

Hodnotenie a monitorovanie výsledkov v oblasti trvalej udržateľnosti

Abstract

Local Agenda 21 is the programme of sustainable development for 21st century, which represents the pool of interconnected community activities for single settlement or microregion. The task of the control and monitoring of activities provided within the process of Local Agenda 21 is to follow up how we get closer to the established goals. The way of control and monitoring of fulfilled goals as well as the tools and methods have to be assessed in the earliest phase of Local Agenda 21 programme. The indicators of sustainable development are the practical tool for measuring of progress within Local Agenda 21. The indicators can fulfill the whole range of functions- e.g. simplify, explain, advise in emergency cases, provide the complex information for decision making processes.

Úvod

1997 Vláda schválila Koncepciu uplatňovania Agendy 21 a ukazovateľov trvalo udržateľného rozvoja. "MA 21 je program trvalo udržateľného rozvoja (TUR) pre 21. storočie, ktorý predstavuje súbor vzájomne sa podporujúcich komunitných aktivít pre obec alebo mikroregión". "MA 21 je program trvalo udržateľného rozvoja (TUR) pre 21. storočie, ktorý predstavuje súbor vzájomne sa podporujúcich komunitných aktivít pre obec alebo mikroregión".

Kontrola a monitoring plnenia procesu realizácie MA 21

Kontrola predstavuje odbornú, cieľavedomú a organizovanú činnosť za účelom objektívneho zistenia (overenia) rozdielu (odchýlky) medzi stavom želaným a skutočným. Kontrola smeruje k objektívnemu zisteniu plnenia úloh, dodržiavaniu zákonnosti, účinnosti, efektívnosti, hospodárnosti, účelnosti a k následnému zabezpečeniu prijatia opatrení na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku. Úlohou kontroly a monitorovania aktivít zabezpečovaných v rámci procesu MA 21 je sledovať, **ako sa približujeme k stanoveným strategickým dlhodobým cieľom**. Spôsob kontroly a monitorovania plnenia cieľov, ako aj ich nástroje by mali byť určené v čo najskoršej etape programu MA 21. Kontrola môže byť vnútorná alebo vonkajšia (externá). Podľa štádia činnosti sa kontrola člení na predbežnú (vstupnú - ex-ante), priebežnú (on going), a konečnú (výstupnú, následnú - ex post). Podľa pravidelnosti sa kontrola člení na pravidelnú (periodickú - napr. v polročných, ročných alebo dvojročných intervaloch) a nepravidelnú (vyplýva z potreby preveriť niektoré skutočnosti). Kontrola a monitorovanie plnenia programu MA 21 by mali prebiehať pravidelne, aby sa mohol korigovať realizovaný postup, ak sa napr. vzdiaľujeme (nie približujeme) k stanoveným cieľom. Práve účinná kontrola a monitoring umožňujú operatívne upraviť postupy a ovplyvniť smerovanie žiadúcim smerom. Prispôsobovať priebeh prác, a teda upravovať pôvodný plán riešenia, je skutočnosť, s ktorou je treba počítať. Iba veľmi ťažko sa dá hneď na začiatku všetko naplánovať do detailov. Kontrola a priebežné monitorovanie sa preto nemá chápať ako niečo, čo nás od práce zdržuje, ale ako účinný spôsob ako zvýšiť efektivitu našej práce[1].

Kto by mal vykonávať kontrolu plnenia programu MA 21?

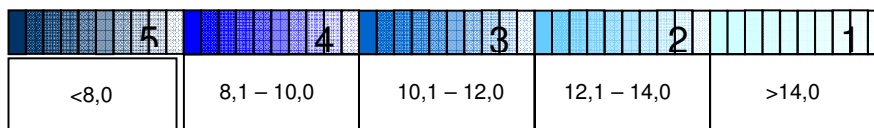
Kľúčovú úlohu pri kontrole a monitorovaní plnenia úloh programu MA 21 má **miestna samospráva**. Na zabezpečenie pravidelnej kontroly je preto veľmi dôležité, aby boli dokumenty programu MA 21 (vizia, stratégia a najmä akčný program) schválené obecným/mestským zastupiteľstvom (v prípade mikroregiónu radou zloženou zo zástupcov obcí), čím sa stávajú záväznými. V takomto prípade je

možné vyžadovať na úrovni samosprávy pravidelnú kontrolu a monitorovanie napr. formou kontroly plnenia prijatých uznesení. Obecné zastupiteľstvo môže na zabezpečenie priebežnej kontroly a monitorovania programu MA 2 vytvoriť osobitný monitorovací výbor, alebo môže touto úlohou poveriť niektoré oddelenie obecného úradu alebo mestského úradu. Kontrolu a monitoring však môže zabezpečovať aj Fórum občanov resp. akčná skupina, najmä v prípade, ak sa aktívne podieľa na koordinácii programu MA 21. Aj v tomto prípade je veľmi dobré, ak má mandát na kontrolu a monitorovanie delegovaný formou uznesenia miestneho zastupiteľstva. Nič však nebráni, aby akčná skupina vykonávala vlastnú kontrolu a monitorovanie. Vždy záleží na miestnych podmienkach a forme spolupráce (a forme delegovania právomocí) medzi akčnou skupinou a miestnou samosprávou. Významným prvkom občianskej kontroly, teda kontroly verejnosťou na miestnej úrovni, je **verejné zhromaždenie obyvateľov** (§ 11b zákona o obecnom zriadení) a zásada verejného rokovania obecného zastupiteľstva (§ 12 ods. 4 zákona o obecnom zriadení) [2]

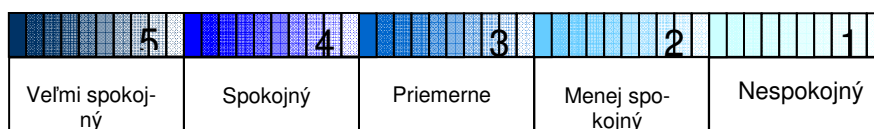
Mnohé samosprávy neorganizujú zhromaždenia občanov, lebo na ne vraj občania nechodia. Tomuto systému demokracie je však potrebné sa postupne naučiť. Ak budú mať občania pocit, že svoj čas strávili účelne a že dosiahli to, o čo im išlo (napr. že o ich názory bol záujem a boli rešpektované), budú chodiť na zhromaždenia. Transparentnosť prijímania rozhodnutí miestnou samosprávou, partnerská spolupráca s miestnymi občianskymi združeniami a záujmovými organizáciami a dobrý prístup k informáciám vytvárajú priaznivé podmienky na kontrolu zo strany verejnosti. Spokojnosť občanov s plnením úloh a celkovým priebehom programu MA 21 možno veľmi vhodne monitorovať napr. v rámci prieskumov názorov verejnosti alebo formou ankiet [1]. Existuje celý rad nástrojov alebo modelov, ako merať a hodnotiť nielen samotné plnenie úloh programu MA 21, ale aj ich úspešnosť a efektívnosť. (Obr.1)

Obr. 1 Príklad porovnávania rozličných meraní [3]

Škálovanie kvantitatívnych informácií (Štatistiky)



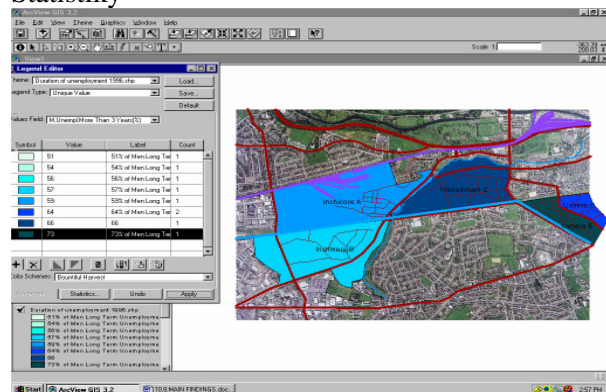
Škálovanie odpovedí z dotazníkov (Subjektívne dáta)



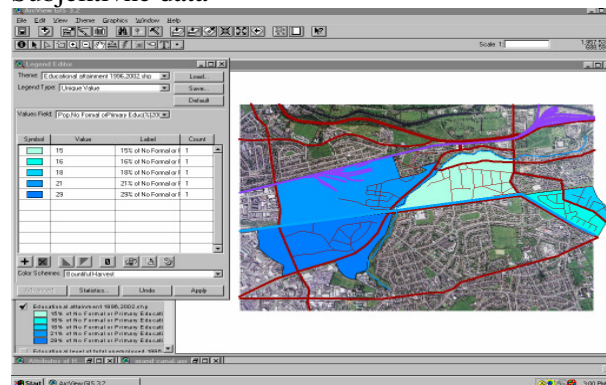
Môžu sa využiť niektoré štandardné nástroje (napr. systémy manažmentu kvality potvrdené dokumentom) a modely (vypracované pre verejnú správu) na meranie úspešnosti a efektívnosti verejného sektora (Obr 2) .

Obr. 2 Priestorová interpretácia indikátorov- model[3]

Štatistiky



Subjektívne dáta



Pri kontrole efektívnosti sa využívajú tzv. **výkonnostné audit**y, pod ktorými sa chápe činnosť, pri ktorej sa skúma:

- miera hospodárnosti (boli náklady minimalizované vzhľadom na požadovanú úroveň kvality?),
- miera efektívnosti (bol dosiahnutý maximálny prínos pri použitých zdrojoch a pri dosiahnutých výstupoch?),
- miera účinnosti (do akej miery boli činnosťou dosiahnuté zamýšľané ciele a účinky? [2])

Okrem vyššie uvedených foriem kontroly vhodnou formou overovania napredovania procesu MA 21 je aj **samohodnotenie** (samokontrola). Pri samohodnotení, ako osobitnom variante kontroly, sa kladie veľký dôraz na stanovenie náročných, ale splniteľných úloh. Samohodnotenie má vysoký motivačný význam. Osvedčeným a jednoduchým nástrojom kontroly a monitorovania, vhodným pre program MA 21, sú aj indikátory udržateľného rozvoja [1].

Indikátory trvalo udržateľného rozvoja a MA 21

Indikátory (ukazovatele) TUR sú praktickým nástrojom na meranie postupu prác v rámci programu MA 21. Indikátory TUR môžu spĺňať v rámci MA 21 celý rad funkcií - zjednodušovať, objasňovať a sprostredkovať súhrnné informácie pre rozhodovanie obce/mikroregiónu, pomáhať začleňovaniu environmentálnych, sociálnych, kultúrnych a sociálnoekonomických aspektov do rozhodovania a pomáhať merať a upresňovať pokrok obce/mikroregiónu smerom k cieľom TUR, poskytovať včasné varovanie pred možným ekonomickým, sociálnym a environmentálnym ohrozením. Bežne používané ukazovatele (napr. HDP) a meranie individuálnych zdrojov alebo tokov znečistenia, nie sú samé osebe vhodnými indikátormi trvalej udržateľnosti.

Pri formulovaní a výbere indikátorov musíme preto vždy starostlivo prihliadať na tri hľadiská (úrovne): **kvantitu, kvalitu a čas**. Ku každej úrovni cieľov treba osobitne vybrať charakteristické indikátory. Pri ich výbere sa musí predovšetkým ujasniť, ako (akými indikátormi) sa bude sledovať plnenie cieľov (napr. dlhodobých strategických, krátkodobých implementačných). Základnou zásadou je vybrať indikátory tak, aby korešpondovali s prioritami a cieľmi MA 21. K tomu, aby bolo možné určitý indikátor považovať za relevantný vzhľadom k problematike MA 21, musí samozrejme spĺňať určité predpoklady- napr. významnosť, reprezentatívnosť, merateľnosť, spoľahlivosť, výpovedná schopnosť, relevantnosť vzhľadom k cieľom MA 21. Dôležité je predovšetkým, aby údaje boli reprezentatívne vzhľadom k MA 21 danej obce/mikroregiónu, aby boli merateľné, dali sa opakovane získať a vyhodnocovať s minimálnymi nákladmi. K tomu je potrebné využiť jednak existujúce zdroje údajov, jednak vlastné prieskumy a kvalifikované odhady [1].

Delenie indikátorov

Socio-kultúrne podmienky reflektujú situáciu obyvateľov v zmysle demografickej štruktúry, vzdelania a zdravotnej starostlivosti, základných finančných zdrojov, zamestnania, bezpečnosti a pod. Repräsentujú humánny kapitál, zložený z atribútov zakotvených v osobnom, sociálnom a ekonomickom blahu.

Ekonomické pomery reflektujú celkovú ekonomickú vitalitu v zmysle svojej kapacity udržať a pritiahnúť ekonomické aktivity. Ekonomická situácia v území poukazuje na potreby a ekonomický potenciál územia

Environmentálne podmienky poukazujú na prírodné črty a podmienky lokálneho životného prostredia v území. Napríklad, hlavné vplyvy tejto dimenzie zahŕňajú pôdu, vodu, kvalitu ovzdušia, dostupnosť a kvalitu otvorených priestranstiev, rovnako ako prírodné riziká a riziká plynúce z ľudskej činnosti.

Inštitucionálna kapacita napomáhajú potrebám územia v zmysle rozlíšenia horizontálnych a vertikálnych väzieb.

Kapacita komunity sa viaže na kapacitu ľudí participovať na akciách, ktoré sa týkajú komunitných záujmov, individuálnych subjektov a aj skupín, organizácií a poukazuje na ich vzájomné väzby.

Urbánna štruktúra sa vzťahuje na najviditeľnejšie charakteristiky kvality života. Odzrkadľuje vzťah medzi fyzickým prostredím- budovami, ulicami, využitím pôdy, otvoreným priestranstvom, dopravou, výškovosťou, hustotou zástavby, prírodnými podmienkami, a ľudskými aktivitami[3].

Je možné sa týmito členeniami inšpirovať, avšak opäť platí, že štruktúra indikátorov MA 21 by mala odrážať štruktúru priorit a cieľov MA 21 príslušnej obce / mikroregiónu. Nie je síce reálne vytvoriť jeden "univerzálny" súbor indikátorov platný pre všetky obce na Slovensku, je však možné zostaviť súbor dôležitých indikátorov, ktoré sa reálne dajú v podmienkach SR vyhodnocovať a ktoré sú dôležité pre smerovanie obce/mikroregiónu k udržateľnému rozvoju. Tieto indikátory budú pravdepodobne korešponďovať s cieľmi MA 21, definitívny súbor indikátorov však musí zohľadňovať špecifické podmienky a problémy danej obce/mikroregiónu a miestni občania/riešitelia by im mali rozumieť. Základný súbor indikátorov MA 21 je potrebné vytvárať v procese tvorby dokumentu MA 21 za účasti všetkých zainteresovaných skupín. Ideálne je, ak každý stanovený cieľ má určený minimálne jeden indikátor, ktorý vypovedá o jeho napĺňaní. Jeden indikátor môže pritom vypovedať o plnení viacerých cieľov. Indikátory môžu byť kvalitatívne a kvantitatívne[1].

Tab 1. Kritériá pre tvorbu indikátorov

Indikátory by mali spĺňať tzv. SMART rámeč 37:

SIMPLE	MEASURABLE	ACCESSIBLE	RELIABLE	TIMELY
Jednoduché	Merateľné	Dostupné	Spoľahlivé	Aktuálne
1. ľahko interpretovateľné	5. štatisticky overiteľné, reprodukovateľné a porovnateľné	8. pravidelne monitorovateľné	12. ukazovatele podstatných environmentálnych funkcií	17. včasne upozorňujúce na potenciálne problémy
2. ľahko monitorované	6. schopné kombinovania s ďalšími ukazovateľmi na formovanie nových ukazovateľov	9. aktuálne používané verejnou a súkromnými manažérmi	13. príbuzné (súvisiace) s vysoko hodnotnými environmentálnymi aspektami	
3. primerané na spoločenské používanie	7. schopné poukazovať na trendy v čase	10. cenovo výhodné (dostupné)	14. príbuzné (súvisiace) s regionálnymi environmentálnymi politikami a manažérskymi cieľmi	
4. mapovateľné			15. príbuzné (súvisiace) so štátnymi, regionálnymi environmentálnymi politikami a manažérskymi cieľmi	
			16. relevantné (príbuzné, súvisiace) s medzinárodnými zmluvami a záväzkami	

Vzhľadom na to, že indikátory by mali byť prehľadné, zrozumiteľné a aj vyhodnotiteľné, nie je cieľom vytvoriť rozsiahly súbor niekoľkých desiatok indikátorov. Za optimálny počet indikátorov považujeme súbor max. 15-20 indikátorov, ktoré by mali obsiahnuť všetky ciele MA 21 a mali by dobre odrážať smerovanie k týmto cieľom. Je však možné pracovať aj s menším súborom tzv. kľúčových indikátorov, prípadne vytvárať súhrnný ukazovateľ typu agregovaného indexu (takým je napr. Index ľudského rozvoja vyhodnocovaný ka.doročne OSN) [1].

Zdroje informácií pre tvorbu indikátorov

Pri návrhu indikátorov je vhodné vychádzať z existujúcej **údajovej databázy**. V tomto ohľade sú podmienky v SR pre všetky obce a regióny obdobné. Významným zdrojom informácií sú *štátne štatistické zisťovania*, ktoré sa vykonávajú každoročne štatistickým úradom SR, jeho krajskými pracoviskami a orgánmi štátnej správy (program na každý rok sa uverejňuje v Zbierke zákonov SR). Dobrým zdrojom dát sú výsledky pravidelného *sčítania obyvateľstva, domov a bytov v SR39*, ktoré sa opakuje v desaťročných intervaloch (naposledy v máji 2001) a poskytuje rozsiahle údaje o demografii, osídlení a niektorých sociálnych ukazovateľoch podľa obcí SR. Viaceré zdroje informácií sa sústreďujú aj na úrovni *miestnej samosprávy* - napr. údaje z matriky, údaje o podnikateľských subjektoch, pozemkoch, stavebnej činnosti, v oblasti životného prostredia sú to údaje o znečisťovateľoch ovzdušia, tvorbe a nakladaní s odpadmi a pod. Spravidla veľmi dôležité informácie sú sústredené v územnoplánovacej dokumentácii, najmä v etape prieskumov a rozborov. Ďalším dôležitým zdrojom informácií sú *regionálna štátna správa* a samospráva, a to najmä informácie sústredené v odvetvových aj prierezových rozvojových dokumentoch - napr. územných plánoch VÚC, regionálnych operačných plánoch a pod. Viaceré dôležité údaje je možné získať zberom z *podnikov a podnikateľských subjektov*, profesijných združení, záujmových organizácií a iných organizovaných subjektov pôsobiacich na území obce/mikroregiónu. Napokon zdôrazňujeme, že významným zdrojom získavania informácií sú samotní *občania príslušnej obce/mikroregiónu*. V súčasnosti sú vyvinuté viaceré metódy získavania údajov, ako najefektívnejšie sa ukazujú pracovné stretnutia s občanmi, riadené interview, špecializované dotazníky. Informovanosť občanov na jednej strane a získanie informácií od občanov na druhej strane sú jedným z kľúčových predpokladov úspešnej realizácie MA 21. V prípade použitia náročných metód zberu informácií je vhodné zapracovať tieto formy do projektov, aby sa tieto aktivity brali do úvahy a aby boli aj finančne kryté[1].

Zostavenie a vyhodnocovanie súboru indikátorov

Indikátory TUR sú integrálnou súčasťou celého procesu MA 21. Víziu udržateľného rozvoja a hlavné ciele MA 21 v danej obci/mikroregióne je potrebné definovať tak, aby bolo možné ich napĺňanie aj monitorovať prostredníctvom merateľných ukazovateľov - indikátorov. Každý indikátor by mal mať určené hlavné parametre - názov, mernú jednotku, vzťah k prioritám a hlavným cieľom MA 21, vzťažné hodnoty (východiskovú, optimálnu cieľovú, porovnávaciu), periodicitu vyhodnocovania.

Počas plánovacej fázy MA 21 je potrebné:

- zmapovať všetky dostupné zdroje informácií súvisiacich s jednotlivými oblasťami MA 21 v danej obci/mikroregióne (centrálne zisťované štatistické údaje, údaje z regionálnych zdrojov, údaje z miestnych zdrojov),
- navrhnúť súbor indikátorov udržateľného rozvoja MA 21 tak, aby zohľadňoval všetky priority a ciele udržateľného rozvoja danej obce/mikroregiónu a aby bol reálne vyhodnotiteľný,
- vyhodnotiť východiskový stav indikátorov MA 21 v danej obci/mikroregióne, stanovili periodicitu a spôsob hodnotenia jednotlivých indikátorov vrátane cieľových a porovnávacích hodnôt.

Počas realizačnej fázy MA 21 je potrebné:

- pravidelne vyhodnocovať indikátory MA 21 v danej obci/mikroregióne za poluúčasti všetkých cieľových skupín a monitorovať tak pokrok v napĺňaní priorit a cieľov MA 21, ako aj plnenie jednotlivých opatrení,
- v prípade potreby korigovať, meniť a dopĺňať stanovené opatrenia na plnenie navrhovaných cieľov,
- využívať všetky hlavné funkcie indikátorov - informačnú, porovnávaciu, kontrolnú, preventívnu za účelom zvýšenia participácie všetkých hlavných skupín spoločnosti v procese MA 21[1].

Využívanie indikátorov na podporu realizačnej fázy MA 21

Pre plnohodnotné využívanie indikátorov TUR v realizačnej fáze MA 21 je dôležité, aby bol v pravidelnej periodicite vyhodnocovaný kompletný súbor indikátorov MA 21 a bolo realizované *celkové hodnotenie smerovania danej obce/mikroregiónu k udržateľnému rozvoju* - za vhodnú periódu považujeme jeden kalendárny rok. Pre takéto hodnotenie je vhodné používať napr. nasledovné parametre:

- počet zlepšujúcich sa ukazovateľov oproti počtu zhoršujúcich sa ukazovateľov,
- miera zlepšenia resp. zhoršenia jednotlivých ukazovateľov (v príslušných merných jednotkách),
- tzv. vzdialenosť od cieľa - ďalšie zlepšenie potrebné na dosiahnutie cieľovej hodnoty.

V prvom rade by mali mať indikátory vysokú *informačnú hodnotu*. Tým, že sú viazané na konkrétne priority a ciele MA 21, poskytujú základné informácie cieľovým skupinám MA 21 o stave danej obce/mikroregiónu v príslušnej oblasti a o správnosti vývoja. Okrem týchto informácií môžu zároveň slúžiť na porovnanie s inými obcami, regiónmi či národným priemerom v danej oblasti - majú teda *porovnávaciu funkciu*.

Významnou je aj *kontrolná a preventívna funkcia indikátorov* - umožňujú kontrolovanie daných rozvojových cieľov a porovnaním so stanovenými akceptovateľnými hodnotami aj prevenciu pred prípadnými dôsledkami nepriaznivého vývoja. V prípade prevládania nepriaznivého vývoja je potrebné prehodnotiť účinnosť navrhovaných opatrení a stanoviť nové, účinnejšie metódy na dosiahnutie cieľov MA 21. Indikátory udržateľného rozvoja slúžia aj ako *nástroj na informovanie a zapájanie verejnosti* do procesu MA 21 - časť indikátorov je založená práve na aktívnej spoluúčasti občanov, ktorí svojím správaním môžu ovplyvniť ďalší vývoj indikátorov.

Záverom je potrebné zdôrazniť, že hodnotenie indikátorov udržateľného rozvoja v procese MA 21 by nemalo byť samoučelné, ale malo by podporovať celý proces svojím praktickým využívaním vo viacerých oblastiach počas implementačnej fázy MA 21[1].

Literatúra

[1] Kozová, M., Kršáková, A., Mečiarová, J., Mederly, P.: Miestna Agenda 21 - Metodická príručka, "Regióny 21 - Podpora trvalo udržateľného rozvoja na miestnej úrovni", Regionálne environmentálne centrum pre krajiny strednej a východnej Európy - REC Slovensko, Bratislava, december 2003.

[2] Ličko, T. Kontrola v spoločnosti, 2003.

[3] Šmiralová, M: Aplikácia GIS na Veľké Urbánne Narušené Územia- Dizertačná práca, FA STU Bratislava, 2006