

ÚZEMNĚ ZAMĚŘENÁ EVALUACE

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

ZPRACOVÁNO: PROSINEC 2010

ZPRACOVATEL: CWE, A.S.



MANAŽERSKÉ SHRnutí

Cílem územně zaměřené evaluace bylo zejména územní rozložení projektů v rámci regionu soudržnosti Severozápad. Došlo ke zhodnocení počtu předložených, schválených a dokončených projektů včetně jejich finančního vyjádření v území okresů regionu soudržnosti Severozápad.

Hodnocení se vztahovalo k projektům předloženým v rámci 1. až 20. výzvy k předkládání projektů do Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „ROP SZ“) a zaregistrovaným nejpozději k 15. 10. 2010 do informačního systému ROP SZ, tj. IS MONIT7+ (dále jen „IS MONIT7+“). Celkem se jednalo o 785 projektů, které byly předloženy do ROP SZ.

V rámci územně zaměřené evaluace lze na základě provedené analýzy územního rozložení konstatovat nerovnoměrné rozložení projektů v rámci regionu soudržnosti. Toto rozložení není výsledkem územního zacilování výzev, ale výsledkem aktivity žadatelů a příjemců pomoci v procesu administrace jednotlivých projektů. Nelze konstatovat, že v území regionu soudržnosti Severozápad je malá absorpční kapacita, toto lze tvrdit na úrovni okresního uspořádání území, kdy některé regiony - okresy (Districts-LAU 1) mají vyšší procento předkládaných a realizovaných projektů v početním, procentuálním i finančním vyjádření než jiné. Míra úspěšnosti projektů je v jednotlivých okresech různá a pohybuje se ve škále 24 až 54 %. Lze tedy konstatovat, že minimálně každý čtvrtý předložený a zaregistrovaný projekt je úspěšný.

Další částí evaluace bylo posouzení vybraných indikátorů, zejména posouzení toho, zda realizované projekty mají vliv na přírůstek či úbytek obyvatelstva. Z analýzy vyplývá, že tento vliv není nijak výrazný a má spíše kvalitativní než kvantitativní hodnotu a lze jej charakterizovat jako zlepšení kvalitativních aspektů občanské vybavenosti měst a obcí, které přispívají ke kvalitativně hodnotnějšímu způsobu života v dotčených městech a obcích, což může přinášet synergický efekt migrace (imigrace či emigrace mezi příslušnými okresy). Tento efekt se výrazněji projevuje u 2 indikátorů „Přírůstek/úbytek obyvatelstva v podpořených městech a obcích – migrací – města a obce“ do 5 000 obyvatel a města nad 50 tis. obyvatel, které kopírují trend posledních let a to je stěhování za kvalitním bydlením blíže přírodě s denní dojížděkou za zaměstnáním do větších měst. Při formulování těchto závěrů je si zpracovatel vědom skutečnosti, že realizované projekty podpořené z prostředků ROP SZ nejsou zdaleka jediným faktorem majícím vliv na migraci obyvatelstva. Vzhledem k rozsahu pomoci a nutnému časovému odstupu od ukončení těchto projektů až do okamžiku, kdy se tato skutečnost může reálně projevit na změně migračního chování obyvatel, lze předpokládat pouze omezenou souvislost dotačního financování a přírůstku/úbytku obyvatel.

ZÁVĚRY

Evaluační otázka č. 1

Pokrývají předkládané, zaslavněné a ukončené projekty rovnoměrně (počtem projektů i finančním vyjádřením) území regionu Severozápad v rámci celého ROP SZ a v rámci jednotlivých prioritních os?

Odpověď:

Na základě provedeného šetření konstatujeme, že plošné pokrytí území regionu soudržnosti Severozápad z hlediska počtu projektů a jim odpovídajících příspěvků z ERDF není zcela rovnoměrné. Tento dílčí závěr však není překvapivý, uvážíme-li rozdíly v charakteristice jednotlivých územních celků (ať už krajů nebo bývalých okresů), případně rozdíly mezi hrubým neadministrativním dělením na příhraničí, pánevní oblast a zbytek regionu ve směru do vnitrozemí. Obdobné konstatování platí také pro regiony se soustředěnou podporou státu, které tvoří převažující část zájmového území. Analýza také potvrdila, že finanční rozdělení nekopíruje zcela počty projektů v okresech, což souvisí s vyšší finanční náročností některých projektů. Tato nerovnoměrnost je také důsledkem vymezení prvních dvou prioritních os na demografickém základě (vymezení podle charakteru osídlení) a následné četnosti výzev a jim přiřazených alokací. Existují však okresy, které i přes nižší počet jim přiřazených projektů mohou procentuálně dosahovat vyšších finančních objemů v důsledku vyšší úspěšnosti projektů. Popsanou nerovnoměrnost plošného pokrytí lze považovat za obvyklé, zejména pokud je založeno na prostém srovnání. Nejistoty tohoto hodnocení spočívají jednak ve způsobu místního přiřazení některých typů projektů, jejichž bodová lokalizace (např. liniové stavby) nebo oblast vlivu (např. letiště) je obtížná, a také v tom, že jsou primárně srovnávány lokality nebo dílčí administrativní celky bez ohledu na jejich přírodní, demografické a historické odlišnosti. Vliv tohoto faktoru je dokumentován s využitím kombinované váhové korekce zahrnující rozlohy, poměr městského a venkovského prostředí, počet obyvatel, hustotu osídlení a hustotu silniční sítě.

Míra úspěšnosti projektů je v jednotlivých okresech různá a pohybuje se ve škále 24 až 54 %, tzn., že minimálně každý čtvrtý předložený a zaregistrovaný projekt je úspěšný.

Z hlediska počtu zaregistrovaných vs. dokončených projektů lze vyčíst, že v regionu soudržnosti Severozápad je dostatečná absorpční kapacita, problémem jsou pouze některé okresy, které mají nižší počet předkládaných projektů i požadovaných dotací (zejm. okres Most), ale z hlediska úspěšnosti projektů se i tyto regiony řadí mezi úspěšné okresy (např. v okrese Most 48 % úspěšnost značí, že skoro každý druhý předložený projekt je úspěšně realizován).

Z hlediska prioritních os je pokrytí regionu velmi různorodé, což ovšem může souviset i s počtem dosud uskutečněných tematických výzev a jejich alokacemi. Za hlavní důvod však považujeme dané regionální disparity a účelové cílení pomoci na jednotlivé slabé stránky regionu. Dále jsou tyto rozdíly popsány u druhé evaluační otázky.

Evaluační otázka č. 2

Čím jsou případné disparity územního rozložení projektů způsobeny? Které z těchto disparit územního rozložení realizovaných projektů jsou pro vyvážený rozvoj území pozitivní a které negativní? Jaké je pro tyto disparity logické vysvětlení (např. je přirozené, že některé oblasti mají nižší absorpční kapacitu)?

Odpověď:

Odpověď je již z velké části uvedena v odpovědi na předchozí evaluační otázku v souvislosti s konstatováním konkrétního stavu. Regionální disparity lze souhrnně rozdělit do několika kategorií a to zejména:

Polohové disparity

- vysoká míra urbanizace v pánevních oblastech a podél řeky Labe,
- rozsáhlá území pro účely vojenských újezdů a povrchové těžby nerostných surovin; bývalé hraniční pásmo; centrálně řízená industrializace včetně plošných zásahů do krajiny a veřejné infrastruktury (přemodelování krajiny, přeložky vodních toků a přepravních tras, výstavba skupinových vodovodů apod.) v kombinaci se ztrátou historické kontinuity v důsledku vysídlení a obměny většiny obyvatel.

Infrastrukturní disparity

- zanedbaná dopravní infrastruktura, zejména dostupnost větších center regionu,
- potenciál vodní dopravy po řece Labi (pouze v Ústeckém kraji),
- výrazně horší dostupnost mezinárodního letiště Praha Ruzyně z Karlovarského kraje.

Disparity životního prostředí

- plošná ztráta původního charakteru v důsledku industrializace v protikladu s podílem území dlouhodobě chráněnými před vlivem člověka (podstatná část hraničního pásma a zejména vojenských újezdů a také území CHKO),
- snížená kvalita životního prostředí v částech regionu v důsledku lidské činnosti, (tepelné elektrárny a chemický průmysl nebo jejich nepřímý vliv),
- území některých okresů s významným podílem rekultivací území po těžbě nerostných surovin, zejména hnědého uhlí,
- převážná část území zařazena mezi tzv. regiony se soustředěnou podporou státu, kdy jsou v regionu zastoupeny všechny 3 typy postižených regionů (strukturálně postižené, hospodářsky slabé, s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností),
- velmi specifické a významné postavení některých okresů nebo spíše jejich částí zaměřených na cestovní ruch a lázeňství (zejména území tzv. lázeňského trojúhelníku).

Vnímání pozitivního nebo negativního vlivu těchto prokazatelných územních disparit pro rozvoj regionu zejména v souvislosti s dotačním financováním je mnohdy otázkou úhlu pohledu a cílové skupiny, vůči které dané rozdíly zvažujeme.

Polohové disparity v regionu tak sice mohou vytvářet určitá omezení uplatnění dotačního financování, zároveň ho však velkým dílem podmiňují a umožňují. Zároveň se alespoň částečně v rámci celého regionu kompenzují.

Výrazná urbanizace v důsledku historického vývoje těžebního a těžkého průmyslu podél toku Ohře a zčásti i Labe je v dané oblasti dána historickým významem říční sítě pro rozvoj regionu posílená výskytem hnědého uhlí v souběžné pánevní struktuře s dopadem na výstavbu tzv. uhelných páteřních železničních tratí, která však v současnosti (snad dočasně) ztrácí na významu v konkurenci se silniční dopravou.

Velmi negativní vliv na rozvoj severní části regionu má například zanedbaná dopravní infrastruktura, kterou se dosud nedaří uspokojivě vyřešit. Zejména stále oddalovaná stavba páteřní dálnice D8 v úseku přes České středohoří je limitující pro budování nebo modernizaci navazujících komunikací regionálního významu. V posledních letech navíc některé silnice zejména II. tříd velmi výrazně poničily povodně a tužší zimy, což ke zlepšení celkového stavu dopravní obslužnosti a prostupnosti území nepřispívá.

Nedostatek bezbariérových zastávek hromadné dopravy rozvoj regionu jako takový nebrzdí, ale omezuje možnosti uplatnění některých dopravních řešení, které jsou preferovány v dotačním financování, zejména s ohledem na jejich ekologický provoz a zároveň sociální aspekty takové dopravy.

Vliv územních disparit na absorpční kapacitu regionu a jeho jednotlivých dílčích částí v souvislosti s implementací ROP SZ nelze na základě našeho přesvědčení považovat za zásadní. Hlavním důvodem je skutečnost, že programové cíle a struktura celkové alokace obsažené v dokumentaci ROP SZ vycházely z reálné skutečnosti regionu a na základě přiměřené analýzy potřeb vytypovaly odpovídající zaměření nabízené dotační podpory. Tato očekávání jsou přes dílčí problémy postupně naplňována.

Evaluační otázka č. 3

Jsou cílové hodnoty uvedených indikátorů dosahovány mimo jiné díky intervencím ROP SZ? Pokud ne, jaké jsou vnější faktory, které ovlivňují tyto hodnoty indikátorů a které nejsou ovlivnitelné intervencemi ROP SZ?

Odpověď:

Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že vymezené indikátory ukazují trend naplňování cílové hodnoty, výjimku tvoří indikátor 51/11/13 „Přírůstek/úbytek obyvatelstva v podpořených městech a obcích – migrací – města nad 50 000 obyvatel“, který není naplňován a vykazuje záporné saldo. Toto je způsobeno trendem posledních let, a to migrací obyvatel z velkých do menších měst a obcí, či zakládáním satelitního osídlení navazujícího na tradičně existující obce, což je vyvoláno zčásti změnou životního stylu určité skupiny obyvatel a zčásti vynuceno nedostatkem kvalitního a zároveň přiměřeně dostupného bydlení ve městech. Dochází k postupnému narůstání segregace obyvatel, která může na jedné straně vyvolat efekt prostorového uzamčení/pasti s dopadem na zvýraznění deprivace některých zejména městských částí a zároveň dílčí změnu životního stylu v nově „kolonizovaných“ příměstských nebo rekreačních oblastech, a tím i možnou trvalou změnu potřeb a nároků na okolní prostředí.

Mezi nepředvídané externí vlivy s dopadem na vývoj intervence ROP SZ patří především důsledky celosvětově nepříznivého ekonomického vývoje, ale také vnitrostátní politické a následné ekonomické změny na všech úrovních a zčásti zejména lokálně také přírodní vlivy, jako jsou přívalové povodně, nebo jiné klimatické extrémy (např. tuhá zima s dopadem na kvalitu silniční sítě). Specifikou regionu jsou externí nejistoty související s výhledem rozsahu těžby hnědého uhlí a zájmy ochrany přírody v souvislosti s dobudováním páteřní dopravní infrastruktury.

Druhý indikátor 51/11/15 „Přírůstek/úbytek obyvatelstva v podpořených městech a obcích – migrací – města a obce do 5 000 obyvatel“ přesahuje stanovenou cílovou hodnotu a jen potvrzuje výše uvedené.

Je nutno poznamenat, že prostorová mobilita obyvatelstva je poměrně široký a hlavně velmi složitě podmíněný proces. Při analýze bylo vycházeno z údajů ČSÚ a údajů, které si vede ÚRR SZ. Co se týká celkového objemu migrace, ze statistik ČSÚ lze vysledovat, že stěhování přes administrativní hranice obce v ČR dlouhodobě klesá. Co se týká meziregionální migrace mezi kraji, je výraznější migrace mezi Ústeckým a Středočeským krajem, či Ústeckým krajem a hl. m. Prahou. Meziregionální migrace mezi Karlovarským krajem a ostatními kraji není nijak výrazná. Zároveň je velmi výrazná vnitrokrajská migrace mezi okresy v Ústeckém a Karlovarském kraji.

Při analýze souvislostí migrace s jinými důležitými socioekonomickými charakteristikami se projevuje úzká korelace s bytovou výstavbou a vazbou na zaměstnanost či nezaměstnanost. Vazba s ekonomickým agregátem (ve formě HDP krajů) se neprojevuje jako významná. To značí, že institucionální bariéry (jako je trh s byty, kupní síla obyvatel, absence bytové politiky, špatná struktura pracovní síly či sociální systém) jsou důležitější než prosazování vyrovnávacích mechanismů mezi regiony ve formě migrace.

Evaluační otázka č. 4

Je z územního hlediska dosahováno předpokládaných efektů a přínosů vynaložené podpory pro region Severozápad? Jaká opatření je třeba přijmout pro eliminaci negativních disparit v územním rozložení realizovaných projektů pro efektivní dosažení cíle, jímž je vyvážený rozvoj regionu?

Odpověď:

Určitá územní nerovnoměrnost rozložení podpory a efektů financování z prostředků ROP SZ je nutné považovat za přirozený jev úměrně značných disparitám v přírodních i socioekonomických charakteristikách dílčích územních celků. Při průběžném hodnocení je navíc třeba vzít v úvahu, že očekávané efekty se plně projeví až s určitým časovým odstupem.

Jak již bylo několikrát v tomto dokumentu zmíněno, jedním ze zásadních faktorů rozvoje regionu je jeho dopravní prostupnost a obslužnost. Vzhledem k analýze dat ROP SZ, a to zejména dat indikátorové soustavy je patrné, že se ke dni zpracování této evaluace příliš nedaří intervencemi v prioritní ose 3 zlepšit rozvoj dopravní infrastruktury v regionu. Je tedy nutné položit si otázku, proč nejsou do ROP SZ předkládány projekty na zlepšení dopravní obslužnosti regionu.

- Obrovská finanční náročnost jednotlivých projektů
- Komplikované změny územních plánů
- Komplikovaná jednání s vlastníky pozemků a zájmovými skupinami
- Vývoj páteří dopravní sítě je v primární kompetenci státu
- Časová náročnost přípravy a realizace tohoto typu staveb

S ohledem na výše uvedené se většinou jedná o externí vlivy, mimo možnost intervence a mimo kompetence ROP SZ případně s ním spolupracujících úřadů a institucí.

Obecně lze konstatovat, že optimální forma podpory eliminace negativních územních disparit (které však nepovažujeme za příliš závažné) může mít podobu

- pokračování úspěšných regionálních tematických seminářů a pracovních setkání žadatelů a potenciálních žadatelů s manažery ROP SZ za případné externí poradenské podpory s cílem presentace praktických doporučení a seznámení se s nejčastějšími chybami a nedostatky projektových žádostí vybrané oblasti podpory;
- finanční a poradenská podpora přípravy žádostí konkrétních žadatelů, a to pokud možno již ve stadiu zpracování projektové dokumentace.

Tyto aktivity zaměřit přednostně do oblastí dosavadního nižšího zájmu nebo tam, kde byl identifikován vyšší podíl zamítnutých projektů.

Při hodnocení přínosu ROP SZ k vyváženému územnímu rozvoji regionu je nutné přihlížet k daným regionálním disparitám v přírodních a socioekonomických charakteristikách a zvláštěnostech každého regionu a kriticky hodnotit výsledky prostého srovnávání různých územních celků.