

**EX-ANTE HODNOCENÍ**  
**ROP NUTS II SEVEROZÁPAD**  
**NA PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ 2007 - 2013**  
**(SHRNUTÍ)**  
**AKTUALIZOVÁNO K VERZI ROP Z 29. 8. 2007**



Tento projekt byl spolufinancován z prostředků EU

30. 8. 2007



## Úvod

Tato zpráva je **shrnutím** hlavních výsledků, závěrů a doporučení z provedeného ex-ante hodnocení Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad na programovací období 2007 – 2013. Toto aktuální hodnocení je zpracováno k verzi ROP z 29. 8. 2007, která reaguje na připomínky Evropské komise, vznesené v rámci Pozičního dokumentu ze dne 30. 7. 2007 (Position Paper on the Regional Operational Programme NUTS II North West, CCI 2007CZ161P0008).

Ex-ante hodnotitel ROP NUTS II Severozápad vzešel z výběrového řízení, hodnocení bylo zpracováno v souladu se smlouvou o dílo ze dne 15. 5. 2006, resp. z 18. 6. 2007.

Ex-ante evaluace probíhala paralelně s tvorbou ROP a ve svých východiscích navazovala na výstupy ex-ante evaluace Národního rozvojového plánu a Národního strategického referenčního rámce (dále jen „NSRR“). Souběžně s ex-ante evaluací probíhalo také posouzení vlivů operačního programu na životní prostředí (SEA), které je rovněž nedílnou součástí předběžného hodnocení strategických programových dokumentů.

Hodnotitelský tým (ve složení Lucie Bučinová, Mariana Nachtigallová, Marie Kaufmann, Martin Křištof, Pavel Machánek, Jan Ženka) úzce spolupracoval se zpracovatelem ROP NUTS II Severozápad, se zadavatelem prací, Krajským úřadem Karlovarského kraje, Krajským úřadem Ústeckého kraje, a dalšími relevantními partnery v regionu. V průběhu hodnocení se uskutečnily pracovní schůzky se zadavatelem i zpracovatelem ROP NUTS II Severozápad a tím se zdrojem pro ex-ante hodnocení stala nejen analýza předložených dokumentů, ale také výsledky řízené skupinové diskuse a individuálních konzultací.

## Přehled hodnotících aktivit

Ex-ante hodnotitelský tým byl v intenzivním kontaktu se zpracovatelem programu a zpracovával průběžná stanoviska ke všem emitovaným verzím ROP NUTS II Severozápad. Průběžná hodnocení byla zpracována k verzím datovaným:

- 23. 3. 2006
- 13. 4. 2006
- 21. 4. 2006
- 5. 5. 2006
- 9. 6. 2006
- 6. 9. 2006
- 9. 10. 2006
- 22. 11. 2006

"Finální" ex-ante hodnocení ROP NUTS II Severozápad, emitováno 6. 12. 2006, bylo zpracováno k verzi ROP z 21. 11. 2006. Tato verze programu byla spolu s Národním strategickým referenčním rámcem (NSRR) a ostatními operačními programy v březnu 2007 předložena oficiálně Evropské komisi, čímž bylo zahájeno vyjednávání o podpoře ze Strukturálních fondů EU pro Českou republiku na programovací období 2007 - 2013.

Koncem měsíce května obdržely řídicí orgány regionálních operačních programů všeobecné připomínky EK, mající obecnou platnost ve vztahu k ROPům.

Počátkem června 2007 obdržel řídicí orgán ROP NUTS II Severozápad připomínky EK (Draft Position Paper) k obsahu vlastního programu.

Koncem června 2007 byla Evropské komisi předložena nová verze ROP NUTS II Severozápad datovaná k 21. 6. 2007, která obsahovala i dodatečné ex-ante hodnocení, mající za úkol zhodnotit pokrok v uplynulém období.

Na základě připomínek vznesených EK v rámci oficiálního Pozičního dokumentu byl text ROP NUTS II Severozápad dále významně upravován, což si vyžádalo potřebu aktualizace i ex-ante hodnocení.

## **Hodnocení ROP NUTS II Severozápad k verzi z 29. srpna 2007 (po zapracování připomínek EK vznesených v rámci Pozičního dokumentu)**

### *Analytická část*

Široce pojatá socio-ekonomická analýza (zaujímá 25 % obsahu dokumentu) poskytuje **komplexní charakteristiku** a hodnocení socio-ekonomické situace regionu. Velkou pozornost věnuje zpracovatel též analýze problémových oblastí mimo působnost ROP. Vzhledem k tomu, že integrální povaha příčin regionálních disparit a ekonomického zaostávání regionu vyžaduje **dlouhodobé řešení** se zapojením **všech** dostupných prostředků (zejména tematických operačních programů a národních dotačních titulů), lze šíři analýzy akceptovat. Hlavní limity rozvoje regionu Severozápad leží mimo navržené priority a zásadním způsobem ovlivňují rezidenční, pracovní i turistickou atraktivitu regionu. Příkladem může být limitující vliv poškozeného životního prostředí a negativní regionální image na vývoj cestovního ruchu.

Socio-ekonomická analýza je vhodně strukturována a tvoří **logicky provázaný celek**, ve kterém na sebe jednotlivé kapitoly dobře **navazují** a bez větších překryvů se **doplňují**. Zpracovatel si je vědom multifaktoriální podmíněnosti klíčových regionálních problémů a klade značný důraz na vysvětlení jejich příčin. Jednotlivé kapitoly socio-ekonomické analýzy uvádí do historického kontextu, který vysvětluje současný stav a **specifika** regionu. Mezi hlavní problémy plynoucí z unikátního historického vývoje patří neprogresivní struktura hospodářských aktivit, nízká vzdělanost obyvatelstva, poškozené životní prostředí a fyzický vzhled obcí, zastaralá dopravní infrastruktura, vylidňování venkova a malá spjatost obyvatelstva s regionem.

Zpracovatel reagoval na většinu připomínek ze strany EK i ex-ante hodnotitele, týkajících se doplnění a zpřesnění analýzy. Doplnil kapitolu 2.4.5 *Využití obnovitelných zdrojů energie*, ve které hodnotí disponibilitu a ekonomickou rentabilitu využití obnovitelných zdrojů v regionu Severozápad. Kapitola 2.9 *Shrnutí regionálních disparit* byla rozšířena o statistické hodnocení nejvýznamnějších socio-ekonomických disparit v rámci regionu Severozápad i Česka. Vypovídací schopnost je v důsledku hodnocení disparit převážně na krajské úrovni omezená, ale zpracovatel na základě Strategie regionálního rozvoje ČR vhodně vyčlenil tzv. strukturálně postižené a hospodářsky slabé okresy.

Ke zkvalitnění analytické části přispělo dopracování dříve popisných pasáží resp. podkapitol do podoby **hodnotících závěrů**, které mají bezprostřední vazbu na prioritní osy ve Strategii. Velmi efektivně tuto funkci plní především podkapitola 2.6.6 *Hlavní překážky rozvoje cestovního ruchu* a kapitola 2.8 *Problémy městského a venkovského prostoru*. Socio-

ekonomická analýza je i přes velkou šíři záběru **výstižná**, zabývá se **relevantními problémy** a čerpá z **aktuálních statistických dat**.

SWOT analýza byla oproti minulým verzím dokumentu významně upravena. Nejzásadnější změnou je rozdělení výroků do šesti hlavních skupin faktorů ovlivňujících rozvoj a konkurenceschopnost regionu, v členění na sídelní strukturu a související infrastrukturu, dopravní obslužnost, životní prostředí a obnovitelné zdroje energie, hospodářství, cestovní ruch a lidské zdroje a trh práce. Nové členění lépe odpovídá struktuře socio-ekonomické analýzy a **odráží nejvýznamnější problémové okruhy** regionu Severozápad. Příležitosti a hrozby jsou nyní specifikovány pro všech šest skupin faktorů – navzdory prohlášení v třetím odstavci úvodního textu.

Zpracovatel reagoval na všechny zásadní připomínky ex-ante hodnotitele, které se týkaly odstranění rozporů se závěry socio-ekonomické analýzy a překryvů mezi jednotlivými výroky. Přesto se nově vyskytl překryv v případě tradice lázeňství, která je jako silná stránka uvedena v rámci sekcí *Hospodářství* i *Cestovní ruch*. Některých výroky jsou příliš vágní – např. „Neadekvátní rozvoj regionu ve vztahu k lépe rozvinutým regionům v ČR a zahraničí.“ Mezi klíčové slabé stránky podle názoru hodnotitele nepatří nadměrná míra industrializace (měřena podílem průmyslu na celkové zaměstnanosti), ale spíše nízká progresivita odvětvové struktury zpracovatelského průmyslu.

Většina příležitostí je **správně pojata** a formulována jakožto externí procesy a parametry prostředí, které nejsou pod přímou kontrolou lokální správy a které významně ovlivňují socio-ekonomický rozvoj. Výjimkou jsou do značné míry některé výroky v sekci *Dopravní obslužnost* (např. „Obnova zastaralých drážních vozidel hromadné přepravy osob“), kde dochází k záměně příležitostí za opatření.

I přes uvedené připomínky SWOT analýza **výstižně** charakterizuje hlavní limity i potenciál regionu Severozápad a je **úzce provázána se závěry** socio-ekonomické analýzy.

### **Strategie**

Strategie programového dokumentu ROP NUTS II Severozápad je **relevantní** vzhledem k identifikovaným potřebám v analytické části dokumentu. Strategie je vymezena **úžeji** než analytická část, která podává komplexní hodnocení socio-ekonomické situace regionu. Cíle a z nich vycházející prioritní osy logicky nemohou pokrýt všechny problémové okruhy, identifikované v situační analýze. Strategie však předpokládá **významnou komplementaritu** s tématickými operačními programy, neboť realizace navržených aktivit v rámci ROP s relativně omezenými finančními prostředky nemůže sama o sobě naplnit definovaný globální cíl. Zpracovatel v návaznosti na připomínky EK věnoval dostatečnou pozornost přesnému vymezení kompetencí a zajištění koordinace činnosti mezi ROP a ostatními operačními programy.

Strategie ROP SZ vykazuje **dostatečnou externí konzistenci**. ROP NUTS II Severozápad je v souladu se strategickými dokumenty na evropské, národní i regionální úrovni. Hlavním východiskem pro zpracování strategie byly Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost (SOZS). V přímé návaznosti na SOZS zohledňuje strategie ROP Severozápad zásady Lisabonské agendy / Göteborgské strategie udržitelného rozvoje. Vazba ROP NUTS II Severozápad na Lisabonskou strategii je spíše nepřímého charakteru. O větší míře provázanosti lze hovořit v případě Národního programu reforem, jehož realizace umožní České republice dosáhnout cílů Lisabonské strategie. Vazba ROP NUTS II Severozápad na Národní strategický referenční rámec a další strategické dokumenty na národní úrovni je vhodně a dostatečně popsána v kapitole *6.1 Vazba prioritních os ROP na nadřazené*

*dokumenty*. Ve vztahu k NSRR lze konstatovat, že ROP SZ přispěje k naplnění strategického cíle NSRR „Vyvážený rozvoj území“.

Při koncipování jednotlivých prioritních os programu a výběru indikátorů byla zohledněna problematika **horizontálních témat**. V programovém období 2007 – 2013 je podpora zaměřena na dvě horizontální priority, dané nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 a Strategickými obecnými zásadami Společenství - **rovné příležitosti a udržitelný rozvoj**. ROP Severozápad klade velký důraz též na realizaci horizontálního cíle **Vyvážený regionální rozvoj**, jehož hlavním cílem je zajištění sociální a ekonomické soudržnosti regionu a tlumení regionálních disparit. Tento princip byl zohledněn prostřednictvím zaměření vybraných oblastí podpory na deprivovaná území. Lze velice pozitivně hodnotit, že problematika horizontálních priorit je zohledněna **v celé šíři řízení ROP SZ**, a že hledisko horizontálních témat je zakomponováno do realizace ROP tak, aby ve svém důsledku docházelo k posílení kvality předkládaných projektů a zvýšení přidané hodnoty intervencí ze SF.

Na úrovni programu je zachována **hierarchičnost** a **návaznost** cíle globálního a jednotlivých cílů specifických. Prioritní osy jsou navzájem **propojené** a vytvářejí **konzistentní celek**. Vnitřní konzistence programu a jednotné směřování všech prioritních os k dosažení globálního cíle jsou zabezpečeny hierarchickou provázaností cílů, vymezených nejen na úrovni programu, ale také na úrovni prioritních os.

Zpracovatel v reakci na doporučení hodnotitele zkrátil obsáhlé popisné pasáže, týkající se zejména popisu strategických dokumentů a úvodní charakteristiky výchozího stavu v rámci jednotlivých prioritních os, kde docházelo k překryvům se socio-ekonomickou analýzou. V návaznosti na připomínky EK byla doplněna podkapitola, která rozpracovává strategii regenerace brownfields.

### **Prioritní osy**

Strategie programu bude naplňována 3 prioritními osami.

Prioritní osa *Regenerace a rozvoj měst* byla v průběhu zpracování finančně posílena a je na ni alokováno 38,69 %. S ohledem na míru urbanizace regionu to hodnotitel považuje za pozitivní. Tato prioritní osa bude naplňována prostřednictvím tří oblastí intervencí.

První oblast intervencí je určena pouze pro rozvojové póly regionu, resp. pro města s více jak 50 000 obyvateli. Na území regionu Severozápad bylo těchto měst definováno 6. V rámci této intervence budou podpořeny pouze ty projekty, které jsou součástí zpracovaných Integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM). Tato verze programu již detailně specifikuje mechanismus implementace IPRM.

Druhá oblast intervencí je zaměřena na podporu revitalizace a regenerace středních a malých měst, resp. měst s počtem obyvatel 5 až 50 tis. Velikostní členění obcí je plně v souladu s NSRR, resp. doporučeními EK.

Třetí oblast intervencí je zaměřena na podporu infrastruktury v oblasti rozvoje lidských zdrojů a tvoří doplňkovou část ke zbývajícím dvěma intervencím.

V rámci prioritní osy *Integrovaná podpora místního rozvoje* bude alokováno 4,36 % z celkové alokace na ROP SZ. Hodnotitel doporučuje průběžně evaluovat oblast *2.1 Budování kapacity pro místní rozvoj, informovanost a osvěta* a vyhodnocovat efektivitu této oblasti, neboť některé aktivity zajisté budou podporovány i v rámci prioritní osy *5 Technická pomoc*, konkrétně v části týkající se podpory absorpční kapacity obecně.

V případě, že bude nízká poptávka pro projektech v oblasti 2.1., doporučujeme okamžitý přesun finančních prostředků na investiční akce ve prospěch zvýšení kvality života obyvatel na venkově.

Na prioritní osu 3 *Dostupnost a dopravní obslužnost* je alokováno 35,13 % a zahrnuje podporu rozvoje dopravní infrastruktury regionálního a nadregionálního významu a rozvoje dopravní obslužnosti regionu. Zaměření prioritní osy i výše alokace je plně v souladu se závěry socio-ekonomické analýzy.

Finanční alokace u prioritní osy 4 *Udržitelný rozvoj cestovního ruchu* je 19,12 %, což je vzhledem ke značnému přírodnímu a kulturnímu potenciálu regionu přiměřené. Významným aspektem rozvoje cestovního ruchu je příspěvek ke zlepšení image regionu, který je veřejností vnímán z důvodu poškozeného životního prostředí a sociálních problémů velmi negativně.

Prioritní osa 5 *Technická asistence* doznala v průběhu zpracování programu značných úprav. Velmi pozitivní je zejména zjednodušení vnitřní struktury prioritní osy, kdy zpracovatel omezil oblasti intervencí a z původních pěti jsou nyní vytvořeny oblasti 5.1. *Podpora implementace ROP* a 5.2. *Podpora rozvoje absorpční kapacity*. I nadále přetrvává připomínka hodnotitele týkající se finančního podcenění této prioritní osy. Finanční alokace 2,7 % je vůbec nejnižší mezi ROP v ČR. Nižší vymezení mají pouze některé tématikové OP, u nich je však předpoklad, že pro výkon funkce řídicího orgánu budou zčásti využívat již existující a fungující struktury daného ministerstva, včetně jeho personálních a materiálních kapacit. Dalším faktorem hovořícím pro navýšení alokace na technickou asistenci je skutečnost, že tato prioritní osa se bude podílet na financování (tvorbě a implementaci) 6 IPRM, což je opět největší počet ve srovnání s ostatními ROP.

V návaznosti na připomínku EK byla doplněna kapitola 6.3, která specifikuje pravidla křížového financování projektů v rámci prioritních os 1, 2 a 4 a odůvodňuje nezbytnost financování investičních a neinvestičních aktivit v rámci jednoho projektu. Dále byla doplněna kapitola 6.4, specifikující podmínky využití finančního nástroje Jessica, ze kterého mohou být financovány aktivity zaměřené na rozvoj měst v rámci prioritní osy 1.

### **Indikátory a kvantifikace cílů**

Indikátorová soustava prošla **významnými změnami**. Pozitivně lze hodnotit, že si zpracovatel nechal zpracovat dílčí evaluaci monitoringu, zaměřenou na indikátorovou soustavu a kvantifikaci cílů. Reagoval tak na zásadní připomínky hodnotitele, týkající se především relevance, vypovídací schopnosti a vzájemných překryvů mezi jednotlivými indikátory kontextu. Výsledkem je doplnění čtyř kontextových indikátorů, které reprezentují vzdělanost obyvatelstva, kvalifikační strukturu pracovních míst, investiční aktivitu a stav životního prostředí – tedy jedny z nejdůležitějších problémových oblastí regionu Severozápad. Ke zvýšení vypovídací schopnosti přispělo srovnání výchozích hodnot indikátorů kontextu s národními hodnotami.

Indikátory programu a prioritních os prošly dílčími změnami, z nichž nejdůležitější je **snížení dříve nerealisticky nadsazených indikativních hodnot** migračního salda – jakožto indikátoru dopadu intervencí na atraktivitu regionu Severozápad. V návaznosti na připomínku EK i ex-ante hodnotitele byly doplněny indikátory týkající se regionálního letiště, přičemž „Počet odbavených cestujících na regionálních letištích“ je jediným indikátorem dopadu na úrovni prioritní osy *Dostupnost a dopravní obslužnost*.

Indikátorová soustava po výše uvedených úpravách **přiměřeně a proporcionálně** pokrývá navržené prioritní osy. Kontextové indikátory jsou **úzce provázány se závěry** socio-ekonomické a SWOT analýzy. Hodnotí situaci v širších socio-ekonomických souvislostech a reprezentují též klíčové problémové oblasti mimo kompetence ROP. Jednotlivé skupiny indikátorů (kontextu, globálního a specifických cílů programu, specifických cílů prioritních os) jsou navzájem logicky provázané. Také v rámci skupin na sebe indikátory navazují, vzájemně se doplňují a zpřesňují; redundance mezi kontextovými indikátory však přetrvávala. Indikátorová soustava čerpá z dostupných a poměrně spolehlivých statistických dat s optimální periodicitou sběru. Koherence s NSRR a Lisabonskou strategií je zajištěna dostatečně. Naplňování horizontálních priorit je částečně zohledněno ve výběru indikátorů dopadu na úrovni programu a indikátorů výsledku v rámci prioritní osy *Dostupnost a dopravní obslužnost*.

### **Implementace**

Kapitola týkající se implementace prošla v průběhu zpracování programu **značným vývojem**. V jednotlivých verzích programu byly postupně dopracovávány dílčí části implementačního systému, v závislosti na postupném budování Úřadu Regionální rady.

Lze konstatovat, že k dnešnímu dni je systém řízení programu zpracován ve své **kompletní a komplexní** podobě, čehož je kapitola 10 *Prováděcí opatření* důkazem. Řídící orgán disponuje **veškerou potřebnou dokumentací** "nižšího řádu", která detailně popisuje veškeré aspekty řízení programu (Prováděcí dokument, Operační manuál, metodiky, příručky apod.).

Kapitola 10 *Prováděcí opatření* obsahuje veškeré informace požadované legislativou ES, zejména Nařízením Rady (ES) 1083/2006.

Řídícím orgánem pro ROP NUTS II Severozápad je Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. Výbor Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad je plně funkční. Výkonným orgánem Regionální rady je Úřad Regionální rady, který vykonává veškeré činnosti spojené s funkcí řídicího orgánu.

V textu dokumentu jsou specifikovány dílčí **procesy a odpovědnosti** jednotlivých subjektů zapojených do řízení programu, názornosti přispívá doplnění grafického znázornění organizační struktury Úřadu. V souladu s doporučením ex-ante hodnocení byl blíže specifikován systém výběru projektů, včetně kritérií jejich hodnocení.

Významně byla dopracována část týkající se kontrolního systému. Jednotlivé procesy a subjekty podílející se na kontrole jsou detailně specifikovány, nově bude Regionální rada na základě veřejnoprávní smlouvy s MF vykonávat činnost pověřeného auditního subjektu.

Část týkající se monitorovacího systému byla zcela přepracována a nyní zahrnuje aktuální informace jak ve vztahu k existujícímu tak i nově vytvářenému systému.

V rámci Úřadu Regionální rady jsou zřízena „územní“ pracoviště v obou krajích regionu, což lze hodnotit jako velice pozitivní a vstřícný krok ve vztahu k žadatelům o podporu. Ke zjednodušení řízení také přispívá skutečnost, že řídicí orgán nebude zřizovat zprostředkující subjekty.

## Závěry ex-ante hodnocení k verzi z 29. 8. 2007

Ex-ante hodnotitel musí konstatovat, že oproti minulým hodnoceným verzím (zejména verzi z listopadu loňského roku) došlo při provedené aktualizaci k **významnému pokroku**, který přispěl ke kvalitě dokumentu.

Hodnotitel se domnívá, že nynější verze programu **splňuje obecné požadavky** kladené na dokument tohoto typu, a to jak **kvantitativního** tak **kvalitativního** charakteru.

Připomínky a doporučení hodnotitele byly v této verzi programu odpovídajícím způsobem zohledněny. Jediná připomínka, která nebyla ze strany zpracovatele akceptována je doporučení na zvýšení finanční alokace na prioritní osu 5 *Technická asistence*.

Realizace ROP NUTS II Severozápad bezpochyby přispěje k realizaci globálního cíle vytyčeného v rámci NSRR. Z pohledu přidané hodnoty Společenství se hodnotitel domnívá, že realizace strategie ROP Severozápad přispěje k naplňování obecných cílů Společenství, zejména základních cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti, obnovené Lisabonské strategie, udržitelné rozvoje, podpory rovných příležitostí a dalších.

Z pohledu ex-ante hodnotitele je dokument nyní v takové fázi, že může být přijat EK.