



**Souhrn ex-ante hodnocení 5. verze Národního
strategického referenčního rámce ČR 2007-2013
Závěrečná zpráva č. III k projektu 2/05-1
listopad 2006**

Pro Ministerstvo pro místní rozvoj
zpracovala společnost Berman Group

SOUHRN EX-ANTE HODNOCENÍ

**5. verze (upravené)
Národního strategického
referenčního rámce ČR
2007-2013
ze 7. listopadu 2006**

Závěrečná zpráva k projektu

**2/05-1 Ex-ante evaluace programových dokumentů
pro programové období 2007-2013 -
aktualizovaného NRP a NSRR**



Praha

listopad 2006

Obsah:

1.	Průběh zpracování NSRR a jeho ex-ante hodnocení.....	4
2.	Hodnocení konzultačního procesu při zpracování NRP a NSRR.....	5
3.	Hodnocení socio-ekonomické analýzy a analýzy regionálního rozvoje. ..	5
4.	Hodnocení SWOT analýzy.....	6
5.	Hodnocení realizace dosavadních programů SF.	7
6.	Hodnocení strategie a priorit NSRR.....	7
7.	Hodnocení dopadů intervencí NSRR.	9
8.	Operační programy: nástroj realizace NSRR.	11
9.	Hodnocení horizontálních politik Společenství v NSRR.	12
10.	Hodnocení kapitoly Řízení a koordinace politiky soudržnosti v ČR v období 2007-2013.....	12
11.	Hodnocení kapitoly Systém finančních toků SF a CF prostřednictvím státního rozpočtu.	13

Souhrn Ex-ante hodnocení NSRR České republiky 2007-13.

Pátý ucelený návrh NSRR (5. verze ze 7. listopadu 2006) představuje metodicky vyrovnaný, logicky strukturovaný dokument, který zahrnuje všechny podstatné problémové okruhy jak z hlediska potřeb České republiky, tak z hlediska návaznosti na další dokumenty, zejména CSG, Strategii hospodářského růstu a Národní Lisabonský program (NPR) 2005-2008.

1. Průběh zpracování NSRR a jeho ex-ante hodnocení.

Příprava procesu ex-ante hodnocení NSRR byla zahájena souběžně s přípravou tvorby programového dokumentu v prvním čtvrtletí roku 2005. Jako zpracovatel byl v otevřeném řízení vybrán tým společnosti Berman Group – služby ekonomického rozvoje s.r.o. pod vedením RNDr. Jana Vozába, PhD. Samotné ex-ante hodnocení bylo oficiálně zahájeno podpisem smlouvy se zpracovatelem dne 10. srpna 2005, stanoviska a podklady ex-ante hodnotitele k NSRR však byly poskytovány již od června 2005.

Hodnocení je organizováno jako proces, který je paralelní ke zpracování NSRR. To znamená, že ex-ante hodnotitelé reagují průběžně na dílčí výstupy zpracovatelů NSRR, konzultují tyto výstupy se zpracovatelem NSRR i se zadavatelem NSRR, účastní se práce pracovních skupin ŘKV a jednání ŘKV samotného, poskytují zpracovateli NSRR a zadavateli NSRR (jímž je odbor RPS při MMR) průběžné konzultace a „lehkou technickou asistenci“. Z tohoto důvodu jsou vedle hodnotících zpráv a doporučení hodnotiteli zpracovávány podklady (převážně ve formě dílčích analýz, zpráv či pracovních podkladů), které by měly sloužit zpracovatelům NSRR jako vodítko při zpracování Národního strategického referenčního rámce.

Ex-ante hodnocení se soustředilo na několik základních aspektů NSRR:

- největší úsilí bylo věnováno metodicko-koncepčním problémům NSRR
- hodnotitelé se soustředili na obsahové problémy částí NSRR
- dále se hodnocení zabývalo formálně-technickými požadavky na NSRR

Hodnotitelé mají za to, že v současnosti přetrvávají následující hlavní problémy v souvislosti s NSRR:

- stále přetrvává nesoulad či nejasnosti mezi indikátory NSRR a jednotlivých OP;
- regionální rozměr intervencí tématických operačních programů, který je požadován a předpokládán v NSRR není adekvátně zohledněn v TOP;
- není jasný mechanismus pro koordinaci intervencí z různých OP a pro zajištění synergie mezi různými intervencemi z OP, s čímž souvisí také skutečnost, že NSRR nereaguje na nepřipravené (nebo nedostatečně připravené) implementační systémy OP.

Hodnotitelé zdůrazňují, že kromě nedostatků, které vyplývají z textu NSRR či z textu OP existuje také celá řada dílčích nedostatků či nepřipravených podmínek, které se nemusí přímo odrazit v textu programových dokumentů, které jsou však velice závažné pro budoucí implementaci programů. Jsou to např. (bez ohledu na významnost):

- nedostatečně připravené koordinační struktury a mechanismy pro zajištění synergie intervencí SF s domácími programy
- nevhodná volba nástrojů pro realizaci intervencí v úrovni „realizačních dokumentů“ –příliš velké množství připravovaných grantových schémat, která mohou významně snižovat absorpční kapacitu ČR
- slabost či nepřipravenost realizačních mechanismů („delivery chains“) v případě zejména ESF programů, OP VaVal, IOP, nejistá situace v ROP, a to buď proto, že nejsou budovány, nebo proto, že předpokládají pokračování již v současnosti nevyhovujících struktur a postupů implementace

2. Hodnocení konzultačního procesu při zpracování NRP a NSRR.

Z pohledu ex-ante hodnocení jsou ŘKV a pracovní skupiny zcela dostačujícím reprezentantem různorodých zájmů aktérů zainteresovaných na politice HSS. Při projednávání NRP/NSRR splnily tyto orgány požadovanou konzultační roli velmi dobře. Jejich prostřednictvím se všichni významní aktéři účastnili všech podstatných rozhodování. Proces konzultací, projednávání a připomínkování NRP/NSRR a OP byl dostatečně rozsáhlý a intenzivní po celou dobu zpracování dokumentů. Zahrnutí relevantních sociálních partnerů je možné považovat za dostatečné.

Konzultace přispěly k vyjasnění obsahu intervencí NSRR a jejich začlenění do priorit a příslušných OP, čím napomohly k naplnění jednoho z důležitých cílů ex-ante hodnocení (a problémů při zpracování NSRR a OP).

Na druhou stranu je možné konzultace označit za kontraproduktivní při snaze lépe zacílit programové dokumenty a konkretizovat jednotlivé oblasti intervencí. Konzultační proces vedl přes všechno úsilí spíše k přetrvávání širokého a málo specifického vymezení obsahu programových dokumentů a jejich aktivit/operací.

Konzultační proces při zpracování NSRR nepomohl nalezení synergií a nutných funkčních provázání mezi OP a tyto i nadále nejsou dostatečně definovány. Tím méně se pak podařilo navrhnout mechanismy pro společnou či účelově koordinovanou realizaci intervencí, u nichž je vzájemná provázanost nezbytná či vysoce žádoucí.

Nedostatky a obtíže, které se projevily v průběhu konzultací mezi partnery poukazují na širěji existující problémy, které se budou projevovat v daleko závažnější míře při implementaci programů a některé druhy intervencí mohou významně zkomplikovat nebo mohou zásadně omezit dosahování výsledků intervencí.

3. Hodnocení socio-ekonomické analýzy a analýzy regionálního rozvoje.

Kapitola SE analýza prošla vůbec nejrozsáhlejším přepracováním při transformaci NRP do NSRR. Předchozí doporučení ex-ante hodnotitelů byla v NSRR rozsáhle zohledněna, nicméně některé nedostatky přetrvávají i 5. hodnocené verzi NSRR. Hlavním nedostatkem kapitoly SE analýza a

kapitoly regionální rozvoj je nekonzistentní, logicky málo provázané představení hlavních problémů ČR, bez dostatečného vysvětlení příčinných vazeb. Doporučením ex-ante hodnotitele tedy byla úprava obou kapitol tak, aby:

- byla zdůrazněna vazba na témata Lisabonské strategie,
- identifikované problémy byly prezentovány ve vzájemných vazbách,
- identifikované problémy byly významově rozlišeny,
- byly dostatečně objasněny příčiny těchto problémů,
- byl popis jednotlivých dílčích témat syntetický a používal stejnou jednoznačnou strukturu.

Kapitola socio-ekonomická analýza v poslední verzi NSRR (listopad, 2006) doznala pouze dílčích, především formulačních změn. Hlavní doporučení ex-ante hodnotitele ke květnové verzi této kapitoly NSRR (viz výše) nebyla dostatečně zohledněna a naplněna. Ačkoliv socio-ekonomická analýza ve stávajícím znění představuje určité východisko pro strategickou část NSRR, je třeba vyzdvihnout absenci významového rozlišení mezi identifikovanými problémy. Stejně tak chybí adekvátní identifikace a vysvětlení příčin těchto problémů. Na mnoha místech socio-ekonomická analýza pouze dubluje analýzu SWOT.

Ex-ante hodnocení NSRR z června 2006 obsahovalo vedle shora uvedených doporučení také 4.5 strany naprosto konkrétních připomínek, doporučení či návrhů k jednotlivým odstavcům textu socio-ekonomické analýzy a analýzy regionálního rozvoje. Tato doporučení nebyla zohledněna. NSRR v přílohách neobsahuje tabulku srovnávající konkurenční faktory ČR a dalších zemí, kterou doporučoval ex-ante hodnotitel.

Oddělení tabulek a grafů do příloh je patně možné přijmout, odkazy k nim jsou až na ojedinělé výjimky správné a dostatečné, tabulky a grafy se vztahují k analyzovaným a popisovaným skutečnostem.

Popis současné situace pokrývá všechny významné požadované skutečnosti a problémy, které vyplývají z analytických prací, provedených ex-ante hodnotitelem jak pro účely hodnocení NSRR (viz. pracovní dokument Analytická východiska pro hodnocení NSRR) tak jako vstupy pro zpracování NRP v roce 2005. Nicméně jednotlivé části analytických kapitol jsou velice nevyrovnané. S vědomím shora uvedených výhrad lze shrnout, že texty analytických kapitol mohou představovat dostatečné východisko k formulování dalších částí NSRR

4. Hodnocení SWOT analýzy.

SWOT analýza je, vzhledem ke komplikovanosti a komplexnosti problematiky NSRR, přijatelná a představuje použitelné východisko k následující strategii NSRR. SWOT v této podobě je kombinací návrhů řídicího orgánu a alternativních názorů hodnotitelů. Pro konečnou verzi NSRR hodnotitelé doporučovali zkrácení SWOT analýzy a uspořádání výroků SWOT podle významu, což bylo provedeno

Hodnotitelé doporučili upravit SWOT tak, aby se vnitřní analýza (SW) zabývala problematikou přímo ovlivnitelnou intervencemi SF a vnější analýza (OT) problematikou mimo rámec politiky HSS. Toto doporučení zohledněno nebylo. Množství výroků vnější analýzy (OT) se týká oblastí přímo ovlivňovaných intervencemi SF a mají charakter tvrzení „když něco uděláme/podpoříme, je to příležitost“, „když něco neuděláme/nepodpoříme“ je to hrozba. Takové pojetí vnější analýzy považují

hodnotitelé za metodické nepochopení jejího smyslu a účelu. Ve strategii NSRR však tento nedostatek přímé důsledky nemá.

5. Hodnocení realizace dosavadních programů SF.

Hodnotitelé v předchozím hodnocení důrazně doporučili dopracování kapitoly „Hodnocení dosavadní realizace programů SF“ tak, aby zahrnovala závěry dosavadních evaluačních studií, které hodnotily čerpání prostředků SF a vysvětlovaly příčiny malých úspěchů ČR v této sféře. Toto doporučení nebylo zohledněno s výjimkou doplnění odstavce o potřebě zvýšení administrativní kapacity a reformy veřejné správy. Takové doplnění považují hodnotitelé za nedostatečné.

Hodnotitelé poznatky a závěry kapitoly 5. NSRR „Zhodnocení dopadů realizace dosavadních rozvojových programů strukturálních fondů“ za neobyčejně a neopodstatněně optimistické, zvláště pak údaje uvedené v tabulce předpokladů naplnění specifických cílů.

Za nejzávažnější považují hodnotitelé skutečnost, že slabiny systému implementace a slabiny externího prostředí implementace intervencí SF se v přípravě na programovací období 2007-13 neřeší. Systém implementace programů i realizace jejich intervencí (způsob podpory dílčích projektů, mechanismy realizace/“delivery mechanism“) zůstávají pro budoucí období téměř nezměněny a zatím se neuvažuje o jejich zásadní změně. Tato skutečnost může závažným způsobem ohrozit realizaci intervencí v budoucím období, zvláště bude-li jejich charakter odlišný od intervencí stávajících, nebo budou-li zajišťovány novými subjekty/orgány.

6. Hodnocení strategie a priorit NSRR.

Předchozí doporučení ex-ante hodnotitelů z června 2006 směřovala převážně do oblasti formulací a vysvětlení strategie NSRR, jakož i do oblasti formální struktury/řazení jednotlivých částí strategie a popisu priorit. Tyto požadavky byly v obecné rovině naplněny, kapitola strategie prošla mezi květnem a listopadem významnou změnou. Nicméně obsahově zůstává strategie NSRR velice podobná původní verzi z května, což hodnotitelé považují za správné. Zaměření a struktura strategie a prioritních os jsou hodnotiteli považovány za relevantní ve vztahu k potřebám a problémům České republiky ve sféře hospodářské a sociální soudržnosti.

Přesto, že hodnotitelé nemají vážných výhrad k věcnému obsahu, zaměření a cílům strategie NSRR, měli a mají celou řadu dílčích připomínek k jejím jednotlivým částem.

Globální cíl: je obsahově v zásadě správně navržen a je zřejmé, že strategické cíle jej podporují. Ale ex-ante hodnotitelé upozorňují již od prosince 2005, že globální cíl je příliš rozvláčně formulovaný, snaží se shrnout do jednoho prohlášení všechny myslitelné rozvojové aspekty. V důsledku toho je velice obtížně srozumitelný.

Hodnotitelé doporučují novou formulaci globálního cíle:

Globálním cílem NSRR je učinit z České republiky přitažlivé místo pro investice, vytvořit zde vynikající podmínky pro zaměstnání a nabídnout lidem příležitost dalšího rozvoje, s využitím (využívaje) nadprůměrného ekonomického růstu v souladu s principy udržitelného rozvoje.

Strategické cíle pro Konkurenceschopnou ekonomiku a pro Atraktivní prostředí jsou formulovány správně a jsou dostatečně a dobře měřitelné indikátory. Strategické cíle pro Otevřenou, flexibilní a soudržnou společnost a pro Vyvážený rozvoj území jsou formulovány příliš složitě, jako vícenásobné cíle.

Doporučujeme sjednotit formulaci cílů podle vzoru strategického cíle Konkurenceschopná česká ekonomika, a to nejen formulací textu vlastního cíle, ale i grafickou úpravou.

Vysvětlení strategických cílů – popisná část textu – bylo změněno podle požadavků ex-ante hodnotitelů, text je nyní kratší, jednodušší a soustředí se na vazby strategických cílů a vysvětlení, jak budou strategické cíle přispívat (společně) k naplnění globálního cíle.

Přes další skutečně výrazné zlepšení této kapitoly ve verzi č. 5 NSRR proti verzi č. 4 doporučují hodnotitelé znovu zvážit redakci textu ve smyslu posílení vysvětlení provázanosti navrhovaných intervencí s očekávanými výsledky a jejich přispěním k naplnění cílů intervencí.

Strategický cíl Vyvážený rozvoj území – je neobyčejně významným cílem pro naplnění strategie NSRR, protože naplňuje jeho zásadu udržení či zvýšení územní soudržnosti. Protože se také zaměřuje se na rozvoj měst, je důležitou součástí NSRR pro naplnění cílů SOZS.

Priority naplňující cíl Vyvážený rozvoj území jsou zvoleny správně a jejich obsahové zaměření nyní odpovídá požadavkům, které vyplývají z ostatních částí strategie NSRR i z potřeb České republiky jako celku.

Hodnotitelé nicméně nejsou přesvědčeni, že požadavky tohoto strategického cíle jsou dostatečně a správně zohledněny v tématických operačních programech, a to přesto, že v popisném textu je obecný příspěvek OP k tomu cíli uveden.

Zaměření NSRR v kontextu SOZS a NPR.

Souhrnně lze říci, že priority NSRR se dobře váží k prioritám SOZS a NPR, a tam, kde je to žádoucí a možné, představují dobré východisko pro naplňování cílů a záměrů SOZS a NPR. Na druhou stranu nelze úplně a jednoznačně říci, že priority NSRR povedou přímo k naplnění cílů SOZS a NPR, protože to záleží na celé řadě dílčích podmínek a detailních nástrojích příslušných intervencí, které je ovšem možné stanovit až v operačních programech či dokonce v jejich prováděcích dokumentech.

Hodnocení indikátorů NSRR a OP.

Systém indikátorů byl ve verzi NSRR z května 2006 navržen poprvé jako ucelený. Na jeho návrhu se významně podíleli ex-ante hodnotitelé. Jejich návrhy byly zpracovateli NSRR ve velké míře přijaty.

Doporučení ex-ante hodnotitelů z června 2006 byla přijata pouze v některých případech. Nebyla přijata doporučení, která byla ve (vědomém) rozporu s návrhy indikátorů CORE a lisabonských indikátorů. Významně se posílila oblast indikátorů vázaných na výsledky výzkumu a vývoje.

Ve strategickém cíli nebyl doplněn hodnotiteli požadovaný indikátor podílu osob z populačního ročníku, vstupujících do terciárního vzdělávání, který se naprosto klíčovým způsobem váže k prioritě

Vzdělávání. Hodnotitelé opakovaně požadují jeho doplnění. Indikátor dopadu na úrovni globálního cíle, měřící podíl osob s terciárním vzděláním ve skupině 15 (?!?) –64 let rozhodně hodnotitelé nepovažují za dostatečný.

Ve strategickém cíli Atraktivní prostředí bylo požadováno doplnění indikátorů, sledujících výsledky a dopady intervencí v dopravě. Byl doplněn indikátor přepravních výkonů na železnici a indikátor napojení obcí na systémy integrované dopravy.

Nicméně nejdůležitější z hodnotiteli požadovaných indikátorů, vážící se k vůbec největším objemům finančních prostředků v oblasti dopravy, indikátor napojení krajských měst na dálniční síť, doplněn nebyl. Hodnotitelé důrazně doporučují takový indikátor doplnit, případně může být nahrazen indikátorem sledujícím, která konkrétní úplná dopravní spojení (dálniční a silnic první třídy) budou realizována. Např. rychlostní propojení Hradec Králové-Olomouc, či Ostrava-státní hranice ve směru Žilina apod.

Podrobná analýza souvislostí – věcných i kvantitativních – mezi indikátory NSRR a indikátory OP ukázala, že celý systém indikátorů dosud není dostatečně provázaný a vykazuje v tomto ohledu významné nedostatky. Jejich důsledkem budou velké obtíže při agregaci výsledků intervencí OP na úroveň NSRR, což je problémem již v tomto období.

7. Hodnocení dopadů intervencí NSRR.

Hodnocení dopadů intervencí NSRR je provedeno pomocí makroekonomického modelování za pomoci modelu HERMIN. Toto modelování vychází z požadavků metodiky Evropské komise na hodnocení NSRR a je předmětem zvláštního projektu.

Ex-ante hodnotitelé nicméně mají za to, že hodnocení dopadů jednotlivých intervencí alespoň v kvalitativní rovině je vhodné provést ještě nad rámec makroekonomického modelu. Vzhledem k tomu, že NSRR je realizován pomocí jednotlivých OP, lze takové hodnocení provést jen s využitím hodnocení operačních programů, či alespoň se znalostí priorit operačních programů a jejich obsahu. Podrobný popis a vysvětlení výsledků hodnocení jsou uvedeny v plné verzi ex-ante hodnocení, zde jsou uvedeny pouze nejvýznamnější závěry.

Strategický cíl NSRR Konkurenceschopná česká ekonomika.

Dopady intervencí v tomto cíli se velice pravděpodobně budou odehrávat s určitým, nezanedbatelným, časovým zpožděním; je na místě také obava, že výstupy a výsledky nepovedou k dopadům na úrovni NSRR v té míře, v níž jsou předpokládány, kvůli všem uváděným bariérám.

Strategický cíl Otevřená, flexibilní a soudržná společnost.

Intervence, které jsou uvedeny v prioritních osách OP LZZ, povedou k úspěšnému naplnění priority NSRR za předpokladu, že dojde k odstranění bariér především institucionálního a legislativního charakteru. **Samy o sobě jsou tedy v zásadě realizovatelné**, i přes výhrady v oblasti kvality vzdělávacích a rekvalifikačních programů. **Nicméně hodnotitelé jsou přesvědčeni, že nastavení českého sociálního systému může stávající zaměření APZ v podstatě blokovat.** Je to možné

doložit na zhoršující se struktuře nezaměstnaných z hlediska délky nezaměstnanosti, která není dána jen nedostatkem pracovních míst a nebo nedostatečnou kvalifikací nezaměstnaných. Šance na dosažení cílů v této oblasti je vzhledem k charakteru sociálního systému výrazně omezená.

Obecný a v OP neřešený problém programů ESF je ten, že jsou zaměřeny na dílčí problémy, a že řeší jen některé souvislosti (např. školky, péči o členy rodiny, aby se pečující mohl vzdělávat a hledat místo), nebo jen v omezené míře. Neřeší tedy ve všech případech vždy stranu nabídky i stranu poptávky, ale často jen jejich části. Navíc programy nenavazují na příslušné aktivity v oblasti reformy veřejné správy, které by mohly nepřímo vést i ke změně legislativy pro zvýšení motivace zaměstnanců.

Strategický cíl Atraktivní prostředí.

O skutečné realizovatelnosti dopravních staveb v rozsahu (délce), jak vyplývají z priority 2 OP Doprava, mají ex-ante hodnotitelé pochybnost. Buď jsou několikanásobně nadhodnoceny indikátory výstupu – tedy délka předpokládaných postavených dálnic a rychlostních komunikací, nebo jsou neobyčejně podceněny náklady na stavbu těchto úseků. Ex-ante hodnotitelé jsou přesvědčeni, že dopadů navrhovaných intervencí nebude dosaženo za podpory OP Doprava, a že tím jsou ohroženy cíle priority NSRR Zlepšení dostupnosti dopravou.

Podobně také v prioritní ose 4 OP Doprava (Modernizace silnic I. třídy mimo TEN-T) a v prioritních osách ROP (silnice II. a III. třídy a místní komunikace) Jihozápad, Severozápad, Severovýchod a Moravskoslezsko, jsou očekávané délky postavených či rekonstruovaných silnic pravděpodobně nadhodnoceny, vzhledem ke skutečným dosavadním nákladům v ČR ve srovnání s navrhovanými finančními alokacemi v příslušných prioritách. I v těchto případech je proto dosažení cílů uvedených prioritních os, a zprostředkovaně dosažení cílů priority NSRR nejisté.

Strategický cíl vyvážený rozvoj území.

IOP stále obsahuje množství různorodých intervenčních oblastí, které nejsou příliš obsahově propojeny. IOP však obsahuje také dílčí části, které jsou navrženy dostatečně kvalitně a u kterých lze očekávat signifikantní dopad z hlediska naplnění vybraných priorit NSRR. Především prioritá 1 Modernizace veřejné zprávy a oblast podpory zaměřená na regeneraci panelových sídlišť mohou významně přispět k realizaci NSRR. Intervence zaměřené na infrastrukturu pro sociální služby jsou pro NSRR nezbytné, nicméně jejich dopady se projeví pouze v těsném provázání s ostatními programy, které jsou zaměřeny na způsob užívání těchto zařízení.

Intervence navrhované v ROP v prioritních osách regionální dopravní infrastruktura povedou k adekvátním výsledkům, které přispějí k naplnění příslušného specifického cíle jednotlivých ROP. Navržené intervence sice do určité míry vytvoří technické předpoklady pro snížení negativních dopadů dopravy na ŽP, nicméně tyto předpoklady k naplnění tohoto komplexně podmíněného povedou pouze za podmínky výrazného zatraktivnění veřejné dopravy a budování integrovaných dopravních systémů, pro což však v ČR nejsou vytvořeny podmínky.

V případě cestovního ruchu je kladen příliš velký důraz na zahraniční návštěvníky. Hodnotitelé se domnívají, že potenciál domácího CR není dostatečně reflektován, a to ve všech ROP. Tzv. měkké

intervence v oblasti CR jsou navrženy velmi obecně. Vzhledem k absenci jejich logického propojení lze očekávat omezený efekt realizace intervencí v této oblasti.

V oblasti integrovaného rozvoje území, lze konstatovat, že i přes očekávané zpoždění realizace integrovaných plánů rozvoje se snad podaří nastavit systém intervencí tak, že budou podporovány velké, územně či tématicky koncentrované akce. Z technického hlediska tomu nic nebrání, ROP obsahuje všechny potřebné aktivity k realizaci integrovaných plánů rozvoje v oblasti regenerace měst a rozvoje infrastruktury sociálních služeb ve městech.

Velkou výzvou však je připravenost a ochota zúčastněných aktérů a zejména připravenost obcí realizovat tyto akce skutečně integrovaným, územně či tématicky koncentrovaným způsobem. **Zatím se zdá, že města a jejich představitelé budou připravovat integrované plány rozvoje jako sérii volně souvisejících intervencí, dodatečně svázaných vysvětlující strategií, nebo v lepším případě jako projektovou část dříve zpracovaných, poměrně široce zaměřených strategií rozvoje měst.**

8. Operační programy: nástroj realizace NSRR.

Operační programy se v době mezi červnem a listopadem 2006 významně změnily. Vlastní kapitola operační programy v NSRR je dostačující, přehledná a obsahuje informace, které jsou na této úrovni požadovány.

V době od srpna do listopadu byla odstraněna většina překryvů mezi operačními programy, byly finančně posíleny intervence, které budou realizovány v ROP a byl koncepčně zcela přepracován Integrovaný operační program.

Počet operačních programů, základní rozdělení intervencí mezi ně a jejich vztah k prioritám NSRR jsou z pohledu ex-ante hodnotitelů přijatelné a v zásadě odpovídají požadavkům a doporučením, která vzešla z předchozích ex-ante hodnocení, se dvěma výjimkami:

- priority strategického cíle NSRR Vyvážený rozvoj území musí být podporovány regionálními a urbánními specifikacemi (určením) intervencí v tématických operačních programech; přes trvalá doporučení ex-ante hodnocení tomu tak zatím není.
- Integrovaný operační program, přes zásadní zlepšení a zúžení svého zaměření, je zatím jen volně vázán na priority NSRR a k jejich cílům přispívají jen některé jeho intervence.

Strategické zdůvodnění všech operačních programů (s výjimkou Integrovaného operačního programu) vychází z obsahové logiky a požadavků priorit NSRR a současně do určité míry také bere v úvahu systém správy a dělby kompetencí, a to jak na úrovni státu/ministerstev, tak na úrovni regionální/místní.

Určitým přetrvávajícím problémem je, že oblasti intervencí/priority a jejich popis/operace navrhované v OP mají ve většině případů „**umožňovací**“ charakter, přestože v posledních verzích OP došlo k pozitivním změnám a situace je rozhodně lepší než v současném programovacím období. Vymezení intervenčních oblastí popisuje, kde všude bude možno (teoreticky) vynakládat prostředky SF, ale neříká se, jaké konkrétní intervence/operace se doopravdy budou realizovat a podporovat.

V souladu se zněním Všeobecného nařízení pro SF jsou všechny OP navrženy jako monofondové. Monofondovost programů, jejich široké zaměření a v některých případech souvislost intervencí (např. OP VaVal a OP Vzdělávání, OP ŽP a ROP) však nezbytně budou vyžadovat velice těsnou koordinaci mezi programy.

Tato situace je velice náročná na spolupráci a jednotný postup implementačních orgánů programů. Hodnotitelé jsou přesvědčeni, že podmínky pro tento druh spolupráce nejsou v případě operačních programů vytvořeny.

Za užitečné považují ex-ante hodnotitelé doplnění podmínek pro koordinaci mezi intervencemi OP při popisu některých OP (např. OP VaVal a OP VK). Nicméně zdaleka nebyly identifikovány všechny vazby. Hodnotitelé jsou dále přesvědčeni, že požadavky vyplývající z NSRR nejsou dostatečně či podrobněji rozpracovány v jednotlivých OP, a že tedy existuje riziko, že při implementaci OP nebudou vzaty v úvahu.

9. Hodnocení horizontálních politik Společenství v NSRR.

Doporučením ex-ante hodnotitelů bylo začlenění nové subkapitoly do strategie NSRR, která by se přímo věnovala problematice horizontálních témat. Tato kapitola byla do NSRR začleněna. Její obsah a zaměření jsou pro text NSRR dostatečné.

Kromě zařazení subkapitoly horizontálních témat do strategie NSRR, je třeba tuto problematiku reflektovat také v jednotlivých operačních programech.

10. Hodnocení kapitoly Řízení a koordinace politiky soudržnosti v ČR v období 2007-2013.

Finální text NSRR z listopadu 2006 obsahuje ucelený popis připravované institucionální struktury a mechanismů pro řízení a koordinaci politiky soudržnosti v příštím programovém období na celostátní úrovni.

Určitou přetrvávající slabinou této kapitoly je její přílišný důraz na poměrně detailní výčet kompetencí jednotlivých orgánů vrcholové části implementačního, finančního a kontrolního systému místo důrazu na strategické, resp. koncepční zásady, který umožní překonat současné problémy, ke kterým při realizaci politiky HSS dochází. Oproti předcházející verzi z května 2006 byly nicméně rozpracovány klíčové komponenty, které přímo reagují na stávající problémy, a které byly také v předchozím hodnocení negativně komentovány – (i) změna systému finančních toků, (ii) oblast rozvoje personálních kapacit, resp. personální politiky ve sféře politiky HSS.

Text NSRR řeší i otázku administrativní a absorpční kapacity ve vztahu ke konečným příjemcům. Nicméně jisté pochybnosti vyvolává formulace: "Absorpční kapacita s dosahem na regionální úroveň *by měla být* zabezpečena vytvořením komplexní sítě kontaktních míst (contact points), jejichž úkolem bude zajišťovat informovanost a asistenci žadatelům v regionech průřezem všech operačních programů a typem podpor" (str. 94). **Hodnotitelé jsou přesvědčeni, že contact points – jako čistě**

technické opatření – rozhodně nejsou dostatečným nástrojem pro řešení problémů absorpční kapacity České republiky.

Text kapitoly podle názoru ex-ante hodnotitelů přes dílčí přetrvávající nedostatky již vyhovuje požadavkům kladeným na tuto část NSRR.

11. Hodnocení kapitoly Systém finančních toků SF a CF prostřednictvím státního rozpočtu.

Kapitola „Systém finančních toků“ je velmi stručná; obsahuje nástin změn, jejichž cílem je velmi žádoucí urychlení toku finančních prostředků směrem ke konečným příjemcům.

Podstatným způsobem bylo zpřesněno chápání způsobu výpočtu národního spolufinancování, které již bude v příštím programovém období vztahováno nikoli k celkovým oprávněným nákladům, ale pouze k nákladům financovaným z veřejných zdrojů. Tento postup eliminuje vysokou míru nejistoty spojenou s odhady případného možného spolufinancování ze strany konečných příjemců.

Dalekosáhlé důsledky bude mít tvrzení na str. 103, že „národní programy budou podporovat jen ty oblasti, které nelze spolufinancovat z evropských zdrojů“. Jakkoli lze toto pravidlo obecně vítat, jeho aplikace může být v některých případech nevhodná.

Do finální verze NSRR byla nově doplněna kapitola věnovaná ex ante verifikaci adicionality. Z metodického hlediska analýza vychází z určení relevantních výdajů ve stejné struktuře jako při výpočtu adicionality pro období 2004 –2006, s vyloučením podpory rozvoje zemědělství a venkova, na které se již intervence ze strukturálních fondů v období 2007 – 2013 nebudou vztahovat. Naopak nově byly zahrnuty výdaje na podporu bydlení.

Podtrhujeme skutečnost, že ve srovnání se stávajícím programovým obdobím došlo k prudkému zvýšení adicionality (o cca 70%), a to zejména v důsledku zvýšených investic do dopravní infrastruktury, nárůstu způsobilých investic financovaných kraji a skutečností, že výdaje na sféru bydlení byly vyšší než výdaje na rozvoj zemědělství a venkova.

Podle stanoviska ex-ante hodnotitelů posuzované kapitoly vyhovují požadavkům na NSRR. Upozorňujeme však na nutnost vyjasnění způsobu provázání národních a evropských programů, resp. specifikaci způsobu zajištění jejich doplňkovosti při současném respektování principu adicionality, a to v jednotlivých konkrétních případech.