílem musí být dosažení změny, nikoliv její dosahování – „podpora“ není cílem, ale nástrojem.

6. Jaká opatření budeme podporovat, abychom dosáhli změny?

Je nutné **navrhnout opatření**, tedy aktivity, která budou podporovaná prostřednictvím programu a která jsou prioritní pro dosažení změny / cíle. Primární snahou je ovlivnit příčiny problémů, nikoliv (pouze) jejich následky. Opatření je nezbytné navrhovat s vědomím zkušeností s obdobnými opatřeními z programových období 2004–2006 a 2007–2013. Pokud se v minulosti realizace obdobných opatření neukázala jako účelná a účinná, popř. neměla dostatečnou absorpční kapacitu, je nutné zhodnotit příčiny tohoto stavu a přistoupit ke změnám.

7. Jaká další opatření mimo možnosti programu musí být přijata, aby mohlo být změny dosaženo?

Programy jsou jedním z nástrojů a tedy i příležitostí pro řešení daného problému / jevu vyskytujícího se v socioekonomickém prostředí země. Jejich možnosti, jak přispět k eliminaci problému, jsou tedy omezené, což vyplývá ze skutečnosti, že na ovlivňování dané situace se podílí celý socioekonomický prostor a podléhá jeho vývoji. Pokud úspěšně realizovaná opatření programu nevedou k očekávané změně, mohou být potřebná další **doplňující opatření**, která leží mimo kompetence ŘO, např. legislativní opatření, doplňující podpora

z národních, regionálních či místních zdrojů, která není způsobilá pro fondy SSR. Z toho důvodu musí mít strategie programu oporu v nadřazených strategických a koncepčních dokumentech, které směřují k realizaci potřebných opatření financovaných z fondů SSR i mimo ně. Při hodnocení programu je tak sledována i realizace opatření mimo fondy SSR, což může pomoci lépe objasnit případné nedostatečné naplňování cílů programu. Další opatření musí reagovat na identifikované příčiny problému, tj. měly by být doplňkem k opatření, které řeší vybrané příčiny (viz bod 4).

8. Jaké předpoklady musí být splněny, aby tato opatření vedla k požadovaným změnám?

ŘO navrhuje opatření s **určitými předpoklady a hypotézami**, které musí platit, aby podpořená opatření přinesla potřebnou změnu. Mohou se týkat např. chování cílových skupin, existence příčinných vazeb aj. Tyto předpoklady je nezbytné pojmenovat a uvažovat je při ex-ante, průběžném i ex-post hodnocení programu. Pokud úspěšně realizovaná opatření nevedou k očekávané změně, jednou z příčin může být neplatnost těchto předpokladů, což vyžaduje změnu opatření.

9. Jakými ukazateli budeme sledovat, zda se daří tato opatření realizovat?

Stejně jako cíle i navržené aktivity a opatření musí být měřitelné prostřednictvím **indikátorů výstupu**. Indikátor výstupu představuje přímý produkt realizace projektů, kterými je opatření naplňováno a slouží proto jako věcný ukazatel realizace opatření, respektive aktivit. To předpokládá důkladnou znalost problematiky, a tedy i představu o konkrétních změnách v území, kterou lze podpořit indikovanými výstupy, tedy již reálnou představou o tom, co by mělo být vybudováno, vytvořeno, zajištěno a kde. Z toho vyplývá již poměrně realistická představa o způsobu plnění cílů dané strategie a tedy i absorpční kapacitě pro plnění daného cíle v území.

10. Jakými ukazateli budeme sledovat, zda ke změně došlo?

Stanovený cíl je nezbytné kvantifikovat a tím zaručit měřitelnost jeho dosahování pomocí tzv. **indikátorů výsledku**. Primárními kritérii pro indikátor výsledku je jeho vypovídací schopnost o dosažené změně a přesně definovaný způsob měření, včetně výchozí hodnoty.

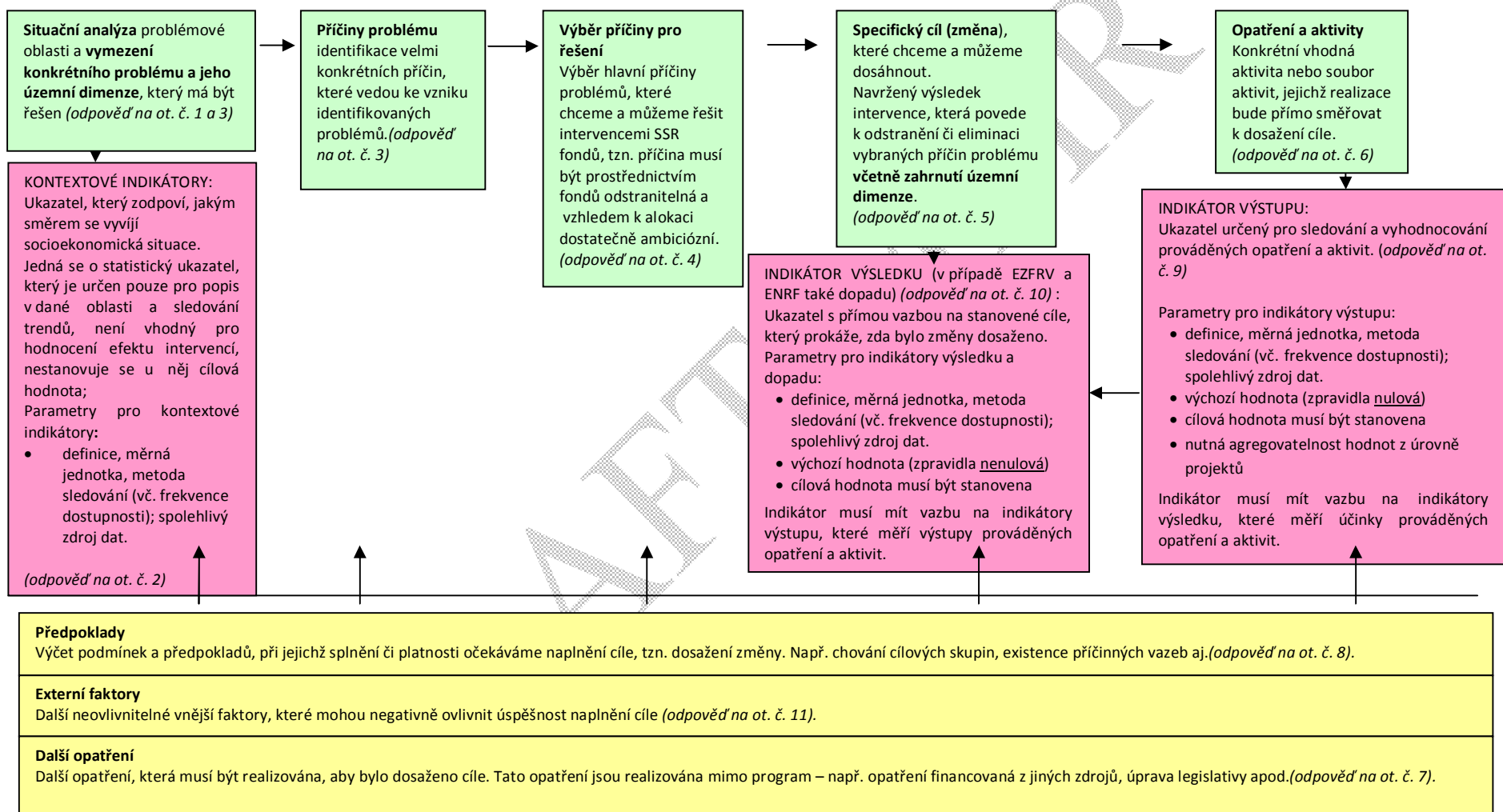
11. Jaké jsou další vnější faktory, které mohou mít vliv (pozitivní i negativní) na úspěch při dosahování změny?

Kromě opatření programu a dalších nezbytných opatření mohou působit další **externí faktory**, které jsou jen velmi obtížně nebo nejsou vůbec ovlivnitelné. Zjevným příkladem z programového období 2007–2013 je hospodářská krize, která měla dopad na dosahování cílů řady programů. I tyto potenciální faktory musí ŘO uvažovat pro lepší budoucí explanaci vývoje programu. Negativně působící potenciální faktory by se měly stát také součástí analýzy rizik, která určí možné reakce na tyto faktory.

12. Kdy a jak ověříme, zdali se nám požadovaných změn povedlo dosáhnout?

ŘO v návaznosti na definovaný specifický cíl také v rámci příprav programu navrhne konkrétní způsob ověření plnění stanovených cílů včetně indikativního **evaluačního plánu**, který stanoví harmonogram a obsah jednotlivých hodnocení. Tato otázka již není přímo součástí níže uvedeného schématu č. 2, nicméně bude nutné ji zpracovat v rámci přípravy implementace programu.

Obrázek 1: Nastavení intervenční logiky – teorie změny



Zdroj: MMR-NOK

DRAFT MMR