

# Metodika pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí

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/>

T A  
Č R

Tento projekt je financován se státní podporou  
Technologické agentury ČR  
v rámci programu BETA2

[www.tacr.cz](http://www.tacr.cz)  
Výzkum užitečný pro společnost

Ministerstvo životního prostředí

### 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 (Centrum pro otázky životního prostředí)

Miroslav Havránek (Centrum pro otázky životního prostředí)



Centrum pro otázky  
životního prostředí  
Univerzita Karlova v Praze

T A  
Č R

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.

## OBSAH

<b>1. Úvod.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Strategický cyklus a aplikace metodiky .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Evaluace návrhu strategie .....</b>	<b>5</b>
3.1. Analýza vnějších faktorů (východisek) strategie .....	5
3.2. Evaluace struktury .....	6
3.3. Evaluace specifických cílů.....	8
<b>4. Evaluace implementace strategie .....</b>	<b>12</b>
4.1. Identifikace vstupů politiky .....	13
4.2. Hodnocení implementačních procesů.....	14
4.3. Evaluace efektivity opatření .....	15
4.4. Evaluace využití nástrojů politiky .....	19
<b>5. Evaluace výstupů a dopadů strategie .....</b>	<b>22</b>
<b>6. Přílohy.....</b>	<b>26</b>
<b>6.1. Alternativní pokročilé metodiky pro ex-ante a ex-post evaluaci.....</b>	<b>26</b>
6.1.1. Alternativní pokročilé metody pro ex-ante evaluaci návrhu strategie .....	26
6.1.1.1. Diagramy kauzálních smyček .....	26
6.1.1.2. Modely dílčí, resp. obecné rovnováhy .....	27
6.1.2. Pokročilé evaluační metody pro ex-post analýzu výstupů strategie .....	28
6.1.2.1. Faktorová analýza.....	28
6.1.2.2. Dekompoziční analýza (ex-post).....	29
<b>6.2. Zkušenosti z pilotní aplikace evaluační metodiky na SPŽP 2012–2020 a NAP AZK .....</b>	<b>31</b>
<b>6.3. Praktická aplikace metodiky pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí.....</b>	<b>35</b>
<b>Seznam literatury .....</b>	<b>40</b>

## 1. Úvod

Předkládaná metodika je určena k nastavení systematického a standardizovaného procesu evaluace strategických dokumentů v resortu životního prostředí. Cílem je vytvořit ucelený evaluační model, jehož součástí jsou však aplikovatelné samostatně v jednotlivých fázích strategického cyklu. Očekávaným přínosem aplikace metodiky je zefektivnění strategického plánování resortu vedoucí k vyšší úspěšnosti a nákladové hospodárnosti dosahování stanovených cílů a v konečném důsledku i posílení efektivnosti výkonu státní správy. Navržená metodika byla upravena dle průběhu a poznatků z pilotní evaluace SPŽP 2012–2020 (SPŽP) a Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu (NAP AZK).

## 2. Strategický cyklus a aplikace metodiky

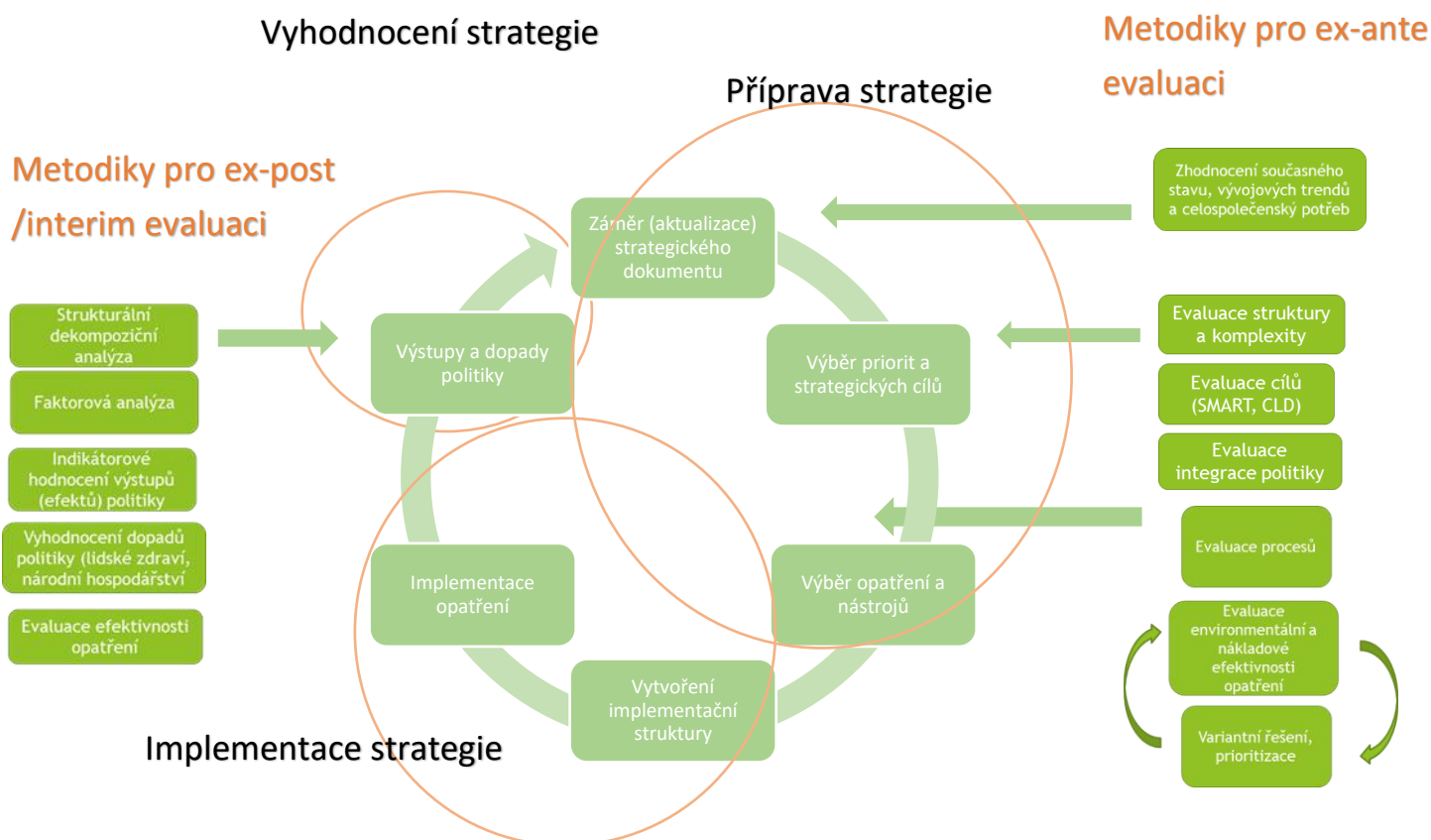
Proces **strategického plánování** probíhá v cyklech, který začíná identifikací problémů a záměrem strategie (viz Obr. 2.1) a končí závěrečným, případně průběžným vyhodnocením výstupů strategie. Za nedílnou součást strategického řízení, přispívající k naplňování účelu strategie, je považována evaluace, kterou se rozumí systematické posouzení kvality, významu a hodnoty posuzovaných jevů a procesů.

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 identifikovat problémy, popsat východiska a okolnosti (vnější faktory) za kterých strategie vzniká. S využitím této vstupní analýzy je sestaven návrh struktury priorit, cílů a opatření. Na ni jsou aplikovány tzv. **ex-ante evaluační metody**, jejichž výsledky by měly přispět k efektivnímu a funkčnímu nastavení strategie. Evaluační metodiky aplikovatelné v této části strategického cyklu jsou popsány v kapitole 3.

V další fázi je vytvořena implementační struktura a strategický záměr je následně implementován. V tomto stadiu strategického cyklu slouží evaluace k posílení věcné (směrem k plnění cílů) i nákladové efektivnosti opatření (zda jsou realizována s co nejnižšími náklady). K těmto účelům jsou využitelné **ex-ante** metody, aplikované před implementací opatření, přispívající k výběru vhodných opatření, jejich prioritizaci a k nastavení implementační struktury. V návaznosti na implementaci opatření se používají **ex-post evaluace**, hodnotící úspěšnost opatření. Postup evaluace implementace strategie je popsán v kapitole 4.

V návaznosti na implementaci strategie se provádí **konečné, případně průběžné vyhodnocení**, přičemž v druhém případě navazuje další cyklus s aktualizovanou strategií. Evaluace odpovídá na otázky, jaký byl efekt implementace strategie, zda byly stanovené cíle splněny, jaké faktory ovlivnily plnění (neplnění) cílů i jaké byly sekundární dopady strategie na společnost, hospodářství a životní prostředí. Výstupy ex-post evaluace mají významnou funkci při aktualizaci strategie, kde slouží pro stanovení východisek strategie, identifikaci nových problémů a umožňují zaměřit strategii na oblasti, ve kterých byla zjištěna nedostatečná úroveň plnění cílů v přechodím období. Evaluaci závěrečné části strategického cyklu je věnována kapitola 5.

Obrázek 2.1 Strategický cyklus a funkce evaluace v jeho jednotlivých fázích



### 3. Evaluace návrhu strategie

#### 3.1. Analýza vnějších faktorů (východisek) strategie

Záměr pro zpracování strategického dokumentu vychází z identifikace určité potřeby (účelu strategie). Ten může vycházet z aktuálně identifikovaného problému, vládní priority, mezinárodních závazků nebo ze zjištění, že v dané oblasti efektivita výkonu státní správy nedostatečná a je třeba ji posílit. Jelikož strategie není osamoceným a izolovaným subjektem a její návrh a následná implementace je závislá na řadě vnějších faktorů a dalších strategických procesů, je nutné před jejím vznikem zpracovat analýzu situace (východisek) ve kterých vzniká a tuto analýzu vzít v potaz při následné formulaci strategické vize, priorit a cílů. Pokud se jedná o uzavření jedné fáze strategického cyklu a začátek nového (tj. o aktualizaci), měla by tato analýza reflektovat závěry ex-post vyhodnocení strategie, jejíž platnost končí. Posouzení východisek (vnějších faktorů) by se mělo skládat z těchto částí:

- **Analýza současného stavu a vývoje** systému, na který je strategie zaměřena. Pokud se jedná o environmentální strategii, půjde o popis trendů stavu jednotlivých složek životního prostředí, hospodářských a společenských tlaků na životní prostředí a o formulaci hlavních

problémů (přetrvávajících i nově vznikajících), vše zaměřené na parametry, které má nově vznikající strategie řešit.

- **Posouzení hospodářského, společenského a politického vývoje** ve vztahu k subjektu strategie. Analýza posuzuje prostředí, ve kterém bude strategie implementována a které představuje vnější ovlivňující faktory pro plnění cílů. Zabývá se otázkami: jaký je vývoj HDP, jaká je struktura tvorby HDP, jaké jsou trendy v územním rozvoji a bydlení nebo jak se vyvíjí spotřební chování domácností.

Analýzu vnějších faktorů strategie je doporučeno zpracovávat pro každý nový strategický dokument, i při aktualizaci již platného dokumentu<sup>1</sup>.

Součástí přípravy nové strategie případně aktualizace stávající strategie by měla být i **řešení souvisejících strategických dokumentů**.

Cílem tohoto kroku je identifikovat a popsat související strategické dokumenty uvnitř resortu životního prostředí i mimo něj, zejména pokud jde o identifikaci synergií, duplicit a eventuálně i kontradikcí mezi strategiemi. Toto posouzení, které je zvláště relevantní v případě průřezových strategií, je možné zpracovat na úrovni prioritních oblastí, cílů a v případě potřeby u jednotlivých opatření. Výsledek evaluace je popis „strategického prostředí“, ve kterém evaluace vzniká, což je cenný podklad pro tvorbu návrhu strategie a zvýšení efektivity její budoucí implementace.

V případě identifikace duplicit se sektorovými strategickými dokumenty (např. zemědělství, doprava) je vhodné tyto cíle, resp. opatření v environmentální politice již dále neuvádět, ale pouze na ně odkazovat. Nastavení těchto opatření v sektorových politikách je předmětem meziresortní spolupráce.

### 3.2. Evaluace struktury

Správná formulace vize strategie, priorit, strategických a specifických cílů a jejich ucelený systém je zásadním ovlivňujícím faktorem pro zpracování implementační části dokumentu a pro vlastní efektivitu implementace strategie. Evaluace struktury odpovídá na tyto hlavní otázky:

- Je struktura priorit a cílů ucelená a logická a plní účel strategie? Nejsou mezi prioritami duplicita nebo kontradikce?
- Je na základě vstupní analýzy struktura priorit komplexní a aktuální? Nejsou některé zásadní aspekty opomíjeny nebo naopak nejsou ve strategii redundantní priority, řešící již neaktuální (neexistující) problémy?

Základní součástí struktury návrhové části strategie jsou **cíle**, které definují výsledný stav nebo vývoj sledovaných parametrů strategie k určitému časovému horizontu (nejlépe ke konci platnosti strategického dokumentu, nebo jeho fáze). Vlastní cíle nezahrnují proces a způsob, jakým má být cíle dosaženo, to je součástí implementační části dokumentu. Cíle jsou ve strategii uspořádány hierarchicky, Obrázek 3.1.

<sup>1</sup> Při evaluaci SPŽP a NAP AZK tato analýza však zpracována nebyla, neboť je připravována jako jeden z podkladových materiálů pro potřeby aktualizace těchto dokumentů, včetně identifikace bílých míst stávající politiky.

Při hodnocení cílů platí, že cíl hierarchicky nadřazený cíl je hodnocen dle plnění cílů nižší hierarchické úrovně. Požadavky pro formulaci cílů se proto v jednotlivých úrovních liší. Zatímco u globálního a strategických cílů je obvyklá a žádoucí značná míra deklaratornosti a obecnosti, u specifických cílů je důležitá měřitelnost, protože na základě jejich plnění se úspěšnost strategie hodnotí.

Na první (nejvyšší) hierarchické úrovni se nachází **vize**, případně také globální cíl, pokrývající účel, proč strategie vzniká. Tato vize by měla být jediná a široce formulovaná. Je podkladem pro nastavení strategických cílů, na základě jejichž plnění je vize hodnocena.

Příklad vize: Zajistit zdravé a kvalitní životní prostředí v ČR, přispět k efektivnímu využívání zdrojů a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí.

Na druhé hierarchické úrovni leží **strategické cíle**, priority dokumentu. Kvůli systematizaci a přehlednosti strategie mohou být strategické cíle dále klasifikovány a rozděleny dle tematických oblastí (např. dle složek životního prostředí), kterými se strategie zabývá.

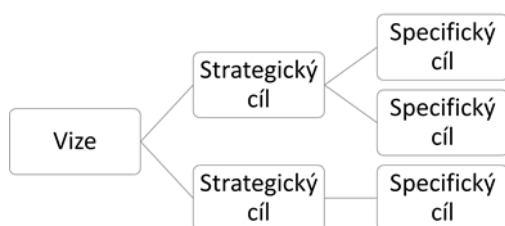
Příklad strategického cíle (box): Zlepšit kvalitu ovzduší v sídlech a snížit tak dopady znečištění ovzduší na lidské zdraví

**Specifické cíle** konkretizují (kvantitativně nebo kvalitativně), co je potřeba dosáhnout, aby byl strategický cíl splněn. Specifické cíle by měly plnit SMART kritéria, viz kapitola 3.3.

Příklad specifického cíle: Snížit agregované emise skleníkových plynů o 32 Mt CO<sub>2</sub> ekv. do roku 2020 vůči stavu v roce 2005.

Postup plnění specifických cílů je rozpracován v implementační části dokumentu v podobě opatření, jednotlivých úkolů a specifikace využití nástrojů politiky. Evaluaci této části strategického cyklu je věnována kapitola 4.

### Obrázek 3.1 Hierarchická struktura cílů



### Posuzované aspekty při evaluaci struktury:

1. Komplexita a aktuálnost: Pokrývají strategické cíle všechny problémy, které se vztahují ke globálnímu cíli a které byly identifikovány ve vstupní analýze? Jsou strategií pokryty všechny i nově vznikající problémy? Byla identifikována v rámci strategie bílá místa, slabé signály případně divoké karty vývoje?

- Hierarchická struktura: Je zařazení cílů v hierarchické struktuře správné, tj. cíl nižší hierarchické úrovně konkretizuje a rozvíjí cíl nižší hierarchické úrovně? Přispívají specifické cíle k plnění odpovídajícího strategického cíle a nemají vztah k jiným strategickým cílům?
- Vztahy mezi cíli: Existují synergické efekty mezi cíli (naplňování jednoho cíle podporuje plnění jiného), nebo naopak negativní zpětné vazby (plnění jednoho cíle působí proti plnění jiného)? V případě synergií jde o žádoucí stav, avšak cílům, jejichž plnění působí proti sobě, je třeba se vyvarovat (úpravou jednoho nebo obou cílů).  
Posouzení interakce specifických cílů je možné provést např. formou matice interakcí (Tabulka 3.1, Tabulka 3.2).

**Tabulka 3.1 Příklad části matice interakcí cílů pro specifický cíl SPŽP 1.1.1**

	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	+	0
Je ovlivňován	X	+	+	+	0	0	+	0	0	0	+	0	0	0	0	+	+	0	+	+	0	0	0	+	0	+	0	+	+	+	

**Tabulka 3.2 Zdůvodnění nejvýraznějších identifikovaných interakcí pro cíl SPŽP 1.1.1**

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 retenční schopnost 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.

### 3.3. Evaluace specifických cílů

Ke kvalitativnímu posouzení cílů je doporučeno použít soubor mezinárodně používaných evaluačních kritérií SMART. Podobně jako u modifikovaných souborů (SMARTER, DUMB, KARAT aj.) je výklad



jednotlivých kritérií do určité míry flexibilní a je možné je přizpůsobit charakteru a potřebám daného dokumentu (Tabulka 3.3).

**Tabulka 3.3. Soubor evaluačních kritérií SMART, vybraná kritéria pro tuto metodiku zvýrazněna**

Kritérium	Hlavní výklad	Alternativní výklady
S	<b>Specific – konkrétní</b>	Significant – významný, Stretching – posouvající, Simple – jednoduchý
M	<b>Measurable – měřitelný</b>	Meaningful – smysluplný, Motivational – motivující, Manageable – zvládnutelný
A	<b>Achievable – dosažitelný</b>	<b>Appropriate – vhodný</b> , Attainable – dosažitelný, Agreed – odsouhlasený, Assignable – zadatelný, Ambitious – ambiciózní, Aligned – sladěný
R	<b>Realistic – realistický</b>	Relevant – odpovídající, /Results-focused/Results-oriented – zaměřený na výsledek, <b>Resourced – pokrytý zdroji</b> , Rewarding – přínosný
T	<b>Time-bound – časově vymezený</b>	Time-oriented – časově orientovaný, Time framed – zasazený do časového rámce, Timed – termínovaný, Time-based – založený na čase, Time-Specific – konkrétní v čase, Timetabled – načasovaný, Time limited – časově omezený, Trackable – dohledatelný, Tangible – hmatatelný

Pro účely hodnocení dokumentů v oblasti životního prostředí byly identifikovány tyto kvalitativní vlastnosti cílů:

**S – SPECIFIC** 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** 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** značí vhodnost a přijatelnost, zda cíl zapadá do celkového konceptu strategie a přispívá k naplňování nadřazených cílů a účelu strategie.

**R – RESOURCED** – označuje dostupnost kapacit a zdrojů pro plnění cíle. Konkrétně jde o institucionální zajištění, existující opatření a finanční zdroje.

**T – TIME-BOUND** 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. Vyhodnocení SMART vlastností specifických cílů je možné zpracovat buď jednotlivě pro každé hodnocené kritérium, jak bylo zpracováno pro potřeby evaluace SPŽP a NAP AZK (Tabulka 3.4).

Tabulka 3.4 Příklad hodnocení SMART vlastností specifického cíle SPŽP 1.1.1

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

Alternativním přístupem je integrovat dílčí hodnocení dle jednotlivých kritérií do jedné výsledné hodnoty formou výpočtu aritmetického průměru dílčích bodových hodnocení. V případě potřeby je možné jednotlivým kritériím přiřazovat různé váhy a počítat vážený průměr, a to ve vazbě na charakter strategického dokumentu. Interpretace takto vypočteného SMART hodnocení specifického cíle by byla následující:

SMART < 1,5	cíl nespĺňuje SMART kritéria, jeho formulaci je nutné přepracovat
SMART 1,51–2,5	cíl splňuje SMART kritéria částečně, je možné ho použít, ovšem je vhodné provést jeho revizi s ohledem na nejhůře hodnocené SMART vlastnosti
SMART > 2,51	cíl je zcela v souladu se SMART kritérii a je vhodné ho ve strategickém dokumentu použít

Detailní specifikace škály pro jednotlivé vlastnosti vybraného souboru kritérií SMART a příklady bodového hodnocení cílů SPŽP 2012–2020 dle jednotlivých vlastností jsou uvedeny v Příloze 1.

Evaluační technikou aplikovatelnou ve fázi ex-ante je i identifikace, popis a zhodnocení **vedlejších mimotržních efektů** implementace strategie a jejích jednotlivých cílů. Jedná se o vedlejší nezamýšlené efekty, které nejsou přímo cílem implementace strategie, ale jsou s její implementací spojeny. Tyto efekty mohou být pozitivní i negativní a jejich významnou vlastností je, že zasahují i systém, na který strategie není cílena (např. efekt environmentální strategie na ekonomiku a sociální oblast).

Při evaluaci environmentálních politik doporučujeme v rámci expertního posouzení zhodnotit tyto kategorie vedlejších efektů:

- **zranitelnost vůči projevům změny klimatu**

Zranitelností je míněna 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 resistance, 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**, které se dále člení dle jejich typů na
  - regulační ekosystémové služby (regulace klimatu, vodního režimu, regulace šíření nemocí, kvality vody apod.)
  - zásobovací ekosystémové služby (tvorba zdrojů – potrava, voda, dřevo a vláknina, paliva)
  - kulturní ekosystémové služby (estetické, rekreační, vzdělávací, duchovní)
  - podpůrné ekosystémové služby (oběh živin, tvorba půdy, primární produkce)
- **národní hospodářství, 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 odrážejí 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 spojen s negativním vlivem na jiný (např. ekonomický).
- **lidské zdraví**

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.

Hodnocení vedlejších mimotržních efektů je možné provádět ex-ante i ex-post. Pro potřeby vyhodnocení zranitelnosti vůči změně klimatu je vhodným metodickým nástrojem sada indikátorů zranitelnosti. Pro rámec kvalitativního zhodnocení vedlejších mimotržních efektů byla použita tříbodová škála (Tabulka 3.5).

**Tabulka 3.5 Vyhodnocení vedlejších mimotržních efektů plnění cíle**

Efekt	Hodnocení
Zranitelnost ČR vůči změně klimatu	Pozitivní dopad
Ekosystémové služby – regulační	Pozitivní dopad
Ekosystémové služby – zásobovací	Bez dopadu
Ekosystémové služby – kulturní	Bez dopadu
Ekosystémové služby – podpůrné	Bez dopadu
Zdraví lidí	Negativní dopad
Majetek občanů, infrastruktura	Negativní dopad

## 4. Evaluace implementace strategie

Implementace (realizace, provádění) strategie je proces, který směřuje k plnění stanovených strategických cílů. Evaluace v této fázi strategického cyklu vypovídá o tom, jakým způsobem jsou cíle operacionalizovány (plněny, uchopeny), nikoliv zda a do jaké míry jsou plněny (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?<sup>2</sup>

Evaluace implementace strategie sestává ze čtyř navazujících kroků:

- a. **Identifikace vstupů politiky, tj. implementační struktury**
  - i. zejména identifikace institucionálních a odborných kapacit, finančních vstupů a stanovení gescí
- b. **Hodnocení implementačních procesů (resp. implementace opatření), které odpovídá na 3 hlavní otázky a má zjistit, zda jsou jednotlivá opatření implementována a pokud ne tak proč:**
  - i. Zda a jak jsou implementační procesy popsány? Jsou popsány dostatečně? (např. pro účely popisů pracovních náplní či postupů práce)
  - ii. Jak jsou implementační procesy řízeny, kdo se na řízení procesů podílí a je jednoznačně a správně stanovena odpovědnost (gesce) za implementaci, případně je potřeba změna odpovědnosti (gesce)?
  - iii. Jak je možné procesy zlepšit, optimalizovat?
- c. **Hodnocení efektivity opatření, které odpovídá na 2 hlavní otázky:**
  - i. Jaká je věcná efektivita opatření – tj. podporují plnění cílů?
  - ii. Jaká je ekonomická efektivita (hospodárnost) opatření? (s využitím analýzy efektivity nákladů CEA)
- d. **Hodnocení využití nástrojů pro implementaci strategie, resp. politiky**
  - i. Jaké nástroje byly nasazeny a v jakém rozsahu?
  - ii. Bylo nasazení těchto nástrojů efektivní?

Všechny výše uvedené oblasti musí být jednoznačně popsány tak, aby bylo možno případně identifikovat a předcházet problémům a budoucím konfliktům zájmů v oblasti životního prostředí,

<sup>2</sup> Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014–2020. MMR ČR, Praha 2014.

duplicitním aktivitám a procesům. Okolnosti, které by se měly brát při implementaci v úvahu je, kolik aktérů se podílí na implementaci určité politiky. S růstem jejich počtu roste i pravděpodobnost střetů zájmů a nutnost zdlouhavých vyjednávání a neefektivních činností

#### 4.1. Identifikace vstupů politiky

Implementace strategie probíhá prostřednictvím implementační struktury, zahrnující zapojené instituce (kapacity), nastavené zodpovědnosti (gesce), administrativní, správní a legislativní procesy a finanční vstupy. Implementační struktura tak představuje zdroje politiky, prostřednictvím kterých se realizují zvolená opatření, tj. aktivity a procesy vedoucí k naplňování cílů.<sup>3</sup> Identifikace implementační struktury provedená na základě vstupní analýzy, resp. dotazníkového šetření zahrnuje zejména<sup>4</sup>:

- i. identifikaci aktérů vstupujících do procesu implementace (iniciátoři, tvůrci, realizátoři a adresáti politiky – instituce, občané aj.)
- ii. identifikaci vztahů mezi jednotlivými aktéry
- iii. identifikaci odpovědnosti (gescí) příslušných aktérů
- iv. identifikaci personálního, resp. administrativního zajištění (kolik je na implementaci alokováno zaměstnanců, resp. pracovních úvazků v rámci jednotlivých aktérů, jaká je jejich kvalifikace)
- v. identifikaci zdrojů financování implementace

Kompletní identifikace všech potřebných zdrojů politiky, resp. jejích jednotlivých opatření, provedená ve fázi přípravy návrhu dokumentu (jeho implementační části), je důležitým faktorem ovlivňujícím budoucí efektivitu implementace dokumentu. Evaluace vstupů politiky by měla odpovědět zejména na tyto otázky:

- Jaké **instituce** se zapojí do implementace opatření? Jaká bude funkce jednotlivých organizací (regulátor, administrátor, odborná podpora) při implementaci, kdo bude gestor, tj. zodpovědná instituce zajišťující koordinaci aktivit směřujících k plnění opatření?
- Jaká bude **personální náročnost** implementace opatření v rámci těchto institucí
- Vyžaduje implementace opatření přijetí **nové legislativy**? Pokud již legislativa existuje, bude nutné ji novelizovat?
- Jaké budou **finanční požadavky**, jaký je odhad finančních výdajů jednotlivých aktérů, kteří se budou na implementaci opatření podílet? Jaké budou **zdroje financování** opatření (např. státní rozpočet, operační programy apod.)

Evaluace umožní ex-ante posoudit poměr mezi efektem implementace (tj. cíli politiky) a jeho náročností (institucionální, personální, finanční). Porovnáním s předpokládanými dostupnými zdroji




<sup>3</sup> Dle <http://www.inesan.eu/predmet-evaluaci> [Citace k 15.6.2018].

<sup>4</sup> Miloš Vrlík. *Analýza procesu implementace vybraného veřejného projektu (diplomová práce)*. Masarykova univerzita, Brno, 2007.

je možné stanovit reálnost plnění cílů ještě před přijetím dokumentu. Je samozřejmě žádoucí, aby strategie neobsahovala nereálné cíle a nevytvářela nereálná očekávání

Příklad evaluace vstupů pro implementaci opatření, kterou je možné provádět i ex-post případně v rámci průběžného zhodnocení, je uvedena v tabulce (Tabulka 4.1). Pro kvalitativní ex-post zhodnocení je použito tříbodové škály.

**Tabulka 4.1** Hodnocení implementace opatření SPŽP 1.1.1.1 dle jednotlivých hledisek

Kritérium	Hodnocení	Zdůvodnění
Personální a institucionální kapacity		Správci vodních toků, popř. další výše zmiňované instituce disponují kompetentními kapacitami k nastavení a doplnění chybějících kroků včetně monitoringu.
Legislativa		RSV byla do české legislativy (vodního zákona) transponována.
Financování		Aktualizace plánů povodí je financována v rámci běžné činnosti z rozpočtu MZe, MŽP a státních podniků povodí.

## 4.2. Hodnocení implementačních procesů

Jedním ze základních přístupů k evaluaci implementace je **evaluace procesů**. Postup a forma analýzy procesů se vždy musí odvíjet od konkrétní potřeby a konkrétní situace organizace. Při analýze procesů lze postupovat od analýzy jednotlivých procesů (tzv. popisy procesů či modely jednotlivých procesů) a jít odspoda-nahoru nebo při komplexní analýze procesů využít tzv. mapu procesů. Mapa procesů přehledně člení všechny implementační procesy a činnosti, které jsou obvykle členěny dle přidávané hodnoty v organizaci na hlavní procesy, řídicí procesy a podpůrné procesy. Výsledkem procesní analýzy může být (v závislosti na použité metodice a nástrojích) obyčejný textový popis nebo sofistikovaný procesní model se zobrazením všech závislostí (kdo, co dělá, jaká data vznikají, jaké technologie se používají atd.)<sup>5</sup>.

Pro potřeby pilotní evaluace SPŽP a NAP AZK podrobná procesní analýza nebyla dle pokynů příjemce provedena, byla však dána doporučení pro optimalizaci procesů k implementaci jednotlivých opatření.

Pro zpracování procesní analýzy je zásadní **nastavení sběru dat** od všech aktérů, kteří se na implementaci opatření podílejí. Sběr dat může probíhat formou vyplnění dotazníku, verifikovaného řešitelským týmem, kteří jednotliví garanti opatření vyplní, případně i formou řízeného rozhovoru.

### Kategorie zjišťovaných dat

<sup>5</sup> Dle <https://managementmania.com/cs/analiza-procesu-procesni-analyza> [Citace k 15.6.2018].

- Jaká byla míra implementace opatření v hodnoceném období. Jedná se o self-evaluaci v bodové škále 1–4 (ve škále neplněno – plněno částečně – plněno průběžně – splněno), dle jednotlivých kritérií, celkové bodové hodnocení opatření je jejich aritmetickým průměrem. Kritéria pro posouzení plnění opatření jsou následující:
  - o Bylo zapojení institucí do implementace v souladu s původním plánem? Jaká byla jejich spolupráce? Plnil gestor roli koordinátora opatření?
  - o Jaké byly výsledky opatření a dílčích úkolů v rámci něho stanovených? Jsou tyto výsledky v souladu se strategickým dokumentem?
  - o Probíhalo čerpání finančních prostředků dle původního plánu? Vyskytly se problémy ve financování?
- Jaké konkrétní aktivity (projekty) byly v rámci opatření během hodnoceného období realizovány. Není třeba uvádět, pokud je to z formulace opatření ve strategickém dokumentu zcela zřejmé. Konkretizace opatření, která jsou v řadě případů formulována pouze obecně a vágně, je nezbytná pro přiřazení aktivit prováděných v rámci opatření ke zdrojům financování.
- Z jakých zdrojů byla implementace opatření financována (specifikace finančních zdrojů a finančního čerpání: operační programy a v rámci nich jaké prioritní osy a cíle, státní rozpočet, územní rozpočty apod.). Cílem v této fázi není získat informace o objemu čerpaných prostředků pro opatření, ale asociovat opatření se zdroji financování a dotačními programy.
- Jaké nástroje ochrany životního prostředí byly pro implementaci opatření použity? Bude využito pro vyhodnocení použití a efektivity nástrojů (viz následující kapitola).

### 4.3. Evaluace efektivity opatření

Při evaluaci efektivity opatření je třeba zohlednit principy 3E, tj. 3 hlavní evaluační kritéria Effectiveness – Efficiency – Economy (účelnost – účinnost – úspornost) + případně užitečnost a udržitelnost (tj. principy 5U).<sup>6</sup>

**Účelnost / Effectiveness** hodnotí, zdali realizovaná opatření splnila svůj účel, tedy zda a v jaké míře byly naplněny cíle dokumentu, zda dosažené výsledky přispěly k těmto cílům a jakých výsledků se dosáhlo. Účelnost tedy poměřuje skutečnost (výstupy a výsledky dosažené pomocí intervencí) se stanovenými cíli (evaluační otázka: Byl splněn stanovený cíl? Do jaké míry byl cíl naplněn?).

**Účinnost / Efficiency** posuzuje poměr zdrojů (vynaložených prostředků, času a práce) vůči stanoveným cílům dokumentu (princip „best value for money“). Hodnotí se, zda opatření přispívala k nejlepšímu dosažení cílů / výsledků při daném objemu prostředků, nebo zda bylo možné vstupy

<sup>6</sup> Metodický pokyn pro evaluaci v programovém období 2014–2020. MMR ČR, Praha 2014.

(finanční prostředky, práce a čas) vynaložit účinněji (evaluační otázka: Mohlo být při daných vstupech dosaženo lepšího / vyššího výstupu?).

**Úspornost (Hospodárnost)** / Economy posuzuje, zda daného výsledku bylo možno dosáhnout při nižších vstupech. Kritérium se vztahuje k minimalizaci nákladů na dosažení cíle, resp. výsledku. V rámci posouzení hodnotíme vstupy v návaznosti na výstupy a výsledky, přičemž výstupy jsou fixní (neměnné) a mění se vstupy (tj. finanční prostředky) (evaluační otázka: Bylo výstupu dosaženo za cenu v místě a čase obvyklou?).

Případně:

**Užitečnost / Utility** hodnotí, zda byla opatření zaměřena smysluplně z hlediska potřeb společnosti a cílových skupin v souladu se současnými socioekonomickými potřebami příjemců nebo oblastí (evaluační otázka: Bylo / je toto opatření skutečně prospěšné? Mohla být řešena potřeba jiným způsobem? Nevzniklo více negativních efektů než přínosů?

**Udržitelnost / Sustainability** se vztahuje k tomu, zda dané opatření dosáhne / dosáhlo cíle jen dočasně nebo trvale (evaluační otázka: Existují předpoklady, že budou výstupy a výsledky opatření zachovány i po ukončení realizace opatření?)

## Postup evaluace opatření

### 1. Výběr a klasifikace opatření

Opatření budou dále rozdělena pro potřeby hodnocení následovně:

- *přímá opatření (1. řádu)*, která přímo ovlivňují alespoň jeden z cílů strategie
- *nepřímá opatření (2. řádu)*, které mají potenciál ovlivnit alespoň jeden z cílů strategie, ovšem přes mechanismy, které strategický dokument neupravuje
- *podpůrná opatření (3. řádu)*, která vytvářejí vhodné podmínky podporující plnění cíle, ovšem neovlivňují jeho plnění přímo ani nepřímo.

### 2. Rozdělení opatření do klastrů dle zdrojů financování a resortů

S ohledem na charakter finančních dat není možné hodnotit finanční efektivitu opatření jednotlivě, ale ve skupinách vytvořených dle veřejných zdrojů financování. Jedna skupina opatření může být financována z více zdrojů, v tom případě budou objemy prostředků pro tyto zdroje vyčísleny zvlášť.

### 3. Získání finančních dat

Data o objemech podpory pro dotační tituly identifikované v kroku 2 budou získána od administrátorů dotačních programů, státních fondů a institucí zodpovědných za správu veřejných rozpočtů. Jedná se zejména o následující zdroje financování:

- Evropské fondy (zejména Fond soudržnosti a Evropský fond pro regionální rozvoj) prostřednictvím operačních programů (např. OPŽP, PRV, OPR, OPD, IROP) – čerpané částky v jednotlivých prioritních osách a globálních, resp. specifických cílech či oblastech podpory
- Finanční mechanismy EHP a Norska
- Program LIFE






- Národní programy financované z prostředků, resp. příjmů státního rozpočtu a dále Státního fondu životního prostředí aj. fondů (např. Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond a další)
  - o Národní program Životní prostředí (v členění na 7 prioritních os)
  - o Program péče o krajinu
  - o Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny aj.

Zdrojem informací jsou zejména výroční/závěrečné zprávy programů či závěrečné vyhodnocení akcí prováděné SFŽP ČR, resp. podrobné databáze programů s konkrétními informacemi za jednotlivé projekty a dosažené výsledky (cílové vs. dosažené hodnoty projektových indikátorů) a vynaložené zdroje (resp. celkové způsobilé výdaje). Kromě tohoto zdroje informací o objemu veřejných zdrojů prostředků vynaložených na ochranu ŽP jsou k dispozici údaje o výdajích v rámci rozpočtové skladby MF ČR, kde se dlouhodobě sledují prostředky poskytované prvotně za účelem tvorby a ochrany ŽP. Tato rozpočtová skladba má několik úrovní, z hlediska ochrany ŽP je podstatná skupina 3, oddíl 37 a příslušné pododdíly a paragrafy.<sup>7</sup>

#### 4. Vyhodnocení míry implementace opatření

Míra implementace opatření, tj. poměr mezi skutečnou realizací aktivit a kroků vůči plánu stanoveným strategickým dokumentem, bude posouzena v rámci sběru dat pro jednotlivá opatření, a to v třibodové stupnici.

Tabulka 4.2 Škála hodnocení implementace opatření SPŽP a NAP AZK

-		Splněno/Plněno průběžně
-		Plněno částečně
-		Neplněno/Nesplněno po termínu

Za průběžně plněné je považováno opatření, které 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. Za splněný je považován jednorázový úkol, který končí jeho splněním (např. vypracováním strategie, přijetím legislativy). U částečně plněného opatření 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. Jako neplněné jsou klasifikovány úkoly, u kterých nebyla implementace vůbec zahájena případně probíhá zcela neefektivně. U opatření nesplněných po termínu nebyl k termínu plnění registrován požadovaný výsledek a efekt opatření byl nulový, případně téměř nulový.

<sup>7</sup> P. Šauer a kol. *Hodnocení efektivnosti implementace environmentálních politik*, CENIA, Praha, 2009. ISBN 978-80-85087-80-2.

## 5. Vyhodnocení efektivnosti opatření

Hodnocení bude prováděno prostřednictvím souboru finančních (input) indikátorů, kdy je nejčastěji využíván objem finančních prostředků. Každé skupině opatření budou dle identifikovaných zdrojů financování přiřazeny konkrétní částky čerpání z jednotlivých zdrojů dle získaných finančních dat. Vyčíslení objemu finančních prostředků pro jednotlivá opatření není vzhledem k charakteru finančních dat možné, navíc tato míra podrobnosti není pro vyhodnocení efektivity implementace účelná.

### **Ekonomická efektivnost (hospodárnost) opatření**

U kvantifikovatelných cílů, pro jejichž plnění jsou dostupná data před a po implementaci daného strategického dokumentu, je možné ekonomickou efektivitu opatření vyhodnotit pomocí metodiky Analýzy efektivnosti nákladů (Cost Effectiveness Analysis, CEA), který srovnává náklady v monetárních jednotkách s přínosy ve fyzických jednotkách:

$$E = \frac{\sum Fi}{\Delta X}$$

Kde

$\sum Fi$  je celkový objem vynaložených prostředků k implementaci opatření vztahujících se k tomuto cíli a  $\Delta x$  změna parametru  $x$  (např. emise  $NO_x$ ) v hodnoceném období platnosti strategického dokumentu.

Efektivita je vyjádřena ve finančním objemu na jednotku cílového parametru, např. mil. CZK/ kt emisí  $NO_x$ .

## 6. Agregace a syntéza dat

Data ukazatelů efektivity opatření budou agregována za jednotlivé prioritní oblasti strategického dokumentu, strategické cíle a typy opatření. Pro každou uvedenou skupinu bude vyčíslen celkový objem vynaložených prostředků, vyhodnocena míra implementace opatření a environmentální a ekonomická efektivita opatření.

## 7. Vyhodnocení dat a závěrečná doporučení

Na základě získaných a zpracovaných dat bude provedeno souhrnné vyhodnocení efektivity opatření daného dokumentu, a to v následující struktuře:

- Kolik % opatření v jednotlivých prioritních oblastech dokumentu se podařilo implementovat zcela, kolik % zčásti a kolik % vůbec nebo téměř vůbec?
- Jaký byl vynaložený objem finančních prostředků pro implementaci opatření v jednotlivých prioritních oblastech a za celý strategický dokument?
- Jaký objem finančních prostředků byl vynaložen efektivně v rámci jednotlivých prioritních oblastí, jaký objem (%) zčásti efektivně a jaký objem neefektivně.
- Jaký typ opatření je nejvíce efektivní z pohledu plnění stanovených cílů?
- Která prioritní oblast je finančně nejnáročnější na implementaci, ve které oblasti je implementace nejefektivnější.
- Návrh prioritizace opatření dle získaných výsledků a aktualizace implementace, tj. eliminace neefektivních opatření.

### 4.4. Evaluace využití nástrojů politiky

Dalším hlediskem při evaluaci implementace strategie je využití nástrojů, pomocí kterých jsou opatření strategie realizována.

#### Klasifikace nástrojů

- ekonomické nástroje – dělení dle způsobu působení na regulovaný subjekt
  - o nástroje pozitivní stimulace – finanční podpory (dotace, subvence, granty), zvýhodněné půjčky, úhrady úroku, kompenzace, daňová zvýhodnění
  - o nástroje negativní stimulace – poplatky, odvody (za znečištění ovzduší, za ukládání odpadu, správní poplatky), úhrady, daňová znevýhodnění, spotřební daně, ekologická daňová reforma
  - o tržně orientované ekonomické nástroje – vytvářejí trh, který napomáhá snižování negativních dopadů na životní prostředí – obchodovatelná emisní povolení (EU-ETS), environmentální pojištění, zálohové systémy (depozitně refundační systémy), ekologické značení výrobků
- ekonomické nástroje – dělení dle formy
  - o platební nástroje – daně, poplatky, cla, cenové úhrady
  - o fondy – státní a jiné veřejné fondy, finanční jistoty (kauce), zelené investiční fondy

- environmentální pojištění
  - zálohové systémy
  - trhy s obchodovatelnými kvótami a limity
  - výdaje z veřejných rozpočtů
  - nepřímé finanční podpory
- administrativně-právní (legislativní) nástroje
    - z hlediska obsahu – zákazy, příkazy, povolení, omezení, souhlasy, standardy, ochrana
    - z hlediska formy – právní předpisy, správní akty, smlouvy, certifikace
  - sankční nástroje – slouží k prosazení (vymahatelnosti) administrativně právních nástrojů, ze kterých se v některých klasifikacích vyčleňují; důsledkem porušení právní povinnosti je vznik deliktů odpovědnosti a uložení pokuty případně i trestní odpovědnost
  - koncepční (plánovací) nástroje – strategie, politiky, koncepce, projekty, výzkum a vývoj, územní plánování, SEA
  - institucionální nástroje – capacity building, tj. budování a rozvoj institucí, meziresortní spolupráce, víceúrovňový systém správy a spolupráce (centrální vs. regionální)
  - informační nástroje – monitoring, reporting, vytváření ICT infrastruktury, environmentální výchova a osvěta
  - dobrovolné nástroje – např. zavádění systému environmentálního managementu (EMAS), ekoznačky, Agenda 21, čistší produkce, ekodesign, dobrovolné dohody. Některé ekonomické nástroje je možné zařadit pod ekonomické (ekoznačka, EMAS, dobrovolné dohody)

Administrativně-právní nástroje, koncepční nástroje (včetně institucionálních) a sankční nástroje jsou označovány jako **nástroje přímého působení**, nedávají regulovanému subjektu varianty chování, působí přímo. Přímě působí i dobrovolně přijaté závazky, např. EMAS, ekoznačka, dobrovolné dohody. Ekonomické nástroje a informační nástroje patří mezi **nástroje nepřímého působení**.

Stejně jako v případě hodnocení efektivity opatření lze i v případě nástrojů vycházet z obecného principu, resp. metodiky 3E (resp. 5 U) představené v předchozí kapitole. Ta se soustřeďuje na hledání odpovědí na tři základní otázky:

1. Ovlivňuje nástroj chování subjektů žádoucím směrem? (otázka na environmentální účinnost)
2. Je nástroj implementován s minimálními náklady? (otázka na hospodárnost)
3. Dosahuje se prostřednictvím hodnoceného nástroje nejlepšího poměru mezi přínosy plynoucími z jeho aplikace a náklady na jeho implementaci? (otázka na efektivnost)

Na tyto otázky je třeba odpovědět zejména v případě ekonomických nástrojů, které v oblasti životního prostředí představují nejdůležitější skupinu nástrojů. Zde je kromě výše uvedených hlavních

otázek třeba odpovědět ještě na doplňkové otázky, s jejichž pomocí se hodnotí další kritéria efektivnosti těchto nástrojů (Tabulka 4.3 a Obrázek 4.1).<sup>8</sup>

**Tabulka 4.3 Přehled základních a doplňkových kritérií metodiky 3E**

Kritérium	Relevantní otázka	Charakter kritéria
Environmentální účinnost	Je aplikací daného nástroje dosaženo požadovaných cílů?	Základní
Hospodárnost	Je daný nástroj implementován s minimálními náklady?	Základní
Efektivnost	Je dosaženo nejlepšího poměru mezi přínosy a náklady?	Základní
Veřejné příjmy	Jaký objem veřejných příjmů generuje daný nástroj?	Doplňkové
Inovace	Jaké má implementace daného nástroje dopady na inovační aktivitu? Zrychluje ji, nebo zpomaluje?	Doplňkové
Dopady na podniky	Jaké dopady na konkurenceschopnost podniku přináší implementace nástroje?	Doplňkové
Dopady na domácnosti	Jaké sociální dopady (přerozdělování, chudoba) přináší implementace nástroje?	Doplňkové
Širší ekonomické efekty	Jaké dopady má implementace daného nástroje na makroekonomické veličiny?	Doplňkové

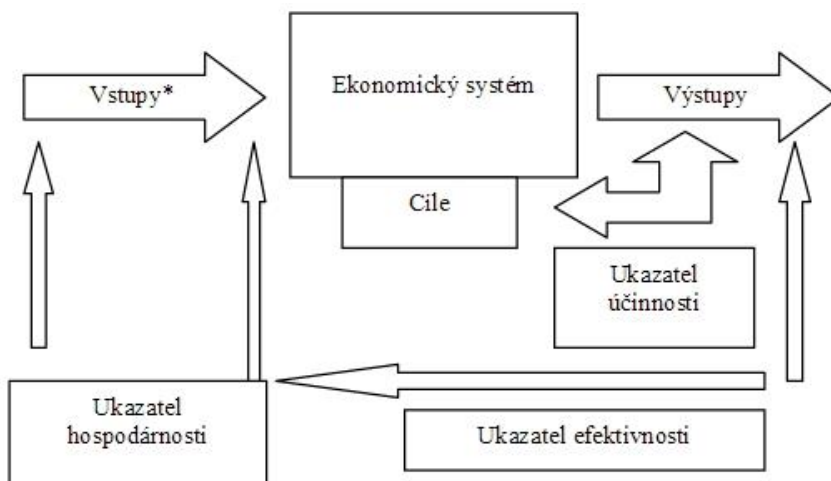
Zdroj: J. PAVEL, L. SLAVÍKOVÁ, J. JÍLKOVÁ, *Ekonomické nástroje v politice životního prostředí: drahé daně a nízká účinnost*

Pro potřeby uvedeného hodnocení nástrojů je třeba v rámci sběru dat získat informace o:

- objemu vynaložených prostředků a podpor, výše a struktury poplatků a daní (v případě ekonomických nástrojů),
- počtu a zaměření právních předpisů, smluv, certifikací (v případě administrativně-právní (legislativních) nástrojů)
- počtu a struktuře udělených pokut a jiných sankcí v rámci sankčních nástrojů
- počtu a zaměření strategií, politik, koncepcí aj. v rámci koncepčních nástrojů
- způsobu monitoringu, reportingu a zajištění EVVO v rámci informačních nástrojů
- počtu subjektů se zavedeným EMAS, počtu produktů s ekoznačkou aj. v rámci dobrovolných nástrojů.

<sup>8</sup> 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.

Obrázek 4.1. Model fungování ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí



Zdroj: J. PAVEL, L. SLAVÍKOVÁ, J. JÍLKOVÁ, *Ekonomické nástroje v politice životního prostředí: drahé daně a nízká účinnost*

Stejně jako v případě hodnocení implementačních procesů, resp. opatření může sběr dat probíhat formou vyplnění dotazníku, verifikovaného řešitelským týmem, kteří jednotliví garanti opatření vyplní, případně i formou řízeného rozhovoru.

## 5. Evaluace výstupů a dopadů strategie

V průběhu, resp. po skončení implementace strategie je v zájmu efektivity strategického řízení získat zpětnou vazbu o výstupech strategie, tj. co přinesla, vytvořila a změnila, zda byly cíle strategie splněny a jaké faktory plnění cílů ovlivnily. Přínos interim/ex-post evaluace spočívá v tom, že umožňuje posílit efektivitu dalších strategií, případně aktualizované strategie zaměřené na stejnou oblast v následujícím strategickém cyklu, a to prostřednictvím těchto účastníků strategického řízení:




- Zadavatelé strategie, političtí činitelé (Naplnila strategie zamýšlený účel? Byly finanční prostředky a další zdroje vynaloženy efektivně?)
- Experti podílející se na návrhu strategie (Bylo dosaženo předpokládaných efektů? Byla struktura priorit a cílů funkční?)
- Aktéři implementace strategie (Odpovídá výsledek strategie vynaloženým kapacitám a prostředkům na implementaci? Jak se na plnění cílů projeví nedostatky v implementaci?).

Evaluace výstupů (na rozdíl od metod popsanych v kapitole 4) nahlíží na implementaci jako black box a 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 stanových cílů a hlavním metodickým nástrojem pro ex-post evaluaci je **indikátor**.

Plnění cíle je v rámci evaluace strategických dokumentů vyjádřeno v této škále:

Tabulka 5.1 Škála hodnocení plnění cíle

	Cíl splněn
	Cíl plněn částečně, aktuálně cíl splněn není, ale trend směřuje k splnění cíle ke stanovenému horizontu
	Cíl není plněn a trend je nepříznivý

K podrobnějšímu hodnocení plnění specifických cílů se používají indikátory. **Indikátor** je agregovaný údaj vytvořený zpracováním primárních dat, jehož hlavní vlastností je vazba na účel, který indikuje. Dalšími vlastnostmi jsou:

- Zjednodušuje komplexní problémy
- Umožňuje srovnání
- Je k dispozici v různých hierarchicky uspořádaných úrovních agregace (indexy, core-set, specifické indikátory)

Indikátory by měly splňovat tyto požadavky, plnění těchto požadavků zároveň představuje kritéria pro jejich výběr:

- Reprezentativnost – jasný vztah k danému tématu, problému, území nebo časovému období
- Aktuálnost – popisuje aktuální jev nebo problém
- Významnost – popisuje jen významné parametry strategie s ohledem na plnění jejího účelu
- Jedinečnost – nedubluje jiné údaje, poskytuje unikátní informaci
- Srovnatelnost – umožňuje srovnání tím, že v rámci tematické skupiny je založen na datech z jednoho datového zdroje nebo na datech zpracovaných dle stejné metodiky
- Spolehlivost – je vědecky podložen, data k jeho sledování jsou spolehlivá
- Dostupnost dat – získávání dat je institucionálně a finančně pokryto, data jsou k dispozici ve větším časovém a územním pokrytí, nikoliv jen v rámci ad-hoc výzkumných projektů
- Vypovídací schopnost – indikátor je snadno interpretovatelný

Klasifikace indikátorů rozlišuje tyto hlavní typy:

- Deskriptivní indikátory popisují stav složek a úroveň zátěží životního prostředí – např. podíl území s překročenými emisními limity pro PM<sub>10</sub>, kvalita vody v tocích, odběry vody v energetice, emise z dopravy
- Indikátory souladu s politickými cíli (Policy Performance Indicators) – porovnávají aktuální stav se stanovenými cíli (stanovenými na národní i mezinárodní úrovni). Např. plnění národních emisních stropů, redukčních cílů pro emise GHGs. Typická interpretace – distance to target

- Indikátory ekoeфективности měří míru interakce mezi životním prostředím a člověkem (ekonomikou) – např. energetická a materiálová náročnost hospodářství, produkce komunálního odpadu na obyvatele/HDP. Dobře využitelné v mezinárodním srovnání
- Indikátory efektivity opatření a nástrojů měří účinnost přijatých opatření/nástrojů – např. efektivnost zavedení nízkoemisních zón ve městech, efekt poplatkových systémů apod.
- Indikátory kvality života jsou vysoce agregované indexy posuzující kromě environmentálního i další pilíře udržitelného rozvoje (např. ekologická stopa, index kvality života)

Postup evaluace:

### 1) Vytvoření sady indikátorů

Na základě výše uvedených kritérií jsou vybrány indikátory. Pro hodnocení cílů se použijí zejména deskriptivní indikátory, jejich počet by měl odpovídat počtu cílů. U komplexních dokumentů s velkým počtem cílů je vhodné vytvořit dvě hierarchické úrovně indikátorů:

- o Sadu klíčových indikátorů (tzv. core set) tvořený vybranými indikátory pro každý strategický cíl, počet indikátorů v core-setu by neměl přesahovat 20.
- o Sadu specifických indikátorů tvořících nadstavbu ke core-setu – maximálně 50 indikátorů pro strategický dokument. Deskriptivní indikátory specifických cílů je vhodné v rozšířené sadě doplnit indikátory ekoeфективности (které agregují informaci poskytnutou dílčími deskriptivními indikátory) a dále indikátory hnacích sil (popisujícími ekonomiku a hospodářské sektory) a dopadů na lidské zdraví

### 2) Vyhodnocení sady indikátorů. U indikátorů bude hodnocen jejich stav k začátku a ke konci platnosti strategie a hodnota indikátorů bude porovnána se stanovenými cíli. Dále bude vyhodnocen dlouhodobý vývoj, který je zásadním aspektem hodnocení, neboť většina procesů v životním prostředí, či v oblastech, kterého ho ovlivňují, má dlouhodobější charakter. Tam, kde to bude z hlediska konstrukce indikátoru, faktické věcnosti a dostupnosti dat relevantní, bude zpracováno i mezinárodní srovnání. Detailní hodnocení bude obsahovat grafy a data (často v regionální disagregaci) jejich interpretaci a nejistoty.

### 3) Syntéza výsledků hodnocení a formulace závěrů a doporučení. V souhrnném hodnocení bude na základě detailního hodnocení indikátoru pouze přidělena barva (zelená, oranžová, červená), která hodnotí pozitivně, ambivalentně nebo negativně stav, vývoj nebo mezinárodní srovnání daného indikátoru. Souhrnné hodnocení umožní vytvořit snadno pochopitelný přehled, který dá celkový obrázek výsledků implementace politiky.

Jako příklad využití indikátorů je možno uvést sadu indikátorů SPŽP a sada indikátorů zranitelnosti změně klimatu pro potřeby vyhodnocení SPŽP a NAP AZK. Hodnocení těchto indikátorů je součástí separátních dokumentů, do evaluace SPŽP a NAP AZK byla zařazena pouze tabulka s rámcovým vyhodnocením stavu, vývoje a v případě dostupnosti dat i pozice ČR v mezinárodním kontextu.

Tabulka 5.2 Příklad vyhodnocení indikátoru specifického cíle SPŽP 2.1.1

Kód	Název indikátoru	Vyhodnocení indikátoru (2017)
-----	------------------	-------------------------------



indikátoru		Stav	Vývoj	Mezinárodní srovnání
2.1.1	Agregované emise skleníkových plynů			

## 6. Přílohy

### 6.1. Alternativní pokročilé metodiky pro ex-ante a ex-post evaluaci

Následuje přehled pokročilých metod, které lze v rámci evaluace využít ale vyžadují značné nároky na personální a finanční zdroje i na kvalitu a komplexitu vstupních dat. Při evaluaci SPŽP a NAP AZK tyto metody nebyly využity.

#### 6.1.1. Alternativní pokročilé metody pro ex-ante evaluaci návrhu strategie

##### 6.1.1.1. Diagramy kauzálních smyček

Vhodnost volby specifických cílů a vztahy mezi nimi je možné posoudit pomocí diagramů kauzálních smyček (Causal loop diagramy CLD). Jedná se o evaluační metodiku, která umožňuje zaznamenat a zhodnotit relativně komplexní systémy a vzájemné vazby jednotlivých komponent těchto systémů<sup>9</sup>.

Diagram kauzálních smyček je nástrojem pro grafické znázornění a analýzu vzájemných vlivů proměnných. Umožňuje snadno pochopitelnou vizualizaci vzájemných vztahů a usnadňuje pochopení funkce a dynamiky komplexních systémů. Je možné vytvářet kvalitativní CLD, které popisují základní vztahy v systému, nebo kvantitativní, které propočítávají změnu systému na základě jeho dynamiky. Metodika poskytuje užitečné informace o negativních a pozitivních zpětných vazbách v systému a o případných synergiích a ambivalencích mezi cíli.

CLD tvoří síť smyček, které prezentují vztah mezi proměnnými v diagramu. Bez ohledu na sílu vztahů lze identifikovat smyčky, které systém posilují a posouvají mimo rovnováhu (tzv. reinforcing loops – pozitivní zpětnou vazbu) a smyčky které systém stabilizují a tlumí (tzv. balancing loops – negativní zpětnou vazbu, Obr. 6.1). Vztahy mezi proměnnými se vyjadřují znaménkem plus nebo minus a schematicky se poté záznam čte jako přímá či nepřímá úměra „čím více A tím více B“ nebo „čím více A tím méně B“ a volba úrovně detailu proměnných zahrnutých ve smyčce by měla odpovídat potřebě vyjadřování vztahu mezi nimi na této úrovni. Příliš detailní nebo příliš obecná formulace proměnných by pak znepráhlednila model.

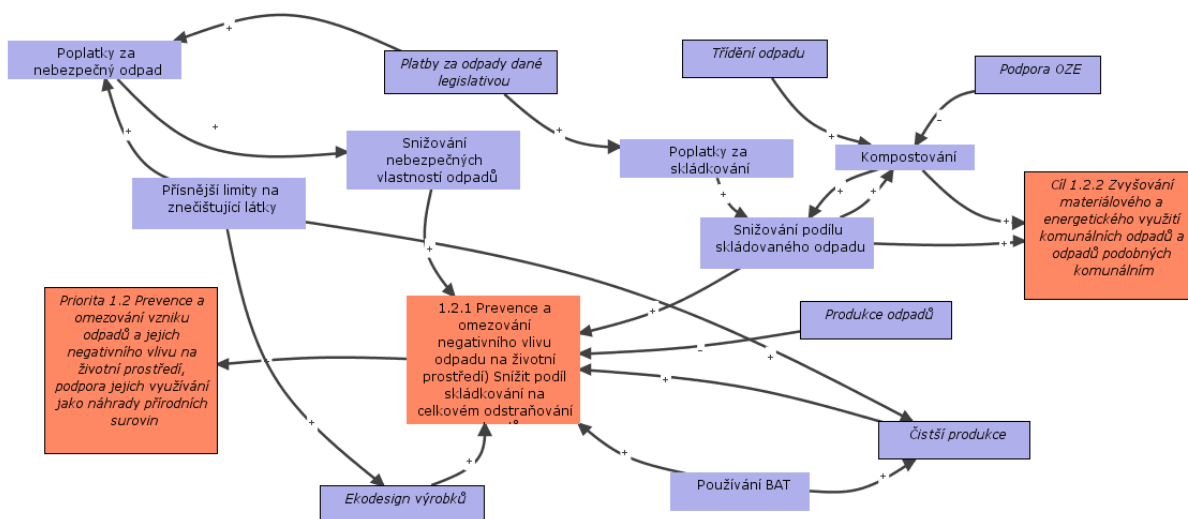
Postup využití CLD při hodnocení cílů ve strategických dokumentech

1. Analýza hierarchické struktury
  - Převést hierarchickou strukturu cílů do prostředí na tvorbu CLD
  - Doplnit strukturu cílů o opatření
  - Zanést do systému hierarchické vazby
  - Zanést do systému horizontální vazby mezi specifickými cíli a opatřeními
2. Tvorba kauzálních map
  - Přiřazení tagů, verifikace propojení v rámci struktury ad.
  - Identifikace posilujících se a vyvažujících se smyček

<sup>9</sup> Tyto podklady jsou výstupem projektu MESENFOR v rámci střednědobého vyhodnocení SPŽP a pro potřeby evaluace a aktualizace SPŽP a NAP AZK jsou k dispozici.

- Identifikace ambivalencí a kontradikcí
- 3. Formulace hodnocení a doporučení
  - Doporučení formulačních změn
  - Doporučení strukturálních změn
  - Slovní hodnocení a vysvětlení kontradikcí
  - Identifikace nových faktorů, které v dokumentu chybí
  - Revize stávajících a identifikace doplňujících vhodných indikátorů

Obrázek 6.1 Příklad kauzální mapy vztahů pro cíle a opatření SPŽP 2012–2020



### 6.1.1.2. Modely dílčí, resp. obecné rovnováhy

Cílem predikčních modelů obecně je srovnání dvou stavů systému (ekonomiky nebo dílčího trhu) před zavedením a po zavedení určité exogenní změny.<sup>10</sup> Obecně je tak cílem modelování srovnání stavu systému, kdyby k určité zvažované změně nedošlo (například politice změny světových cen komodit atp.), označováno jako „do-nothing“ nebo „business-as-usual“ scénář, se stavem systému za předpokladu, že by k uvažované změně došlo („do-something“). Rozdíl mezi těmito dvěma stavy je čistý efekt politiky neboli dopad zkoumané exogenní změny. Je potřebné zdůraznit, že výsledky pro oba stavy jsou výsledkem modelování, které jsou determinovány charakteristikami použitého modelu.

Obecně je možné rozlišit dva typy modelů, které mají své přednosti, ale i omezení. **Modely dílčí rovnováhy** jsou modely optimalizačními, které využívají inženýrské přístupy a při popisu systému využívají přístup zezdola nahoru („bottom-up“ přístupy). **Modely makro strukturální** (všeobecné

<sup>10</sup> Milan Ščasný a kolektiv, Modelování dopadů environmentální regulace, Sborník z konference, COŽP, Praha, 2010. ISBN 978-80-87076-15-6.

rovnováhy), které vycházejí více z ekonomické teorie, jsou více agregované a k popisu systému využívají přístupy ze shora dolů („top-down“).

Modely dílčí rovnováhy postrádají vzájemné závislosti mezi sektory a zpětné vazby se zbytkem ekonomiky. Na druhou stranu tyto modely umožňují detailnější modelování vybraného sektoru při využití různě agregovaných dat včetně různých omezení, která přibližují model realitě. V těchto modelech je daný systém (například energetika) popsán jako soubor technologií (k výrobě energie), včetně jejich technických (instalovaná kapacita, účinnost výroby, typ užitého paliva, nebo flexibilita výroby), ekonomických (položky nákladů a příjmů), tak environmentálních charakteristik (emise nebo spotřeba materiálů a energií na vyrobenou jednotku produkce). Cílem je nalézt takovou optimální množinu technologií, které povedou k naplnění předem definované poptávky po energiích při minimálních celkových nákladech nebo maximální hodnotě zisku nebo blahobytu.

Komplexní makro-strukturní modely se zabývají ekonomikou jako celkem, což umožňuje zachycení vztahů mezi jednotlivými sektory ekonomiky a interakce poptávek a nabídek vzešlých z cenových změn. Predikce dopadů politik na makroekonomické agregáty jsou však získány za cenu zobecnění a agregace. To neumožňuje zachytit strukturu např. energetického sektoru a možné změny v něm s takovou přesností a v detailu, jako to umožňují „bottom-up“ modely dílčí rovnováhy. „Top-down“ přístupy využívají buď modely všeobecné rovnováhy (CGE) nebo makro-ekonometrické modely.

Příkladem je CGE model pro zkoumání ekonomických dopadů ekologické daňové reformy spočívající ve vyšším zdanění energií a/nebo emisí znečišťujících látek (resp. zvýšení uhlíkové daně, zvýšení emisních poplatků nebo jejich kombinace). Model může analyzovat různé instrumenty regulace, konkrétně daně na energie (výrobní faktory), poplatky na emise vypouštěné do ovzduší pro různé zdroje znečištění, emisní strop, daň na emise CO<sub>2</sub>, EU ETS (exogenní cena povolenky nebo emisní strop), zdanění faktoru práce.

### 6.1.2. Pokročilé evaluační metody pro ex-post analýzu výstupů strategie

V úvahu však přicházejí i další metody ex-post analýzy výstupů, které však lze pouze doporučit ke zvážení vzhledem k jejich komplexnosti, a to v případě řešení velmi specifických a komplexních problémů (opatření aj.), u kterých lze předpokládat významný dopad na ekonomiku.

#### 6.1.2.1. Faktorová analýza

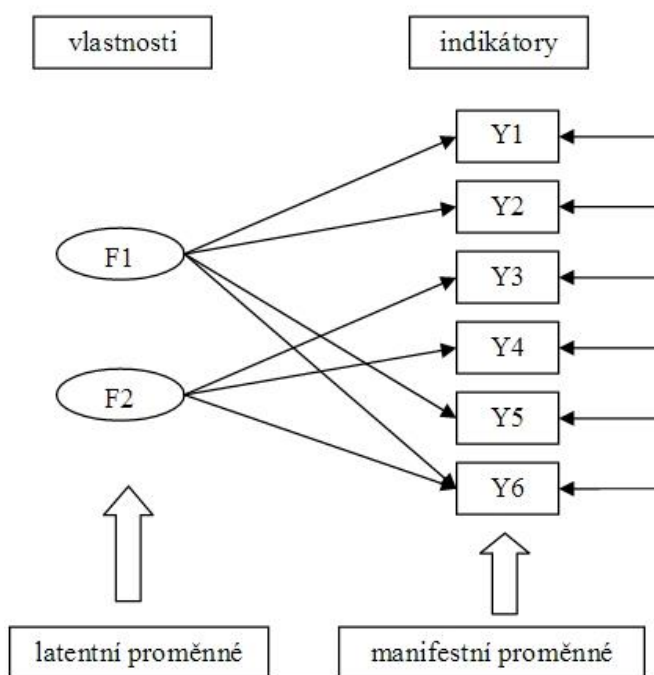
Metoda vychází z faktu, že spolu více měřených proměnných úzce souvisí a jsou vzájemně silně korelované. Dá se pak říci, že tyto proměnné vyjadřují v určité míře to samé a dá se předpokládat, že se navzájem určují, anebo že se v nich projevuje třetí veličina (faktor), kterou je možné přímo měřit.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Marie Augustinová, *Modelování kvality života pomocí faktorové analýzy (diplomová práce)*, Univerzita Pardubice, 2010.

Použitím faktorové analýzy je zjišťováno, zda se z proměnných, které byly pozorovány, dá izolovat veličina, tzv. faktor, který by objasnil pozorované souvislosti (resp. variabilitu proměnných), viz Obr. 6.2. Slovo faktor je v tomto případě používáné ve smyslu matematické veličiny odvozené z pozorování. Na základě této definice se lze ptát, kolik a jakých hypotetických veličin je nutné stanovit na to, aby bylo možno reprodukovat a vysvětlit pozorované vztahy mezi proměnnými co nejpřesněji nebo jak se dají zredukovat větší soubory dat na co nejjednodušší pojmy. Faktory mají být co nejjednodušší a mají dostatečně přesně popisovat a vysvětlovat pozorování

Příkladem takových proměnných mohou být indikátory charakterizující kvalitu života určitého souboru lidí žijících v určitém místě (okresu, kraji, státu) (např.: průměrný věk, emise znečišťujících látek, přírůstek, míra nezaměstnanosti). Hledanými faktory jsou pak veličiny nazvané např.: „Faktor zdraví“ popisující velmi těsné vzájemné souvislosti např. mezi indikátory Lékaři na 1000 obyvatel, Počet zdravotnických zařízení, Pořízené investice na ochranu životního prostředí aj., či „Faktor znečištěné ovzduší“, který vyplývá z úzkého vztahu mezi různými indikátory hodnotícími emise do ovzduší.

Obrázek 6.2 Model faktorové analýzy (zdroj: Augustinová)



Zdroj: Marie Augustinová, Modelování kvality života pomocí faktorové analýzy

### 6.1.2.2. Dekompoziční analýza (ex-post)

Smyslem dekompoziční analýzy je poznání skutečnosti, jak příspěvky z jednotlivých částí/zdrojů ovlivňují celek a jaký bude mít dopad marginální zvýšení/snížení daného příspěvku z jednoho zdroje na příslušný celek. Jinak řečeno, využitím této dekompozice je možné sledovat, do jaké míry je

chování celku ovlivňováno jeho jednotlivými částmi/zdroji a k jaké dojde změně v rámci celku, změní-li se příspěvek z daného zdroje o 1 %, přičemž příspěvky z ostatních zdrojů zůstanou konstantní.<sup>12</sup>

Příkladem využití je strukturální dekompozice emisí znečišťujících látek (resp. emisí skleníkových plynů) dle jejich jednotlivých zdrojů (sektorů) a hodnocení příspěvků těchto zdrojů na celkových emisích, resp. následně na imisích. Výsledkem takového hodnocení pak je stanovení, resp. návrh možné aplikace nástrojů (zejména ekonomických) na efektivním ovlivňování množství emisí z těchto zdrojů, jejichž změna povede k nejrazantnějšímu dopadu na celkové emise, resp. celkové znečištění.

---

<sup>12</sup> 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.

## 6.2. Zkušenosti z pilotní aplikace evaluační metodiky na SPŽP 2012–2020 a NAP AZK

Metodika pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí byla pilotně aplikována a ověřena při evaluaci SPŽP 2012–2020 a NAP AZK. Výsledky evaluace těchto dokumentů byly součástí analytických podkladů pro potřeby aktualizace těchto dokumentů na období po roce 2020. Při zpracování evaluace SPŽP a NAP AZK byly využity metody ze všech fází cyklu evaluace strategie, jelikož při přípravě těchto strategických dokumentů neproběhla evaluace návrhu strategie (dodatečné vyhodnocení SMART vlastností cílů) a dokumenty byly hodnoceny v průběhu jejich platnosti (využití ex-post metod pro průběžné hodnocení).

Výsledky ověření metodiky shrnují tabulky 6.1. (pro evaluaci cílů) a 6.2 (evaluace opatření).

**Tabulka 6.21 Aplikace metodiky v rámci evaluace cílů SPŽP a NAP AZK**

Struktura evaluace SPŽP a NAP AZK	Odkaz na metodiku	Komentář, zdůvodnění
<b>SMART vlastnosti cílů</b>	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.
<b>Interakce specifických cílů</b>	3.3 Evaluace struktury	Kvalitativně hodnoceny interakce specifických cílů (synergie, kontradikce). Nebyla hodnocena hierarchická struktura cílů.
<b>Míra plnění specifického cíle</b>	5 Evaluace výstupů a dopadů strategie	Plnění cíle vyhodnoceno v třibodové škále dle reálného stavu k datu hodnocení. K evaluaci plnění cíle použity indikátory.
<b>Indikátory specifického cíle</b>	5 Evaluace výstupů a dopadů strategie	Prezentován přehled hodnocení indikátorů SPŽP a indikátorů zranitelnosti NAP AZK. Podrobné hodnocení indikátorů je součástí samostatných zpráv.
<b>Aktuálnost specifického cíle</b>	3.4 Evaluace specifických cílů	SMART vlastnost specifického cíle.
<b>Výdaje na realizaci/implementaci specifického cíle</b>	4.1 Identifikace vstupů politiky	Přehled výdajů z národních i evropských zdrojů včetně efektů vynaložených prostředků (indikátory plnění u vybraných zdrojů).
<b>Vedlejší mimotržní efekty plnění specifického cíle</b>	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.
<b>Souhrn evaluace, doporučení</b>	3.4 Evaluace specifických cílů	Doporučení pro úpravu specifického cíle dle SMART hodnocení a dalších závěrů evaluace.

Tabulka 6.2 Aplikace metodiky v rámci evaluace opatření SPŽP a NAP AZK

Struktura evaluace SPŽP a NAP AZK	Odkaz na metodiku	Komentář, zdůvodnění
<b>Věcný přehled plnění opatření</b>	4.2. Hodnocení implementačních procesů	Popis procesu implementace opatření, včetně specifikace zapojení jednotlivých aktérů. Byla dána doporučení k optimalizaci procesů v zájmu zvýšení efektivity opatření.
<b>Strategické (legislativní) materiály, které řeší implementaci opatření</b>	3.1.3.2. Analýza vnějších faktorů (východisek) strategie	V rámci vyhodnocení každého opatření je uveden přehled souvisejících strategických dokumentů. Tato rešerše je standardně prováděna jako ex-ante technika, v případě SPŽP a NAP-AZK však byla použita ex-post jako výčet, bez vyhodnocení obsahu a vztahů (synergií event. kontradikcí) mezi dokumenty.
<b>Míra implementace opatření</b>	4.3. Evaluace efektivity opatření	Míra implementace opatření vyhodnocena ve třibodové škále jako poměr mezi skutečnou realizací aktivit a kroků vůči plánu stanoveným strategickým dokumentem.
<b>Instituce poskytující odbornou podporu implementace opatření (informační podpora, monitoring, výzkumná činnost)</b>	4.1. Identifikace vstupů politiky	Identifikovány institucionální vstupy politiky a jejich role v implementaci opatření.
<b>Evaluace implementace opatření dle jednotlivých hledisek (personální a institucionální kapacity, legislativa, finance, resp. finanční zdroje)</b>	4.1. Identifikace vstupů politiky, 4.3. Evaluace efektivity opatření	Byly identifikovány personální, legislativní a finanční vstupy pro implementaci politiky a provedeno vyhodnocení jejich dostatečnosti a vhodnosti, se zdůrazněním slabých míst. Ekonomická efektivity opatření byla vyhodnocena vzhledem k náročnosti a nedostupnosti podkladových dat jen ukázkově.
<b>Hlavní řešené projekty podporující implementaci opatření</b>	4.2. Hodnocení implementačních procesů	Realizace souvisejících projektů byla považována jako podpůrný proces vedoucí k implementaci opatření. V evaluaci je uveden výčet projektů, jejich zaměření, případně i zdroj financování.
<b>Překážky implementace opatření, protichůdné efekty</b>	4.2. Hodnocení implementačních procesů	Identifikace faktorů negativně ovlivňujících implementační procesy (stanovení gescí, institucionální zapojení, finanční zajištění a další)
<b>Nasazení nástrojů pro implementaci opatření dle jejich kategorií</b>	4.4. Evaluace využití nástrojů politiky	Byl zpracován přehled nástrojů jednotlivých kategorií, využitých k implementaci opatření. Vyhodnocení efektivity nástrojů bylo provedeno jen ukázkově, viz evaluace efektivity opatření.



<b>Plánované aktivity v rámci implementace opatření</b>	3.1.3.2. Analýza vnějších faktorů (východisek) strategie	Identifikace a evaluace plánovaných aktivit jsou formou ex-ante evaluace pro potřeby aktualizace politiky.
<b>Doporučení pro aktualizaci SPŽP a NAP AZK</b>	4.2. Hodnocení implementačních procesů	Doporučení pro optimalizaci implementačních procesů.

Z ověření metodiky na příkladu pilotní evaluace SPŽP a NAP AZK vyplývá, že metodika je pro tyto potřeby byla dobře využitelná, ovšem některé metodické kroky, které mají ex-ante charakter, byly vzhledem ke konci strategického cyklu aplikovány ex-post. Nebyly využity pouze komplexní evaluační metodiky popsané v kapitole 6. 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 ex-post evaluaci celých dokumentů.

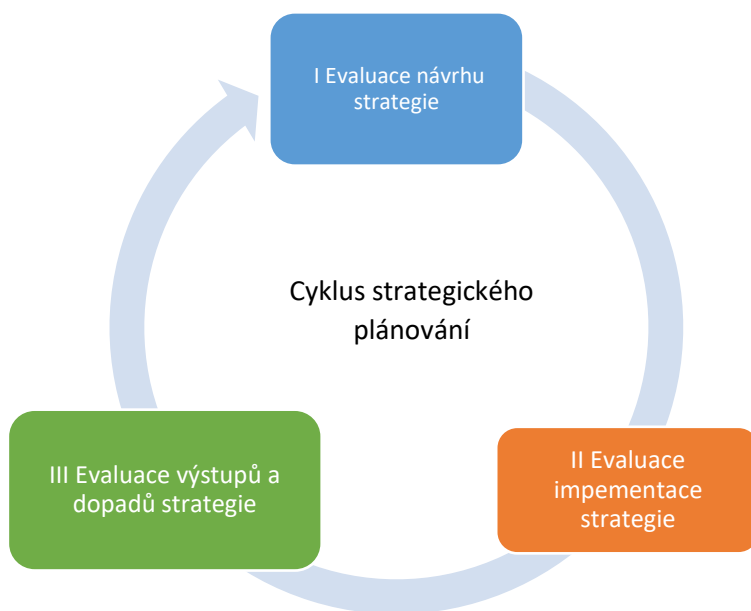
Z evaluace SPŽP a NAP AZK vplynuly i následující zkušenosti, postřehy a doporučení:

- 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 vhodné systematicky vyřešit způsob zapojení gestorů do implementace a evaluace dokumentu a jejich motivaci, zejména gestorů mimo resort životního prostředí
- 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 doporučujeme, zejména u průřezových dokumentů typu SPŽP, strukturu dokumentu zjednodušit a výrazně snížit počet specifických cílů a opatření. Rovněž doporučujeme používat jednotnou strukturu, resp. hierarchii cílů a opatření a nezávázet 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) doporučujeme 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.
- Odhad časové a personální náročnosti evaluace:
  1. příprava evaluace (např. příprava karet opatření) cca 0,5 MD/opatření
  2. hodnocení ze strany gestorů jednotlivých opatření a úkolů cca 1 MD/vyplněná karta opatření (odhad evaluátora)
  3. vlastní evaluace cílů a opatření, resp. nástrojů:
    - 2 MD/cíl (SMART, interakce, aktuálnost, související strategické dokumenty, přehled plnění (indikátory), finanční aspekty plnění cíle, specifikace mimotržních efektů, závěrečná doporučení)

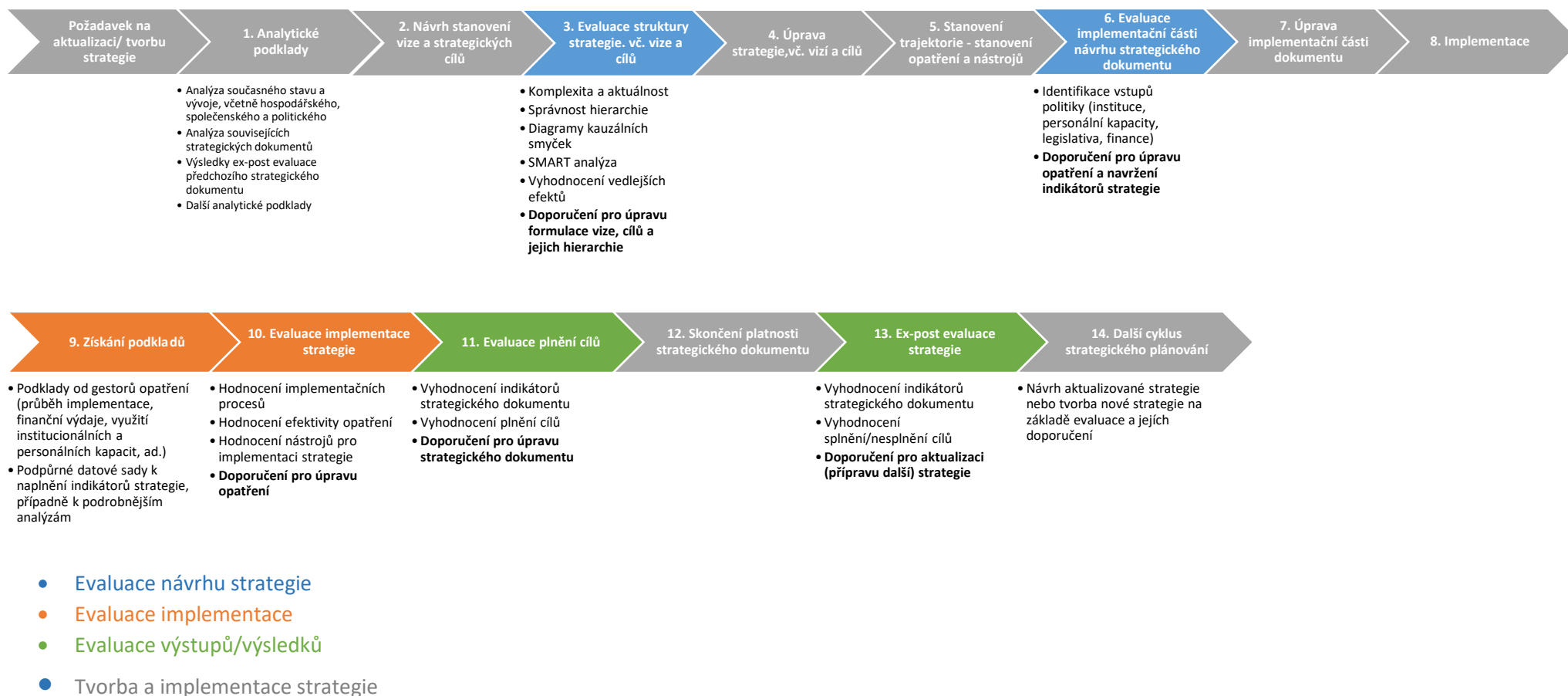
- 1 MD/opatření, resp. nástroj (včetně konzultací, bez analýzy efektivnosti)
- 4. syntéza vyhodnocení: 10 MD/dokument
- 5. konzultace, workshopy a připomínková řízení: 20–40 MD/dokument (ze strany evaluátorů).
- Náročnost zpracování evaluace dokumentu podobného rozsahu, jako je SOŽP 2012–2020, je možné pro výše uvedené body 1,3,4 odhadnout dle uvedených indikativních údajů na celkově **220 MD na straně evaluátora**, což představuje souvislou práci (na plný úvazek) pětičlenného týmu minimálně na cca 2 měsíce. Avšak vzhledem k tomu, že zapojení evaluátorů obvykle není na 100 % úvazek, je reálná časová náročnost této fáze evaluace zhruba 4 měsíce. V rámci evaluace je nutno počítat rovněž s konzultacemi evaluačního týmu s gestory či guaranty, dále s připomínkovými řízeními, případně oponenturami a jejich vypořádáním a projednáním (celkově cca 50 MD) a prezentace výsledků (workshopy) 10 MD. Tyto fáze zpracování evaluace (bod 5 výše) mají odhadovanou časovou náročnost, s ohledem na stanovené administrativní lhůty, **cca 3 měsíce**. Příprava podkladů ze strany gestorů opatření, viz. bod 2 výše, představuje dohromady cca 100 MD. Vzhledem k pracovní vytíženosti gestorů a skutečnosti, že někteří gestoři mají v gesci více opatření, je nutné počítat s minimální časovou náročností pro sběr podkladů od gestorů v délce 2 měsíců.
- Celková odhadovaná časová náročnost evaluace od sběru dat po prezentaci výsledků se pohybuje okolo **9 měsíců, tj. 3 kvartály**.

## 6.3. Praktická aplikace metodiky pro hodnocení strategických dokumentů v resortu životního prostředí

Obrázek 6.3.1. Grafické shrnutí cyklu evaluace strategického dokumentu – základní schéma

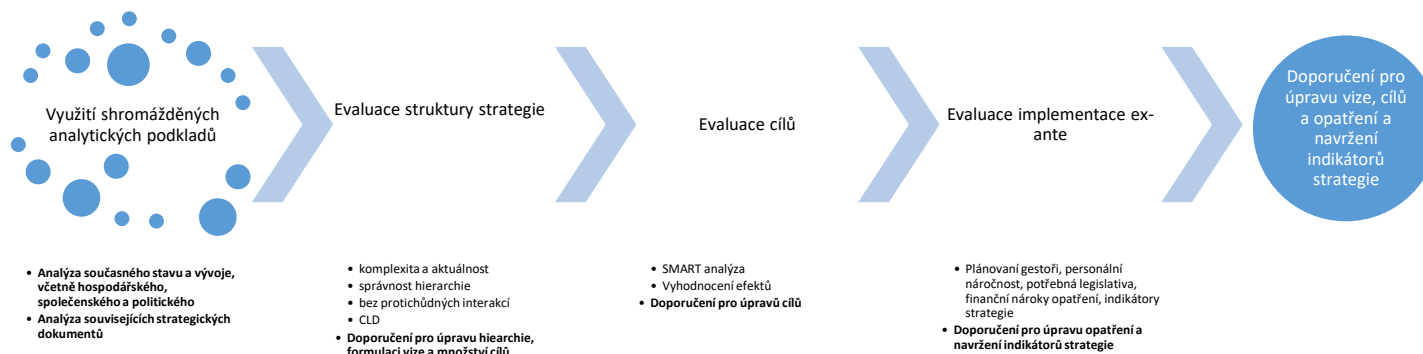


Obrázek 6.3.2. Grafické shrnutí procesu tvorby a evaluace strategie – podrobné schéma

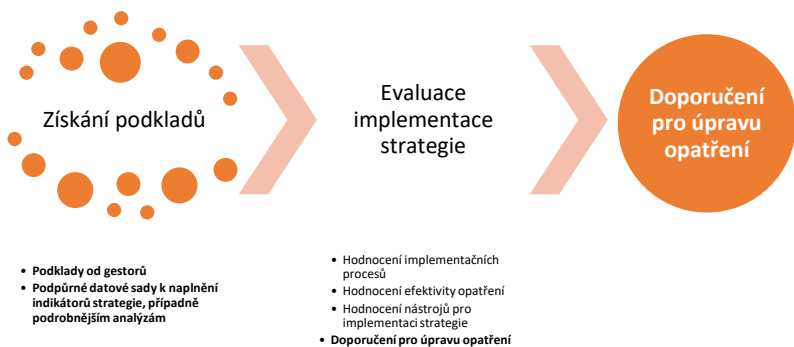


Obrázek 6.3.3. Proces evaluace strategického dokumentu dle jednotlivých fází strategického cyklu

### I Evaluace návrhu strategie



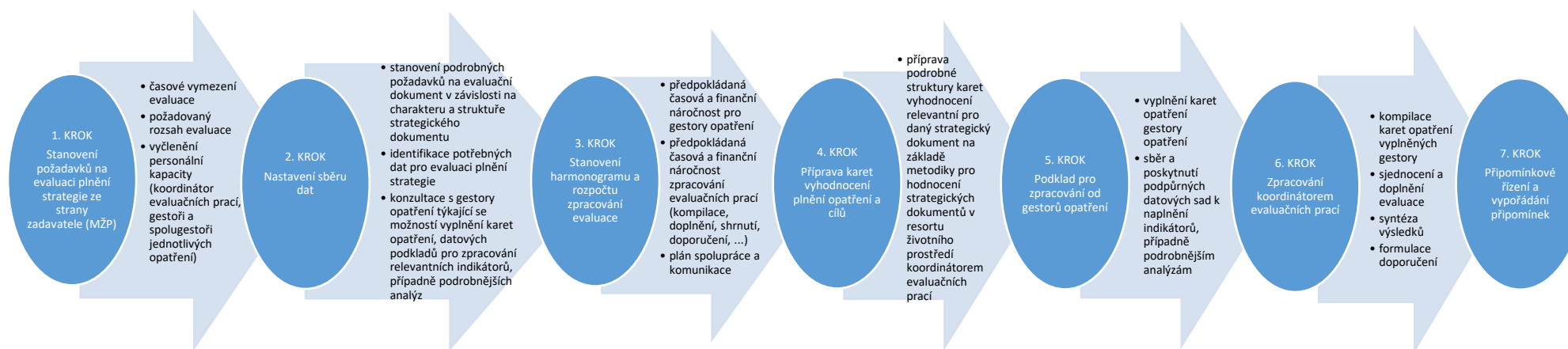
### II Evaluace implementace strategie



### III Evaluace výstupů a dopadů strategie



Obrázek 6.3.4. Proces přípravy a zpracování evaluace (kroky při evaluaci strategického dokumentu)



## 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.



T A  
Č R

Tento projekt je financován se státní podporou  
Technologické agentury ČR  
v rámci programu BETA2

[www.tacr.cz](http://www.tacr.cz)  
Výzkum užitečný pro společnost

Ministerstvo životního prostředí



[poslední strana]