Tento projekt je financován se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci programu BETA2
www.tacr.cz
Výzkum užitečný pro společnost

Ministerstvo životního prostředí

Souhrnná výzkumná zpráva: Shrnutí procesu tvorby metodiky pro hodnocení plnění strategických dokumentů MŽP na příkladu evaluace Státní politiky životního prostředí 2012–2020 a Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu

Konečný uživatel výsledků: **Ministerstvo životního prostředí**
Vršovická 1442/65
100 10 Praha 10

Název projektu: Nové metody pro hodnocení plnění strategických dokumentů MŽP

Číslo projektu: TITOMZP702

Řešitel projektu: Centrum pro otázky životního prostředí
José Martího 407/2, 162 00 Praha 6

CENIA, česká informační agentura životního prostředí
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

Doba řešení: 1. 10. 2017 – 30. 9. 2019

Podpořeno v rámci institucionální podpory výzkumu: plnění specifikace Dlouhodobé koncepce rozvoje výzkumné organizace CENIA pro roky 2018–2022 (Rozhodnutí č. 04/RVO/2019 o poskytnutí institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace (č. j. MZP/2019/320/256)

Důvěrnost a dostupnost: https://www.cenia.cz/projekty/ukoncene-projekty/mehostrado/

Informace o autorském týmu:

Edita Koblížková (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Jan Mertl (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Jan Pokorný (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Jiří Přech (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Tereza Kochová (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Miroslav Havránek (CENIA, česká informační agentura životního prostředí)

Program veřejných zakázek v aplikovaném výzkumu a inovacích pro potřeby státní správy BETA2 byl schválen usnesením vlády České republiky č. 278 ze dne 30. 3. 2016 a je zaměřen na podporu aplikovaného výzkumu a inovací pro potřeby orgánů státní správy. Poskytovatelem finančních prostředků je Technologická agentura ČR.

Tvorba a hodnocení plnění strategických dokumentů MŽP

Strategické dokumenty na národní úrovni v gesci MŽP mají za úkol udávat směr rozvoje, poskytovat rámec a vodítko pro rozhodování a aktivity směřující k dosažení dalšího zlepšení kvality životního prostředí jako celku i stavu jeho složek a součástí. Jejich cílem je vymezit realizaci efektivní ochrany životního prostředí a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí. Strategie v oblasti životního prostředí se zaměřují na uplatnění principů udržitelného rozvoje, na pokračování integrace hlediska životního prostředí do sektorových politik a na zvyšování ekonomické efektivnosti a sociální přijatelnosti environmentálních programů, projektů a činností.

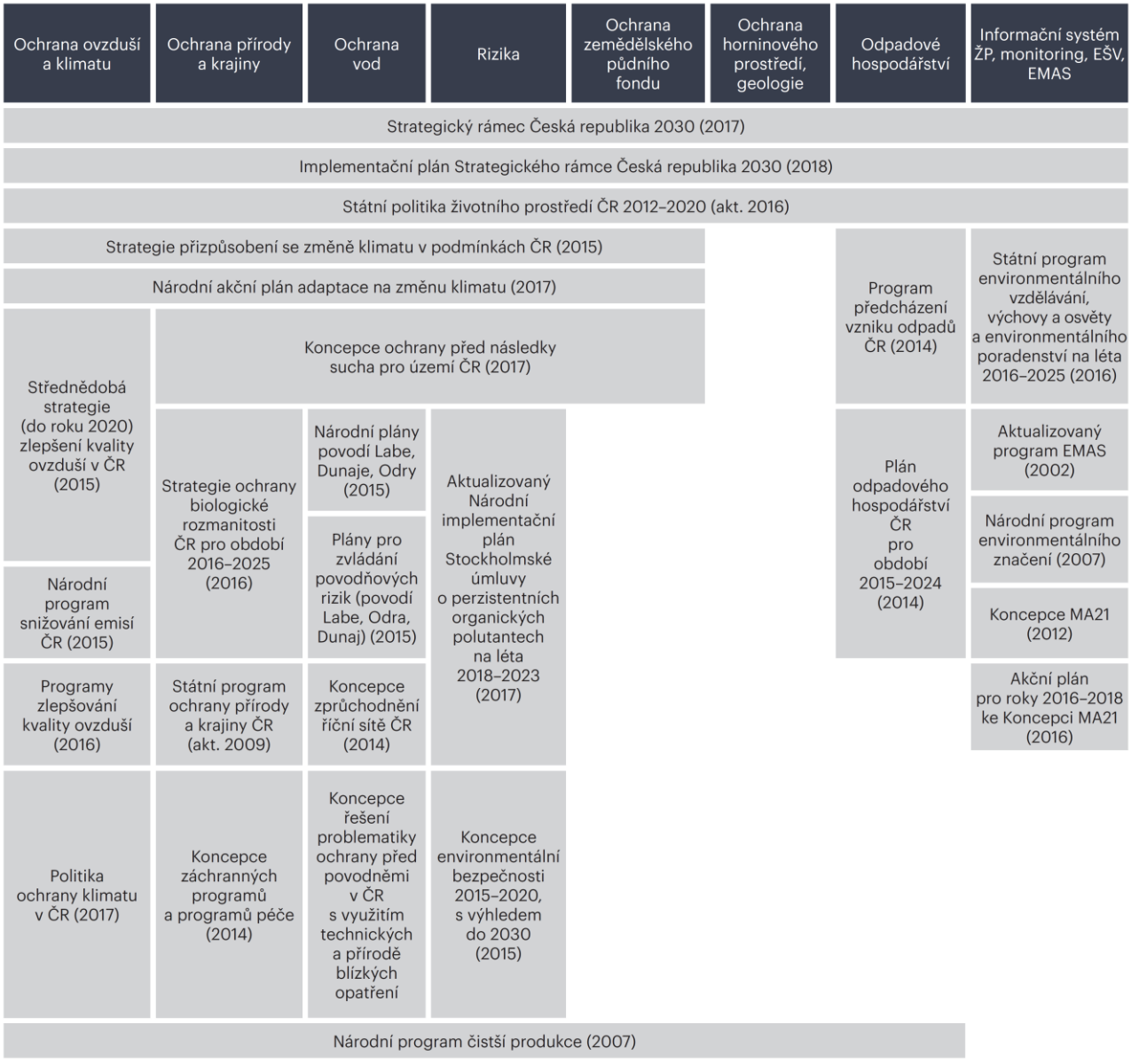
Významným zastřešujícím strategickým dokumentem v oblasti životního prostředí (Obrázek 1) je Státní politika životního prostředí 2012–2020 (SPŽP). Za účelem zlepšení koordinace a monitoringu reálné implementace SPŽP byl vytvořen její doplňující dokument Interní implementační plán, který je pravidelně aktualizován v roční periodicitě a vyhodnocuje stav plnění jednotlivých opatření a nástrojů SPŽP (ve škále plněno průběžně (popř. splněno), plněno částečně, neplněno) a srovnání s předchozím vyhodnocením. Interní implementační plán obsahuje také aktualizované údaje o splněných, probíhajících a plánovaných aktivitách na základě podkladů gestorů a spolugestorů jednotlivých opatření a nástrojů a je předkládán ke schválení poradě vedení MŽP jako monitorovací zpráva. Dalším průřezovým dokumentem je Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, schválená vládou v říjnu 2015, jejímž implementačním dokumentem je Národní akční plán adaptace na změnu klimatu (NAP AZK).

Tyto zastřešující průřezové strategické dokumenty resortu životního prostředí mají meziresortní charakter a vyžadují úzkou spolupráci napříč resorty a provázanost s jednotlivými sektorovými politikami. Orientaci ve strategiích jednotlivých resortů usnadňuje Portál strategických dokumentů v ČR, tzv. Databáze strategií (www.databaze-strategie.cz), v gesci Ministerstva pro místní rozvoj. Databáze strategií je celostátním informačním systémem strategických a koncepčních dokumentů, který má přispět k celkovému zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v České republice. Umožňuje přehledné zobrazení dokumentů, jejich cílů a opatření, odpovědností za plnění a indikátorů úspěšnosti. Databáze může být využívána také jako nástroj pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů, i pro tvorbu dokumentů nových a sledování vzájemných návazností strategických cílů. Do budoucna by měla Databáze obsahovat finanční prostředky potřebné na realizaci strategií, a tedy umožnit sledování efektu vynaložených zdrojů. Metodiku přípravy veřejných strategií doporučenou jako výchozí při přípravě strategických dokumentů v ČR, která popisuje fáze procesu tvorby a implementace strategií, zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj. Metodika je začleněna do systému Databáze strategií, v rámci které lze pomocí elektronické Metodiky, interaktivních formulářů a šablon přímo vytvářet strategické dokumenty.

S cílem standardizace systematického procesu evaluace strategických dokumentů, zefektivnění strategického plánování resortu životního prostředí vedoucí k vyšší úspěšnosti a nákladové hospodárnosti dosahování stanovených cílů a v konečném důsledku i posílení efektivnosti výkonu státní správy byla v rámci projektu TAČR Beta2 „Nové metody pro hodnocení plnění strategických dokumentů MŽP“ (MEHOSTRADO) vytvořena nová Metodika hodnocení strategických dokumentů. Cílem bylo

vytvořit ucelený evaluační model, jehož součásti jsou však aplikovatelné i samostatně v jednotlivých fázích strategického cyklu. Navržená metodika byla upravena dle průběhu a poznatků z pilotní evaluace SPŽP a NAP AZK.

Obrázek 1: Mapa strategických dokumentů MŽP, 2018

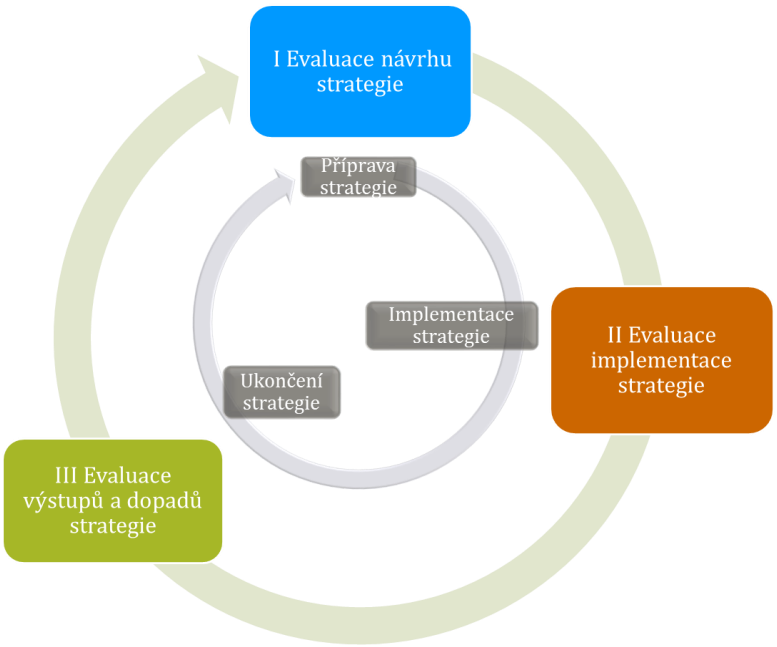


Zdroj dat: MŽP, upraveno dle výstupu projektu Zefektivnění činnosti TAČR v oblasti podpory VaVaI a podpory posilování odborných kapacit organizací veřejné správy v oblasti VaVaI, klíčová aktivita 1: výstup Strategické mapy resortů, Strategická mapa – MŽP

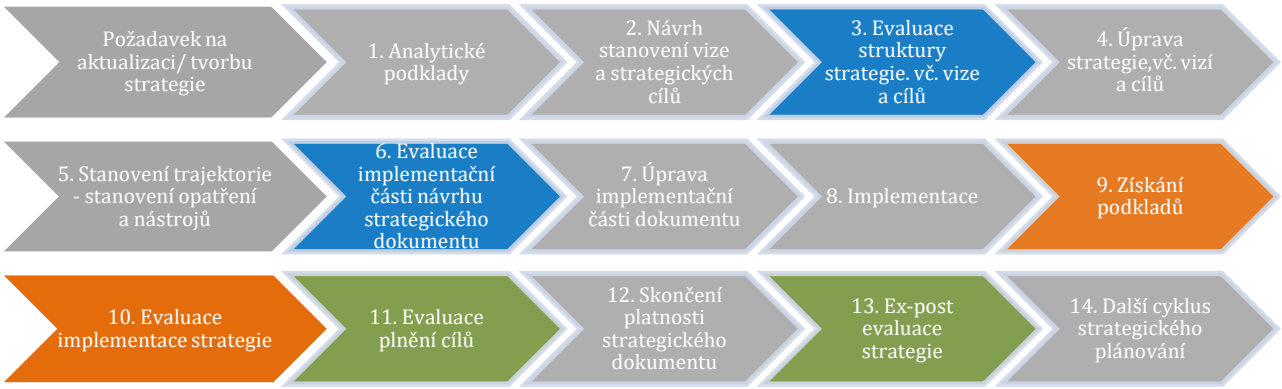
Metodika projektu MEHOSTRADO

Proces **strategického plánování** probíhá v cyklu, který začíná identifikací problémů a záměrem zpracování nebo aktualizace strategického dokumentu. Záměr může vycházet z aktuálně identifikovaného problému, vládní priority, mezinárodních závazků nebo ze zjištění, že je v dané oblasti efektivita výkonu státní správy nedostatečná a je třeba ji posílit. Za nedílnou součást strategického řízení, přispívající k naplňování účelu strategie, je považována **evaluace**, kterou se rozumí systematické posouzení kvality, významu a hodnoty posuzovaných jevů a procesů a probíhá v průběhu celého strategického cyklu (Obrázek 2, Obrázek 3). Strategický cyklus končí ukončením platnosti strategie a závěrečným vyhodnocením výstupů strategie.

Obrázek 2: Cyklus evaluace strategického dokumentu



Obrázek 3: Grafické shrnutí postupu tvorby a evaluace strategie

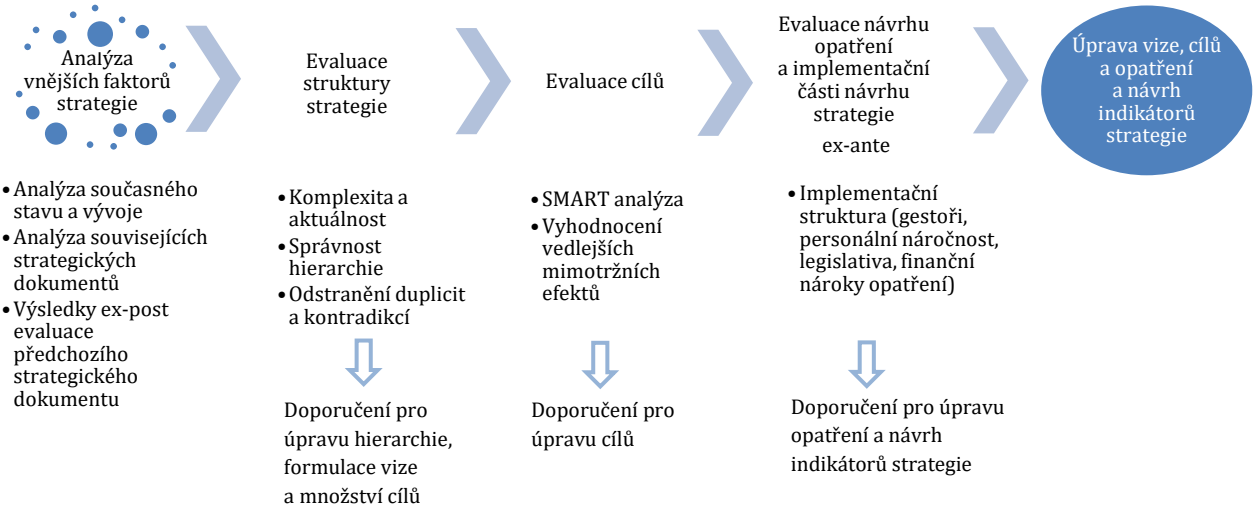


V jednotlivých fázích strategického cyklu se používají odlišné evaluační metody podle toho, jakou funkci evaluace v těchto fázích plní. Ve stadiu **přípravy strategie** je smyslem evaluace (Obrázek 4) identifikovat problémy, popsat východiska a okolnosti (vnější faktory), za kterých strategie vzniká. S využitím této analýzy vnějších faktorů strategie je sestaven návrh struktury strategického dokumentu – strategické vize, priorit, cílů a opatření. Na ni jsou ve fázi evaluace návrhu strategie aplikovány tzv. ex-ante evaluační metody, jejichž výsledky by měly přispět k efektivnímu a funkčnímu nastavení strategie. Evaluace struktury odpovídá na tyto hlavní otázky:

- Je struktura priorit a cílů ucelená a logická a plní účel strategie?
- Nedochází k duplicitám nebo kontradikcím?
- Nejsou některé zásadní aspekty opomíjeny nebo naopak nejsou ve strategii redundantní priority, řešící již neaktuální (neexistující) problémy?

Ke kvalitativnímu posouzení specifických cílů je doporučeno použít soubor mezinárodně používaných evaluačních kritérií SMART (Tabulka 1) a zhodnocení vedlejších mimotržních efektů (Tabulka 2), které nejsou přímo cílem implementace strategie, ale jsou s její implementací spojeny. Tyto efekty mohou být pozitivní i negativní a jejich podstatou je, že obsahují i systém, na který strategie není cílena (např. efekt environmentální strategie na ekonomiku a sociální oblast). Správná formulace vize strategie, priorit, strategických a specifických cílů a jejich ucelený systém je zásadním ovlivňujícím faktorem pro zpracování implementační části dokumentu (plánovaní gestoři, personální náročnost, potřebná legislativa, finanční nároky opatření), návrh indikátorů strategie a pro vlastní efektivitu implementace strategie. Pro ex-ante evaluaci návrhu strategie je možné využít také alternativní pokročilé metody (např. diagramy kauzálních smyček, modely dílčí, resp. obecné rovnováhy), které však vyžadují vyšší nároky na personální a finanční zdroje i na kvalitu a komplexitu vstupních dat.

Obrázek 4: Evaluace návrhu strategie



Tabulka 1: Soubor evaluačních kritérií SMART

Kritérium	Výklad
S	**Specific – konkrétní:** značí jedinečnost, specifičnost cíle. Kritérium hodnotí, jak přesně je subjekt, který cíl hodnotí, popsán. Zda existuje více výkladů anebo je subjekt cíle specifický a nezaměnitelný. Specifičnost cíle je vyšší, pokud obsahuje explicitně nebo i implicitně definované cílové hodnoty.
M	**Measurable – měřitelný:** značí měřitelnost cíle, která se posuzuje na základě existence metodik, dat a obecně prostředků pro vyhodnocení cíle. Měřitelnost je zásadní pro následné hodnocení plnění cíle.
A	**Appropriate – vhodný:** značí vhodnost a přijatelnost, zda cíl zapadá do celkového konceptu strategie a přispívá k naplňování nadřazených cílů a účelu strategie.
R	**Resourced – pokrytý zdroji:** označuje dostupnost kapacit a zdrojů pro plnění cíle. Konkrétně jde o institucionální zajištění, existující opatření a finanční zdroje.
T	**Time-bound – časově vymezený:** značí časovou vymezenost cíle. Tedy zda je cíl pevně zakotven v časovém rámci (je určen horizont plnění), nebo zda je neurčitě zasazen do kontextu dokumentu, nebo řešen průběžně.

Tabulka 2: Vedlejší mimotržní efekty

Efekt	Výklad
Zranitelnost ČR vůči změně klimatu	Schopnost daného systému odolávat disturbanci, způsobené projevem změny klimatu (růst teploty vzduchu, nárůst extremity klimatu, dlouhodobé sucho, povodně apod.). Kritériem zranitelnosti je míra resilience, tedy schopnosti systému vrátit se po narušení do původního stavu, případně i míra resistence, což je schopnost odolávat narušení. Cílem opatření strategií v oblasti životního prostředí jsou samozřejmě tzv. win-win efekty, tj. přispívat i ke snižování zranitelnosti ČR změně klimatu.
Ekosystémové služby – regulační	Regulace klimatu, vodního režimu, regulace šíření nemocí, kvality vody apod.
Ekosystémové služby – zásobovací	Tvorba zdrojů – potrava, voda, dřevo a vláknina, paliva.
Ekosystémové služby – kulturní	Estetické, rekreační, vzdělávací, duchovní funkce.
Ekosystémové služby – podpůrné	Oběh živin, tvorba půdy, primární produkce.
Zdraví lidí	Plnění cílů a implementace opatření v environmentální oblasti ovlivňuje kvalitu jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší, vody, půdy, krajiny), což přispívá k ochraně zdraví obyvatelstva. Mohou se však vyskytnout i nezamýšlené negativní efekty opatření na lidské zdraví, které je třeba identifikovat a eliminovat v rámci strategického dokumentu.
Majetek občanů, infrastruktura	Vzhledem k propojenosti všech tří pilířů udržitelného rozvoje má implementace opatření v environmentální oblasti často vliv i na oblast ekonomickou a sociální.

	Například opatření k mitigaci změny klimatu (tj. k snížení emisí skleníkových plynů) mají vliv na sektory energetického a zpracovatelského průmyslu a na dopravu. Dopady na tyto sektory se odráží nejen ve výkonnosti ekonomiky jako celku ale i v sociální oblasti, a to ve formě vlivu na nezaměstnanost a blahobyt. V rámci respektování principů trvalé udržitelnosti je žádoucí, aby pozitivní vliv na jeden pilíř (např. environmentální) nebyl převážen negativním vlivem na jiný (např. ekonomický).

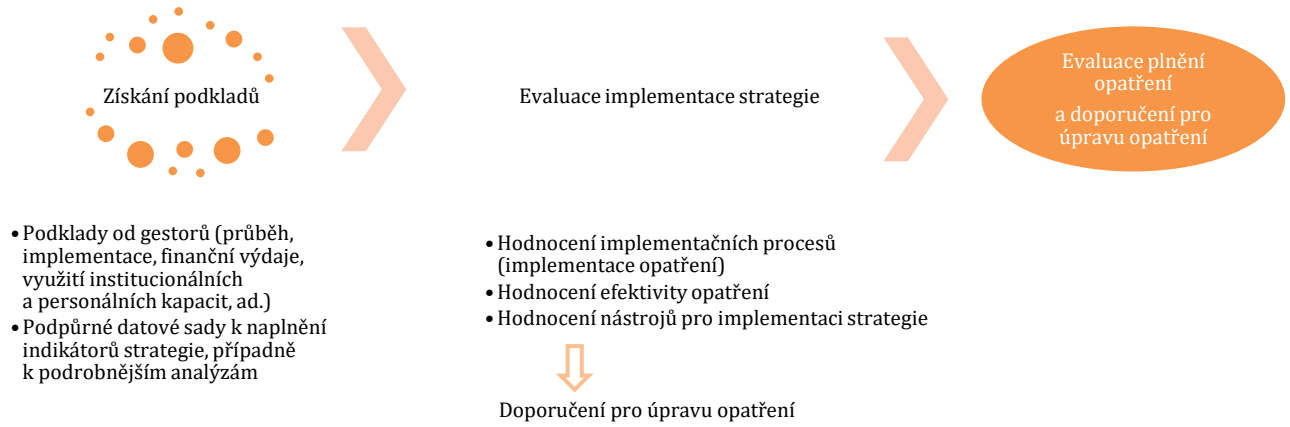
Ve stadiu **implementace strategie** slouží evaluace (Obrázek 5) k posílení věcné (směrem k plnění cílů) i nákladové efektivnosti opatření (zda jsou realizována s co nejnižšími náklady). K hodnocení implementace strategie se používají ex-post evaluace hodnotící úspěšnost implementace opatření. Evaluace v této fázi strategického cyklu vypovídá o tom, jakým způsobem jsou cíle operacionalizovány (plněny, uchopeny), nikoliv zda a do jaké míry jsou splněny (to je účelem evaluace výstupů). V rámci evaluace implementace strategie se prověřuje, zdali a v jaké míře jsou vykonávány jednotlivé činnosti a procesy, které jsou nutné pro efektivní naplňování dané strategie. Při evaluaci procesu implementace je pozornost věnována rovněž silným a slabým stránkám implementace s doporučeními případných korekcí tohoto procesu. Cílem této části evaluace je rovněž vyhodnotit efektivitu použitých opatření a nástrojů, a tím i vynaložených finančních prostředků pro potřeby realizace strategie. Výsledkem evaluace by měla být mimo jiné prioritizace opatření a posouzení jejich přínosu k naplňování stanovených cílů. Evaluace implementace má charakter formativní evaluace, která častěji bývá realizována interními evaluátory a při její realizaci se obvykle používají kvalitativní i kvantitativní metody. Typické otázky formativní evaluace jsou:

- Co funguje?
- Co je třeba zlepšit?
- Jak lze dosáhnout zlepšení?

Evaluace implementace strategie sestává ze čtyř navazujících kroků:

a. Identifikace vstupů politiky, tj. implementační struktury zahrnuje zejména identifikaci personálních a institucionálních kapacit, účinné a potřebné legislativy a financování
b. Hodnocení implementačních procesů (resp. implementace opatření) s cílem zjistit, zda jsou jednotlivá opatření implementována a pokud ne, tak proč. Míra implementace opatření, tj. poměr mezi skutečnou realizací aktivit a kroků vůči plánu stanoveným strategickým dokumentem, je vhodné posoudit v rámci sběru dat pro jednotlivá opatření, a to v tříbodové stupnici (Tabulka 3).
c. Hodnocení efektivity opatření, jaká je věcná a ekonomická efektivita opatření (zejména účelnost, účinnost a úspornost)
d. Hodnocení nasazení nástrojů a jejich hospodárnosti a efektivnosti pro implementaci strategie, resp. politiky

Obrázek 5: Evaluace implementace strategie



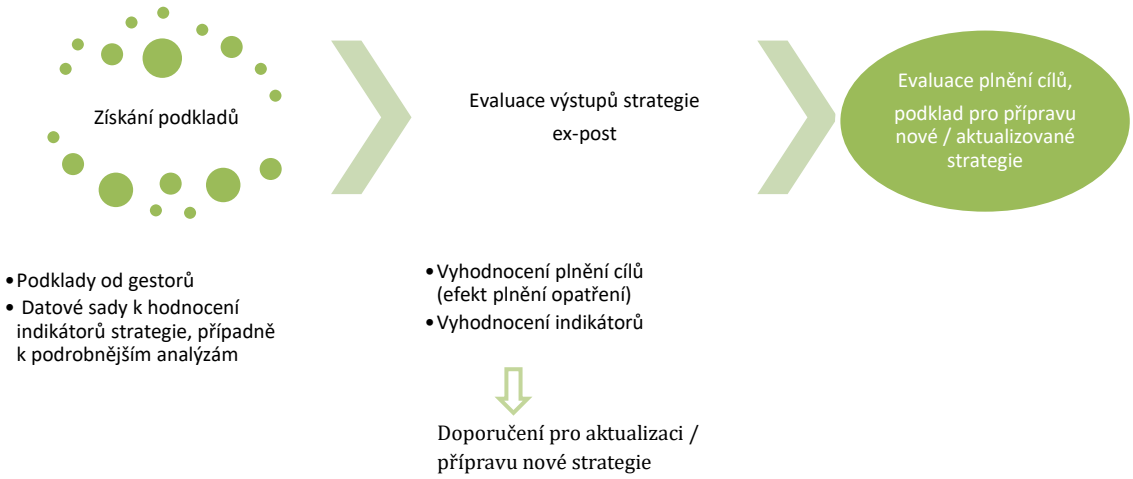
Tabulka 3: Škála hodnocení implementace opatření

Grafické hodnocení	Kategorie	Popis kategorie
☺	Splněno/ Plněno průběžně	Splněno: jednorázový úkol či opatření ukončeno jeho splněním (např. vypracováním strategie, přijetím legislativy). Plněno průběžně: opatření má dlouhodobý charakter, všechny s ním spojené úkoly jsou plněny a požadované výstupy jsou dodány v termínu, všechny zapojené subjekty se účastní implementace opatření a financování implementace probíhá v souladu s plánem.
😐	Plněno částečně	Implementace probíhá, jsou však zaznamenány vážné nedostatky např. v zapojení a spolupráci aktérů, dostupnosti finančních prostředků, nedostupnosti personálních kapacit nebo protichůdného působení s jiným opatřením/strategií, následkem čehož je efekt opatření jen částečný a jeho výsledky jsou nekompletní, případně dodané po termínu.
☹	Neplněno/Nesplněno po termínu	Neplněno: úkoly či opatření, u kterých nebyla implementace vůbec zahájena případně probíhá zcela neefektivně. Nesplněno po termínu: k termínu plnění nebyl registrován požadovaný výsledek a efekt opatření byl nulový, případně téměř nulový.

V návaznosti na implementaci strategie se v zájmu efektivity strategického řízení provádí **konečné, případně průběžné vyhodnocení**, přičemž v druhém případě navazuje další cyklus s aktualizovanou strategií. Evaluace výstupů a dopadů strategie (Obrázek 6) odpovídá na otázky, jaký byl efekt implementace strategie, zda byly stanovené cíle splněny, jaké faktory ovlivnily splnění, resp. nesplnění cílů i jaké byly sekundární dopady strategie na společnost, hospodářství a životní prostředí. Přínos evaluace spočívá v tom, že umožňuje posílit efektivitu dalších strategií, případně aktualizované strategie zaměřené na stejnou oblast v následujícím strategickém cyklu, kde slouží pro stanovení východisek strategie, identifikaci nových problémů a umožňují zaměřit strategii na oblasti, ve kterých byla zjištěna nedostatečná úroveň plnění cílů v přechozím období. Evaluace výstupů posuzuje efekty strategie bez ohledu na to, jakým způsobem byly dosaženy. Evaluace identifikuje přínosy a úspěchy strategie, ale i nežádoucí efekty a to, co se splnit nepodařilo, a to včetně vnějších faktorů, které výstupy strategie ovlivnily. Základním kritériem výstupů politiky je míra plnění stanovených cílů (Tabulka 4) a hlavním metodickým nástrojem pro ex-post evaluaci je vyhodnocení indikátorů (Tabulka 5).

Indikátorem je agregovaná informace vytvořená zpracováním primárních dat, jehož hlavní vlastností je vazba na účel, který indikuje. Zjednodušuje komplexní problémy a umožňuje srovnání. Indikátory by měly splňovat požadavky na reprezentativnost, aktuálnost, významnost, jedinečnost, srovnatelnost, spolehlivost, dostupnost dat a vypovídací schopnost. V případě řešení velmi specifických a komplexních problémů (opatření aj.), u kterých lze předpokládat významný dopad na ekonomiku, lze v rámci ex-post analýzy výstupů strategie doplňkově využít rovněž některou z pokročilých evaluačních metod, např. faktorovou nebo dekompoziční analýzu.

Obrázek 6: Evaluace výstupů a dopadů strategie



Tabulka 4: Škála hodnocení plnění cíle

Grafické hodnocení	Kategorie	Popis kategorie
☺	Splněn	Cíl byl splněn.
😐	Splněn částečně	Aktuálně cíl splněn není, ale trend směřuje k splnění cíle ke stanovenému horizontu.
☹	Neplněn	Cíl není plněn a trend je nepříznivý.

Tabulka 5: Příklad shrnutí vyhodnocení indikátoru specifického cíle SPŽP

Kód indikátoru	Název indikátoru	Vyhodnocení indikátoru (2017)		
		Stav	Vývoj	Mezinárodní srovnání
2.1.1	Agregované emise skleníkových plynů			

Ověření (validace) metodiky v praxi na příkladech SPŽP a NAP AZK

Metodika pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí byla pilotně aplikována a ověřena při evaluaci SPŽP a NAP AZK. Výsledky evaluace těchto dokumentů jsou součástí analytických podkladů pro potřeby aktualizace těchto dokumentů na období po roce 2020. Při zpracování evaluace SPŽP a NAP AZK nebyly využity metody ze všech fází cyklu evaluace strategie, jelikož při přípravě těchto strategických dokumentů neproběhla evaluace návrhu strategie a dokumenty byly hodnoceny ještě před skončením jejich platnosti (využití ex-ante i ex-post metod pro průběžné hodnocení). Z tohoto důvodu struktura evaluace SPŽP a NAP AZK nekopírovala přesně strukturu metodiky MEHOSTRADO, která byla navržena pro univerzální použití pro celý proces strategického cyklu (Tabulka 6). Dodatečně byla vyhodnocena aktuálnost a SMART vlastnosti cílů (Tabulka 1 a Obrázek 7) v trojstupňové škále zobrazené pomocí emotikon, interakce specifických cílů (Obrázek 8) a vedlejší mimotržní efekty plnění specifického cíle (Tabulka 2) ve škále hodnocení pozitivní dopad – bez dopadu – smíšený vliv – negativní dopad. V rámci hodnocení byla provedena evaluace výstupů a dopadů strategie jakožto míra plnění specifického cíle, resp. opatření či nástrojů (Tabulka 3) a pomocí vyhodnocení indikátorů plnění specifických cílů (Tabulka 5), hodnocení procesu implementace a identifikace vstupů politiky (Obrázek 9). Vzhledem k blížícímu se konci platnosti uvedených strategických dokumentů byla evaluace pojata ve smyslu ex-post hodnocení, přičemž byla formulována doporučení nejen pro úpravu specifických cílů, ale také relevantních opatření a jejich úkolů v dalším období implementace strategického dokumentu. Na závěr bylo zpracováno souhrnné vyhodnocení evaluace pro oba strategické dokumenty, které shrnuje vyhodnocení plnění jednotlivých cílů, opatření a úkolů (Obrázek 10), uvádí přehled splněných úkolů, souhrn hlavních doporučení pro úpravu opatření/úkolů v dalším období implementace a interakce specifických cílů.

Tabulka 6: Evaluace cílů SPŽP a NAP AZK

Struktura evaluace SPŽP a NAP AZK	Odkaz na metodiku	Komentář, zdůvodnění
SMART vlastnosti cílů	3.4 Evaluace specifických cílů	SMART vlastnosti cílů vyhodnoceny ilustrativně ex-post i když se jedná o ex-ante metodu, a to pro potřeby aktualizace strategických dokumentů.
Interakce specifických cílů	3.3 Evaluace struktury	Kvalitativně hodnoceny interakce specifických cílů (synergie, kontradikce). Nebyla hodnocena hierarchická struktura cílů.
Míra plnění specifického cíle	5 Evaluace výstupů a dopadů strategie	Plnění cíle vyhodnoceno v tříbodové škále dle reálného stavu k datu hodnocení. K evaluaci plnění cíle použity indikátory.
Indikátory specifického cíle	5 Evaluace výstupů a dopadů strategie	Prezentován přehled hodnocení indikátorů SPŽP a indikátorů zranitelnosti NAP AZK. Podrobné hodnocení indikátorů je součástí samostatných zpráv.
Aktuálnost specifického cíle	3.4 Evaluace specifických cílů	SMART vlastnost specifického cíle.

Výdaje na realizaci / implementaci specifického cíle	4.1 Identifikace vstupů politiky	Přehled výdajů z národních i evropských zdrojů včetně efektů vynaložených prostředků (indikátory plnění u vybraných zdrojů).
Vedlejší mimotržní efekty plnění specifického cíle	3.4 Evaluace specifických cílů	Vyhodnoceny jen potenciální mimotržní efekty formou expertního kvalitativního posouzení. Podrobnější (ex-post) analýza mimotržních efektů a jejich kvantifikace nebyla provedena.
Souhrn evaluace, doporučení	3.4 Evaluace specifických cílů	Doporučení pro úpravu specifického cíle dle SMART hodnocení a dalších závěrů evaluace.

Obrázek 7: Evaluace SMART vlastností a aktuálnosti cílů SPŽP

Tabulka Přehled SMART vlastností specifického cíle

Vlastnost specifického cíle	Hodnocení
S (Specifičnost)	😐
M (Měřitelnost)	☹
A (Přiměřenost, vhodnost)	🙂
R (Pokrytí zdroji)	😐
T (Časové vymezení)	😐

SMART vlastnosti specifického cíle

Cíl 1.3.2 je **specifický jen zčásti**, neboť není jasné, jakým mechanismem se bude ohrožení půdy snižovat. S tím souvisí **neplnění kritéria měřitelnosti**, k dispozici jsou jen modelová data oblastí ohrožených erozí, snížení erozní ohroženosti pomocí realizace protierozních opatření je možné kvantifikovat jen obtížně. Kritérium přiměřenosti je plněno, vodní eroze je významný degradační faktor ohrožující půdu, s postupující změnou klimatu a častějším výskytem přívalových srážek jeho nebezpečí dále stoupá. Pokrytí zdroji bylo vyhodnoceno jako průměrné, časový rámec není specifikován, předpokládá se, že se jedná o rámec platnosti SPŽP, tj. do roku 2020.

Aktuálnost specifického cíle

🙂	Cíl je aktuální

Téma řešené specifickým cílem je velmi aktuální, neboť antropogenní tlaky na půdu jsou v některých lokalitách extrémní. Z tohoto důvodu je třeba věnovat zvýšenou pozornost problematice omezování a regulace kontaminace a ostatní degradace půdy a hornin způsobenou právě lidskou činností.

Obrázek 8: Evaluace interakce specifických cílů SPŽP

Tabulka Matice interakcí specifického cíle 1.1.1 s dalšími cíli SPŽP

	1.1.1	1.2.1	1.2.2	1.2.3	1.3.1	1.3.2	1.3.3	1.3.4	2.1.1	2.2.1	2.2.2	2.2.3	2.3.1	2.3.2	2.3.3	3.1.1	3.1.2	3.1.3	3.1.4	3.2.1	3.2.2	3.2.3	3.3.1	3.3.2	3.3.3	4.1.1	4.2.1	4.2.2	4.2.3	4.2.4
Ovlivňuje	X	0	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+	0	+	0	+	0	0	0	0	0	0	0	+	0
Je ovlivňován	X	+	+	+	0	0	+	0	0	0	+	0	0	0	0	+	+	0	+	+	+	0	0	+	0	+	0	+	+	+

Interakce[2] specifického cíle s dalšími cíli SPŽP

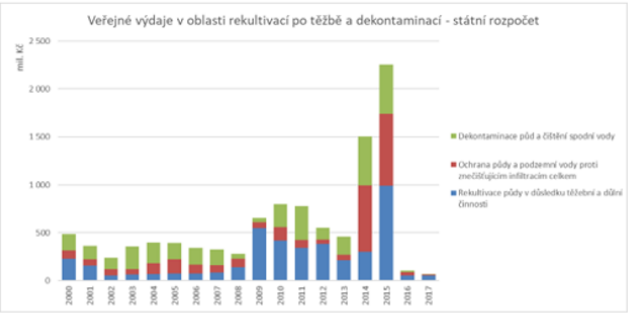
Plnění cíle 1.1.1 **synergicky podporuje** naplňování cílů v oblasti ochrany půdy a horninového prostředí (prioritní oblast 1), ochrany přírody a krajiny (prioritní oblast 3), zejména pokud jde o vodní režim v krajině a posílení mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny a lesů. Plnění cíle rovněž podporuje omezení antropogenních rizik a sanace kontaminovaných míst (prioritní oblast 4).

Tabulka Zdůvodnění nejvýraznějších identifikovaných interakcí

Cíl	Zdůvodnění
1.3.3 Omezování a regulace kontaminace a ostatní degradace půdy a hornin způsobená lidskou činností	Znečištění půdy a její degradace má vliv na vodní složku životního prostředí.
3.1.1 Zvýšení ekologické stability krajiny	Opatření k zvýšení ekologické stability krajiny synergicky podporují opatření k ochraně povrchových a podzemních vod.
3.1.2 Obnova vodního režimu krajiny	Vodní režim krajiny se týká plnění cíle 1.1.1.
3.1.4 Zachování a posílení mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny a lesů	Jednou z mimoprodukčních funkcí zemědělské a zejména lesní krajiny je retence vody v krajině.
4.1.1 Předcházení vzniku zdrojů antropogenních rizik	Antropogenní vlivy zatěžují vodní složku životního prostředí.
4.2.4 Sanace kontaminovaných míst, včetně starých ekologických zátěží, a náprava ekologické újmy	Sanace odstraní rizika pro kvalitu vody.

Obrázek 9: Evaluace výdajů na realizaci/implementaci specifického cíle

Výdaje státního rozpočtu v oblasti rekultivací půdy v důsledku těžební a důlní činnosti (+ omezování a regulace kontaminace a ostatní degradace půdy), 2000–2017 [tis. Kč], zdroj: MF ČR

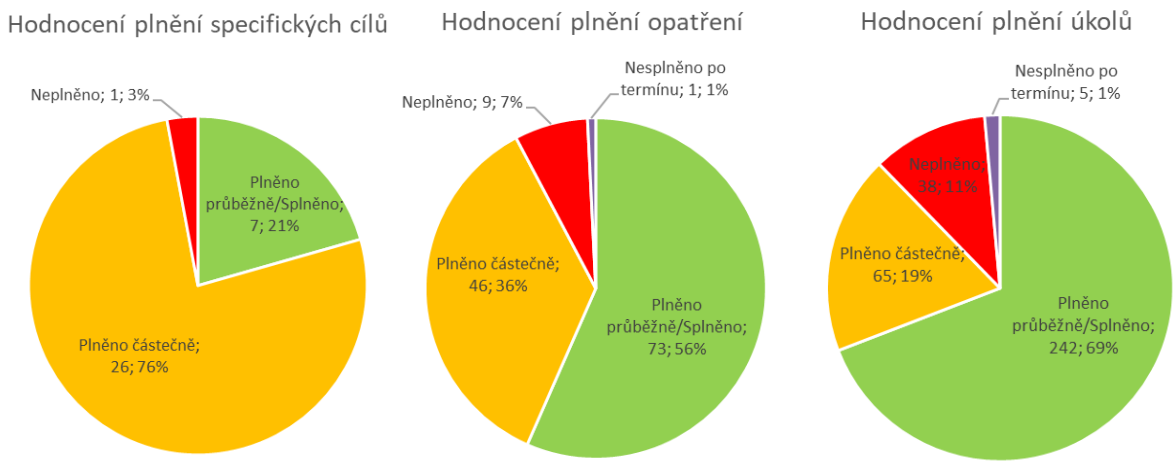


Efekty vynaložených prostředků v rámci OPŽP dle indikátorů plnění (stav k březnu 2019)

OPŽP 2007–2013

Název indikátoru	Jednotka	Dosažená hodnota	Cílová hodnota
Následky hornické činnosti – celkový počet realizovaných opatření	počet	5,0	5,0
Kubatura demolované kontaminované stavby	m³	30 534,0	28 292,0
Kubatura odčerpaného kontaminovaného materiálu	m³	67 379,9	74 863,5
Kubatura vytěženého kontaminovaného materiálu	m³	124 897,4	113 811,9
Kubatura vytěženého, odčerpaného kontaminovaného materiálu a demolované stavby	m³	222 811,3	216 967,4
Plocha odstraněných starých ekologických zátěží	m²	1 798 636,8	1 737 675,9
Počet nově inventarizovaných lokalit se starou ekologickou zátěží	počet	3 502,0	3 502,0
Počet zpracovaných analýz rizik	počet	154,0	154,0

Obrázek 10: Celkový přehled plnění jednotlivých specifických cílů, opatření a úkolů NAP AZK



Závěry vyplývající z pilotní aplikace metodiky

Z ověření metodiky vyplývá, že metodika je dobře využitelná, ovšem některé metodické kroky, které mají ex-ante charakter, byly vzhledem ke konci strategického cyklu aplikovány ex-post. Nebyly využity pouze alternativní pokročilé evaluační metody. Jejich použití je velmi specifické a vyžaduje značné personální zdroje včetně široké expertizy zapojených expertů. Tyto metody jsou vhodné pro dílčí nastavení jednotlivých opatření (např. nastavení poplatků a daní při aplikaci ekonomických nástrojů) nikoliv pro evaluaci celých dokumentů.

Z evaluace SPŽP a NAP AZK vyplynuly následující zkušenosti, postřehy a doporučení:

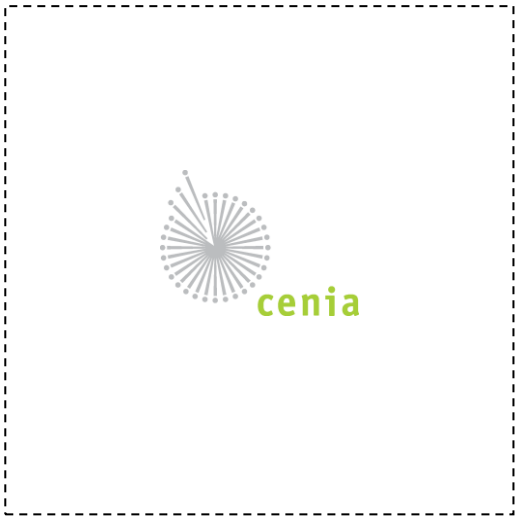
- Proces pořizování a shromažďování dat potřebných pro evaluaci by měl probíhat systematicky a kontinuálně po celou dobu implementace dokumentu, nikoliv až ad-hoc před zpracováním samotné evaluace. Lepší nastavení sběru dat umožní zkrátit proces evaluace a zvýšit kvalitu jeho výstupů.
- Je potřebné systematicky vyřešit způsob zapojení gestorů opatření, a to zejména mimo resort životního prostředí, do přípravy, implementace a evaluace dokumentu a jejich motivaci.
- Kvalitní podklady od gestorů, zpracované dle jednotné šablony, jsou předpokladem efektivní a přínosné evaluace.
- Strategické dokumenty, jejichž evaluace probíhala, měly velmi vysoký počet cílů a opatření. Tato komplexita dokumentu zvyšuje náročnost implementace a komplikuje i evaluaci dokumentu. V rámci procesu aktualizace je doporučeno, zejména u průřezových dokumentů typu SPŽP, strukturu dokumentu zjednodušit a výrazně snížit počet specifických cílů a opatření. Rovněž je doporučeno používat jednotnou strukturu, resp. hierarchii cílů a opatření a nezavádět další úrovně této hierarchie (např. v podobě úkolů, resp. podúkolů).
- Během evaluace byla identifikována opatření SPŽP a NAP AZK, která jsou podobná, případně i duplicitní s jinými sektorovými strategickými dokumenty. V případě, že plánovaný cíl a příslušná opatření jsou definována ve strategiích jiných resortů (např. MPO, MD a MZe) je doporučeno na tyto dokumenty pouze odkazovat a v SPŽP už opatření dále neuvádět. Toto doporučení však je spojeno s účastí resortu životního prostředí na strategické práci (tj. přípravě a aktualizaci strategií) jiných resortů.
- Před zahájením evaluačních prací je vhodné, aby zadavatel přesně formuloval požadavky na evaluaci – tj. na co by měla být evaluace zaměřena, na jaké otázky má zejména odpovědět a jaké procesy tvorby nové strategie má podpořit. Menší komplexita evaluace a její větší specifičnost jsou přínosné pro aplikaci jejích výsledků. Zároveň se tím zvýší efektivita práce evaluátorů a zkrátí doba zpracování evaluace.
- Při praktické aplikaci metodiky byly identifikovány jednotlivé kroky vhodné při zpracování evaluace strategického dokumentu v praxi (Obrázek 11).

Obrázek 11: Kroky při zpracování evaluace strategického dokumentu

V rámci projektu MEHOSTRADO byla vytvořena a pilotně otestována Metodika pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí. Pilotní aplikace metodiky na příkladu Státní politiky životního prostředí 2012–2020 a Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu, tedy dokumentů, jejichž aktualizace na období po roce 2020 byla v době zpracování této metodiky v přípravě, prokázala její silné, ale i slabší stránky a umožnila metodiku dále dopracovat v zájmu snadnější a přínosnější replikovatelnosti jejího využití v budoucnu. Výsledky projektu a konzultační proces se konečným uživatelem (resortem MŽP) prokázaly, že evaluace je nedílnou součástí strategické práce, neboť přispívá k její efektivitě a naplňování stanovených cílů ve všech fázích strategického cyklu. Bylo konstatováno, že zpracování evaluace je participativní a konzultační proces, do kterého by měli být zapojeni všichni aktéři strategie, zejména pořizovatel strategie a instituce podílející se na její implementaci.

Seznam literatury

1. Milan Ščasný a kolektiv, Modelování dopadů environmentální regulace, Sborník z konference, COŽP, Praha, 2010. ISBN 978-80-87076-15-6.
2. Dle http://www.inesan.eu/predmet-evaluaci [Citace k 15.6.2018].
3. Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014–2020. MMR ČR, Praha 2014.
4. Miloš Vrlík. Analýza procesu implementace vybraného veřejného projektu (diplomová práce). Masarykova univerzita, Brno, 2007.
5. Dle https://managementmania.com/cs/analyza-procesu-procesni-analyza [Citace k 15.6.2018].
6. P. Šauer a kol. Hodnocení efektivnosti implementace environmentálních politik, CENIA, Praha, 2009. ISBN 978-80-85087-80-2.
7. Jan PAVEL, Lenka SLAVÍKOVÁ, Jiřina JÍLKOVÁ, Ekonomické nástroje v politice životního prostředí: drahé daně a nízká účinnost. Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku (IEEP). Ekonomický časopis, 57, 2009, č. 2, s. 132–144.
8. Marie Augustinová, Modelování kvality života pomocí faktorové analýzy (diplomová práce), Univerzita Pardubice, 2010.
9. Zdeňka MALÁ, Gabriela ČERVENÁ. Dekompoziční analýza příjmové nerovnosti v České republice. Česká zemědělská univerzita v Praze. Ekonomická revue. 2012, roč. 15, č. 1, s. 5–14.



[poslední strana]