



GaREP, spol. s r.o.,
společnost pro regionální ekonomické poradenství

Metodika „RoIA – Nastavení implementačních procesů koncepčních dokumentů na krajské a obecní úrovni s cílem snížení implementačních deficitů“

s osvědčením č. 14-ÚÚR-200-2012/02-WD-39-07-1
o uznání uplatněné certifikované metodiky
v souladu s podmínkami Rady pro výzkum, vývoj a inovace

Jan Holeček
Jan Binek
Iva Galvasová
Kateřina Chabičovská
Hana Svobodová

Brno 2012



**GaREP, spol. s r.o.,
společnost pro regionální ekonomické poradenství**

Metodika „RoIA – Nastavení implementačních procesů koncepčních dokumentů na krajské a obecní úrovni s cílem snížení implementačních deficitů“

**s osvědčením č. 14-ÚÚR-200-2012/02-WD-39-07-1
o uznání uplatněné certifikované metodiky
v souladu s podmínkami Rady pro výzkum, vývoj a inovace**

Jan Holeček

Jan Binek

Iva Galvasová

Kateřina Chabičovská

Hana Svobodová

Brno 2012

Řešitelská organizace

GaREP, spol. s r.o., společnost pro regionální ekonomické poradenství

nám. 28. října 3

602 00 Brno

garep@garep.cz



Autoři

Mgr. Jan Holeček

Ing. Jan Binek, Ph.D.

PhDr. Iva Galvasová

RNDr. Kateřina Chabičovská

RNDr. Hana Svobodová, Ph.D.

Oponenti

Ing. Mgr. Libor Lněnička, Katedra geografie, Pedagogická univerzita, Masarykova univerzita

Mgr. Lenka Sekyrová, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Odbor evropských záležitostí

Metodika vznikla v rámci výzkumného programu Ministerstva pro místní rozvoj ČR, WD – Výzkum pro řešení regionálních disparit, podprogramu PPI – Podpora regionálního rozvoje, projektu WD-39-07-1 Rozvojový interaktivní audit: metodika RIA pro hledání, nastavení a aplikaci vhodných nástrojů regionální politiky, které přispějí ke zmírnění a odstranění regionálních disparit a napomohou dynamizaci ekonomického a sociálního rozvoje v regionech.

OBSAH

1. Cíl metodiky.....	8
2. Popis metodiky.....	9
2.1 Východiska.....	9
2.2 Příčiny implementačních deficitů.....	10
2.3 Postupy a možnosti odstraňování implementačních deficitů	11
A. Přípravná fáze.....	11
B. Implementační (realizační) fáze	13
C. Monitoring a evaluace	15
3. Srovnání „novosti postupů“	18
4. Popis uplatnění metodiky	19
Seznam použité literatury.....	20
Seznam publikací předcházejících metodice	21
Příloha 1: Formuláře pro zaznamenání posunu hodnot indikátorů v rámci monitorovacího systému.....	22
Příloha 2: Příklad schématu ročního rozdělení činností realizovaných na krajské úrovni v procesu zpracování krajského koncepčního dokumentu (např. program rozvoje územního obvodu kraje).....	23
Osvědčení o uznání uplatněné certifikované metodiky	24

Motto:

„Příležitost se nesnadno nabízí, ale lehce ztrácí“ (Publilius Syrus)

Metodika Rozvojového interaktivního auditu (dále Metodika RoIA, nebo pouze RoIA) reaguje na problémy strategického plánování ve veřejné správě a soustřeďuje svou pozornost na plánování na úrovni obcí, dobrovolných svazků obcí a krajů.

Základní pojetí metodiky RoIA vyjadřují vysvětlení pojmů tvořících dané sousloví:

- **Rozvojový** – Rozvoj jako proces pozitivních změn – zlepšení kvantitativních a kvalitativních charakteristik dané oblasti;
- **Interaktivní** – Zapojení aktérů z území do tvorby a aplikace vhodného systému rozvojových nástrojů, určení rozvojových záměrů (jako projevů řešení disparit) ze strany lokálních subjektů, ověřování závěrů datových analýz pomocí expertů z konkrétních území – interpretace a kvalitativní pohled;
- **Audit** – Audit jako systematický proces objektivního získávání a vyhodnocování informací s cílem posoudit míru souladu mezi nimi a stanovenými kritérii – prověření zažitých schémat, předpokladů a postupů v oblasti regionálního rozvoje. Audit jako výpověď o stavu, zpráva o odchylkách od očekávané skutečnosti (revize, posouzení reálnosti). Audit jako poradenství: „má pomoci ke zlepšení situace“.

Metodika RoIA vychází z komplexního pojetí regionální politiky založené na přiměřeném a promyšleném usměrňování rozvoje regionů a obcí a na uplatnění strategického plánování v jeho maximálních možnostech.

Hlavní principy metodiky jsou:

- základním prvkem rozvoje regionů jsou obce a kraje;
- jednání veřejné správy by mělo být založeno na dlouhodobém plánování;
- nutnost součinnosti relevantních aktérů při plánování a realizaci rozvoje;
- individuální (svébytný, originální) přístup k rozvoji;
- vnímání lokálního rozvoje v širším kontextu;
- akceptace dalších rozvojových aktérů v území (dobrovolné svazky obcí, místní akční skupiny, zájmové svazy apod.)
- prioritou je rozvoj „zdola – nahoru“, tj. o podobě rozvoje by měli v první řadě rozhodovat ti, jichž se to přímo týká;
- existence nadregionálních zájmů, které je třeba na nižší úrovni respektovat.

1. CÍL METODIKY

Cílem metodiky je zlepšit tvorbu implementačních (realizačních) částí krajských a obecních koncepčních dokumentů a přispět tak zároveň ke snížení jejich implementačních deficitů, tzn. rozšířit možnosti uplatnění koncepčních dokumentů a zvýšit jejich praktickou použitelnost pro rozvoj svého území.

Metodika usiluje o:

- ⇒ vytvoření jednotného rámce pro tvorbu implementační části krajských a obecních koncepčních dokumentů,
- ⇒ pojmenování hlavních implementačních deficitů na krajské a obecní úrovni a návrh postupu pro jejich odstranění,
- ⇒ zvýšení praktických efektů realizace obsahů koncepčních dokumentů v praxi,
- ⇒ posílení schopnosti krajů a obcí předcházet a řešit rozvojové problémy s větším využitím koncepčních dokumentů.

Metodika je určena pro využití zejména jednotlivými kraji a obcemi České republiky a případně i svazky obcí či místními akčními skupinami, které také často využívají své specifické koncepční dokumenty. Vedle toho je ale rozsah použití metodiky významně širší, a to zejména odbornými institucemi, jak ze soukromého, tak i neziskového sektoru, které se zabývají strategickým plánováním (např. regionální rozvojové agentury, poradenské společnosti, výzkumné organizace, vysoké školy, nestátní neziskové organizace...).

Metodika reaguje na dlouhodobý problém nedostatečně praktického využití koncepčních dokumentů při rozvoji svěřeného území.

Ze současné právní úpravy nevyplývá předepsaný způsob přípravy a tvorby koncepčních dokumentů. „Validita a relevance“ dokumentu tak úzce souvisí se schopností zpracovatelů a ochotou pořizovatelů rozvinout transparentní proces přípravy dokumentu, kdy jsou odpovídajícím způsobem informováni a zapojováni všichni významní aktéři rozvoje. V závislosti na různých přístupech k tvorbě dokumentů se pak liší také jejich „síla“, tj. možnost skutečně pozitivně ovlivnit rozvoj daného území.

Vedle samotné nejednotné terminologie a absence řešení mnohých metodických otázek (hierarchizace, vazby jednotlivých dokumentů, intervaly aktualizace, vyhodnocování, nadřazenost či podřazenost zakotvených rozhodnutí apod.) je nutné zmínit procesní nedostatky, kdy jsou uplatňovány chybné, netransparentní a nelogické postupy. Např. v zaměření koncepčních dokumentů se v některých případech negativně projevily možnosti financování z fondů EU, kdy rozvojové priority byly podřízeny dostupným zdrojům financí, nikoliv potřebám území.

Neméně důležitým aspektem je i lidský faktor, tedy zájem a ochota subjektů, jež mají rozhodovací pravomoci, odhlédnout od dílčích zájmů a řídit rozvoj území takovým způsobem, aby byly podpořeny silné stránky regionu a napomohlo se zlepšení stránek slabých, resp. problémů, které se v regionu vyskytují.

2. POPIS METODIKY

2.1 VÝCHODISKA

Plánování rozvoje na krajské úrovni prošlo intenzivním vývojem a jeho jednotlivé procesy a výstupy jsou již standardizované. To stejné se ale nedá říct o úrovni obecní. Existují významné rozdíly mezi velkými městy a malými obcemi, nicméně hlavní cíl všech těchto aktérů (kraj i obec) je společný – úspěšná realizace (implementace) naplánovaných aktivit.

Na krajské úrovni je plánování (formalizované v různých kategoriích dokumentů) standardem, ale stále existují rezervy v jejich implementaci. Na obecní úrovni se uplatňování rozvojových koncepcí (strategií, programů, plánů) odvíjí od velikosti obce. Města berou koncepcce jako běžnou součást života, v menších obcích je formalizované plánování spíše výjimkou. Částečně tuto absenci nahrazují rozvojové dokumenty svazků obcí či místních akčních skupin, které jsou zaměřeny účelově na aktivity spolupráce svých členů.

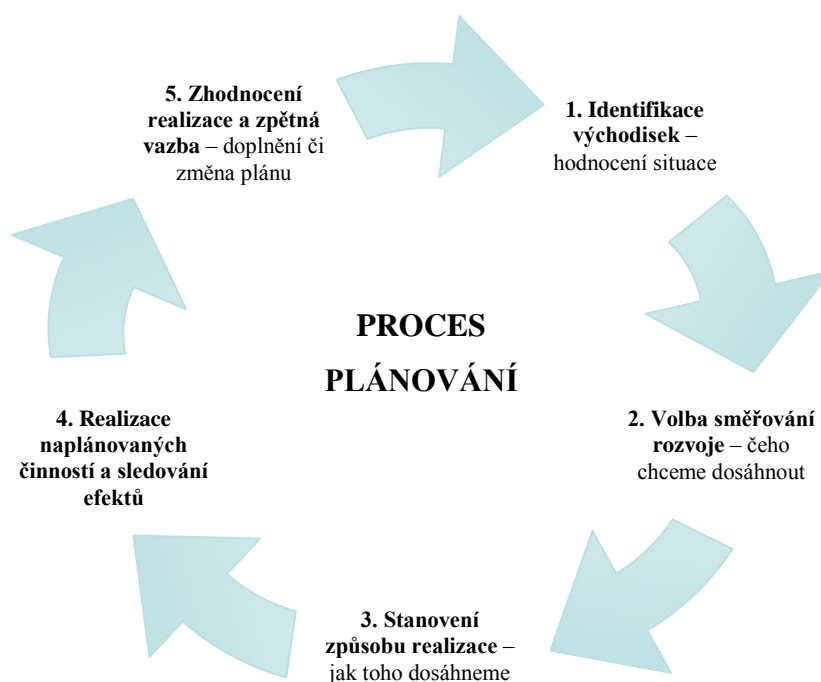
Implementační deficity úzce souvisí se dvěma aspekty koncepčních dokumentů: s formulací věcné stránky (formulací reálného obsahu koncepce) a nastavením procesů přípravy, realizace a kontroly rozvojového dokumentu.

Důležité pojmy pro vymezení metodiky

Koncepční dokument – dokument, který napomáhá jeho pořizovateli (veřejné správě) systematicky řídit a organizovat změny v území. Je dokumentem, který vychází ze znalosti daného území a jeho potenciálu. Dokument charakterizuje slabé a silné stránky dané oblasti, vymezuje základní priority rozvoje, cíle rozvoje, jednotlivá opatření vedoucí k jejich naplnění a doporučení. Tento typ dokumentu je možno chápat jako soubor postupných konkrétních kroků, které směřují k udržitelnému rozvoji řešeného území.

Implementační deficit – rozdíl mezi v koncepčním dokumentu plánovaným stavem a v realitě skutečně dosaženým stavem. Implementační deficity jsou překážky, bránící řádnému vytyčení a projednání rozvojových záměrů daného území v procesu zpracování jeho koncepčního dokumentu a jeho následné praktické realizovatelnosti.

Následující schéma znázorňuje proces přípravy a realizace koncepčního plánování v úrovni územních samospráv.



V **přípravné fázi** dochází k tvorbě koncepčního dokumentu (strategie rozvoje, programu rozvoje územního obvodu apod.). V této fázi jsou zpracovávány následující části:

1. analytická část (socioekonomická analýza, průzkumy potřeb, finanční analýza, organizační analýza, analýza vnitřních a vnějších vztahů, SWOT analýza...)
2. návrhová část (formulace vize, cílů, priorit, opatření, aktivit...)
3. implementační část (konkrétní realizace dokumentu, rozdělení odpovědnosti, detailní harmonogram, monitoring, aktualizace...).

V **realizační fázi** dochází k naplňování jednotlivých etap návrhové části koncepčního (rozvojového) dokumentu s využitím relevantních finančních či nefinančních nástrojů.

V závěrečné **monitorovací a evaluační fázi** dochází k vyhodnocení realizace v porovnání s plánovanými kroky, zjištění příčin a důsledků neplnění, identifikaci pozitivních a negativních výstupů a promítnutí získaných informací zpět do aktualizované rozvojové koncepce pro realizaci v dalším návrhovém období.

2.2 PŘÍČINY IMPLEMENTAČNÍCH DEFICITŮ

Zásadní implementační deficity jsou spatřovány ve všech fázích přípravy a realizace koncepčních rozvojových dokumentů územních samospráv. Pro přehlednost jsou řazeny do níže uvedených tří kategorií (A, B, C) a u každé z nich je uveden konkrétní implementační deficit:

A. PŘÍPRAVNÁ FÁZE – zpracování koncepčních dokumentů (analytická, návrhová a implementační část)

- Nedostatečná motivace veřejné správy ke zpracování koncepčních dokumentů
- Použití nejednotné terminologie v dokumentech
- Neexistence jednotné metodiky pro zpracování koncepčních dokumentů
- Nedostatečné zapojení významných aktérů do procesu tvorby dokumentu
- Problém získání relevantních dat pro analýzu do územní úrovně obcí
- Nedostatečně formulované analytické výstupy
- Absence finančních analýz v rozvojových koncepcích územních samospráv
- Příliš obecné pojetí návrhové části rozvojové koncepce
- Preference „dotačního plánování“
- Nefunkční vazby mezi procesy a výstupy územního a strategického plánování
- Nekonkrétní nastavení mechanismů realizace (naplňování) koncepčního dokumentu

B. IMPLEMENTAČNÍ FÁZE – realizace koncepčních dokumentů

- Nereálnost až nerealizovatelnost rozvojové koncepce a absence jasných rozvojových priorit

- Absence manažerských schopností zástupců územních samospráv
- Špatné organizační vztahy v organizaci
- Slabá spolupráce veřejné správy s aktéry v území
- Nízká odpovědnost realizátora vůči voleným orgánům samosprávy

C. MONITORING A EVALUACE – hodnocení koncepčních dokumentů

- Absence adekvátní monitorovací či kontrolní fáze realizace koncepčního dokumentu
- Neexistence způsobu monitoringu vůči voleným orgánům samosprávy
- Nevyužívání výsledků hodnocení realizace dokumentu

Souhrnně lze konstatovat, že příčinami největších implementačních deficitů koncepčních dokumentů územních samospráv v ČR jsou:

- nedostatečná motivace veřejné správy pro zpracování dokumentů (nízká míra osvěty, nevhodná úroveň vzdělanosti zástupců územních samospráv, nedostatek kompetencí odpovědných pracovníků...),
- neochota zapojit místní aktéry do spolupráce na přípravě i realizaci dokumentu,
- absence úpravy v právních předpisech ČR a jednotné funkční metodiky zpracování rozvojových dokumentů,
- obecně a nereálně formulovaná návrhová část,
- absence implementačních mechanismů v dokumentu,
- absence manažerských schopností představitelů územních samospráv,
- zpolitizovaný přístup k realizaci rozvojových záměrů (snížená možnost odborné i politické součinnosti zástupců územních samospráv při přípravě i realizaci dokumentu).

2.3 POSTUPY A MOŽNOSTI ODSTRAŇOVÁNÍ IMPLEMENTAČNÍCH DEFICITŮ

A. Přípravná fáze

Pro samotný proces tvorby koncepčního dokumentu jsou na krajské i obecní úrovni v České republice obvykle používány dvě základní metody, tzv. expertní a komunitní metoda.

Expertní metoda využívá k navržení rozvojové strategie především znalostí externích odborníků (nejčastěji najatá poradenská firma). Tuto metodu vzhledem ke své velikosti či náročnému vyjednávání s mnoha subjekty využívá většina krajů, velkých měst či svazků obcí zejména pro účely tvorby svých komplexních strategií či programů rozvoje.

Při zvolení komunitní metody se naopak do procesu tvorby koncepčního dokumentu v rozhodující míře zapojují mnohem více místní aktéři (zastupitelé, referenti, manažer...) a další relevantní aktéři rozvoje, kteří nepocházejí z řad pracovníků pořizovatele. Tento způsob je spíše využíván u krajských oborových koncepčních dokumentů nebo u malých obcí či místních akčních skupin.

V praxi se jako nejvhodnější ukazuje flexibilní kombinace obou metod.

V rámci projektu RIA bylo samotnému procesu tvorby krajských a obecních koncepčních dokumentů a náplně jejich dílčích částí věnováno již více pozornosti. Jelikož podrobné výsledky byly zveřejněny v několika volně dostupných publikacích, které jsou uvedeny v literatuře metodiky, není zde tomu již věnován další prostor.

Postupové kroky pro odstranění implementačních deficitů v dané oblasti:

Ve fázi vytváření analytické části koncepčních dokumentů

- ⇒ úzká a pravidelná kooperace krajů, obcí a Českého statistického úřadu na vytvoření relevantních datových sad pro tvorbu rozvojových programů,
- ⇒ zpracování doporučených metodických postupů pro interpretaci závěrů analytické části rozvojové koncepce ve vazbě na datové sady a informace z území,
- ⇒ povinnost zařazení finanční analýzy napojené na rozpočtový výhled kraje a obce s relevantní vypovídací hodnotou jako adekvátní východisko pro návrhovou část,
- ⇒ metodická úprava povinné struktury, obsahu a formy zpracování rozpočtového výhledu.

Ve fázi vytváření návrhové části koncepčních dokumentů

- ⇒ zpracování metodického doporučení s určením vazeb: analytické závěry → specifikace cílů, priorit a opatření → finanční, personální a technické možnosti realizace v návrhovém období → efektivnost realizovaných opatření v kontextu rozvoje řešeného území,
- ⇒ konkretizace navrhovaných opatření a aktivit včetně jejich přímé adresnosti (viz níže ukázka možné konkretizace aktivit v koncepčním dokumentu),
- ⇒ osvěta a metodická podpora v oblasti plánování a racionálního využívání financí,
- ⇒ systémové řešení provázanosti strategického a územního plánování,
- ⇒ podrobnější legislativní úprava komplexního procesu tvorby koncepčních dokumentů.

Příklad možné konkretizace aktivit v koncepčním dokumentu

Název aktivity:	
Prioritní dopady: Specifikace přednostního rozsahu realizace aktivity (<i>specifikací ORP, velikostní kategorie obcí, místní část obce apod.</i>). Pokud nelze vymezit konkrétní dopad nebo se aktivita týká celého území kraje či obce, mělo by být označeno „-“.	
Realizátor: Subjekt přímo (<i>vlastním jménem</i>) realizující hlavní část dané aktivity, subjekt, který má danou aktivitu přímo v kompetenci.	Spolupracující subjekty: Subjekty přímo podporující realizátora nebo subjekty řešící dílčí části aktivity.
	Zdroje financování: Dostupné možné zdroje pro financování daných činností (aktivit)
Finanční náklady: Náklady na realizaci aktivity, které by měl nést realizátor (<i>ročně, v tis. Kč</i>)	Termín realizace: Období (<i>měsíc, rok</i>), v němž by aktivita měla být realizována
Způsob zapojení: specifikace činností, resp. typů činností, které by měl při plnění aktivity zajišťovat přímo pořizovatel (<i>např. přímá realizace aktivity, příprava projektu, zpracování analýzy, koordinace, podpůrné institucionální rozhodnutí, přímá dotace, vytvoření dotačního programu, podpora aktivit, tlak na realizátora, podpůrné institucionální rozhodnutí, vytvoření partnerství...</i>)	

B. Implementační (realizační) fáze

Implementační část je závěrečnou částí každého koncepčního dokumentu. Implementací chápeme proces realizace dokumentu a implementační část soustřeďuje různé kroky, mechanismy, zásady, pravidla upravující uskutečňování navržených aktivit. Jde o nezbytnou součást pro úspěšnou realizaci záměrů, zakotvených v příslušném dokumentu. Ve vazbě na návrhovou část jsou formulovány procesy a jejich nositelé vztahující se k uskutečňování programu a zejména k sledování výstupů, výsledků a dopadů rozvojových aktivit a k jejich vyhodnocování. Obsah implementační části se odvíjí od charakteru koncepčního dokumentu. Následující text se soustřeďuje na nastavení implementačního procesu u obecné střednědobé koncepce, tj. typicky u programu rozvoje kraje nebo u programu rozvoje obce, je však při provedení různých modifikací využitelný obecně. Důležitou součástí je i systém monitoringu (o něm více v následující části ad C).

Pro dosažení naplňování a řízení procesu realizace koncepčního dokumentu kraje či obce je v maximální míře potřeba vytvořit následující podmínky:

- Stanovit úkoly a kompetence jednotlivých orgánů (aktérů) daného subjektu a rozdělit jim odpovědnosti za naplňování.
- Vytvořit věcný systém a časový harmonogram vyhodnocování prováděných opatření (aktivit) dle ručitelů za pořizovatele dokumentu.
- Provázat naplňování s ročními rozpočty a rozpočtovým výhledem dané instituce (nejčastěji kraj či obec).
- Pravidelně provádět kontrolu časového, věcného a finančního plnění dokumentu.

Představení základní odpovědnosti a úkolů aktérů na příkladu kraje

Dokument schvaluje **zastupitelstvo kraje**. Zastupitelstvo by na svém jednání mělo být vedle dílčích zpráv minimálně 2x ročně ve vazbě na uvedené procesní kroky komplexně informováno o plnění koncepce v podobě souhrnné zprávy. Pro zastupitelstvo kraje by měl dokument v případě programu rozvoje představovat klíčový dokument pro řízení rozvoje kraje a mělo by provázat jeho věcné nastavení se sestavováním rozpočtu, i se zásadními rozhodnutími podporujícími další rozvoj kraje.

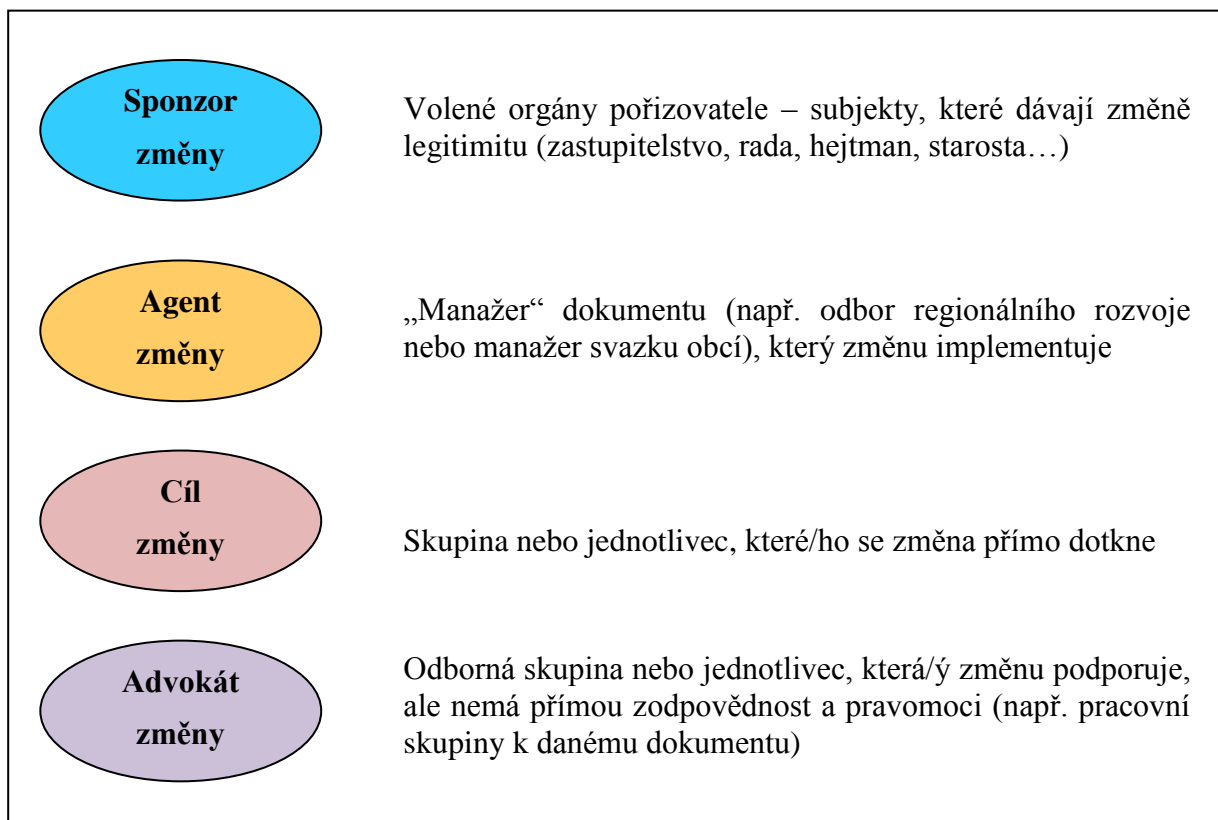
Rada kraje je orgánem zodpovědným za konkrétní implementaci koncepce. Kolektivně či prostřednictvím radních zodpovědných za jednotlivé priority vytváří na nejvyšší úrovni řízení kraje podmínky pro naplňování a pro spolupráci jednotlivých subjektů v kraji. Rada kraje také připravuje souhrnné zprávy do zastupitelstva kraje.

Klíčovým nástrojem plnění programového prohlášení rady je program rozvoje kraje. Průběh realizace programu dle jednotlivých priorit, resp. opatření, sledují, kontrolují a svými doporučeními zkvalitňují jednotlivé jmenované **komise rady**.

Odborné útvary kraje (odborníky) jsou garanty plnění jednotlivých aktivit koncepce a obvykle ve více než polovině případů i hlavními realizátory v případě přímé realizace těchto aktivit krajem. V rovině spolupracujících subjektů by vedle své koordinační role a usměrňujícím způsobem působící garance měly být krajem vytvářeny podmínky pro hladkou realizaci i jiným subjektům z území. Měl by být určen jeden konkrétní odbor, který bude zastávat roli „manažera“ koncepčního dokumentu.

Problematika koncepčních dokumentů a jejich úspěšná aplikace v regionálním rozvoji je značně mnohvrstevnatá. Samotný koncepční dokument nemůže být nikdy zcela úspěšný „sám od sebe“. Rozhodujícím faktorem úspěchu jsou totiž lidé, tedy ti, o které se budoucí realizace aktivit daného dokumentu bude opírat, ti, kteří ji budou uskutečňovat i ti, kteří budou jejími uživateli. V případě realizace koncepčních dokumentů na různých územních úrovních existuje několik zájmových skupin (příklad jejich možného rozdělení v rámci implementace je uveden níže), které mají v celém procesu rozdílné funkce a kompetence. Jejich řádné a aktivní plnění a využívání se stává jedním z nejdůležitějších faktorů úspěchu. Výslednou podobu koncepčního dokumentu a možnosti jeho realizace také významnou měrou ovlivní konkrétní součinnost všech relevantních subjektů, které projeví společnou snahu a zájem aktivně rozvíjet své území.

Rozdělení rolí v procesu implementace (změny) koncepčního dokumentu do praxe



Postupové kroky pro odstranění implementačních deficitů v dané oblasti:

- ⇒ konsenzuální sjednocení metodologie tvorby koncepčních dokumentů,
- ⇒ vyšší míra osvěty z národní a regionální úrovně regionální politiky,
- ⇒ metodická podpora ze strany národní úrovně regionální politiky, týkající se nastavení implementační části koncepčních dokumentů,
- ⇒ realizace rozvojové koncepce po logických a reálných částech s jasně specifikovaným efektem,
- ⇒ cílené průběžné vzdělávání volených představitelů a pracovníků veřejné správy,
- ⇒ zpracování a aplikace manažerských postupů při řízení rozvoje svěřeného území,

- ⇒ modifikace pravidel dotační politiky státu (krajů) – bonusy při opoře projektu v koncepčním dokumentu,
- ⇒ průběžná práce a bližší kontakt s aktéry rozvoje v daném území (nejen nárazově při tvorbě dokumentu, ale zejména při jeho realizaci),
- ⇒ vytvoření vhodných podmínek pro zapojování aktérů (kompetence, finance, metodická pomoc atd.).

C. Monitoring a evaluace

Důležitou součástí realizace koncepčních dokumentů je i systém monitoringu a evaluace. S tím souvisí uvádění indikátorů výsledků a dopadů včetně specifikace jejich zdrojového pokrytí, referenčních hodnot a úrovně hodnocení. Zdůraznit je třeba potřebnost zařazení přehledu aktivit spojených s přímými prostorovými změnami, pomocí něhož dochází k přímé vazbě mezi danou koncepcí a dokumenty územního plánování (např. zásady územního rozvoje kraje nebo územní plán obce). **Indikátory koncepčního dokumentu je nutné rozlišovat dle jejich vztahu k jednotlivým fázím procesu koncepčního plánování.**

Indikátory vstupů – zachycují finanční, materiální a případně personální či jiné vstupy určené na realizaci aktivit.

Indikátory výstupů – zachycují rozsah (objem) výstupů z realizace jednotlivých aktivit. Slouží pro posouzení činností směřujících k dosažení cílů programu. Měly by být konkretizovány u jednotlivých aktivit v návrhové části. Dle věcného zaměření aktivity mají kvantitativní či kvalitativní charakter.

Indikátory výsledků a dopadů – zachycují důsledky způsobené realizací programu (okamžité výsledky a dlouhodobé a udržitelné dopady).

Příklady jednotlivých typů indikátorů

Indikátor	Tvorba turistického produktu regionu	Výstavba obchvatu města
Vstupů	Náklady na tvorbu	Náklady na výstavbu
Výstupů	Vytvořený produkt, 1 000 ks propagačních materiálů	15 km silnice, 4 křižovatky
Výsledků	Zvýšení turistické návštěvnosti regionu o 20 %	Zkrácení průjezdu městem o 5 minut, snížení provozu ve městě o 60 %, snížení hluchosti a prašnosti o 30 %
Dopadů	Zvýšení příjmů podnikatelů z cestovního ruchu o 15 %, zvýšení zaměstnanosti v cestovním ruchu o 10 %	Zlepšení zdraví a kvality života obyvatel města, zvýšení atraktivity města, nárůst bytové výstavby, postupný přírůstek obyvatel

Indikátory vstupů a výstupů sledují garanti jednotlivých aktivit a dodávají je pro vyhodnocení „manažeru“ koncepčního dokumentu. Indikátory plnění cílů (výsledků, resp. dopadů) jsou shromažďovány „manažerem“ buď z veřejných informačních zdrojů či od příslušných orgánů své instituce zodpovědných za sledování příslušného ukazatele. Hodnotící procesy jsou do časového a kompetenčního kontextu zařazeny ve schématu ročního rozdělení procesních činností spojených s realizací koncepce.

Vzhledem k tomu, že řada aktivit spolupůsobí na dosažení určitých žádoucích efektů (výsledků a dopadů), měly by být u jednotlivých aktivit přiřazovány indikátory výstupů sloužící k vyhodnocení plnění koncepce. Stanovení indikátorů je obecnější problém všech

programových dokumentů. Dosažení některých rozvojových záměrů nelze vždy kvantifikovat a často není jednoznačně možné zachytit skutečný dopad (efekt) jejich vlivu na rozvoj území v důsledku jejich realizace.

Monitoring procesu realizace koncepce je navrhován v následujících krocích:

- shromáždění indikátorů vstupů a výstupů od jednotlivých realizátorů aktivit,
- soustředění informací o vstupech a výstupech realizace jednotlivých aktivit věcně příslušným odborem či orgánem,
- předání přehledu vstupů a výstupů za jednotlivé hodnoty příslušnému odpovědnému orgánu spolu s informacemi za indikátory výsledku, které by daný orgán případně sledoval,
- soustředění údajů za jednotlivá opatření a priority, vyhodnocení efektů,
- zpracování informativní zprávy s doporučeními na aktualizace systému indikátorů či vybraných částí koncepčního dokumentu.

Realizátorům jednotlivých aktivit by měl být každý rok předložen formulář, do něhož zaznamenají pokrok, jehož bylo v rámci dané aktivity dosaženo. Každý z realizátorů zaznamená hodnoty ukazatelů, které by měly být uvedené u „jeho“ jednotlivých aktivit. Souhrn ukazatelů výstupů za všechny aktivity zpracuje „manažer“ koncepčního dokumentu.

Příklady možných záznamových archů indikátorů

Sběr indikátorů výstupů, výsledků a dopadů

Indikátor	Měrná jednotka	Výchozí hodnota	Dosažená hodnota
...	

Zpracování indikátorů výsledků a dopadů

Indikátor	Jednotka	2012	2013	201X	Výsledek
...

Indikátory výsledků a dopadů vázící se na stanovené cíle

Indikátor	Jednotka	Referenční hodnota	Územní jednotka	Zdroj dat	Vazba na cíl/prioritu
...

Kromě toho budou „manažerem“ dokumentu zjišťovány také identifikované hodnoty indikátorů výsledků a dopadů.

Postupové kroky pro odstranění implementačních deficitů v dané oblasti:

- ⇒ metodická podpora využívání výsledků hodnocení realizace koncepčního dokumentu v návazném plánování dalšího rozvoje řešeného území,
- ⇒ metodická úprava (zpřesnění) počtu a formulace cílů, priorit, opatření, aktivit – preference menšího množství propracovaných návrhů, preference měřitelných či hodnotitelných indikátorů výstupů realizovaných aktivit a měřitelných či hodnotitelných cílů (např. důsledná aplikace metody SMART),
- ⇒ nastavení relativně snadného a rychlého procesu sledování postupu plnění úkolů koncepčních dokumentů a jejich evaluace,
- ⇒ důsledně aplikovat systém všech časových možností (typů) evaluace dokumentu (hodnocení ex-ante, interim a ex-post)¹,
- ⇒ konečný dokument, jeho praktické výsledky a projekty a jejich dopady do území aktivně představovat a propagovat mezi odbornou i širokou veřejností (např. formou pravidelných tiskových zpráv, článků v médiích, veřejných projednávání, prezentací na veletrzích atd.).

¹ **Předběžné (ex ante) hodnocení** – uskutečňuje se před samotnou realizací rozvojového projektu či koncepčního dokumentu. Výsledkem předběžného hodnocení by mělo být rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí podpory projektu či schválení dokumentu.

Průběžné (interim) monitorování (hodnocení) – při průběžném monitorování projektů či dokumentů je zjišťováno, zda jejich realizace probíhá podle stanovených pravidel a zda jednotlivé etapy naplňují stanovené cíle. Toto hodnocení by mělo být pravidelné a jeho výstupy by měly mít formu monitorovacích zpráv.

Závěrečné (ex post) monitorování a hodnocení – po ukončení realizace daného projektu, resp. po skončení platnosti koncepčního plánu proběhne jejich závěrečné monitorování a hodnocení. Cílem by mělo být zjistit, zda realizace projektů a daného koncepčního dokumentu skutečně přispěla k deklarovaným cílům a zda došlo k požadovanému pokroku.

3. SROVNÁNÍ „NOVOSTI POSTUPŮ“

Implementačním deficitům na úrovni krajských a obecních koncepčních dokumentů byla v minulosti věnována pozornost vždy jen na úrovni dílčích problémů (např. jejich legislativní vymezení) nebo problematice koncepčních dokumentů obecně. Novost zde předkládaných metodických postupů ale spočívá právě v zaměření na všechny jednotlivé kroky (postupy) plánování na dílčích úrovních řízení svěřeného území:

- ✓ proces tvorby a obsahu jednotlivých částí koncepčních dokumentů,
- ✓ následná aplikace (implementace) záměrů z koncepčních dokumentů do praxe,
- ✓ průběžný monitoring a evaluace dopadů a realizace záměrů z koncepčních dokumentů.

K těmto výše uvedeným částem jsou v metodice vždy uvedeny nezbytné postupové kroky pro odstranění implementačních deficitů.

4. POPIS UPLATNĚNÍ METODIKY

Metodika reaguje na dlouhodobý problém nedostatečného praktického využití koncepčních dokumentů při rozvoji svěřeného území.

Metodika je určena pro využití při zpracování, realizaci a následném hodnocení koncepčních dokumentů kraje (všeobecných i oborových), svazků obcí, místních akčních skupin a jednotlivých obcí. Cílovou skupinou jsou tedy především pracovníci územní samosprávy a jimi zřizovaných organizací, případně ji však lze částečně i aplikovat také na národní úrovni.

Metodika může uživatelům pomoci zejména při:

- ✓ efektivnější tvorbě koncepčních dokumentů s vyšším praktickým dopadem,
- ✓ posilování schopnosti územní samosprávy předcházet a řešit rozvojové problémy s větším využitím koncepčních dokumentů,
- ✓ zvýšení praktických efektů realizace obsahů koncepčních dokumentů v praxi,
- ✓ zvýšení kvality života, ekonomické síly a ochrany životního prostředí v daném území,
- ✓ volbě nejvhodnějšího monitorovacího systému a evaluace v závislosti na typu území a daného dokumentu,
- ✓ reflexi a poučení ze zpětné vazby při realizaci dokumentu a následné formulaci opatření pro zlepšení situace ve vybraných územích.

Vedle samotného vhodnějšího nastavení koncepčního plánování může využití metodiky vyvolat i následující ekonomické efekty:

- ✓ zefektivnění řízení a rozvojových aktivit ve veřejné správě,
- ✓ provázáním koncepčních dokumentů a rozpočtu (rozpočtového výhledu) dojde ke zvýšení transparentnosti a ekonomických dopadů plánovaných rozvojových projektů,
- ✓ reflexí zpětné vazby původního koncepčního dokumentu a aplikace daných výsledků do koncepčního dokumentu nového dojde k lepší kontinuitě a následným praktickým dopadům rozvojových aktivit v území,
- ✓ možnost efektivnějšího čerpání dotační podpory ve vymezeném území,
- ✓ vnitřní úspory a úspory z rozsahu při společně promyšleném rozvoji území spolu s místními aktéry.

Jednotlivé části metodiky byly již pilotně uplatněny například v těchto koncepčních dokumentech: Program rozvoje Jihomoravského kraje na období 2010–2013, Strategii rozvoje venkova ve Zlínském kraji 2010–2015, Strategie rozvoje města Lázně Bohdaneč 2011–2027 nebo Plán aktivního stárnutí ve městě Brně.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BINEK, J.: *Metodické přístupy k prostorovému plánování*. In Seminář Den Země. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 192 s. ISBN 978-80-210-4748-8. s. 186-192.

BINEK, J., GALVASOVÁ, I.: Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy. In Svobodová, H., Galvasová, I. (eds). *Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 188 s. ISBN 978-80-904308-3-9.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I.: *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010. 52 s., ISBN 978-80-87147-29-0.

CHABIČOVSKÁ, K., GALVASOVÁ, I., BINEK, J., HOLEČEK, J., PŘIBYLÍKOVÁ, A.: *Rozvojový interaktivní audit – Přístupy k řešení disparit*. Brno: GaREP Publishing, 2009. 66 s. ISBN 978-80-904308-1-5.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K.: *Synergie ve venkovském prostoru – Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 96 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

HOLEČEK, J., BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H.: *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.

CHABIČOVSKÁ, K.: „Tvrdé“ a „měkké“ metody – rozdílná východiska pro plánování rozvoje. In Svobodová, H., Chabičovská, K. (eds.): *Teorie a metody uplatnitelné v praxi regionálního rozvoje*. [CD-ROM]. Brno: GaREP, spol. s r. o., 2010. s. 19–28. ISBN 978-80-904308-5-3.

LABOUNKOVÁ, V., PŮČEK, M., ROHREROVÁ, L. a kolektiv *Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. 47 s. ISBN 978-80-87318-02-7

Plán aktivního stárnutí ve městě Brně. GaREP, Brno, 2012.

Program rozvoje Jihomoravského kraje na období 2010–2013. GaREP a VUT, Brno, 2010.

Strategie rozvoje města Lázně Bohdaneč 2011–2027. GaREP, Brno, 2011.

Strategii rozvoje venkova ve Zlínském kraji 2010–2015. GaREP, Brno, 2010.

SEZNAM PUBLIKACÍ PŘEDCHÁZEJÍCÍCH METODICE

Metodice předcházely a teoreticko-metodologická východiska pro metodiku tvoří níže uvedené publikace autorského týmu:

BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., SVOBODOVÁ, H., HALÁSEK, D., NOVOSÁK, J. *Rozvojový interaktivní audit*. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. ISBN 978-80-904308-9-1

BINEK, J., KORÁB, V., GALVASOVÁ, I., HOLEČEK, J., BUMBEROVÁ, V., ROSENBERG, J., H., HALÁSEK, D. *Obce a regiony pro podnikatele. Podnikatelé pro obce a regiony*. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. ISBN 978-80-905139-0-7

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K.: *Synergie ve venkovském prostoru – Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 96 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., HOLEČEK, J., PŘIBYLÍKOVÁ, A., CHABIČOVSKÁ, K., GALVASOVÁ, I.: *Synergie ve venkovském prostoru – Přístupy k řešení rozvojových problémů venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2010. 120 s. ISBN 978-80-904308-4-6.

BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I.: *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010. 52 s., ISBN 978-80-87147-29-0.

GALVASOVÁ, I., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., HALÁSEK, D.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9

HOLEČEK, J., BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H.: *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.

CHABIČOVSKÁ, K., GALVASOVÁ, I., BINEK, J., HOLEČEK, J., PŘIBYLÍKOVÁ, A.: *Rozvojový interaktivní audit – Přístupy k řešení disparit*. Brno: GaREP Publishing, 2009. 66 s. ISBN 978-80-904308-1-5.

PŘÍLOHA 1: FORMULÁŘE PRO ZAZNAMENÁNÍ POSUNU HODNOT INDIKÁTORŮ V RÁMCI MONITOROVACÍHO SYSTÉMU

a) Formuláře pro sběr údajů

Sběr indikátorů výstupů

<i>Název aktivity</i>		
Realizátor:		
Slovní zhodnocení realizace aktivity:		
<i>Indikátor výstupů</i>	<i>Výchozí hodnota</i>	<i>Dosažená hodnota</i>
...

Sběr indikátorů výsledků a dopadů

<i>Název priority</i>			
<i>Indikátor</i>	<i>Měrná jednotka</i>	<i>Výchozí hodnota</i>	<i>Dosažená hodnota</i>
...

b) Formuláře pro vyhodnocení

Zpracování indikátorů výstupů

	2011	2012	2013	2014	celkem
<i>Název aktivity</i>					
Realizátor:					
<i>Indikátor výstupů</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Součet^x</i>
...

^x – pouze v případě, že je součet relevantní

Zpracování indikátorů výsledků a dopadů

	2011	2012	2013	2014	celkem	
<i>Název priority</i>						
<i>Indikátor</i>	<i>Měrná jednotka</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Hodnota</i>	<i>Součet^x</i>
...

^x – pouze v případě, že je součet relevantní

Indikátory výsledků a dopadů vážící se na stanovené cíle programu

Název indikátoru	Měrná jednotka	Referenční hodnota 2012 (2011)	Územní jednotka	Zdroj dat	Přímá vazba na opatření

PŘÍLOHA 2: PŘÍKLAD SCHÉMATU ROČNÍHO ROZDĚLENÍ ČINNOSTÍ REALIZOVANÝCH NA KRAJSKÉ ÚROVNI V PROCESU ZPRACOVÁNÍ KRAJSKÉHO KONCEPČNÍHO DOKUMENTU (NAPŘ. PROGRAM ROZVOJE ÚZEMNÍHO OBVODU KRAJE)

	„Manažer“ dokumentu (odbor regionálního rozvoje)	Věcně příslušné odbory	Realizátoři
Leden	Iniciace a koordinace přípravy podkladů pro vyhodnocení	Komunikace s realizátory a vyhodnocení ročního plnění aktivit v gesci	Zpracování podkladů pro roční hodnocení
Únor	Zpracování souhrnného hodnocení realizace ve formě zprávy pro zastupitelstvo	Konzultace k návrhu úpravy podmínek realizace	
	Návrh úpravy podmínek realizace		
Březen			
Duben	Organizace setkání pracovní skupiny či skupin (1x ročně)		
Květen			
Červen			
Červenec		Průběžná kontrola plnění	Průběžná informace o plnění
		Promítnutí finančních potřeb pro realizaci programu v příštím roce do přípravy rozpočtu (i na základě průběžné kontroly plnění)	
Srpen	Přehled průběžného plnění		
Září			
Říjen	Koordinace finančního nastavení rozpočtu ve vztahu ke koncepci		
Listopad			
Prosinec		Zpracování prováděcího plánu na následující rok na základě schváleného rozpočtu	Plán plnění ve vazbě na schválené financování

Pozn. Barevné rozlišení procesních kroků dle toho, ke kterému roku realizace programu se vztahují:

Rok	x – 1	x	x + 1
Barva			

v y d á v á

OSVĚDČENÍ

č. 14-ÚÚR-200-2012/02-WD-39-07-1

o uznání uplatněné certifikované metodiky
v souladu s podmínkami Rady pro výzkum, vývoj a inovace
a
„Metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje“

**Metodika „RoIA – metodika nastavení implementačních procesů
konceptních dokumentů na krajské a obecní úrovni s cílem
snížení implementačních deficitů“**

*Mgr. Jan Holeček, Ing. Jan Binek, Ph.D., PhDr. Iva Galvasová,
RNDr. Kateřina Chabičovská, RNDr. Hana Svobodová, Ph.D.*

*GaREP, spol. s r. o.
společnost pro regionální ekonomické poradenství
Brno*

vypracované v rámci výzkumného programu Ministerstva pro místní rozvoj ČR
WD – Výzkum pro řešení regionálních disparit, projektu č. WD-39-07-1.

**Ústav územního rozvoje
658 34, Jakubské nám. 3**

-1-

V Brně dne 21. srpna 2012

.....
Ing. Alena Navrátilová
pověřená řízením ÚÚR

**RoIA – NASTAVENÍ IMPLEMENTAČNÍCH PROCESŮ KONCEPČNÍCH
DOKUMENTŮ NA KRAJSKÉ A OBECNÍ ÚROVNI S CÍLEM SNÍŽENÍ
IMPLEMENTAČNÍCH DEFICITŮ**

Autoři: Jan Holeček, Jan Binek, Iva Galvasová, Kateřina Chabičovská, Hana Svobodová

Vydavatel: GaREP, spol. s r.o.

Brno 2012

24 stran

1. vydání

ISBN 978-80-905139-3-8

ISBN 978-80-905139-3-8