

FINÁLNÍ
EX-ANTE HODNOCENÍ
ROP NUTS II SEVEROZÁPAD
NA PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ 2007 - 2013
(SHRNUTÍ)



Tento projekt byl spolufinancován z prostředků EU

6. 12. 2006

Úvod

Tato zpráva je **shrnutím** hlavních výsledků, závěrů a doporučení z provedeného finálního ex-ante hodnocení Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad na programovací období 2007 - 2013.

Ex-ante hodnocení ROP NUTS II Severozápad bylo zpracováno na základě výzvy Karlovarského kraje a následně uzavřené smlouvy o dílo ze dne 15. 5. 2006.

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.

Struktura finálního ex-ante hodnocení ROP NUTS II Severozápad je následující:

V kapitole 2. je popsán přístup k projektu evaluace, specifikován proces hodnocení a zvolená metodika. Základem pro zpracování metodiky hodnocení byly pracovní dokumenty EK „Working Paper on Ex Ante Evaluation“ a „Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide“. V rámci hodnocení tak byly uplatněny všechny základní principy, na něž klade EK důraz. Z hlavních metod použitých pro ex-ante hodnocení lze uvést srovnávací analýzu, sekundární analýzu administrativně statistických dat, analýzu intervenční logiky, SWOT analýzu, problémovou analýzu a participační metody.

V kapitole 3. jsou v šesti subkapitolách popsány výsledky ex-ante hodnocení. V první bylo provedeno hodnocení analytické části ROP, v druhé hodnocení odůvodněnosti zvolené strategie, její celkové konzistence a vnější koherence a v třetí pak posouzena relevance zaměření prioritních os. Ve čtvrté subkapitole bylo hodnoceno nastavení indikátorů, kvantifikace cílů a očekávaných dopadů a v páté finanční zajištění. Šestou subkapitolou je hodnocení návrhu implementačního systému.

V kapitole 4 ex-ante hodnocení ROP NUTS II Severozápad jsou pak formulovány závěry a doporučení hodnotitele, vyplývající z provedeného hodnocení.

Hodnotitelský tým (ve složení Lucie Bučinová, Mariana Nachtigallová, Marie Kaufmann, Martin Křištof a Pavel Machánek) 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.

Pokrok v období březen/listopad 2006

Před tímto finálním zpracováním ex-ante hodnocení ROP NUTS II Severozápad byla zpracována průběžná hodnocení, případně probíhaly konzultace k verzím, datovaným od března do října 2006, přičemž aktuálně hodnocená verze je datována 22. 11. 2006.

S ohledem na složitý průběh tvorby operačního programu, a zejména dynamicky se vyvíjejících podmínek pro jeho zpracování, byly názory a doporučení hodnotitele parciálně zohledněny spíše v rovině konkrétních doporučení a technických připomínek než jako systémová doporučení.

- *Socio-ekonomická analýza* byla v průběhu hodnocení upravena pouze v omezeném rozsahu. Zpracovatel doplnil text o části vyzdvihující specifické postavení regionu soudržnosti Severozápad jako strukturálně postiženého regionu se soustředěnou podporou státu, doplnil vazby na Lisabonskou strategii a environmentální aspekty. *SWOT analýza* byla v průběhu zpracování dokumentu zpřesňována. Doporučení ex-ante hodnotitele na zúžení analytické části nebylo zohledněno.
- *Strategie* programu byla upřesňována a obsah prioritních os byl za účelem eliminace potenciálních překryvů v průběhu zpracování programu upravován ve vztahu k probíhajícím jednáním s ostatními řídicími orgány.
- *Nastavení indikátorů, kvantifikace cílů a očekávaných dopadů* bylo upřesněno a došlo k významnému posunu v kompletaci indikátorové soustavy, kdy v ROP NUTS II Severozápad jsou již obsaženy relevantní indikátory s vazbou na NSRR, stejně tak jsou obsaženy závazné, tzv. „core“ indikátory. Kladně lze hodnotit i zařazení vlastních indikátorů nad rámec Národního číselníku indikátorů. Z hlediska výběru indikátorů je zajištěna dostatečná koherence na úrovni národní (s Národním strategickým referenčním rámcem) i na úrovni Společenství (s Lisabonskou strategií, resp. Národním programem reforem), v programu jsou zahrnuty v podstatě všechny relevantní „core“ indikátory.
- *Implementace a monitorování* byla na základě doporučení průběžného ex-ante hodnocení ze srpna 2006 z velké části přepracována. Tato část byla postupně upravována nejen v závislosti na postupném budování řídicího orgánu a jeho struktury, ale zejména v závislosti na zpracování nezbytných metodik na národní úrovni.

Výsledky a závěry ex-ante hodnocení

Analytická část

Socio-ekonomická analýza je velice kvalitně zpracovaným analytickým materiálem, který v dostatečné míře a korektním způsobem využívá statistická data. Je však poměrně rozsáhlá (31 % dokumentu) a zabývá se oblastmi, které nejsou relevantní pro strategii programu ROP NUTS II Severozápad, jinými slovy analyzuje oblasti, ve kterých ROP NUTS II Severozápad nebude intervenovat.

Ze situační analýzy je patrné specifické postavení regionu Severozápad, které je dané zaměřením regionu na těžební a chemický průmysl v minulých desetiletích. Socio-ekonomická analýza jasně identifikuje potřeby regionu, například zastavení vylidňování venkovských oblastí, investice do regionální silniční sítě, zkvalitnění dostupnosti veřejnou dopravou a podpora využití rozvojového potenciálu v oblasti cestovního ruchu.

Mezi situační analýzou, identifikovanými disparitami a SWOT analýzou neexistuje žádný rozpor. Regionální disparity i SWOT analýza vychází ze socio-ekonomické analýzy, jsou tedy v tomto smyslu provázané. Jisté úskalí lze spatřovat v jejich širokém pojetí, neboť zahrnují problémové oblasti, které ROP NUTS II Severozápad nebude řešit, nastává tak mezera mezi analytickou částí a strategií programu.

SWOT analýza byla v průběhu tvorby dokumentu upravována a doplňována a její současná podoba je velice přehledná a srozumitelná. Vzhledem k širšímu pojetí situační analýzy i SWOT analýza obsahuje mezi svými interními výroky (silné a slabé stránky) některé aspekty, které program nemůže přímo ovlivnit.

Analýza dosavadních zkušeností s realizací rozvojových programů je zpracována v dostatečném rozsahu. Současná verze obsahuje identifikaci slabých míst současného systému a závěry jsou promítnuty do nastavení prioritních os, indikátorů a implementace pro období 2007 - 13, což je hlavním účelem této kapitoly.

Strategie

Definovaná strategie programového dokumentu ROP NUTS II Severozápad je relevantní vzhledem k identifikovaným potřebám v analytické části dokumentu. Strategie je však užší, než analytická část, její cíle a z nich vycházející prioritní osy nepokrývají všechny potřeby identifikované v situační analýze.

Strategie programu zahrnuje principy rovných příležitostí, udržitelného rozvoje a vyváženého regionálního rozvoje. Horizontální témata jsou promítnuta do nastavení indikátorů.

Strategie 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. Aktivity ROP proto doplňují priority a intervence navrhované v rámci jednotlivých tématických operačních programů. Lze předpokládat, že naplňování globálního cíle přesáhne finanční možnosti a časový horizont programu.

Specifické cíle rozpracovávají cíl globální a je možné konstatovat, že na úrovni programu je zachována hierarchičnost a návaznost cíle globálního a jednotlivých cílů specifických. Jednotlivé prioritní osy nejsou izolované, ale 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.

ROP NUTS II Severozápad je v souladu se strategickými dokumenty na úrovni evropské, národní i regionální, přičemž na regionální úrovni jsou zahrnuty i sektorové strategie. Globální cíl, specifické cíle i navržené prioritní osy jsou v souladu se Strategickými obecnými zásadami Společenství i s hlavním strategickým dokumentem na úrovni České republiky – Národním strategickým referenčním rámcem a přispívá i naplnění cílů Lisabonské strategie.

Priority

Prioritní osu *Regenerace a rozvoj měst* lze chápat v kontextu ROP NUTS II Severozápad za klíčovou, a to z pohledu toho, že toto území je silně urbanizováno. Lze proto pozitivně hodnotit oddělení problematiky urbánní a venkovské a jejich začlenění do samostatných prioritních os. Na tuto prioritní osu je vyčleněno 34,8 % z celkové finanční alokace. Již v minulých hodnoceních bylo identifikováno potenciální riziko v přílišné roztržitosti v rámci této prioritní osy, kdy příjemcem podpory může být potenciálně 24 měst. Lze se domnívat, že větší koncentrace finančních prostředků, a jejich zacílení do

potenciálních pólů ekonomického růstu a sociální stability, by následně měla vyšší socioekonomický dopad.

Prioritní osa *Integrovaná podpora místního rozvoje* má pouze minoritní, doplňkový charakter, což je dáno i výší finanční alokace 7,2 % disponibilních zdrojů. Realizace prioritní osy se předpokládá v průběhu tří fází, přičemž v první fázi bude budována kapacita pro místní rozvoj, posilována informovanost a osvěta veřejnosti. Tyto aktivity budou realizovány ještě před vyhlášením výzev na investiční projekty. Podpora bude mít charakter technické asistence, finanční prostředky budou vyčleněny z prioritní osy 5 *Technická asistence*. Poradenské služby budou poskytovány potenciálním žadatelům tzv. jednotkou technické asistence. Program blíže nespecifikuje statut a postavení této jednotky, ani její místo v rámci implementačního systému.

V průběhu zpracování programu ex-ante hodnotitel vyjádřil pochybnosti, zda bude existovat dostatečná absorpční kapacita pro tyto aktivity, zejména s ohledem na realizaci opatření 3.3. SROP v současném programovacím období.

Prioritní osa *Dostupnost a dopravní obslužnost regionu* má významný průřezový charakter a přispívá k naplnění všech tří specifických cílů. Finanční alokace na tuto prioritní osu činí 36,1 % z celkové alokace. Zaměření této prioritní osy lze chápat jako doplňkové zejména k intervencím operačního programu Doprava.

Prioritní osa *Rozvoj udržitelného cestovního ruchu* je zaměřena na celé území regionu. Socio-ekonomická analýza identifikovala významný potenciál cestovního ruchu v regionu NUTS II Severozápad a proto na realizaci této prioritní osy bylo vyčleněno 19,2 % disponibilních finančních zdrojů. Aktivity v této oblasti mohou významně přispět k budování partnerských vztahů, sdílení best practices, ale i rozvoje lidského potenciálu. K tomuto bezpochyby přispěje i možnost křížového financování, které tato prioritní osa umožňuje.

Prioritní osa *Technická asistence* nemá věcný charakter. Účinné řízení a implementace všech aktivit podporovaných programem bude zajišťováno pěti hlavními formami, které jsou následně zpracovány v pěti oblastech intervence s uvedením vhodných aktivit, příjemců, období realizace a povahy pomoci. Na realizaci prioritní osy *Technická asistence* bylo vyčleněno 2,7 % disponibilních finančních zdrojů. Jedná se o sníženou alokaci ve srovnání s dříve uvažovanými 3 %. S ohledem na skutečnost, že finanční prostředky technické asistence budou částečně využity i na realizaci prioritní osy 1 a 2, považujeme finanční pokrytí této prioritní osy za nedostatečné. Lze identifikovat významné riziko nedostatečného finančního zabezpečení, které může bezprostředně ohrozit vlastní realizaci programu.

Indikátory a kvantifikace cílů

V oblasti indikátorové soustavy bylo provedeno rozšíření počtu indikátorů a jejich přesnější zacílení na měření očekávaných výsledků a dopadů, přičemž velká část indikátorů jde nad rámec Národního číselníku indikátorů. Byla provedena kvantifikace cílů pomocí indikátorů dopadu a výsledku, jak na úrovni globálního a specifického cíle programu, tak i na úrovni specifických cílů prioritních os.

Koherence indikátorů s NSRR je dostatečná, jak na úrovni globálního cíle, tak i jednotlivých relevantních strategických cílů NSRR. Periodicita a metodika sběru dat dává základní představu o tom, jak budou získávány relevantní podklady.

Implementace

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

Řídicím 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 rámci Úřadu Regionální rady budou zřízena „územní“ pracoviště v obou krajích regionu. To lze hodnotit jako velice pozitivní a vstřícný krok ve vztahu k žadatelům o podporu. V textu ROP NUTS II Severozápad nejsou specifikovány jednotlivé procesy realizace programu a zodpovědnosti konkrétních účastníků, nicméně s ohledem na postupné budování kapacit Úřadu Regionální rady a tvorbu řídicí a prováděcí dokumentace, lze předpokládat, že detailní popis procesů bude obsažen v prováděcím dokumentu a následně Operačním manuálu.

Celkově však lze konstatovat, že z díkce kapitoly o implementaci je zřejmá jistá nekoncepčnost a metodická nejednotnost při nastavování implementačního mechanismu, což je zapříčiněno již zmiňovaným postupným budováním řídicího orgánu a dále absencí základních metodik a manuálů pro řízení. Tato skutečnost je patrná zejména z neproporcionality rozsahu a detailnosti jednotlivých dílčích kapitol.

Doporučení ex-ante hodnocení

Socio-ekonomická analýza a analýza SWOT

- Vnitřní provázanosti programu by prospělo zkrácení socio-ekonomické analýzy o kapitoly, které nejsou relevantní vzhledem k definované strategii programu. Další kapitoly, které pouze uvozují kontext určité problematiky by mohly být zkráceny.
- SWOT analýza doznala mnoha změn, nicméně by bylo vhodné s ní ještě pracovat tak, aby její interní faktory obsahovaly pouze výroky, které bude ROP NUTS II Severozápad řešit a může je přímo ovlivnit.
- Vzhledem k faktu, že prováděcí dokument zpracovává jiný tým, než programový dokument, měl by zadavatel zajistit využití výstupů kvalitních podpůrných analýz zpracovaných týmem zpracovatele ROP NUTS II Severozápad, aby byly závěry analýzy zkušeností s realizací programů podpory zcela využity a promítnuty do nastavení procesů a mechanismů v rámci prováděcího dokumentu.

Vnitřní konzistence strategie

- Upřesnit, zda i v rámci prioritní osy 1 *Regenerace a rozvoj měst* bude využíváno služeb speciální jednotky pro poskytování přímé asistence potenciálním předkladatelům pomoci.
- Zvážit, zda finanční prostředky v prioritní ose *Regenerace a rozvoj měst* nebudou příliš roztrženy s ohledem na skutečnost, že potenciálními příjemci podpory je 24 měst.
- Zvážit, zda v prioritní ose *Integrovaná podpora místního rozvoje* bude v rámci I. fáze existovat dostatečná absorpční kapacita.

- Doplnit kategorizaci oblastí intervence v prioritní ose *Technická asistence*.
- Navýšit finanční alokaci na prioritní osu *Technická asistence*.
- V rámci prioritní osy *Technická asistence* specifikovat formu podpory - *Pořízení a podpora zavedení infrastruktury a souvisejících informačních systémů pro řízení a monitoring realizace programu*.

Indikátory a kvantifikace cílů

- S ohledem na důležitost nastavení indikátorů by bylo vhodné doplnit alespoň nástin metodiky kvantifikace indikátorů a způsob využití jednotkových nákladů při jejich kvantifikaci. U některých ukazatelů by bylo vhodné přidat podrobnější komentář, případně upravit jejich popis.
- Zvážit přeformulování některých monitorovacích indikátorů tak, aby byla využita i kvantifikace výchozí hodnoty zejména u indikátorů formulovaných jako nárůst nebo pokles o určité procento.

Financování

- Specifikovat, z jakých zdrojů bude zabezpečeno národní financování.

Implementace a monitorování

- Specifikovat statut a postavení „jednotky technické asistence“ v rámci implementačního systému a zvážit její úlohu.
- Specifikovat, zda program bude implementován prostřednictvím „zprostředkujícího subjektu“ a v tomto smyslu sjednotit text programu.
- Specifikovat, jak bude probíhat následná kontrola plnění monitorovacích indikátorů a jaký bude dopad v případě jejich nedodržení, zejména v případě, kdy bude mít výše těchto ukazatelů vliv na hodnocení projektu.