

# Hodnocení úspěšnosti programu rozvoje kraje v praxi (na příkladu Královéhradeckého kraje)

*Zita Kučerová, Ladislav Mlejnek*

Programy rozvoje územního obvodu kraje patří mezi nejvýznamnější koncepční dokumenty na krajské úrovni, prostřednictvím nichž kraje realizují svou regionální politiku. Dle Zákona č.248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje kraj v rámci své samostatné působnosti podporuje rozvoj regionů vymezených v programu rozvoje územního obvodu kraje podle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu. Zastupitelstvu je dle §35 (2) odstavce d) Zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění. To souvisí s neméně významnými procesy monitorování a vyhodnocování úspěšnosti naplňování těchto krajským strategií. Evaluace strategického, programového či jiného rozvojového dokumentu územního samosprávného celku slouží obecně k hodnocení jeho účinnosti z hlediska společensko-ekonomického rozvoje území. Evaluace by se měla stát podkladem pro rozhodování o dalším směřování rozvoje v podobě přijetí případných změn v jeho dosavadním nastavení, zejména opatření nepřinášejících očekávaný efekt v podobě naplňování přijatých cílů. Tento příspěvek se zabývá návrhem a zavedením procesu evaluace rozvojového dokumentu Královéhradeckého kraje, kterým je Program rozvoje Královéhradeckého kraje (PRK) vycházející ze Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje (SRK).

Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2007-2015 je jedním z nejvýznamnějších koncepčních dokumentů kraje, jeho příprava byla zahájena již v roce 2004, kdy byly stanoveny postupy tvorby a definovány potřeby kraje. Vlastní tvorba dokumentu, založená na principech místní Agendy 21, byla reálně zahájena v roce 2005 a výsledkem byl konsensus dalšího rozvoje kraje, předložený v roce 2006 a schválený zastupitelstvem kraje v roce 2007. Na SRK navazuje tříletý akční plán Program rozvoje kraje 2008-2010.

Program rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 obsahuje soubor logicky provázaných opatření a aktivit, jejichž realizace by měla vést k postupnému naplnění rozvojové vize kraje, resp. jeho strategických a specifických cílů. Realizace PRK spočívá v postupném uskutečňování jeho jednotlivých opatření a aktivit. Z hlediska jejich nositelů je možno jednotlivé aktivity naplňující cíle a opatření PRK rámcově rozdělit na:

- a) aktivity a projekty zajišťované přímo Královéhradeckým krajem a jeho kompetentními orgány,
- b) aktivity a projekty zajišťované jinými subjekty (města, obce, svazky obcí, podniky, orgány státní správy, neziskové organizace apod.), u těchto aktivit je role kraje nepřímá a spočívá podle konkrétního charakteru aktivity v jejich monitoringu, iniciaci, koordinaci, podpoře atd.

Úspěšná implementace Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 se odvíjí nejen od reálného vymezení jeho cílů, priorit a opatření a následné realizace konkrétních projektů a aktivit, ale také od nastavení účinného systému monitoringu. Účelem monitoringu je průběžné sledování naplňování programu v jednotlivých letech, které bude podkladem pro jeho průběžné a konečné hodnocení (evaluaci). Hlavní části monitoringu PRK tvoří:

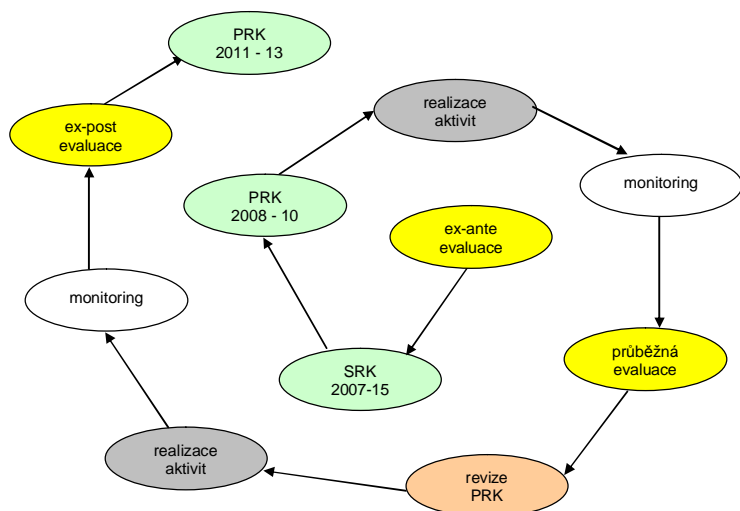
- 1) monitoring indikátorů (indikátorová sestava),
- 2) monitoring projektů Královéhradeckého kraje,
- 3) monitoring dotačních a grantových programů Královéhradeckého kraje,
- 4) monitoring projektů realizovaných na území kraje a financovaných z prostředků EU.

Činnosti související s monitoringem je vhodné soustředit do jednoho místa, které by provádělo sběr všech údajů a informací za celý program, zároveň by bylo místem doplňování sestavy indikátorů a databází projektů. Tuto úlohu plní Centrum EP, příspěvková organizace kraje, jako koordinátor monitoringu ve spolupráci s Odborem regionálního rozvoje, cestovního ruchu a kultury KÚ Královéhradeckého kraje ve funkci správce monitoringu. Nezbytným předpokladem pro sledování naplňování cílů programu z jednoho místa je efektivní spolupráce všech relevantních subjektů, disponujících daty a informacemi. To si vyžádalo nastavení procesu sběru a předávání údajů a dat, vzájemné povinnosti subjektů, které si údaje a data, případně další informace předávají, a to v celém průběhu implementace programu.

Základním nástrojem pro monitoring je indikátor, představující číselné vyjádření určité skutečnosti, které je možné měřit a porovnávat v čase a prostoru. Indikátor tak poskytuje jednoduše sdělitelnou a interpretovatelnou informaci. Úkolem indikátoru v každém rozvojovém programovém dokumentu je měřit, zda bylo dosaženo cíle vytyčeného programem. Sestava indikátorů obsahuje indikátory v členění podle priorit, specifických cílů a opatření PRK. Naplňování opatření a cílů programu by mělo být zaznamenáváno (měřeno), aby bylo možné program průběžně monitorovat a vyhodnocovat. Důležitým hlediskem pro volbu konkrétních indikátorů byla míra otevřenosti disponibilních informačních zdrojů, která by umožnila průběžné (minimálně roční) získávání, sledování a měření relevantních údajů a dat v požadované či poskytovatelem (informačním zdrojem) dané struktuře.

Sběr dat a informací pro potřeby monitorování PRK musí nutně vycházet ze zdrojů, které je mohou a jsou schopny a ochotny dodat v požadovaném rozsahu, struktuře a čase. Tyto skutečnosti se staly nezbytnými předpoklady pro efektivní tvorbu celého monitorovacího systému (včetně indikátorové sestavy a databází projektů). Efektivní v tom smyslu, že je možné je snadno vyhledat a měřit konkrétní činnosti a aktivity naplňující opatření a cíle programu. Za základní informační zdroje pro zdárné měření naplňování programu byli zvoleni poskytovatelé dotací, mezi hlavní lze uvést Královéhradecký kraj, resp. odbory krajského úřadu a řídicí orgány operačních programů (TOP, ROP SV). Dalšími poskytovateli dat jsou Český statistický úřad, úřady práce, CzechInvest, Hospodářská komora ČR, ad.

Za provádění průběžného každoročního monitoringu Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 je zodpovědný správce monitoringu - Odbor regionálního rozvoje, cestovního ruchu a kultury, který každý rok do 30.6. následujícího roku předkládá zastupitelstvu kraje roční monitorovací zprávy včetně jejich příloh. Monitorovací zprávy jsou jedním z hlavních podkladů pro navazující hodnocení (evaluaci) celého PRK. Vztahy mezi realizací, monitoringem a hodnocením programu ukazují názorně následující schéma.



Obrázek č. 1 Vztahy mezi jednotlivými operacemi realizace, monitoring a evaluace

Evaluace, která navazuje na monitoring, je proces důkladného sběru a následného zhodnocení informací o průběhu tvorby a implementace PRK a o jeho kvalitativních i kvantitativních výsledcích, s cílem učinit na základě zjištěných skutečností potřebná rozhodnutí. Závěry a doporučení evaluace by měly být jedním ze vstupních podkladů při aktualizaci stávajícího či tvorbě nového programu, aby bylo dosaženo zlepšení jeho efektivity. Evaluace Programu rozvoje Královéhradeckého kraje slouží k jeho hodnocení v celém průběhu implementace včetně konečného vyhodnocení, které se uskuteční v roce 2011. Obsahem evaluace programu je zejména hodnocení naplňování cílů z hlediska:

- naplňování hodnot indikátorů jednotlivých opatření a cílů priorit,
- věcného naplňování cílů programu konkrétními aktivitami/projekty,
- výše výdajů na realizované aktivity/projekty v rámci jednotlivých opatření,
- struktury výdajů na jednotlivá opatření dle zdrojů jejich financování.

V průběhu tvorby a realizace programových rozvojových dokumentů Královéhradeckého kraje (Strategie rozvoje KH kraje 2007-15, Program rozvoje KH kraje 2008-10) jsou v období 2006 – 2011 hodnoceny tři fáze strategického procesu dle níže uvedených typů evaluací:

- a) *Předběžná (ex-ante) evaluace Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2007-15* představuje hodnocení před zahájením realizace v roce 2006 a pomáhá zjistit maximální věcnost a promyšlenost SRK. Výsledky jsou zahrnuty do procesu tvorby, poskytují závěry na otázky, zda otázky rozvoje byly určeny správně a zda je strategie relevantní a poskytuje podklady pro monitoring a budoucí evaluace.
- b) *Průběžná (mid-term) evaluace Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10* je hodnocení v průběhu realizace programu do 31.12. 2009 a posuzuje dosavadní výstupy a výsledky intervence. Opírá se především o informace získané z monitorovacího systému a tvoří přímou zpětnou vazbu programu, který napomáhá zdokonalit.
- c) *Dodatečná (ex-post) evaluace Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10* je zaměřena na hodnocení po ukončení realizace programu (31.12. 2010) a hodnotí PRK z hlediska celkové účinnosti a efektivity. Rekapituluje a posuzuje celý program, především jeho dopady a podává zprávu o účinnosti intervencí a rozsah naplnění očekávaných efektů.

Každá evaluace programové dokumentu se skládá z následujících čtyř hlavních fází:

1. *Rozsah a struktura evaluace* – formulace evaluačních otázek, přiřazení vhodných technik sběru dat k jednotlivým otázkám
2. *Sběr dat a informací* – získávání primárních a sekundárních dat na základě vybraných metod a technik
3. *Analýza a interpretace dat a informací* – analýza dat a tvoření evaluačních závěrů ve formě evaluační zprávy
4. *Poskytnutí informací o výstupech evaluace* – sdělování výsledků průběžné evaluace vedoucí k patřičným rozhodnutím směřujícím ke zlepšení

Výsledky evaluace jsou do značné míry závislé na věrohodnosti získaných dat a způsobu jejich sběru. Relevantní data a informace, využitelná pro evaluaci, je možné získat z dostupných hodnot indikátorů, statistiky, z různých šetření apod. Na sběr dat navazuje jejich kvalitní a nestranná interpretace, bez které nelze učinit potřebná rozhodnutí, jejímž cílem má být zlepšení účinnosti programu. K evaluaci Programu rozvoje Královéhradeckého kraje byly použity níže uvedené metody a zdroje:

- *Využití administrativních dat* - administrativní data se týkají informací, které jsou shromažďovány v rámci monitorování Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 (*indikátorová sestava, databáze projektů,...*)
- *Využití dat ze sekundárních zdrojů* – tato technika odkazuje na data, za jejichž sběr hodnotitel přímo neodpovídá (na rozdíl od primárních dat), jedná se o data sesbíraná ještě před samotným procesem evaluace (*programové dokumenty a statistické zdroje, dřívější evaluace a analýzy,...*)
- *Využití primárních dat* – primární data jsou generována samotným hodnotitelem za určitým účelem, v tomto případě se jedná o dotazníkové šetření obcí v Královéhradeckém kraji, které jsou nejčastějšími implementujícími subjekty (*dotazníkové šetření obcí,...*)
- *Konzultace se zainteresovanými subjekty* – konzultace se zainteresovanými subjekty je jedním z nástrojů participačních technik a cílem je zapojení těchto subjektů do tvorby programové evaluace (*odbory krajského úřadu, Krajská koordinační skupina,...*)

Cílem průběžného hodnocení realizace Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 bylo odpovědět na tři základní evaluační otázky, které byly definovány na začátku celého procesu průběžné evaluace:

1. *Jak jsou naplňovány stanovené cíle Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10?*

Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2007-15 a Program rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 mají v rámci čtyř stanovených priorit stanoveny 27 specifických cílů. Tyto cíle by měly být v daném časovém období naplněny. Sledování naplňování stanovených cílů je hlavním úkolem monitoringu. Odpověď na tuto evaluační otázku poskytuje informaci, zda průběžná implementace programu probíhá v souladu s navrženými cíly tak, aby mohly být na konci období naplněny.

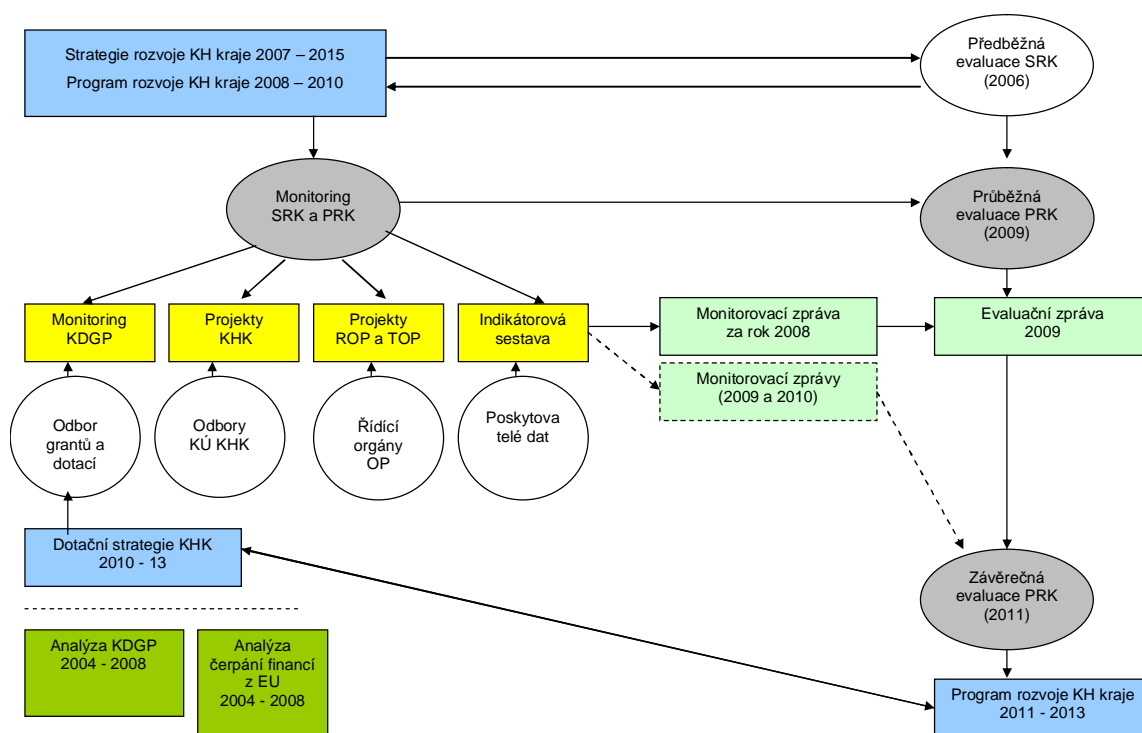
2. *Přispívá realizace projektů a aktivit na území KH kraje k efektivnímu naplňování cílů PRK 2008-10?*

Naplňování specifických cílů lze hodnotit nejen sledováním hodnot indikátorů, ale i konkrétními aktivitami a projekty, které jsou realizovány v rámci navržených opatření. Zejména to platí u cílů a opatření, které nemají stanovené relevantní indikátory. Odpověď na druhou evaluační otázku hodnotí, jak realizace těchto aktivit, popř. projektů, přispívá k naplňování stanovených cílů Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10.

3. Je výše a struktura výdajů na realizované projekty dle zdrojů jejich financování účelná pro naplňování cílů PRK 2008-10?

Projekty realizované v rámci Programu rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10 jsou evidovány v monitorovacím systému. Tato databáze obsahuje projekty nejen Královéhradeckého kraje a jeho organizací, ale i projekty ostatních implementujících subjektů. Jsou v nich zahrnuty i úspěšné projekty, které obdržely dotaci z EU či od kraje. Zhodnocení účelnosti výše a struktury výdajů na tyto projekty by mělo být odpovědí na třetí otázku.

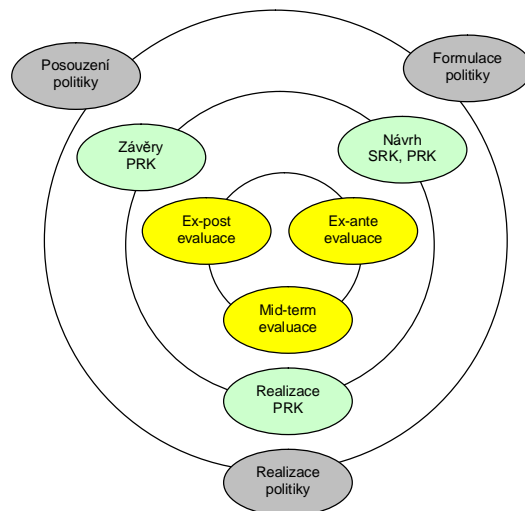
Výsledkem celého procesu není pouze kompletní monitorovací a evaluační zpráva (dostupná na [www.kr-kralovehradecky.cz](http://www.kr-kralovehradecky.cz)), ale též nastavené procesy monitoringu a evaluace v kraji (viz schéma níže).



Vysvětlivky: KDGP=krajské dotační a grantové programy, TOP =tematické operační programy), ROP =Regionální operační program

**Obrázek č. 2 - Procesy monitoringu a evaluace v Královéhradeckém kraji**

Z níže uvedeného schématu je patrné, že ve vztahu k evaluacím existují tři různé cykly. S programovým cyklem (Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje 2007-15, Program rozvoje Královéhradeckého kraje 2008-10) i s evaluačním cyklem (2006, 2009, 2011) souvisí každý čtyřletý politický cyklus na úrovni krajské samosprávy.



**Obrázek č. 3 – Politický cyklus, programový cyklus, evaluační cyklus**

Monitoring a evaluace představují základní techniky používané pro posuzování toho, zdali jdou podniknutá opatření a aktivity správným směrem, a pro srovnání jejich účinků s účinky původně plánovanými. Evaluaci nelze zaměňovat s procesem monitoringu. Monitoring je proces sledování pokroku v rámci realizovaných opatření a ověřování jeho legitimacy a souladu s programovými dokumenty a plány. Nenabízí žádná řešení zjištěných problémů – pouze upozorňuje na problémy a případný nesoulad mezi plány a realitou. Proces monitoringu však umožňuje získat velké množství informací o procesu a opatřeních (činnostech), které mají být hodnoceny. Při evaluaci se využívají ukazatele a údaje z monitoringu, tudíž čím kvalitnější jsou tyto údaje a ukazatele, tím validnější bude základ, ze kterého bude hodnocení vycházet. Hodnocení sice vychází z monitoringu, ale nepochybně nahlíží na program z širší perspektivy než monitoring. Bere totiž v úvahu i data, která nejsou do systému monitoringu zahrnuta a zkoumá neplánované dopady, přičemž jde nad rámec běžných ukazatelů. Hodnocení poskytuje více možností k realizaci opatření ke zlepšení. Evaluace krajských rozvojových dokumentů je složitý proces, na realizaci PRK, resp. na rozvoji kraje se podílí široké spektrum regionálních aktérů, program nemá stanovený pevný finanční rámec. Finanční zdroje podporující rozvoj regionu jsou mnohačetné. Na realizaci programu se podílí vedle finančních prostředků krajské samosprávy další zdroje, jejichž výše není jistá. Implementace některých aktivit není nutně spojena a podmíněna pouze finanční alokací, je nutná dohoda a ochota realizovat společný zájem. Procesy monitoringu a evaluace jsou v teoretické rovině velmi dobře zpracovány, při zavádění těchto postupů do praxe a to v rámci hodnocení úspěšnosti programů rozvoje kraje není nastavení tohoto procesu zcela jednoduché a bezproblémové. I přes četná úskalí, která evaluace krajských dokumentů přináší je jistě nezbytným podkladem pro další rozhodování o rozvoji kraje.

**Autoři:**

*RNDr. Zita Kučerová, Ph.D.*

*Bc. Ladislav Mlejnek, DiS.*

*CEP Hradec Králové*

*kucerova@cep-rra.cz*

*mlejnek@cep-rra.cz*