

REGIO PARTNER

**Průběžná evaluace stavu realizace Integrovaných plánů rozvoje měst
a vyhodnocení funkčnosti nastavení implementačního systému IPRM**

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

2. 7. 2010

Zadavatel:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Odbor řízení a koordinace NSRR
Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1

Zhotovitel:

RegioPartner, s.r.o.
Prosecká 412/74, 190 00 Praha 9

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	4
MANAŽERSKÉ SHRUTÍ.....	6
1. ÚVOD	11
1.1. Východiska řešení projektu.....	11
1.2. Cíle projektu.....	11
1.3. Seznam expertů a ostatních osob a organizací, které se na zpracování projektu podíleli	11
1.4. Limity evaluace	12
2. PRŮBĚH ŘEŠENÍ PROJEKTU.....	13
2.1. Východiska evaluace	13
2.2. Použité výzkumné a evaluační metody.....	14
2.3. Přehled plnění úkolů a aktivit projektu.....	19
2.4. Časový průběh projektu	20
3. ZHODNOCENÍ STAVU REALIZACE IPRM A ABSORPČNÍ A ADMINISTRATIVNÍ KAPACITY JEDNOTLIVÝCH MĚST VČETNĚ JEJICH SCHOPNOSTI VČAS VYČERPAT ALOKOVANÉ PROSTŘEDKY	21
3.1. Obecná východiska - základní rámec pro realizaci IPRM.....	21
3.2. Analýza vnějšího prostředí, ve kterém jsou realizovány IPRM.....	24
3.3. Analýza IPRM ve vybraných městech	27
3.4. Analýza absorpční a administrativní kapacity vybraných měst včetně jejich schopnosti včas vyčerpat alokované prostředky.....	43
4. ZHODNOCENÍ FUNKČNOSTI A ÚČINNOSTI IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU REALIZACE IPRM	47
4.1. Analýza Implementačního systému IPRM na centrální úrovni	47
4.2. Hodnocení implementačního systému IPRM na úrovni jednotlivých ŘO	56
4.3. Analýza funkčnosti a účinnosti implementačního systému IPRM ve vybraných městech.....	62
5. ANALÝZA RIZIK A BARIÉR IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU IPRM VČETNĚ NÁVRHŮ NA JEJICH ZABEZPEČENÍ	70
5.1. Analýza rizik a bariér implementace iprm.....	71
5.2. Opatření k zabezpečení identifikovaných rizik.....	74
6. SOUHRN NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ	77
7. ZÁKLADNÍ RYSY MOŽNÉHO SYSTÉMU IMPLEMENTACE IPRM V BUDOUCNOSTI.....	80
8. SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A OBRÁZKŮ	82

SEZNAM ZKRATEK

CRR	Centrum pro regionální rozvoj
CZK	platební jednotka České republiky
ČB	České Budějovice
ČR	Česká republika
CZV	celkové způsobilé výdaje
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EUR	platební jednotka eurozóny
FS	fokusní skupina
GC	globální cíl
HDP	hrubý domácí produkt
ha	jednotka míry - hektar
IOP	Integrovaný operační program
IPRM	Integrovaný plán rozvoje města
IS	Informační systém
JV	Jihovýchod
JZ	Jihozápad
Kč	platební jednotka České republiky
MHD	městská hromadná doprava
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Moravskoslezský kraj
MSC	Monitorovací systém Central
NNO	Nestátní nezisková organizace
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS 2	Nomenklatura územní statistické jednotky – region soudržnosti
OD	obchodní dům
OP	operační program
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP PI	Operační program Podnikání a inovace
OP VaVpI	Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
OP VK	Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
OP ŽP	Operační program Životní prostředí
PO	prioritní osa
PR manažer	Public Relation manager
ROP	Regionální operační program
RR	regionální rada
ŘO	řídící orgán
ŘS	řídící skupina
ŘV	Řídící výbor
SBD	Stavební bytové družstvo
SC	strategický cíl

SČ	Střední Čechy
SM	Střední Morava
SOZS	Strategické obecné zásady Společenství
SRR	Strategie regionálního rozvoje
SUR	Strategie udržitelného rozvoje
SV	Severovýchod
SVJ	společenství vlastníků jednotek
SZ	Severozápad
TOP	Tematický operační program
TP	Technická pomoc
ÚP	územní plán
ÚRR	Úřad regionální rady
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
ZS	Zprostředkující subjekt
ZSP	zdravotně-sociální pracovník
ZŠ	základní škola
ŽoP	žádost o platbu

MANAŽERSKÉ SHRNUÍ

Projekt „Průběžná evaluace stavu realizace Integrovaných plánů rozvoje měst a vyhodnocení funkčnosti nastavení implementačního systému IPRM“ byl realizován společností RegioPartner, s.r.o. v termínu od května 2010 do června 2010. Cílem této evaluace bylo na základě komplexní analýzy stavu realizace IPRM zhodnotit funkčnost nastavení implementačního systému IPRM pro potřeby řízení a koordinace NSRR. K naplnění tohoto cíle použil evaluátor kombinaci několika hlavních evaluačních metod, z nichž je potřeba zmínit především analýzu dat a dokumentů, dotazníkové šetření se všemi manažery IPRM a fokusní skupiny s manažery vybraných IPRM. Podklady získané z dotazníkového šetření a z fokusních skupin byly menšího rozsahu než evaluátor očekával, což bylo způsobeno nižším zapojením manažerů IPRM. Datová základna byla tvořena především daty z IS MSC2007 poskytnutými ze strany zadavatele k datu 31. 3. 2010. V průběhu realizace projektu byl zpracovatel v kontaktu se zadavatelem a konzultoval s ním dílčí výstupy evaluace.

1. Hlavní zjištění všeobecného charakteru

Ø Změny vnějšího prostředí a priorit měst

Proces tvorby většiny IPRM byl zahájen v podmínkách stabilního ekonomického růstu, který však posléze vystřídala hospodářská recese, která pochopitelně ovlivňuje situaci ve všech městech. Otázka možného příspěvku urbánní politiky k řešení této krize je dosti složitá a její zodpovězení nebylo předmětem této evaluace. Je však oprávněné konstatovat, že intervence z IPRM mohou, na rozdíl od intervencí zaměřených přímo na podnikatelské subjekty, přispět k řešení krize pouze nepřímou. V souvislosti s hospodářskou krizí je však potřeba zmínit fakt, že městům poměrně značným způsobem poklesly příjmy, což může mít v některých případech za následek, že zvažují odsunutí velkých projektů s vysokým objemem spolufinancování. Tento postřeh zazněl i na fokusních skupinách. Na druhou stranu hospodářská krize příliš neovlivnila priority jednotlivých IPRM, které jsou nastaveny dosti obecně.

Doporučení: Při monitorování IPRM věnovat pozornost predikci předkládání velkých projektů a jejich realizaci a to zejména v případě IPRM ROPů.

Ø Implementační systém a pravidla pro IPRM stanovená na centrální úrovni

Pravidla pro IPRM na centrální úrovni, která jsou zakotvena především v Metodickém pokynu Ministerstva pro místní rozvoj k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města, jsou jako celek nastavena vhodně, i když pochopitelně je možné nalézt výhrady parciálního charakteru. Tato pravidla jdou do většího detailu v procesu tvorby a schvalování IPRM, v procesu realizace by bylo vhodné je na centrální úrovni více konkretizovat. V současnosti tuto konkretizaci provedly jednotlivé ŘO, což však vede k tomu, že se mezi IPRM v jednotlivých OP vyskytují rozdíly.

Na všech úrovních implementační struktury se z pohledu evaluátora vyskytuje nedostatek informací. To se týká zejména informací o věcném, ale částečně i o finančním pokroku. Monitorovací indikátory, které musí být hlavní charakteristikou věcného pokroku,

v současnosti neumožňují plně objektivní srovnání dosaženého věcného pokroku v jednotlivých IPRM. Hodnotiteli z provedené evaluace rovněž vyplynulo, že jednotlivé články v implementační struktuře, ať už se jedná o ŘO nebo o subjekty na centrální úrovni, nedostávají informace včas a v odpovídajícím rozsahu, tudíž hrozící problémy nemohou být včas odhaleny. Podobný problém s přenosem informací na města pociťují rovněž manažeři IPRM, jak vyplynulo i z dotazníkového šetření.

Doporučení: Na všech úrovních věnovat větší pozornost ročním monitorovacím zprávám, které by měly představovat základ pro monitorování IPRM, pokusit se tyto zprávy v nejdůležitějších aspektech sjednotit, pokusit se sjednotit vykazování indikátorů (např. nekonzistentní hodnoty v sloupci Předpoklad na další monitorovací období) a jejich chápání (např. u indikátoru 650 101 Plocha regenerovaného a revitalizovaného území ve městech). Dále hodnotitel doporučuje zvážit vytvoření jednotného portálu s komplexními informacemi o IPRM, např. jako součást www.strukturalni-fondy.cz.

Ø Řízení IPRM a naplňování principu partnerství

Jedním z důležitých závěrů evaluace je skutečnost, že řídicí struktury IPRM ve městech jsou si z hlediska kompetencí jednotlivých subjektů relativně velmi podobné, na druhé straně však efektivita řízení IPRM je rozdílná. To se zřetelně odráží v různém věcném a zejména finančním pokroku v typově (z hlediska zaměření intervencí) podobných IPRM. Velmi důležitým faktorem, který do značné míry ovlivňuje úspěšnost IPRM (i když jeho vliv není možné kvantifikovat) je pozornost, kterou problematice IPRM věnuje politické vedení města. Manažeři IPRM bývají většinou velmi vytíženi a proto je potřeba, aby byli co nejméně zatěžováni ze strany ŘO (případně ZS), tj. aby dostávali potřebné informace včas a nemuseli je sami vyhledávat. Poměrně důležitým zjištěním je skutečnost, že v mnoha případech není zajištěna zastupitelnost manažerů, což může mít poměrně závažné důsledky v případě dlouhodobého výpadku manažera. Naplňování principu partnerství začalo u většiny IPRM už v přípravné fázi, způsob zapojení partnerů se liší podle věcného zaměření intervencí.

Doporučení: Na úrovni měst zajistit zastupitelnost manažera, fungování řídicí struktury učinit maximálně flexibilní.

Ø Provázání intervencí z IPRM s TOPy

Provázání intervencí z IPRM s intervencemi z TOPů představuje podle evaluátora jeden z nejdůležitějších problémů nastaveného modelu fungování IPRM. Jedině provázanost s intervencemi z TOPů totiž může zajistit komplexnost a synergické efekty, které mají být hlavním smyslem IPRM. Z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že většina manažerů IPRM účastnících se šetření (přibližně 60 %) považuje bonifikaci za užitečný nástroj. Evaluátor nepovažuje současný stav za ideální, avšak v rámci daných podmínek při nastavování modelu pro provázání s TOPy bylo dosaženo maxima možného.

Doporučení: Dále diskutovat možnosti většího provázání IPRM s TOPy. Toto doporučení směřuje především k diskuzi o nastavení urbánní politiky v budoucnosti, v současné době je možné uvažovat pouze o parciálních úpravách systému, jako např. dohodnout se s TOPy na hodnocení synergických efektů projektů „pod čarou.“

2. IPRM v rámci ROPů

Ø Dosažený věcný a finanční pokrok

IPRM byly v rámci ROPů předkládány v rámci výzev, které byly vyhlášeny většinou v průběhu roku 2008. V rámci některých ROPů došlo v pozdější době k vyhlášení dalších výzev. Vlastní fyzická realizace jednotlivých dílčích projektů započala v průběhu roku 2009, čemuž odpovídá dosažený věcný i finanční pokrok. Výjimkou jsou pochopitelně dílčí projekty z IPRM, které byly předloženy v rámci pozdějších výzev.

Při srovnávání dosaženého věcného a zejména finančního pokroku v jednotlivých IPRM je možné identifikovat velmi výrazné rozdíly. Při pokusu o explanaci těchto rozdílů se ukazuje, že jsou způsobeny faktory nastíněnými výše – tzn. jednak flexibilitou v jednání jednotlivých článků řídicí struktury a schopností jejich jednotlivých členů a dále pozorností, kterou problematice IPRM věnuje politická reprezentace. Pochopitelně nelze přehlížet ani složitost jednotlivých dílčích projektů, nicméně několik příkladů ilustruje, že i IPRM, které začínají složitými dílčími projekty, mohou vykazovat dostatečný pokrok.

Ø Rozdíly mezi jednotlivými ROPy

Při analýze rozdílů dosaženého pokroku mezi jednotlivými ROPy evaluátor zjistil, že rozdíly (měřené standardními mírami variability) již nejsou tak velké. Jinými slovy téměř každý ROP má úspěšné i neúspěšné IPRM (i když v případě ROPů, které mají např. jen dva IPRM, je třeba toto konstatování brát s rezervou). Mezi jednotlivými ROPy existují rozdíly v pravidlech a dokumentaci k dílčím projektům, ale vliv těchto rozdílů na pokrok jednotlivých IPRM je spíše parciálního charakteru. Důležitým faktorem mohou naopak být termíny pro administraci jednotlivých dílčích projektů a žádostí o platbu. Tomuto tématu by bylo dobré v budoucnosti věnovat více pozornosti.

3. IPRM v rámci IOPu

Ø Dosažený věcný a finanční pokrok

Také mezi IPRM realizovanými v IOPu je možné identifikovat poměrně výrazné rozdíly v dosaženém věcném i finančním pokroku. Rovněž pro IPRM v IOPu platí, že mezi hlavní faktory ovlivňující stupeň dosaženého pokroku je nutné zahrnout odbornost a flexibilitu jednotlivých článků řídicí struktury a pozornost, kterou politická reprezentace problematice IPRM věnuje.

V rámci IPRM v IOPu je však mezi rozhodující faktory nutno zařadit i strukturu jednotlivých dílčích projektů. Téměř všechna měst začala z pochopitelných důvodů dílčími projekty zaměřenými na regeneraci bytového fondu, které představují velmi specifickou skupinu. Velmi u nich záleží na vlastnické struktuře bytových domů, na schopnosti potenciálních žadatelů připravit projekt a na servisu, který jim při tom město poskytuje. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že velmi intenzivní podporu jednotlivým žadatelům zajišťují i pobočky Centra pro regionální rozvoj (konzultační hodiny, pořádání seminářů, klasické konzultace). Manažeři měst, která nejsou v čerpání úspěšná, poukazují na to, že se jim nepodařilo najít mechanismy, jak zapojit více žadatelů právě v oblasti regenerace bytového fondu.

Ø Problematika implementační struktury IPRM v IOPu

V rámci dotazníkového šetření a fokusních skupin byla diskutována rovněž problematika implementace IPRM v IOPu. Evaluátor konstatuje, že současný systém implementace je v zásadě funkční, přesto by však bylo možné ho v některých ohledech zefektivnit. Jedním z možných návrhů na vylepšení je zefektivnit komunikaci snížením počtu komunikačních uzlů. Manažeri IPRM často poukazují na skutečnost, že komunikace s dotčenými subjekty je příliš dlouhá a někdy jsou dokonce podávány rozporuplné informace. Zachování stávajícího holistického přístupu, kdy jsou podávány zvlášť informace za IPRM jako celek a zvlášť informace k dílčím projektům předpokládá intenzivnější komunikaci a spolupráci mezi všemi zúčastněnými subjekty.

4. Hlavní identifikovaná rizika a návrhy k jejich zabezpečení

V průběhu evaluace identifikoval evaluátor několik rizik, která posléze klasifikoval z hlediska pravděpodobnosti jejich výskytu a závažnosti dopadu. Poté byla navržena doporučení pro zabezpečení těchto rizik a k těmto doporučením byli přiřazeni i adresáti. Identifikovaná rizika lze rozdělit do dvou skupin podle vztahu k subjektu, kterého se týkají, na rizika interní a externí.

V případě interních rizik opatření k zabezpečení spočívají často v redukci rizika, v některých případech dokonce v zákazu rizikových procesů. Pro externí rizika, která spočívají v procesech odehrávajících se mimo působnost daného subjektu, se navrhovaná opatření zaměřují především na přenos rizika.

Nejvýznamnějšími identifikovanými riziky a opatřeními na jejich zabezpečení jsou:

- Nedostatečný přenos informací – zesílit komunikaci mezi všemi zapojenými subjekty, vyžadovat konkrétnější informace v ročních zprávách.
- Nedostatek dat o pokroku IPRM - zajištění jednotného formátu a jednotných dat v ročních zprávách.
- Nekoordinovanost mezi jednotlivými ŘO a mezi centrálními orgány a subjekty implementačního systému – posílit význam PSKUP, která se ukazuje jako efektivní koordinační mechanismus, zvážit přerozdělení kompetencí v rámci jednotlivých útvarů MMR.
- Kvalita lidských zdrojů podílejících se na implementaci IPRM a jejich fluktuace – motivace a odpovídající ohodnocení zapojených pracovníků.
- Nevhodně nastavená strategie v jednotlivých IPRM (týká se především IPRM v RO Pech) – riziko je třeba akceptovat (nelze stanovit efektivní opatření).
- Změna problémů (priorit) měst v čase – nastavení pravidel, která umožní městům zohlednit v IPRM změnu socioekonomické situace.
- Netransparentnost řízení IPRM – důsledně dodržovat všechna pravidla pro zajištění transparentnosti.
- Neprovázanost intervencí v IPRM - v rámci monitorování IPRM se věnovat rovněž problematice provázanosti intervencí, pokusit se stanovit minimální standardy v této oblasti a sledovat jejich plnění.
- Kurzové riziko – ŘO toto riziko buď vzaly na sebe, nebo ho přenesly na města.

5. Nejdůležitější aspekty diskuse o budoucnosti urbánní politiky

Na základě dosažených výsledků se evaluátor domnívá, že diskuse o budoucnosti urbánní politiky by se měla zaměřit zejména na tato témata:

- **Zajištění komplexnosti a provázanosti intervencí**

Pokud má urbánní politika napomoci účinnému řešení problémů měst, je zapotřebí, aby intervence byly co nejkompexnější. To se týká zejména případu, kdy jsou problémy měst definovány z územního hlediska, tedy v zonálním přístupu. V budoucnosti bude potřeba, aby nedílnou součástí IPRM byly i intervence, které dnes spadají do TOPů. Plně rozvinout tuto debatu bude pochopitelně možné až v okamžiku, kdy budou známy konkrétnější obrysy kohezní politiky v příštím programovacím období.

- **Kategorizace měst, která zpracovávají IPRM**

Evaluátor dále vyslovil názor, že bude potřeba zvážit skutečnost, zda by města neměla být rozdělena do více kategorií, přičemž hlediskem pro toto rozdělení by neměl být pouze počet obyvatel města, ale rovněž i funkční význam města. Jednotlivé kategorie by se poté vedle objemu prostředků pochopitelně lišily rovněž v požadavcích kladených na implementační strukturu IPRM.

- **Vzrůst kompetencí měst**

Evaluátor se domnívá, že zapojení měst v současném programovacím období v urbánní politice je možné chápat rovněž jako pilotní ověření, zda bude možné na ně v budoucnosti přenést více kompetencí. Zatím, až na dílčí výjimky, města v této zkoušce obstála a proto je nutné zamyslet se, kterých aspektů by se měl přenos kompetencí týkat. Při tom je potřeba rozlišovat dvě roviny. Za prvé se jedná o rovinu administrativní (přesun kompetencí v oblasti úkolů spojených s administrací prostředků) a za druhé o rovinu plánovací.

1. ÚVOD

1.1. VÝCHODISKA ŘEŠENÍ PROJEKTU

Projekt „Průběžná evaluace stavu realizace Integrovaných plánů rozvoje měst a vyhodnocení funkčnosti nastavení implementačního systému IPRM“ představuje evaluační projekt, jehož zadavatelem bylo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Řešitel projektu byl vybrán na základě výběrového řízení. Projekt byl zahájen 13. 5. 2010 podpisem Smlouvy o dílo. Řešitelem projektu je společnost **RegioPartner s.r.o.**

1.2. CÍLE PROJEKTU

Cílem evaluace bylo na základě komplexní analýzy stavu realizace IPRM zhodnotit funkčnost nastavení implementačního systému IPRM pro potřeby řízení a koordinace NSRR. Součástí studie je také analýza rizik implementace IPRM včetně návrhu opatření k jejich eliminaci.

Dílní cíle evaluace byly následující:

- zhodnocení stavu realizace všech analyzovaných IPRM
- zhodnocení stavu absorpční a administrativní kapacity jednotlivých měst a jejich schopnosti včas vyčerpat objem prostředků vázaný na schválený IPRM
- zhodnocení funkčnosti a účinnosti implementačního systému realizace IPRM (systémy řízení a koordinace IPRM, systém výběru a schvalování projektů příslušných k IPRM, systém monitorování IPRM, rizika a bariéry implementace IPRM)
- návrh opatření na odstranění rizik a identifikovaných bariér, zefektivnění implementačního systému realizace IPRM, případně posílení centrální koordinace

1.3. SEZNAM EXPERTŮ A OSTATNÍCH OSOB A ORGANIZACÍ, KTERÉ SE NA ZPRACOVÁNÍ PROJEKTU PODÍLELI

Na evaluaci stavu realizace IPRM a vyhodnocení funkčnosti nastavení implementačního systému IPRM se podíleli kmenoví pracovníci společnosti RegioPartner, s.r.o.:

Ing. Lucie Bučinová	vedoucí týmu
Mgr. Michal Ulrich	hlavní metodik
Mgr. Lenka Sekyrová	hlavní analytik
Bc. Štěpán Koděra	evaluátor
Mgr. Zuzana Labajová	evaluátor

1.4. *LIMITY EVALUACE*

Průběh evaluace, resp. její výsledky byly limitovány následujícími klíčovými faktory:

- **časový limit** pro realizaci evaluace byl ze strany zadavatele nastaven na 30 kalendářních dnů (20 pracovních dnů), což evaluátorovi neumožňovalo provést hloubkovou analýzu jednotlivých IPRM, resp. seznámit se detailněji s jednotlivými projekty a specifiky daného IPRM
- neochota manažerů IPRM ke spolupráci při terénním šetření (dotazníkového šetření se účastnil pouze přibližně každý druhý manažer, fokusních skupin se účastnilo jen 10 manažerů), což bylo limitující při sběru dat o jednotlivých IPRM
- nejednotnost finančních údajů o čerpání alokovaných prostředků – evaluátor obdržel různá finanční data k daným IPRM od jejich manažerů a od zadavatele z MSC, což evaluátorovi způsobovalo potíže např. při ratingu jednotlivých IPRM

2. PRŮBĚH ŘEŠENÍ PROJEKTU

2.1. VÝCHODISKA EVALUACE

Integrované plány rozvoje měst (IPRM) představují nejvýznamnější koordinační nástroj pro intervence jak z regionálních operačních programů, tak z Integrovaného operačního programu i z dalších tematických operačních programů cílených na urbánní problematiku.

V České republice je tento nástroj v programovém období 2007 – 2013 využíván poprvé, a proto byl především na počátku programovacího období 2007 – 2013 jedním z limitujících faktorů nedostatek zkušeností. Tento nedostatek bylo pochopitelně možné nahradit importem zkušeností ze západoevropských zemí, které mají dlouhodobou tradici urbánní politiky, ale pouze v omezené míře. Zvýšené úsilí, které bylo zejména při vyjednávání s Evropskou komisí a následně v počátcích implementace IPRM nutné vynaložit, se však již začíná vracet, neboť prostředky, které jsou vynaloženy prostřednictvím IPRM, nesměřují do izolovaných akcí, ale právě naopak jsou vynakládány v rámci dlouhodobé strategie a mohou přinést výrazný synergický efekt.

Cílem Integrovaných plánů rozvoje měst je tedy koordinace aktivit a soustředění zdrojů na řešení nejzávažnějších identifikovaných problémů, což je plně v souladu s principem koncentrace. Integrované plány rozvoje měst musí být zároveň připraveny v souladu s principem partnerství, který vyžaduje zapojit do tvorby partnery z veřejného, soukromého i neziskového sektoru. Proces přípravy a implementace Integrovaných plánů rozvoje měst tak v mnoha ohledech připomíná proces přípravy a implementace operačních programů, byť pochopitelně s menší administrativní náročností.

Integrované plány rozvoje měst jsou realizovány jak v rámci regionálních operačních programů (města nad 50 000 obyvatel a Mladá Boleslav), kde je na jejich financování většinou vymezena tzv. urbánní oblast podpory, tak v rámci Integrovaného operačního programu (města nad 20 000 obyvatel), kde jejich zpracování představuje základní podmínku pro regeneraci problémových sídlišť.

Jednotlivé IPRM se mezi sebou poměrně značně odlišují mírou podrobnosti informací o konkrétních projektech (které bývají někdy označovány jako tzv. dílčí projekty). Na jedné straně jsou Integrované plány rozvoje měst, kde jsou projektové záměry „předvybrány“ už ve fázi přípravy IPRM, a které tedy obsahují poměrně podrobné informace o všech důležitých projektech, zatímco na druhém konci spektra stojí IPRM, které obsahují pouze strategii a většina projektů je vybrána později v rámci volné soutěže.

Rámec pro implementaci Integrovaných plánů rozvoje měst byl nastaven tak, aby IPRM mohly být co nejkomplexnější, tedy aby umožnily intervence co nejširšího spektra operačních programů. V praxi to však znamená poměrně obtížné hledání mechanismů pro zajištění financování aktivit, které netvoří „funkční součást“ IPRM, tedy které nepodmiňují dosažení stanovených cílů. Jako určitý kompromis byl přijat model, který projektům z IPRM směřujícím do tematických operačních programů zajistí v průběhu věcného hodnocení 10% bonifikaci.

IPRM se v rámci regionálních operačních programů z věcného hlediska dělí na dvě základní skupiny - zonální (teritoriální) a tematické. Zatímco podstatou první skupiny je

identifikace nejproblémovější městské části (případně částí) a řešení všech závažných problémů v rámci tohoto území, druhý přístup pokrývá plošně celé město a řeší v rámci něj nejvýznamnější identifikovaný problém (např. dopravu či volnočasové aktivity).

V současnosti je již možné vyhodnotit první zkušenosti s realizací jednotlivých projektů v rámci IPRM a konstatovat, jaké jsou pozitivní aspekty nastaveného modelu pro implementaci IPRM, a naopak, jaké tento model přináší problémy. Tato reflexe je velmi důležitá i z toho důvodu, že urbánní politika bude nepochybně hrát velmi důležitou úlohu i v následujícím programovém období 2014 – 2020.

2.2. POUŽITÉ VÝZKUMNÉ A EVALUAČNÍ METODY

Celý proces hodnocení byl rozdělen do několika fází, v jejichž průběhu byly řešeny úkoly dané zadávací dokumentací, resp. byly zodpovídaný evaluační otázky a navrhována doporučení. Navržená metodika byla zvolena tak, aby pokryla celou šíři zadání.

V souvislosti s očekávanými výsledky formulovanými v zadávací dokumentaci byla evaluace organizovaná do 4 analytických úkolů (analytická část – kapitoly 3 a 4), které vyústily ve výstupy a doporučení formulované v návrhové části (návrhová část – kapitola 5 a 6).

Jednotlivé fáze projektu nelze ovšem striktně časově a formálně oddělit, v průběhu realizace projektu se proto navzájem překrývaly.

2.2.1 Fáze hodnotícího procesu:

1. **Přípravná fáze** – v této úvodní fázi hodnotitel detailně rozpracoval metodiku řešení a informační zdroje.
2. **Shromáždění údajů a informací, jejich třídění** – v této fázi hodnotitel shromáždil nezbytné údaje, informace, související dokumenty, data atd. Zejména bylo realizováno dotazníkové šetření a fokusní skupiny s manažery IPRM.
3. **Analýza** – v této fázi byla provedena samotná analýza, zpracování a porovnání dat a byl analyzován přínos po linii projekty – priority – IPRM.
Výstupy jsou součástí kapitoly 3 a 4 - analytická část.
4. **Hodnocení** – na základě připravených analýz byly definovány závěry a doporučení.
Výstupy jsou součástí kapitoly 5 a 6 - návrhová část.
5. **Předkládání zpráv** – hodnotitel v rámci tohoto projektu předložil **Závěrečnou evaluační zprávu**, jejíž přílohy tvoří
 - i. Výsledky dotazníkového šetření
 - ii. Karty IPRM vybraných měst
 - iii. Zápisy z fokusních skupin
 - iv. Rating

2.2.2 Hodnotící kritéria

Při hodnocení nastavení IPRM byla použita obecná hodnotící kritéria, přičemž tato kritéria byla využita v **přiměřené míře** odpovídající specifickým požadavkům na analýzu IPRM a relativně krátké době realizace většiny analyzovaných IPRM:

- **Relevance (relevancy)** - vhodnost návrhu programu vzhledem k problémům, potřebám a prioritám na místní, regionální, národní úrovni a na úrovni EU, které bylo potřebné řešit v čase, kdy byla intervence plánována a v čase hodnocení
- **Hospodárnost (efficiency)** - jak byly vstupy prostřednictvím aktivit přeměněny na plánované výstupy a výsledky, a to ve smyslu kvality, kvantity a času
- **Účinnost (effectiveness)** - do jaké míry byly výsledky využity, respektive zda byl jejich přínos realizován; zda bylo dosaženo specifických cílů
- **Úspornost (economy)** – je posuzována na základě srovnání výsledků nebo spíše dopadů a použitých zdrojů – otázka tedy zní, zda jsou tedy efekty úměrné vstupům, či zda byl maximalizován poměr výstupů ku vstupům
- **Udržitelnost (sustainability)** – je posuzováno, zda pozitivní výstupy a výsledky intervence přetrvávají i po ukončení financování z veřejných zdrojů
- **Dopad (impacts)** – socio-ekonomické změny přisuzované programu ve střednědobém nebo dlouhodobém časovém rámci

2.2.3 Metody terénního šetření

Základem pro celou realizaci projektu byla analýza. Základním zdrojem informací pro analýzu byla dokumentace k jednotlivým IPRM, relevantní dokumentace NOK a dotčených ŘO a data z MSC (seznam informačních zdrojů viz dále).

Klíčovým zdrojem pro analýzu jednotlivých IPRM se však stala primární data získaná dotazníkovým šetřením a z realizovaných fokusních skupin.

Dotazníkové šetření

Respondenty dotazníkového šetření byli všichni manažeři IPRM, a to jak IPRM z ROP, tak IPRM z IOP. Byli osloveni manažeři všech schválených IPRM (celkem 61 IPRM). Dotazníkové šetření probíhalo v termínu 12. 5. – 27. 5. 2010. Bylo vyplněno 33 dotazníků, což znamená návratnost přibližně 54 %.

Cílem dotazníkového šetření s manažery IPRM bylo zjistit, jaké jsou zkušenosti manažerů s funkcí a účinností nastaveného implementačního systému IPRM na úrovni centrální i na úrovni jednotlivých měst, a především zda je současná absorpční a administrativní kapacita dostatečná, tedy zda nehrozí zvýšené riziko nevyčerpání prostředků vázaných na schválený IPRM.

Dotazník byl koncipován tak, aby v něm kromě kvantitativně zaměřených otázek byl u vybraných otázek kvalitativního charakteru respondentům ponechán prostor uvést další vysvětlující informace a komentáře, které mohly poskytnout náměty pro budoucí doporučení.

Dotazník měl formu internetové interaktivní aplikace, tzn. že respondenti pracovali pouze elektronicky v internetovém prohlížeči.

Výstupy dotazníkového šetření jsou zpracovány ve formě přehledných tabulek, grafů a textových polí a tvoří samostatnou přílohu 1 Závěrečné zprávy. Analýza výstupů

dotazníkového šetření rovněž sloužila jako podklad pro realizaci fokusních skupin, kde se hodnotitel zaměřil mimo jiné na problémy, ve kterých se odpovědi v rámci jednotlivých dotazníků navzájem odlišovaly, či které vyhodnotil jako mimořádně důležité.

Fokusní skupiny

Fokusní skupiny představují specifickou formu terénního šetření, při které se k vymezenému problému vyjadřují experti během moderované skupinové diskuze.

Fokusní skupiny následovaly bezprostředně po vyhodnocení výsledků dotazníkového šetření. Hodnotitel uspořádal dvě fokusní skupiny, a to v Praze a Olomouci. Tato dvě místa byla zvolena vzhledem k požadavku relativně dobré dopravní dostupnosti pro dvě přibližně stejně početné skupiny.

Záměrem hodnotitele bylo, aby se fokusních skupin účastnili manažeři měst, která byla ve spolupráci se zadavatelem vybrána jako vzorek pro detailní analýzu. Jedná se o následující města:

Fokusní skupina	Pozvaná města
FS 1 - Praha	Kladno, Mladá Boleslav, Příbram, České Budějovice, Plzeň, Písek, Strakonice, Karlovy Vary, Chomutov, Ústí nad Labem, Děčín, Jirkov, Litvínov, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Náchod
FS 2 - Olomouc	Olomouc, Brno, Jihlava, Chrudim, Znojmo, Zlín, Přerov, Ostrava, Opava, Karviná, Havířov, Frýdek-Místek, Bohumín, Český Těšín

Je nutno konstatovat, že fokusní skupiny v Olomouci se účastnili pouze dva manažeři IPRM (IPRM Olomouc a IPRM Přerov), fokusní skupiny v Praze se účastnilo 8 manažerů IPRM. Nízká účast na fokusních skupinách (zejména na olomoucké) byla pochopitelně do značné míry způsobena značným vytížením mnoha manažerů IPRM. Přesto nízká účast na fokusních skupinách a relativně nízká návratnost dotazníků do značné míry zmenšily rozsah podkladů pro evaluaci. Malé zapojení manažerů IPRM rovněž naznačuje, že při debatě o budoucnosti urbánní politiky bude potřeba snažit se o aktivnější zapojení manažerů IPRM, neboť jejich názory by měly tvořit jeden z rozhodujících podkladů pro tuto debatu.

Zápisy z obou fokusních skupin jsou přílohou 3 Závěrečné zprávy.

2.2.4 Informační zdroje

V průběhu řešení projektu zpracovatel pracoval převážně s následujícími informačními zdroji:

Materiály a zdroje Evropské komise

Strategické obecné zásady Společenství (SOZS)

Indicative Guidellines On Evaluation Methods: Monitoring And Evaluation Indicators

Evaluating socio-economic development - The Guide

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 („obecné nařízení“)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 („nařízení o ERDF“)

Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006 stanovující prováděcí pravidla pro aplikaci Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti („prováděcí nařízení“)

Metodiky zpracované na centrální úrovni a materiály ŘO/ZS

Instrukce (Vademecum) pro přípravu integrovaných plánů rozvoje měst pro regionální operační programy pro plánovací období 2007 – 2013 (verze 1.05)

Integrovaný operační program - programový dokument a navazující dokumentace

Lipská charta o udržitelných evropských městech

Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (MMR, verze k 11. 6. 2008)

Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013 (MF, verze k 1. 10. 2009)

Metodika monitorování programů strukturálních fondů, Fondu soudržnosti pro programové období 2007-2013 (MMR, verze 2.5 k 5. březnu 2010)

Národní program reforem České republiky 2008 – 2010 (verze schválená usnesením vlády České republiky č. 1319/2008 ze dne 20. října 2008)

Národní rozvojový plán ČR pro 2007 – 2013 (NRP, verze vzatá na vědomí usnesením vlády České republiky č. 175/2006 ze dne 22. února 2006)

Národní strategický referenční rámec (NSRR, verze červenec 2007)

Postupy NOK: koncepční dokument národního orgánu pro koordinaci (MMR, verze 1 k 1. prosinci 2009)

Regionální operační program regionu soudržnosti Jihovýchod – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Jihozápad – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Severovýchod – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Severozápad – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Čechy – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Regionální operační program regionu soudržnosti Střední Morava – programový dokument a navazující dokumentace (dokumentace pro žadatele a příjemce, operační manuál a další)

Strategie regionálního rozvoje ČR (SRR, verze schválená usnesením vlády České republiky č. 560/2006 ze dne 17. května 2006)

Strategie udržitelného rozvoje ČR (SUR, verze schválená usnesením vlády České republiky č. 1242/2004 ze dne 8. prosince 2004)

Analýzy a studie

Analýza stavu programu IOP k 31. 12. 2009, absorpční kapacity programu a výhled splnění pravidla n+3

Dopady finanční krize na města a obce v ČR – podklady k přednášce Ing. Dana Jiráňka, primátora statutárního města Kladna

Hodnocení implementačního systému Integrovaného operačního programu – závěrečná evaluační zpráva

Ministerstvo financí - Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2009, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_55086.html

Materiály měst, datové a další zdroje

Integrované plány rozvoje měst – vlastní dokumenty IPRM

Roční monitorovací zprávy jednotlivých IPRM

Sestava z IS MSC2007 k 31. 3. 2010

Webové stránky MMR k SF – www.strukturalni-fondy.cz

Integrovaný portál MPSV - <http://portal.mpsv.cz/sz>

Webové stránky Českého statistického úřadu- www.czso.cz

Webové stránky analyzovaných měst

Webové stránky Regionálních rad

2.3. PŘEHLED PLNĚNÍ ÚKOLŮ A AKTIVIT PROJEKTU

Souhrnný přehled aktivit realizovaných v průběhu evaluačního projektu podává následující tabulka. K plnění těchto aktivit docházelo postupně, přičemž jednotlivé aktivity od sebe není vhodné oddělovat, neboť se často věcně a časově překrývaly.

Aktivita 1 Dopracování metodologie		
	Aktivita 1	Dopracování metodologie
Aktivita 2 Zhodnocení stavu realizace IPRM a absorpční a administrativní kapacity jednotlivých měst včetně jejich schopnosti včas vyčerpat alokované prostředky		
	Dílčí aktivita 2.1	Analýza stavu realizace IPRM obecně a ve vybraných městech
	Dílčí aktivita 2.2	Analýza absorpční a administrativní kapacity vybraných měst včetně jejich schopnosti včas vyčerpat alokované prostředky
Aktivita 3 Zhodnocení funkčnosti a účinnosti implementačního systému realizace IPRM		
	Dílčí aktivita 3.1	Analýza funkčnosti a účinnosti rámce pro implementaci IPRM nastaveného na centrální úrovni a na úrovni ŘO
	Dílčí aktivita 3.2	Analýza funkčnosti a účinnosti implementačního systému IPRM ve vybraných městech
Aktivita 4 Analýza rizik a bariér včetně návrhu na jejich odstranění a na zefektivnění implementačního systému realizace IPRM, případně posílení centrální koordinace		
	Dílčí aktivita 4.1	Analýza rizik a bariér implementace IPRM
	Dílčí aktivita 4.2	Opatření na zabezpečení identifikovaných rizik
Aktivita 5 Vypracování závěrečné zprávy		
	Aktivita 5	Vypracování závěrečné zprávy
Aktivita 6 Diskusní seminář a prezentace postupu projektu		
	Dílčí aktivita 6.1	Průběžná prezentace postupu projektu zadavateli
	Dílčí aktivita 6.2	Uspořádání diskusního semináře

2.4. ČASOVÝ PRŮBĚH PROJEKTU

K zahájení projektu došlo podepsáním Smlouvy o dílo dne 13. 5. 2010. Ještě před tím však evaluátor vzhledem k napjatému harmonogramu zahájil přípravnou fázi, tj. fázi sběru dat a materiálů.

V průběh vlastní realizace projektu byla významná tato data:

12. 5. 2010 - zprovoznění internetové aplikace s dotazníkovým šetřením a oslovení manažerů IPRM emailovým dopisem

27. 5. 2010 – zaslání emailu s opětovnou výzvou těm manažerům IPRM, kteří k tomuto datu nevyplnili dotazník

27. 5. 2010 – fokusní skupina v Olomouci

31. 5. 2010 – fokusní skupina v Praze

Pro lepší přehlednost a orientaci v textu evaluátor svá zjištění a doporučení formuluje ve formě číslovaných výroků.

Vzhledem k tomu, že již analytická část z důvodu logické návaznosti obsahuje **množství doporučení**, je u výroků, která doporučení obsahují uvedeno pro lepší orientaci v textu písmeno **D** (doporučení).

Hodnotitel rovněž z důvodu větší přehlednosti přiřadil ke každému z výroků **označení ROP, IOP** či **O (obecné)** podle toho, jakého typu IPRM se daný výrok převážně týká.

3. ZHODNOCENÍ STAVU REALIZACE IPRM A ABSORPČNÍ A ADMINISTRATIVNÍ KAPACITY JEDNOTLIVÝCH MĚST VČETNĚ JEJICH SCHOPNOSTI VČAS VYČERPAT ALOKOVANÉ PROSTŘEDKY

Cílem této kapitoly je zhodnotit v obecné rovině, jak probíhalo nastavení implementačního rámce IPRM a jestli je dosažený pokrok relevantní vzhledem k vynaloženému času a úsilí. Dále se hodnotitel pokusil definovat, v jakém stadiu se nachází „průměrný“ IPRM v IOPu a „průměrný“ IPRM v ROPu. Tato definice však nemá podobu jednoho exaktního výroku, spíše se jedná o snahu generalizovat napříč celou kapitolou.

Pro účely analýzy konkrétních vybraných IPRM byla vytvořena jednotná šablona, která umožňuje jednak rychlou orientaci v údajích o jednotlivých IPRM, ale také snadnou komparaci mezi jednotlivými IPRM. „Karty IPRM“ (šablony) k vybraným IPRM jsou v příloze 2 Závěrečné zprávy.

V rámci této kapitoly se hodnotitel pokusil zodpovědět na následující evaluační otázky:

Evaluační otázky:

- *V jakém stavu je realizace IPRM obecně?*
- *V jakém stavu se nachází realizace vybraných IPRM?*
- *Existují mezi vybranými IPRM v rámci ROPů a IOPu výraznější rozdíly?*
- *Jaká je absorpční kapacita vybraných měst na základě údajů z monitorovacího systému a na základě výsledků dotazníkového šetření?*
- *Existuje u některého z vybraných měst vážné riziko včasného nevyčerpání alokovaných prostředků?*
- *Jaké jsou v obecné rovině nejdůležitější faktory ohrožující včasné čerpání alokovaných prostředků?*

3.1. OBECNÁ VÝCHODISKA - ZÁKLADNÍ RÁMEC PRO REALIZACI IPRM

(1) O	Financování IPRM je zmíněno ve všech programových dokumentech v ROPech i v programovém dokumentu IOP. Zařazení IPRM do hierarchie priorit a oblastí podpory ukazuje následující tabulka.
----------	--

Tab. 1: Zahrnutí IPRM v OP

OP	Prioritní osa	Oblast podpory
Integrovaný operační program	5. Národní podpora územního rozvoje	5.2 Zlepšení prostředí v problémových sídlištích
ROP NUTS2 Střední Čechy	3. Integrovaný rozvoj území	3.1 Rozvoj regionálních center
ROP NUTS2 Severozápad	1. Regenerace a rozvoj měst	1.1 Podpora rozvojových pólů regionu
ROP NUTS2 Jihozápad	2. Stabilizace a rozvoj měst a obcí	2.1 Integrované projekty rozvojových center
ROP NUTS2 Severovýchod	2. Rozvoj městských a venkovských oblastí	2.1 Rozvoj regionálních center
ROP NUTS2 Jihovýchod	3. Udržitelný rozvoj měst a venkovských sídel	3.1 Rozvoj urbanizačních center
ROP NUTS2 Střední Morava	2. Integrovaný rozvoj a obnova regionu	2.1 Rozvoj regionálních center
ROP NUTS2 Moravskoslezsko	3. Rozvoj měst	3.1 Rozvojové póly regionu

(2) O	IPRM jsou v rámci jednotlivých OP předkládány na základě výzev. Tyto výzvy mají oproti „standardním“ výzvám k předkládání projektů pochopitelně celou řadu specifik, což se týká i postupů pro výběr IPRM.
(3) O	Díličí projekty jsou předkládány rovněž na základě výzev, které jsou zpravidla vyhlášeny po schválení IPRM. Přehled výzev k předkládání IPRM i k předkládání projektů v rámci IPRM ukazuje následující tabulka.

Tab. 2a: Výzvy týkající se IPRM

OP	Výzva	Termín	Dokumentace k výzvě	Počet schválených IPRM
Integrovaný operační program	Výzva k předkládání IPRM	6. 8 – 31. 12. 2008	Příručka pro předkladatele IPRM	41
ROP NUTS2 Střední Čechy	Výzva č. 8	25. 2 – 31. 7. 2008	Pokyny pro IPRM	2
ROP NUTS2 Severozápad	1. výzva k předkládání IPRM	1. 4 – 30. 6. 2008	Prováděcí dokumentace	4
	2. výzva k předkládání IPRM	17.3 – 15. 4. 2010	Prováděcí dokumentace	0
ROP NUTS2 Jihozápad	Výzva k předkládání IPRM	27. 6 – 30. 9. 2008	Příručka pro žadatele a předkladatele	4
ROP NUTS2 Severovýchod	Výzva pro předkládání IPRM	16. 6 – 30. 9. 2008	Pokyny pro přípravu a realizaci IPRM	3

OP	Výzva	Termín	Dokumentace k výzvě	Počet schválených IPRM
ROP NUTS2 Jihovýchod	Výzva k předkládání projektů – dokument IPRM	17. 3 – 30. 7. 2008	Prováděcí dokumentace	3
ROP NUTS2 Střední Morava	7. Výzva k předkládání IPRM	21. 5 – 30. 9. 2008	Metodický pokyn IPRM	2
	12. Výzva k předkládání IPRM	26. 2 – 30. 4. 2009	Metodický pokyn IPRM	1
ROP NUTS2 Moravskoslezsko	Výzva k předkládání IPRM	1. 2 – 30. 6. 2008	Prováděcí dokumentace	6

Tab. 2b: Výzvy k předkládání individuálních projektů do IPRM

OP	Výzva	Termín	Výběr projektů
Integrovaný operační program	7. výzva	Kontinuální výzva od 22. 5. 2009	Standardním způsobem, při věcném hodnocení dílčích projektů sledováno dosažení minimální bodové hranice
ROP NUTS2 Střední Čechy	91. výzva	Kontinuální výzva od 6. 10. 2008	Standardním způsobem, včetně analýzy rizik
ROP NUTS2 Severozápad	Výzva pro každý IPRM zvlášť	Kontinuální čtvrtletní výzvy	Standardním způsobem, projekty musí splnit minimální bodovou hranici
ROP NUTS2 Jihozápad	Výzva pro každý IPRM zvlášť	Kontinuální výzvy od 12. 11. 2008	Standardním způsobem
ROP NUTS2 Severovýchod	11. kolo výzvy	Kontinuální výzva od 9. 2. 2009	Standardním způsobem
ROP NUTS2 Jihovýchod	Výzva k předkládání projektů - IPRM	Kontinuální výzva od 5. 5. 2008	Standardním způsobem
ROP NUTS2 Střední Morava	13. výzva platí pro IPRM Olomouc a Zlín, 14. výzva platí pro IPRM Olomouc	13. výzva: 2. 6 – 27. 7. 2009 14. výzva: 7. 7 – 4. 9. 2009 19. výzva: 26. 4 – 25. 6. 2010	Standardním způsobem, věcné hodnocení probíhá dvoukolově
ROP NUTS2 Moravskoslezsko	2. výzva 3. výzva 4. výzva	2. výzva: Kontinuální výzva 1. 10. 2008 – 31. 12. 2009 3. výzva: 5. 2 – 26. 3. 2009 4. výzva: Kontinuální výzva 22. 12. 2009 – 31. 12. 2011	Standardním způsobem

3.2 ANALÝZA VNĚJŠÍHO PROSTŘEDÍ, VE KTERÉM JSOU REALIZOVÁNY IPRM

(4) O	Vytváření pravidel pro realizaci IPRM bylo zahájeno v prostředí ekonomické konjunktury doprovázené růstem nejvýznamnějších makroekonomických veličin (zejména HDP) a poklesem nezaměstnanosti. Poté, co byla zahájena realizace prvních projektů v rámci IPRM, se však začaly naplno projevovat následky hospodářské krize. Hospodářská krize způsobila snížení výkonnosti české ekonomiky a na ni reagující protikrizová opatření vlády. Ta s sebou přinesla mimo některých legislativních změn rovněž škrty ve veřejném rozpočtu. Významné škrty v rozpočtech se týkají rovněž velkých měst, kterým v roce 2008 i 2009 výrazně poklesly daňové příjmy (u statutárních měst činí pokles v roce 2009 v průměru 12,75 % - (www.smocr.cz/data/files/blok-2-1-jiranek.ppt)).
(5) O	Další pokles výběru daní v roce 2010 může vézt k dalšímu omezování investic (kdy se budou omezovat i velké investice z dotačních titulů spolufinancované z úvěrů), a města sníží své provozní náklady včetně dotací svým příspěvkovým organizacím. To může mít za následek další snížení veřejné i soukromé spotřeby v ČR a další pokles výběru daní. Za této situace jsou pochopitelně města nucena výrazně omezit prostředky určené na investice a v některých případech může představovat problém i zajistit prostředky na kofinancování či předfinancování projektů kofinancovaných z ERDF, tedy projektů realizovaných v rámci IPRM. Téměř 40% statutárních měst si na období 2009 – 2013 půjčuje na projekty kofinancované z prostředků EU (zpravidla v rozmezí 300 – 500 mil. Kč).
(6) O	Obce (včetně jimi zřízených příspěvkových organizací) vykázaly ke konci roku 2009 celkový dluh ve výši 80,6 mld. Kč . Celková zadluženost samosprávných územních celků vykazuje trvalý nárůst, přičemž v roce 2009 je nárůst oproti roku 2008 pouhých 0,6 %. Souhrnné údaje představuje následující tabulka.

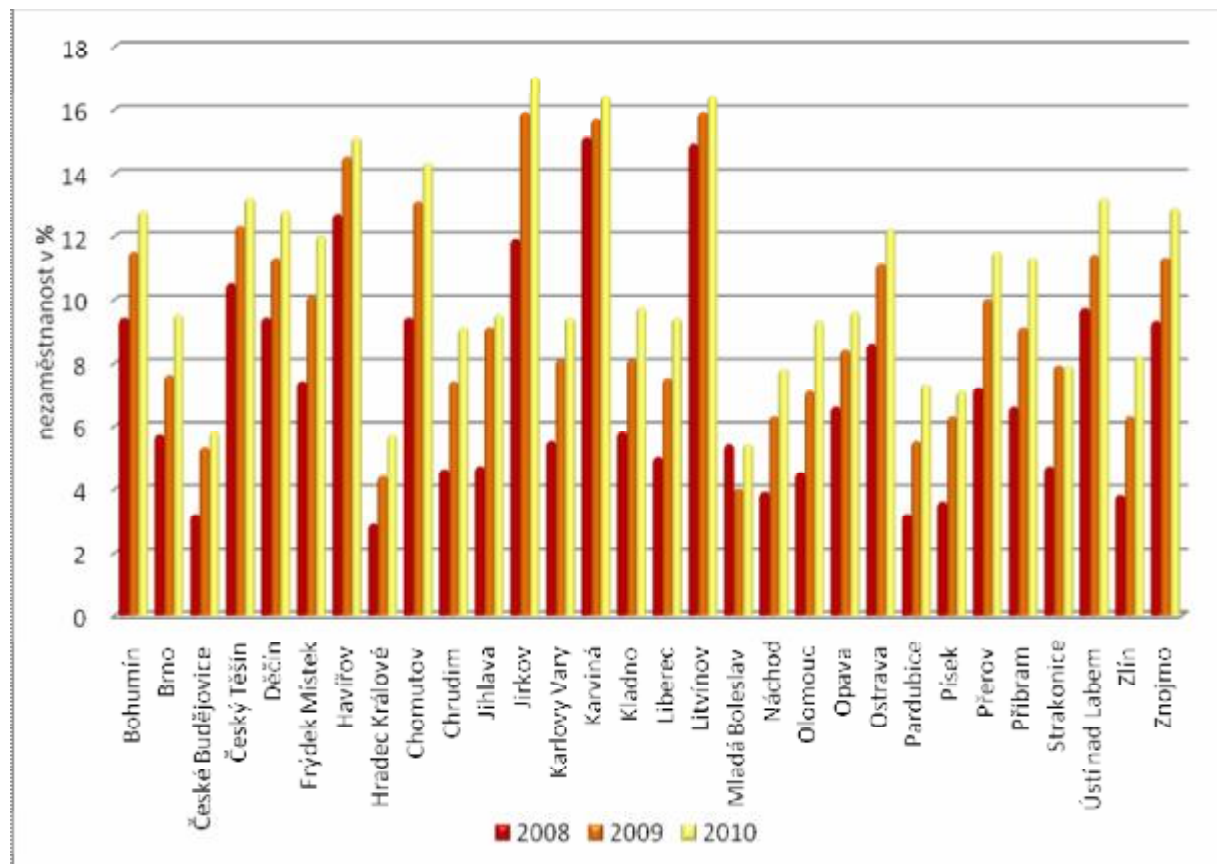
Tab. 3: Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009 (v mld. Kč)

Ukazatel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Úvěry	22,6	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8
Komunální dluhopisy	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7
Přijaté návratné fin. výpomoci a ost. dluhy	12,4	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9	10,0	10,1
Celkem	48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1	80,6

Zdroj: Ministerstvo financí - Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2009,
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_55086.html

(7) O	Z údajů uvedených v tabulce 3 je patrné, že ke zvýšení celkové zadluženosti přispěl především razantní růst položky úvěrů (o 8,4 mld. Kč). Naproti tomu na položce emitovaných komunálních dluhopisů došlo k významnému poklesu o 8,0 mld. Kč. Úvěry, které obce přijaly od peněžních ústavů, jsou směřovány zejména na rekonstrukce a výstavbu technické infrastruktury (místní komunikace, kanalizace, čistírny odpadních vod), na předfinancování investičních projektů spolufinancovaných z fondů EU a na regeneraci a výstavbu bytového fondu.
(8) ROP	Problémy s předfinancováním projektů se některé ŘO ROP pokusily vyřešit přechodem z režimu klasického ex-post financování na modifikovaný režim ex-ante. Vhodnost a účinnost tohoto kroku prověří až čas, nicméně podle názoru evaluátora jeho vliv na vývoj finančního čerpání IPRM a na dosažení stanovených cílů je spíše marginální.
(9) O	Problémy s kofinancováním se týkají v zásadě dvou typů projektů: Jednak to jsou projekty organizací zřizovaných městy a dále velkých, finančně nákladných projektů (např. velké revitalizace náměstí) realizovaných městy. V obou případech může dojít k posunu i v časovém harmonogramu IPRM, nicméně na základě rešerše informací z webových stránek měst i na základě výsledků fokusních skupin nemá evaluátor informace, že by byl kvůli problémům s kofinancováním nějaký projekt z IPRM vyškrtnut.
(10) O	Hospodářská krize přináší i významné změny v ekonomické situaci ve městech. Nemalá část ze socioekonomických analýz, ze kterých vycházela formulace IPRM tak v současnosti neplatí či platí jen v omezené míře. V mnoha městech dochází k výraznému nárůstu nezaměstnanosti (viz graf 1) a to i ve městech, která byla donedávna z hlediska nezaměstnanosti považována za relativně bezproblémová. Strategie v NSRR pro rozvoj měst předpokládá, že města budou fungovat jako jakési „póly růstu“ i pro zázemí, což při výše zmíněných změnách často nemusí platit.

Graf 1: Registrovaná míra nezaměstnanosti v analyzovaných městech v dubnu 2008, 2009, 2010



Zdroj: Integrovaný portál MPSV. <http://portal.mpsv.cz/sz>

(11) O	Na druhou stranu se nedá předpokládat, že strategie pro rozvoj měst vytvořené v době hospodářské krize by se lišily od stávajících strategií. To je dáno tím, že díky věcnému zaměření intervencí z ROPů a z IOPu mohou IPRM přispět k řešení důsledků hospodářské krize pouze nepřímo. Evaluátor se však domnívá, že změn by mohly doznat intervence „pod čarou.“ Změny by se měly týkat především podnikatelských subjektů, jenž potřebují intervence, které jim pomohou zlepšit jejich postavení na trhu, přičemž by se mělo jednat jak o „měkké“, tak o „tvrdé“ intervence.
(12) O	V době krize je potřeba také věnovat zvýšenou pozornost znevýhodněným skupinám obyvatel, jejichž postavení se probíhající krizí ještě zhoršuje a to nejen ve vztahu k trhu práce.
(13) ROP	Na tomto místě je potřeba zmínit i skutečnost, že velké projekty v oblasti veřejné infrastruktury, které často tvoří základní pilíře jednotlivých IPRM zejména v ROPEch, jsou z hlediska přípravy časově velmi náročné. Je tedy možné, že u projektu, který se začal připravovat v době tvorby IPRM, bude potřeba s ohledem na aktuální situaci výrazněji změnit parametry. Při tom je však potřeba také zkoumat, jaké dopady může tato změna mít na IPRM jako celek.

3.3 ANALÝZA IPRM VE VYBRANÝCH MĚSTECH

Analýzu vývoje IPRM provedl zpracovatel po dohodě se zadavatelem na vzorku **25 schválených IPRM za ROP** (všechny schválené IPRM v rámci ROP) a **24 schválených IPRM za IOP** (necelých 60 % ze všech IPRM schválených v IOPu), celkem tedy na 49 IPRM.

V rámci této analýzy byla pozornost věnována zejména **věcnému pokroku**, tzn., dosahování stanovených cílů, respektive plnění indikátorů, jakožto kvantifikace cílů. Dále byla pozornost věnována **finančnímu pokroku**, tj. vývoji v čerpání přidělených prostředků.

Nejdůležitějším výstupem této kapitoly by měla být komparace měst v těchto dílčích charakteristikách (tj. ve věcném a finančním pokroku) a v jejich průniku (tj. ve věcných výstupech relativizovaných vynaloženými prostředky), i když je zřejmé, že provedení této komparace je z metodického hlediska velmi obtížné.

Při hodnocení věcného a finančního pokroku se evaluátor snažil o provázání analýzy pokroku s analýzou věcného zaměření a implementačního systému jednotlivých IPRM tak, aby bylo možné konstatovat, jak zvolená strategie, případně nastavený implementační rámec ovlivňují dosažený pokrok v jednotlivých IPRM. Při této syntéze však pochopitelně dochází k celé řadě metodických problémů, z nichž je potřeba zmínit především skutečnost, že vytvořit typologii analyzovaných IPRM na základě zvolené strategie je téměř nemožné (a to zejména v případě IPRM v IOP) a to především z důvodu nastavených omezení věcného zaměření intervencí (jinými slovy z hlediska zvolené strategie vykazují IPRM pouze minimální odchylky).

Jak již bylo zmíněno v předchozí části, pro každé vybrané IPRM byla zpracována samostatná „karta města“ (příloha 2).

V rámci této kapitoly byly vedle analýzy dat z MSC použity rovněž výsledky dotazníkového šetření a fokusních skupin. Níže uvedený text má tedy syntetizující charakter a tvoří jedno z východisek pro další části evaluace.

3.3.1 Věcný pokrok

(14) O	Sledování věcného pokroku je jedním z nejdůležitějších úkolů pro všechny subjekty zapojené do implementace IPRM. Věcný pokrok je sledován především pomocí soustavy indikátorů. Indikátory (někdy se používá rovněž českého ekvivalentu ukazatele) se obvykle chápou jako kvantifikace stanoveného cíle a jako prostředek k jeho měření.
(15) O	V rámci IPRM je vzhledem k věcnému zaměření intervencí stanovení vhodných indikátorů velmi obtížné a to zejména v případě revitalizace území (zde musí být indikátory stanoveny v plošných jednotkách, problémem však je, jakou plochu do regenerovaného území započítat). Přesto je nutné se o toto stanovení pokusit, neboť každá intervence by měla mít kvantifikované ukazatele.
(16) D O	Hlavním zdrojem pro sledování naplňování hodnot indikátorů jsou roční monitorovací zprávy (v dalším textu používána rovněž synonyma roční zprávy o realizaci IPRM či výroční zprávy). Z analýzy hodnot indikátorů v ročních zprávách však vyplývá, že přístup jednotlivých měst i ŘO je někdy nejednotný a tak jsou analyzované údaje vzájemně obtížně porovnatelné.

	Důležitým doporučením je tedy pokusit se přistoupit k problematice indikátorů jednotně , aby bylo možné porovnávat věcný pokrok jednotlivých IPRM i na centrální úrovni.
(17) O	I přes výše uvedené konstatování zpracoval evaluátor přehled předpokládané hodnoty plnění v roce 2010 (či údaje obdobného charakteru). V případě, že tento údaj nebylo možné vyčíst z monitorovací zprávy či není předpokládáno plnění žádného z indikátorů, je v tabulce uvedena nula. Přehled naplňování indikátorů v IPRM realizovaných v rámci ROP i v rámci IOP podává tabulka 4 a 5.

Tab. 4: Věcný pokrok v IPRM v ROP

Region soudržnosti	IPRM	Počet závazných indikátorů, u kterých je uvedena předpokládaná hodnota plnění v roce 2010	Předpokládané hodnoty plnění těchto indikátorů
ROP SČ	Kladno	0	-
	Mladá Boleslav	7	Počet podpořených projektů na rozvoj (zvyšující atraktivitu) města (100 %), Počet nově pořízených ekologických vozidel ve veřejné dopravě (100 %), Plocha regenerovaného a revitalizovaného území (5 %), Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů ve městě (50 %), Počet projektů zaměřených na revitalizaci obnovu veřejných prostranství (17 %), Počet nových a zrekonstruovaných zařízení pro volnočasové aktivity (25 %), Počet projektů zaměřených na řízení IPRM (100 %)
ROP SZ	Karlovy Vary	0	-
	Chomutov	0	-
	Ústí n. L.	3	Počet podpořených projektů na rozvoj (zvyšující atraktivitu) - vybraných měst (10 %), Plocha regenerovaného a revitalizovaného území - ve městech (58 %), Počet zapojených partnerů (20 %)
	Děčín	0	-
ROP JZ	Plzeň "univerzitní město"	1	Plocha objektů a území tvořících a usnadňujících dopravní a komunikační napojení (68 %)
	Plzeň "město kultury"	3	Plocha revitalizovaných nebo zanedbaných areálů (brownfields) celkem (27,5 %), Počet nově vytvořených pracovních míst na udržitelný rozvoj měst (50 %), Počet nově vytvořených objektů občanské vybavenosti a volnočasových aktivit (25 %)
	Č. Budějovice "levý břeh"	0	-
	Č. Budějovice "tematický"	0	-
ROP SV	Liberec "Lidové sady"	1	Plocha regenerovaného a revitalizovaného území celkem (40,5 %)

Region soudržnosti	IPRM	Počet závazných indikátorů, u kterých je uvedena přepokládaná hodnota plnění v roce 2010	Přepokládané hodnoty plnění těchto indikátorů
	Hradec Králové	4	Počet podpořených projektů na rozvoj krajských měst (26,7 %), plocha regenerovaných a revitalizovaných území celkem (1,4 %), plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů zájmové a volnočasové povahy (40,8 %), počet podpořených neziskových organizací v rámci projektů pro rozvoj měst (100 %)
	Pardubice	0	-
ROP JV	Brno "centrum"	0	-
	Brno "tematický"	0	-
	Jihlava	10	Plocha regenerovaného a revitalizovaného území - ve městech (100 %), Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů zájmové a volnočasové povahy (města) (74 %), Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů pro sociální služby a zdravotní péči (města) (100 %), Plocha regenerovaných a revitalizovaných objektů určených pro rozvoj vzdělávání (města) (100 %), Plocha nově vybudovaných objektů pro zájmové a volnočasové aktivity (64 %), Plocha nově vybudovaných objektů pro sociální služby (100 %), Plocha nově vybudovaných objektů pro vzdělávání (100 %), Počet zdravotnických zařízení nově vybavených speciálním přístrojovým vybavením (100 %), Počet nově vytvořených pracovních míst celkem (100 %), Plocha nově založené nebo zrekonstruované veřejné zeleně (100 %)
ROP SM	Olomouc "městské parky"	5	Počet podpořených projektů na rozvoj (zvyšují atraktivitu) – vybraných měst (50 %), Plocha nově založené nebo zrekonstruované veřejné zeleně (116 %), Zvýšení atraktivity podpořených měst (100 %) -> pro specifický cíl 1; 2 a 3
	Olomouc "atraktivní "	3	Zvýšení atraktivity podpořených měst a obcí (100 %), Délka nových a zrekonstruovaných místních komunikací celkem (142,5 %), Zvýšení atraktivity podpořených měst a obcí (100 %),
	Zlín	0	-
ROP MS	Ostrava "Magnet regionu"	0	-
	Ostrava "Pól rozvoje"	0	-
	Opava	0	-
	Karviná	0	-
	Frýdek-Místek	3	Počet podpořených projektů na rozvoj (zvyšující aktivitu) - vybraných měst (50 %), Plocha regenerovaných či revitalizovaných území - ve městech (271 %), Délka nových a zrekonstruovaných místních komunikací celkem (100 %)
	Havířov	0	-

Tab. 5: Věcný pokrok v IPRM v IOP

	IPRM	orientační naplňování cílové hodnoty projekty v hodnocení a realizaci v %		
		Plocha revitalizovaného území	Počet regenerovaných bytů	Úspora spotřeby energie
IOP	Kladno	0,0	32,2	27,2
	Mladá Boleslav	0,0	79,1	6,5
	Příbram	0,0	29,6	28,6
	Karlovy Vary	0,0	0,0	0,0
	Chomutov	101,3	124,8	26,7
	Ústí n. L.	0,0	0,0	0,0
	Jirkov	0,0	57,6	36,2
	Litvínov	0,0	653,0	17,3
	Písek	11,5	62,5	20,0
	Strakonice	0,0	68,2	10,0
	Brno	0,0	8,8	0,0
	Znojmo	0,0	0,0	0,0
	Liberec	0,0	46,2	20,0
	Hradec Králové	0,0	0,0	0,0
	Chrudim	0,0	99,6	27,5
	Náchod	0,0	10,5	33,0
	Olomouc	0,2	0,0	0,0
	Přerov	0,0	0,0	0,0
	Ostrava	0,0	0,0	0,0
	Opava	0,0	31,3	0,0
	Karviná	0,0	89,5	25,0
	Havířov	20,5	0,0	0,0
	Bohumín	0,0	5,4	38,9
	Český Těšín	0,0	1,4	0,0

(18) ROP	Z výše uvedených tabulek shrnujících věcný pokrok analyzovaných IPRM pomocí vyhodnocení plnění indikátorů vyplývá, že dosažený pokrok je doposud poměrně malý a to zejména v IPRM, které jsou realizovány v ROPEch. Dalším závěrem je skutečnost, že věcný pokrok nekoreluje vždy s finančním pokrokem a to opět především v případě IPRM realizovaných v rámci ROPů.
(19) O	Jedním z důležitých závěrů je rovněž skutečnost, že v některých ohledech není indikátorová soustava v širokém smyslu nastavena tak, aby mohla plnit svůj hlavní účel, tedy podávat objektivní a vzájemně snadno porovnatelné informace o dosaženém věcném pokroku. Evaluátor má na mysli např. už samotnou definici indikátorů, která není vždy zcela jednoznačná a příjemci ji mohou chápat rozdílně, jak ukazují např. velmi vysoké hodnoty plnění u indikátoru plocha regenerovaného (revitalizovaného) území (např. v případě IPRM Frýdku-Místku v ROPu plněn na 270 %). Je však potřeba dodat, že tyto vysoké hodnoty mohou být způsobeny i velmi

	výrazným podceněním cílových hodnot při jejich nastavování. Tento problém se opět týká zejména IPRM v ROPEch (u kterých je však třeba mít na paměti, že některé indikátory vycházejí přímo z nastavení indikátorů v ROPEch), ale i v IPRM v IOPu hodnoty naplňování indikátoru plocha revitalizovaného území naznačují, že indikátor nemusí být pro některé příjemce definován ne zcela jednoznačně a příjemci jej tedy nemusí chápat zcela správně. Indikátor počet regenerovaných bytů je podle evaluátora definován jednoznačně, velmi překvapivá je však míra jeho naplňování v IPRM Litvínova (653 %), která svědčí o skutečnosti, že cílová hodnota byla velmi podceněna.
(20) D O	Přestože je v tuto chvíli velmi obtížné měnit nastavené indikátorové soustavy, doporučuje evaluátor pokusit se alespoň zajistit, aby k vyplňování indikátorů přistupovali všichni manažeři jednotným způsobem, což by zaručilo, že alespoň metodika sběru indikátorů by byla jednotná.

3.3.2 Finanční pokrok

Vyhodnocení finančního pokroku nepochybně představuje jeden z nejdůležitějších úkolů v rámci evaluace. Ještě důležitější je však identifikace a vyhodnocení hlavních faktorů, které způsobují případný nedostatečný finanční pokrok a kterým tedy bude evaluátor věnovat v dalších částech evaluace zvýšenou pozornost.

Na analýzu finančního pokroku navázal evaluátor analýzou absorpční kapacity, která byla důležitá zejména u IPRM, u kterých se uskutečněný finanční pokrok jevil jako nedostatečný. Při analýze absorpční kapacity se v obecné rovině evaluátor zaměřil na otázku, zda si představitelé dotčených měst hrozící riziko uvědomují včas, zda přijatá opatření jsou efektivní a zda je jejich naplňování pravidelně monitorováno.

Datovou základnu pro finanční pokrok tvořila zejména data z IS MSC2007 k 31. 3. 2010 vycházející z alokace EDF, která hodnotitel po dohodě se zadavatelem doplnil o data vycházející z celkových způsobilých výdajů. Časový odstup mezi datem, ke kterému byl zpracovány datové podklady a zveřejnění závěrečné zprávy pochopitelně způsobuje, že některé ze závěrů nemusí být úplně aktuální, nicméně evaluátor se nedomnívá, že by došlo k dramatickému zvratu v případě většího počtu IPRM, takže hlavní závěry mohou být považovány za platné. V případě projektů v pozitivních stavech počítal evaluátor projekty v zmíněném stavu a ve všech vyšších pozitivních stavech. Evaluátor vycházel u všech projektů zařazených do určité kategorie ze stejného pole v IS – vždy se jednalo o naposledy zadané (u všech předložených projektů tedy bral údaje z pole žádost neohledě na to, že některé z těchto projektů už byly i ukončeny).

Při sledování finančního pokroku je také vždy potřeba mít na paměti, že se jedná o „tvrdá“ data, která jsou podchycena informačním systémem a která nemohou poskytnout celistvý obraz vývoje analyzovaných IPRM. Proto je potřeba k získaným údajům přistupovat s kritickým nadhledem a doplnit je dalšími poznatky (kterými mohou být např. některé odpovědi z dotazníkového šetření či názory manažerů z fokusních skupin).

Nejdůležitější údaje o finančním pokroku v analyzovaných IPRM v rámci IOP ukazuje tabulka 6.

Tab. 6: Finanční pokrok v IPRM v IOP

Údaje vypočítané na základě alokace ERDF

IPRM	Alokace IPRM (zdroje EU)	Předložené projekty	Alokace předložených projektů (zdroje EU)	% z alokace IPRM	Projekty v neg. stavech	Alokace projektů v neg. stavech (zdroje EU)	Projekty v realizaci	Alokace projektů v realizaci (zdroje EU)	% z alokace IPRM	Proplacené výdaje (zdroje EU)
Kladno	176 047 266	9	140 184 206	79,6	0	0	2	2 818 600	1,6	0
Mladá Boleslav	108 703 408	14	17 713 025	16,3	0	0	1	680 000	0,6	0
Příbram	144 490 735	5	25 609 090	17,7	0	0	1	563 160	0,4	0
Karlovy Vary	91 892 107	6	8 088 094	8,8	1	2 177 881	2	1 881 950	2,0	0
Chomutov	183 870 177	18	26 979 204	14,7	0	0	13	22 278 704	12,1	0
Ústí n. L.	191 800 753	3	14 275 083	7,4	0	0	0	0	0,0	0
Jirkov	113 511 320	23	31 210 300	27,5	3	4 318 000	14	16 624 300	14,6	0
Litvínov	94 529 003	9	45 086 538	47,7	0	0	0	0	0,0	0
Písek	111 584 874	8	22 637 045	20,3	0	0	1	3 965 250	3,6	3 938 541
Strakonice	135 330 761	22	62 936 400	46,5	1	1 212 318	2	1 538 255	1,1	0
Brno	148 981 147	6	18 415 755	12,4	0	0	0	0	0,0	0
Znojmo	108 723 609	2	7 838 019	7,2	1	1 748 975	0	0	0,0	0
Liberec	170 580 356	7	12 720 420	7,5	2	4 794 000	0	0	0,0	0
Hradec Králové	187 937 209	6	16 057 821	8,5	0	0	0	0	0,0	0
Chrudim	91 158 254	6	30 000 404	32,9	0	0	2	10 200 000	11,2	1 530 000
Náchod	119 938 547	5	25 775 058	21,5	0	0	1	10 202 637	8,5	0
Olomouc	203 417 085	7	42 911 976	21,1	0	0	0	0	0,0	0
Přerov	98 572 859	3	6 666 073	6,8	0	0	0	0	0,0	0
Ostrava	176 660 087	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0
Opava	182 469 818	5	2 550 698	1,4	0	0	1	441 999	0,2	0
Karviná	162 938 068	1	60 146 000	36,9	1	60 146 000	0	0	0,0	0
Havířov	193 673 140	2	68 593 782	35,4	0	0	0	0	0,0	0
Bohumín	73 132 885	5	42 670 822	58,3	1	12 416 056	0	0	0,0	0
Český Těšín	115 551 862	9	51 400 982	44,5	3	22 043 308	1	197 257	0,2	0

Zdroj: IS MSC2007

Údaje vypočítané na základě celkových způsobilých výdajů k 29. 6. 2010

IPRM	Alokace IPRM (CZV)	Předložené projekty	Alokace předložených projektů (CZV)	% z CZV IPRM	Projekty v neg. stavech	Alokace projektů v neg. stavech (CZV)	Projekty v realizaci	Alokace projektů v realizaci (CZV)	% z CZV IPRM	Proplacené výdaje (CZV)
Kladno	326218000	12	240292993	73,7	1	1481000	7	40788995	12,5	0
Mladá Boleslav	-	17	92873028	0,0	0	0	10	28400000	0,0	0
Příbram	202437000	5	37125237	18,3	0	0	3	7367237	3,6	0
Karlovy Vary	166660000	6	23788520	14,3	1	6405537	3	10486983	6,3	0
Chomutov	296182000	22	99912600	33,7	1	9400000	13	65525600	22,1	0
Ústí n. L.	297403000	3	27990360	9,4	1	12261828	0	0	0,0	0
Jirkov	208849000	23	91795000	44,0	3	12700000	14	16624300	8,0	0
Litvínov	217964000	9	132608070	60,8	0	0	4	41914000	19,2	0
Písek	197288208	8	61520294	31,2	0	0	2	18681526	9,5	3938541
Strakonice	197584000	32	101874389	51,6	2	4571775	6	7839903,61	4,0	0
Brno	331496000	8	63375997	19,1	2	10142502	0	0	0,0	0
Znojmo	187108000	4	77179478	41,2	2	61269618	0	0	0,0	0
Liberec	292087000	7	37413000	12,8	0	0	0	0	0,0	0
Hradec Králové	295694000	7	51023887	17,3	0	0	0	0	0,0	0
Chrudim	210716000	6	88237486	41,9	0	0	3	28290000	13,4	1530000
Náchod	197149820	5	57446299	29,1	0	0	1	20005171	10,1	0
Olomouc	315040000	7	56491309	17,9	0	0	0	0	0,0	0
Přerov	198158814	3	15599297	7,9	0	0	0	0	0,0	0
Ostrava	305263000	2	17182259	5,6	2	17182259	0	0	0,0	0
Opava	285773000	9	18611793	6,5	0	0	1	1299999	0,5	0
Karviná	324369000	1	176900000	54,5	1	176900000	0	0	0,0	0
Havířov	318939000	2	125700000	39,4	0	0	0	0	0,0	0
Bohumín	131281000	5	81597255	62,2	0	0	0	0	0,0	0
Český Těšín	181424000	9	82029500	45,2	3	31607304	1	386781	0,2	0

Zdroj: IS MSC2007, u IPRM Mladá Boleslav není údaj o celkové alokaci IPRM k dispozici

(21) IOP	Z údajů v tabulce 6 je možné vyvodit dva hlavní závěry. Za prvé se ukazuje, že mezi jednotlivými analyzovanými IPRM existují poměrně značné rozdíly, přičemž tyto rozdíly, dle poznatků evaluátora, příliš nekorelují se zaměřením daných IPRM ani s vlastním nastavením implementační struktury. Hlavní příčinu je potřeba vidět v konkrétních podmínkách daného města, zejména v oblasti regenerace bytových domů, což je aktivita, kterou téměř všechna města z důvodu dodržení poměru alokace s revitalizací veřejných prostranství začínají. Dosažený finanční pokrok tedy ovlivňuje především zapojení oprávněných žadatelů (především SVJ a bytových družstev) a jejich komunikace s městem.
(22) IOP	Města, která zpracovávají IPRM v rámci IOP se často potýkají s významným problémem nedostatečné motivace oprávněných žadatelů, nedostatečné informovanosti o IPRM i nedostatečné kapacity lidských zdrojů pro tvorbu samotných projektů.
(23) IOP	Dalším identifikovaným problémem, jehož významnost byla potvrzena fokusními skupinami a dotazníkovým šetřením, je existence konkurenčních programů . V rámci podpory zvyšování energetické účinnosti vznikl ze strany Ministerstva životního prostředí program Zelená úsporám, který je, podle názoru evaluátora, jednodušší (i když je třeba připomenout technickou stránku zpracování žádosti, tedy že žadatel není bez odborníka schopen spočítat výši dotace a předložit žádost), srozumitelnější a neustále dostupný pro žadatele (možnost kontinuálního podávání projektů znamená, že se nemusí čekat na výzvu). V rámci programu Zelená úsporám je uznatelným výdajem zpracování projektové dokumentace, zatímco v IPRM v případě regenerace bytových domů ne (tuto podmínku však ŘO IOP nemůže ovlivnit, neboť vyplývá z podmínek notifikace této aktivity). Program Zelená úsporám tak může způsobit odliv projektů z IPRM a to i díky tomu, že má větší propagaci a mnoho stavebních firem s ním operuje v marketingových aktivitách. Kvantifikovat jeho vliv je velmi obtížné, ale téměř s jistotou je možné tvrdit, že není zanedbatelný .
(24) IOP	Dalším často zmiňovaným problémem, který se rovněž týká regenerace bytových domů, jsou majetkoprávní vztahy. Z fokusních skupin vyplynulo, že většina manažerů považuje postup, při kterém musí žadatel doložit tzv. zplnomocnění a souhlas všech vlastníků za příliš přísný. Přestože toto téma není předmětem evaluace, vyjadřuje evaluátor názor, že v tomto případě ŘO/ZS mají postupovat v souladu s příslušnou legislativou (zejména zákon č. 72/1994 Sb.) a případné stanovení podmínek nad rámec musí ve vztahu k žadatelům obhájit. Hrozící rizika, pokud nebude vyžadován souhlas všech vlastníků jsou spíše hypotetická (vlastníci, kteří nesouhlasí s projektem a budou se snažit jeho realizaci co nejvíce zdržovat) a pravděpodobnost jejich výskytu je relativně velmi nízká.
(25) IOP	Problémem spojeným s realizací projektů bytových domů je i jejich udržitelnost. SBD rozprodává byty a nelze mu „zakázat / zmrazit“ prodeje bytů do osobního vlastnictví na dalších 5 let pro udržitelnost projektu z IPRM.
(26) IOP	Druhým hlavním závěrem je skutečnost, že při současném tempu finančního pokroku se u téměř všech analyzovaných měst zpracovávajících IPRM v rámci IOP jeví požadavek na vyčerpání 13 % CZV do konce roku jako nereálný . Při zvýšeném tempu realizace a plnění lhůt je, podle expertního názoru evaluátora, naplnění této

	hranice možné předpokládat pouze u IPRM Jirkova, Chomutova a Chrudimi. Tento předpoklad vychází zejména z údajů o proplacených výdajích a projektech v realizaci. Podle počtu předložených projektů jsou výsledky optimističtější, nicméně je třeba si uvědomit, že do zahájení fyzické realizace těchto projektů zbývá v řadě případů ještě dosti času.
(27) IOP	U většiny IPRM v rámci IOP, u kterých se dá o nesplnění závazku vyčerpat 13 % CZV hovořit téměř s jistotou, je tento poznatek možné vedle statistických „tvrdých“ dat podepřít rovněž výsledky fokusních skupin. Uvedený stav má několik příčin, z nichž nejdůležitější můžeme souhrnně označit jako v některých ohledech zbytečně přísná a komplikovaná pravidla na straně ŘO IOP (např. by stálo za zvážení, zda při předložení projektu nevyžadovat pouze žádost o stavební povolení/ohlášení a pravomocné stavební povolení poté vyžadovat až před vydáním Rozhodnutí či zda vyžadovat katastrální snímek, když jsou potřebné podklady k dispozici na internetu) a nedostatečné zapojení partnerů v oblasti regenerace bytových domů na straně měst. Jako další z faktorů je nutné zmínit rovněž relativně dlouhé termíny pro administraci projektů a zejména žádostí o platbu. Nicméně bylo by nesprávné paušálně tvrdit, že pravidla pro implementaci byla nastavena tak přísně, že je nemožné dosáhnout požadovaného tempa čerpání. Důkazem, že tomu tak není, je finanční pokrok výše zmíněných měst (Jirkov, Chomutov, Chrudim), která za předpokladu udržení stávajícího tempa mohou limit vyčerpání 13 % CZV stihnout. Hlavní faktory je tedy potřeba hledat na straně města, přičemž evaluátorovi vyplynulo, že se jedná především o nastavení řídicí struktury z hlediska její funkčnosti a flexibility a pozornosti, kterou politické vedení města problematice IPRM věnuje.
(28) D IOP	Vždy je tedy nutné zkoumat situaci daného IPRM a konkrétní důvody, které pro pomalé čerpání udává. Na základě přezkoumání těchto důvodů doporučuje evaluátor rozhodnout individuálně o každém IPRM, přičemž v případě, kdy ŘO uzná důvody jako oprávněné, navrhuje upustit od pravidla vyčerpání 13 % CZV, které bylo nastaveno dosti přísně, ale pouze za podmínky, že se město zaváže toto pravidlo naplnit nejpozději do poloviny následujícího roku (tj. nejpozději do konce června 2011).

Finanční vývoj IPRM realizovaných v rámci ROP ukazuje následující tabulka 7.

Tab. 7: Finanční pokrok v IPRM v ROPEch

Financující ROP	IPRM	Alokace IPRM (zdroje EU)	Předložené projekty	Alokace předložených projektů (zdroje EU)	% z alokace IPRM	Projekty v neg. stavech	Alokace projektů v neg. stavech (zdroje EU)	Projekty v realizaci	Alokace projektů v realizaci (zdroje EU)	% z alokace IPRM	Proplacené výdaje (zdroje EU)	% z alokace IPRM
ROP SČ	Kladno	645 419 858	13	539 261 000	83,6	3	156 947 850	1	4 876 822	0,8	4 873 913	0,8
	Mladá Boleslav	407 213 129	4	178 388 264	43,8	0	0	0	0	0,0	0	0,0
ROP SZ	Karlovy Vary	420 000 000	3	317 621 151	75,6	0	0	2	114 127 696	27,2	0	0,0
	Chomutov	954 638 873	8	469 552 489	49,2	2	21 247 798	4	353 206 209	37,0	27 803 961	2,9
	Ústí n. L.	838 747 970	11	719 241 562	85,8	1	72 506 321	6	483 226 193	57,6	28 805 843	3,4
	Děčín	516 432 424	8	555 750 537	107,6	1	39 318 116	6	388 932 504	75,3	0	0,0
ROP JZ	Plzeň "univerzitní město"	256 529 048	2	220 885 374	86,1	1	110 442 687	1	110 442 687	43,1	73 204 520	28,5
	Plzeň "město kultury"	355 139 755	5	205 448 172	57,8	1	12 717 255	1	13 463 794	3,8	0	0,0
	Č. Budějovice "levý břeh"	238 221 346	3	86 550 888	36,3	0	0	1	3 178 808	1,3	0	0,0
	Č. Budějovice "tematický"	195 621 050	5	149 565 687	76,5	0	0	4	130 055 932	66,5	0	0,0
ROP SV	Liberec "Lidové sady"	699 762 500	3	43 992 553	6,3	0	0	0	0	0,0	0	0,0
	Hradec Králové	509 256 000	4	55 346 547	10,9	0	0	2	38 783 543	7,6	0	0,0
	Pardubice	421 452 000	6	335 434 227	79,6	1	49 410 754	3	110 351 502	26,2	1 424 811	0,3
ROP JV	Brno "centrum"	483 775 000	15	242 847 374	50,2	0	0	8	132 750 435	27,4	17 144 195	3,5
	Brno "tematický"	520 574 229	4	292 953 199	56,3	1	56 972 972	1	57 891 891	11,1	0	0,0
	Jihlava	521 403 272	16	448 613 025	86,0	2	38 189 731	8	186 341 964	35,7	102 151 551	19,6
ROP SM	Olomouc "městské parky"	246 872 666	3	71 897 665	29,1	0	0	0	0	0,0	0	0,0
	Olomouc "atraktivní"	211 176 900	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0,0
	Zlín	457 974 000	1	393 908 903	86,0	0	0	1	331 012 130	72,3	0	0,0
ROP MS	Ostrava (Pól rozvoje)	975 250 128	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0,0
	Ostrava (Magnet. reg.)	548 564 078	2	83 508 054	15,2	0	0	1	4 061 800	0,7	0	0,0
	Opava	387 177 352	3	190 467 858	49,2	0	0	1	77 780 657	20,1	46 113 649	11,9
	Karviná	376 154 547	1	44 118 150	11,7	0	0	0	0	0,0	0	0,0
	Frýdek-Místek	227 472 788	4	177 413 168	78,0	0	0	2	92 411 707	40,6	37 529 298	16,5
	Havířov	261 103 803	4	226 685 426	86,8	0	0	1	21 143 869	8,1	0	0,0

Zdroj: IS MSC2007

(29) ROP	Z uvedené tabulky poměrně jednoznačně vyplývá, že v objemu finančních prostředků předložených projektů je možné vývoj sledovaných IPRM v ROPEch označit jako uspokojivý . Téměř polovina z nich (přesně 11, tj. 46 %) dokonce předložilo projekty v objemu vyšším než 75 % alokace dotčeného IPRM. Naproti tomu pouze ve třech sledovaných IPRM (pokud nepočítáme specifický IPRM Olomouc atraktivní a konkurenceschopná, jehož realizace je teprve na počátku) dosahuje objem předložených projektů méně než 15 % alokace.
(30) ROP	IPRM realizované v rámci ROPů jako celek tedy vykazují poměrně příznivý pokrok v čerpání, i když jsou mezi nimi velmi velké rozdíly. Tyto rozdíly však nejsou regionálně podmíněny (tj. nejsou signifikantní rozdíly mezi IPRM v jednotlivých ROPEch). Identifikované rozdíly jsou z hlediska alokace projektů v realizaci celkem pochopitelně větší než v případě IPRM v IOPu (směrodatná odchylka podílu projektů v realizaci na celkové alokaci IPRM měřeném na základě příspěvku Společenství je v případě IPRM v ROPEch 25,1, zatímco v případě výběru IPRM z IOPu pouze 4,4, což je pochopitelně způsobeno větším výskytem nulových hodnot v IOPu).
(31) O	Pokud uvedený stav srovnáváme s IPRM v rámci IOP, nesmíme rovněž opominout skutečnost, že IPRM v ROPEch byly zahájeny dříve (podpis smluv většinou na podzim 2008). I po zahrnutí této skutečnosti je však nutno konstatovat, že finanční pokrok IPRM v rámci ROP je vyšší. Analýzou konkrétních IPRM si evaluátor potvrdil skutečnost, že systém realizace IPRM v ROPEch je v řadě ohledů jednodušší než systém realizace IPRM v IOPu. Na tomto místě je mj. třeba vypíchnout pravidlo poměru alokací mezi intervencemi na regeneraci veřejných prostranství a regeneraci bytového fondu v IOP a rovněž skutečnost, že většina dílčích projektů v rámci IPRM v ROPEch neprochází hodnocením (myšleno hodnocením dle výběrových kritérií) na úrovni města. Je však pochopitelně třeba mít na zřeteli, že tento stav je do jisté míry determinován požadavky, které na IPRM v IOPu klade evropská legislativa (zejména Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006) i podmínky notifikačního rozhodnutí pro IPRM v IOPu.
(32) ROP	Na druhou stranu však ve finančním pokroku v jednotlivých IPRM v ROPEch existují významné rozdíly, neboť několik IPRM v podstatě téměř nezačalo a těmto IPRM by tedy měla být věnována značná pozornost.
(33) ROP	Hodnotitel pro vysvětlení tohoto stavu stanovil dvě hypotézy. První z nich tvrdí, že malý pokrok souvisí se skutečností, že dotčená města měla tendenci začít IPRM velkými, na přípravu náročnými projekty (z hlediska vlastnických vztahů, projektové dokumentace atd.). Tato hypotéza se však potvrdila pouze částečně, neboť i mezi IPRM, která začínají organizačně velmi náročnými projekty, lze najít takové, které plní harmonogram buď zcela bez problémů nebo jen s drobnými odchylkami (např. Chomutov či Opava).
(34) ROP	Druhá hypotéza říká, že část měst mohla podlehnout dojmu, který by se dal popsat jako „máme své jisté“ a buď v lepším případě soustředila síly na realizaci IPRM v IOPu nebo v horším případě postupovala zbytečně pomalu, přičemž v obou případech představitelé měst spoléhali na to, že se realizace dílčích projektů zahájí v roce 2011 a že ŘO vůči městu neuplatní žádné postihy. Tuto hypotézu je pochopitelně obtížné otestovat klasickými evaluačními metodami, avšak při čtení „mezi řádky“

	v podkladech k evaluaci nabyt evaluátor dojem, že ani tuto hypotézu nelze přijmout bez výhrad. Mnoho měst, jejichž IPRM vykazuje neuspokojivý finanční pokrok, totiž k řízení IPRM i k tvorbě dílčích projektů podle dostupných informací přistupuje velmi odpovědně, dokonce by se dalo říci, že v některých případech snaha mít dílčí projekty připravené co nejprecizněji může být jednou z příčin určitého zpoždění.
--	--

3.3.3 Kategorizace IPRM podle dosaženého finančního pokroku („rating“)

(35) O	Na základě dat o finančním čerpání vytvořil evaluátor kategorizaci analyzovaných IPRM. Jak je patrné z metodiky tvorby ratingu (viz příloha 4), vycházel při tom z údajů o proplacených výdajích, projektech ve stavu doporučen k financování a vyšším, zaregistrovaných projektech a odhadu projektů, které mají být předloženy do konce tohoto roku.
(36) O	Zatímco v případě prvních tří zmíněných údajů se jedná o vcelku nezpochybnitelná data vycházející z IS MSC2007, odhad projektů, které mají být předloženy do konce tohoto roku je údaj, jehož získání vyžadovalo zvýšené úsilí a u kterého je potřeba počítat s tím, že údaje nejsou jednotné. V případě, že byly analyzovány IPRM, jehož manažeři vyplnili dotazník, vycházel evaluátor z údajů uvedených manažery v dotazníku. V ostatních případech se evaluátor snažil dohledat potřebné údaje v ročních monitorovacích zprávách. Bohužel opět narážel na skutečnost, že jednotlivé údaje byly navzájem obtížně porovnatelné (i v této oblasti by tedy bylo potřeba monitorování vylepšit, byť by to přineslo zvýšení administrativní zátěže). Evaluátor tedy musel vycházet i z dalších zdrojů (webové stránky měst, předkladatelé dílčích projektů,...), přičemž pochopitelně objektivita takto získaných údajů značně klesá. Proto je potřeba k údajům o odhadovaném objemu předložených projektů přistupovat s rezervou.
(37) O	Hodnoty v metodice pro tvorbu kategorizace (příloha 4) jsou výsledkem expertního odhadu, přičemž hodnotitel připouští, že zejména na konci spektra škály jsou hodnoty poněkud mírnější. I přes výše uvedené problémy se hodnotitel domnívá, že kategorizace IPRM umožní udělat si obrázek o úspěšnosti/neúspěšnosti jednotlivých vybraných IPRM. V rámci IPRM v ROPech je však třeba mít na paměti, že podmínky pro čerpání se mohou v rámci jednotlivých ROPů lišit (byť nepříliš výrazně), tudíž výsledné známky nejsou stoprocentně srovnatelné.

Tab. 8: Kategorizace měst podle dosaženého finančního pokroku (výsledky ratingu)

Výsledky ratingu IPRM IOP		
Město	Název IPRM	Rating
Chrudim	Integrovaný plán rozvoje města Chrudim	A
Písek	Integrovaný plán rozvoje města Písek – Zóna Portyč	A
Bohumín	Integrovaný plán rozvoje města Bohumín	B
Český Těšín	Integrovaný plán rozvoje města Český Těšín – Revitalizace významně postižené městské části SVIBICE	B
Havířov	Integrovaný plán rozvoje statutárního města Havířov „Zóna Šumbark II Za Teslou“	B
Chomutov	Sídliště, místo pro život	B
Jirkov	Integrovaný plán rozvoje města – Prostor k životu	B
Karlovy Vary	Integrovaný plán rozvoje města Karlovy Vary v IOP	B
Kladno	Integrovaný plán rozvoje města Kladna pro Integrovaný operační program – sídliště Kročehlavy	B
Litvínov	Integrovaný plán rozvoje sídliště Janov	B
Mladá Boleslav	Integrovaný plán rozvoje Statutárního města Mladá Boleslav pro Integrovaný operační program – zóna Severní sídliště	B
Náchod	Integrovaný plán rozvoje města Náchodu – problémová zóna u nemocnice	B
Olomouc	Integrovaný plán rozvoje města Olomouc „Revitalizace a regenerace sídliště“	B
Příbram	Integrovaný plán rozvoje města Příbram pro zónu Březohorského sídliště	B
Strakonice	Integrovaný plán rozvoje města Strakonice - deprivované zóny „Sídliště MÍR“	B
Brno	Integrovaný plán rozvoje statutárního města Brna v problémové obytné zóně města pro programovací období 2007-2013	C
Hradec Králové	Integrovaný plán rozvoje města Hradec Králové – Třída Edvarda Beneše	C
Karviná	Integrovaný plán rozvoje města Karviná „Zóna Karviná – Nové město“	C
Liberec	Integrovaný plán rozvoje města Liberec – Regenerace sídliště Rochlice	C
Ústí nad Labem	Integrovaný plán rozvoje města Ústí nad Labem: Neštěmice – Sídliště Mojžíř	C
Přerov	Integrovaný plán rozvoje města Přerov - Jih	D
Znojmo	Integrovaný plán rozvoje města Znojma - Regenerace sídliště Přímětice	D
Opava	Integrovaný plán rozvoje statutárního města Opavy pro sídliště Kateřinky	E
Ostrava	Integrovaný plán rozvoje města "Budoucnost Vítkovic"	E

Výsledky ratingu IPRM ROP

Město	Název IPRM	Rating
Frýdek-Místek	Integrovaný plán rozvoje statutárního města Frýdku – Místku – PŘITAŽLIVÉ MĚSTO	A
Plzeň	Plzeň – Univerzitní město 2015	A
Jihlava	Regenerace městského prostředí, rozvoj infrastruktury v oblastech sociálních služeb a vzdělávání a všestranný rozvoj občanské vybavenosti	A
Brno	Komplexní regenerace historického centra, včetně rozvoje služeb pro cestovní ruch	B
Brno	Zvýšení kvality poskytovaných služeb pro veřejnost a rozšíření občanské vybavenosti města	B
Chomutov	IPRM Chomutov Areál bývalých kasáren a přilehlého okolí	B
Opava	Integrovaný plán rozvoje Statutárního města Opavy - PŘITAŽLIVÉ MĚSTO	B
Ústí nad Labem	Integrovaný plán rozvoje města Ústí nad Labem Centrum	B
České Budějovice	Integrovaný plán rozvoje města České Budějovice – Levý břeh Vltavy	C
České Budějovice	Tematický Integrovaný plán rozvoje města pro období 2008-2013 Statutární město České Budějovice	C
Děčín	Integrovaný plán rozvoje města Děčín	C
Havířov	Integrovaný plán rozvoje statutárního města Havířova „Přitažlivé město Havířov“	C
Karlovy Vary	Integrovaný plán rozvoje města Karlovy Vary	C
Pardubice	Integrovaný plán rozvoje města Pardubic - „PŘITAŽLIVÉ MĚSTO“	C
Plzeň	„Plzeň - Evropské hlavní město kultury 2015“	C
Zlín	Integrovaný plán rozvoje města Zlína „Společensko-kulturní a vzdělávací centrum Zlín“	C
Hradec Králové	Integrovaný plán města Hradec Králové – Centrum města = pól růstu a rozvoje města	D
Karviná	Integrovaný plán rozvoje města Karviná	D
Kladno	Integrovaný plán rozvoje města Kladna	D
Mladá Boleslav	Integrovaný plán rozvoje Statutárního města Mladá Boleslav	D
Olomouc	Integrovaný plán rozvoje města Olomouc „Městské parky“	D
Liberec	Integrovaný plán rozvoje města Liberec – zóna „Lidové sady“	E
Olomouc	Integrovaný plán rozvoje města Olomouc „Atraktivní a konkurenceschopná Olomouc“	E
Ostrava	Integrovaný plán rozvoje města Ostrava - Magnet regionu	E
Ostrava	Integrovaný plán rozvoje města Ostrava - Pól rozvoje	E

(38) O	Přestože provedenou kategorizací („rating“) analyzovaných IPRM nelze považovat za syntetickou veličinu ukazující všechny aspekty finančního pokroku, je možné ji použít na obecné zhodnocení finančního vývoje IPRM a s velkou dávkou jistoty lze tvrdit, že IPRM v kategorii D a E jsou ty, kterým by měla být věnována zvýšená pozornost .
(39) O	Tyto IPRM jsou v IOPu celkem 4 (tedy 17 %), zatímco mezi IPRM realizovanými v ROPEch jich je 9 (tedy 36 %). Z těchto údajů by se tedy mohlo zdát, že vývoj IPRM v IOPu je příznivější, avšak kritéria pro IPRM v IOPu evaluátor vzhledem k pozdějšímu začátku realizace těchto IPRM nastavil mírněji. Uvedené údaje je tedy nutné chápat spíše tak, že při započtení vlivu pozdějšího začátku realizace se lépe vyvíjejí IPRM v IOPu.
(40) D O	Evaluátor doporučuje, aby jím navržená metodika kategorizace byla podrobena kritické diskusi, která odhalí její případné slabiny a která může vést k její úpravě tak, aby výsledné známky byly objektivnější. Je však zřejmé, že prvním krokem musí být zajištění validních a vzájemně srovnatelných dat.

3.3.4 Pokrok v projektech financovaných z TOPů (projektech „pod čarou“)

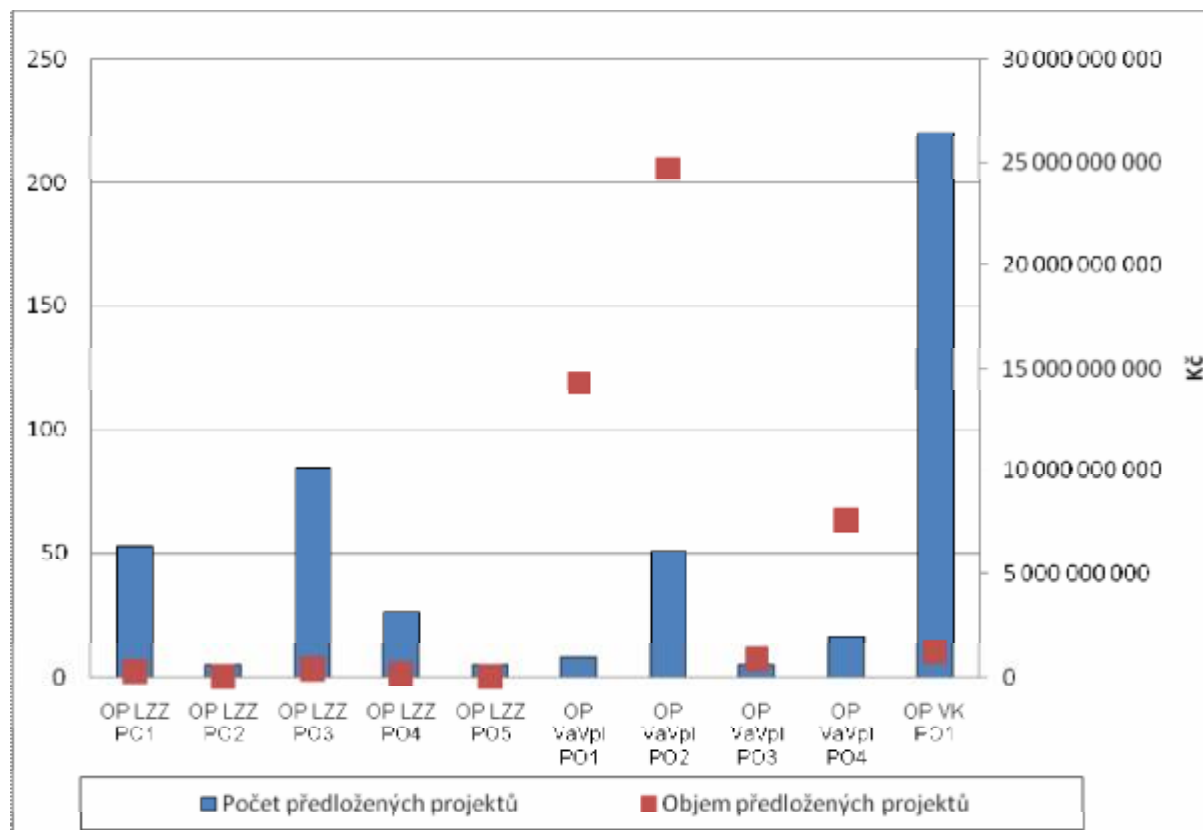
(41) O	Projekty financované z TOPů tvoří integrální součást IPRM, jejich realizace by tedy neměla podmiňovat dosažení cílů a indikátorů IPRM. Na druhou stranu města by měla být k jejich předkládání motivována snahou o dosažení maximálních synergických efektů, které jsou rovněž důvodem pro jejich bonifikaci.
(42) O	Největší množství předkládaných projektů směřuje do OP VK (zde se jedná zejména o projekty z IPRM realizované v ROPEch), naopak největší objem prostředků směřuje celkem očekávaně do OP VaVpI. Třetím tematickým operačním programem, do kterého směřují dílčí projekty (a to nemalou měrou i z IOP) je OP LZZ (viz tabulka 9 a graf 2). V IS MSC2007 však pravděpodobně schází údaje o dílčích projektech z OP ŽP a OP PI.

Tab. 9: Dílčí projekty v TOPEch podle jednotlivých prioritních os

	Prioritní osa	Počet předložených projektů	Objem předložených projektů	Z toho IPRM v IOP (%)	Počet projektů v realizaci	Objem projektů v realizaci
OP LZZ	1. Adaptabilita	53	250 898 764	6,2	22	76 438 252
	2. Aktivní politika trhu práce	5	22 040 217	38,3	2	8 885 782
	3. Sociální integrace a rovné příležitosti	84	376 562 936	51,4	9	45 898 974
	4. Veřejná správa a veřejné služby	26	141 397 058	24,7	2	18 398 917
	5. Mezinárodní spolupráce	5	34 259 895	25,5	0	0
OP VaVpI	1. Evropská centra excelence	8	14 287 639 404	0,0	0	0
	2. Regionální VaV centra	51	24 681 316 407	2,3	10	4 853 679 917
	3. Komericializace a popularizace VaV	5	875 232 490	6,8	0	0
	4. Infrastruktura pro výuku na VŠ	16	7 616 360 616	0,0	0	0
OP VK	1. Počáteční vzdělávání	220	1 200 745 147	2,2	34	155351667
	2. Terciární vzdělávání, výzkum a vývoj	278	3 157 417 280	0,5	35	345027019
	3. Další vzdělávání	89	412 646 790	9,7	8	30924330

Zdroj: IS MSC2007

Graf 2: Dílčí projekty v TOPEch podle jednotlivých prioritních os



Zdroj: IS MSC2007

(43) ROP	V rámci IPRM v ROPEch lze vyčlenit několik IPRM, které vynikají v čerpání dílčích projektů z TOPů. Jedná se o IPRM těchto měst: - Ø Brno „tematický“ (vůbec nejvíce projektů ve stavu doporučen k financování a vyšším, celkem 37), - Ø Jihlava, - Ø Plzeň „univerzitní město“, - Ø Ostrava „magnet regionu“, - Ø Ostrava „pól rozvoje“, - Ø Hradec Králové, - Ø Ústí nad Labem. Objem dílčích projektů v TOPEch v těchto IPRM představuje přibližně dvě třetiny objemu všech dílčích projektů v TOPEch, které se nacházejí ve stavu doporučen k financování a vyšším. Ukazuje se tedy, že existuje skupina IPRM, které jsou v čerpání z TOP velmi úspěšné. Přitom se mezi nimi nachází jak IPRM, které mají čerpání z dotčeného ROPu zatím nepřilíh uspokojivé (Ostrava), tak IPRM s dostatečným čerpáním (Plzeň „univerzitní město“).
(44) IOP	V IPRM, které jsou realizovány v rámci IOP, má dílčí projekty z TOP ve stavu doporučen k financování a vyšším celkem dvanáct měst, přičemž se jedná převážně o IPRM s pilotním projektem, která čerpají poměrně uspokojivé. Dílčí projekty

	v těchto IPRM směřují pouze do OP LZZ a OP VK. Potvrzuje se tedy domněnka, že na vybudování potřebné infrastruktury je možné navázat „měkkými aktivitami“ z ESF bezprostředně. Největší objem dílčích projektů z TOP vykazuje IPRM Vsetín.
(45) O	V případě dílčích projektů směřujících do TOP se tedy poměrně zřetelně ukazuje, že k nim jednotlivá města (resp. jednotlivé IPRM) přistupují různě. Zatímco pro některá města jsou tyto dílčí projekty a jejich bonifikace výzvou, jak zajistit co největší synergické efekty intervencí a těmto projektům je tedy např. věnována pozornost i na jednáních řídicího výboru, pro jiná města (resp. IPRM) jsou dílčí projekty směřující do TOPů spíše příležitostí jak získat větší šanci na úspěch těchto projektů tehdy, pokud „zapadají“ do IPRM. V rámci projektů „pod čarou“ není vhodné provádět sledování finančního pokroku pomocí podílu vyčerpané alokace na alokaci předpokládané, neboť finanční ukazatele o dílčích projektech směřujících do TOPů jsou ve vlastních dokumentech IPRM buď pouze velmi indikativní, nebo dokonce zcela chybějí.

3.4 ANALÝZA ABSORPČNÍ A ADMINISTRATIVNÍ KAPACITY VYBRANÝCH MĚST VČETNĚ JEJICH SCHOPNOSTI VČAS VYČERPAT ALOKOVANÉ PROSTŘEDKY

Absorpční kapacita je většinou definována v širším nebo v užším pojetí. V **širším pojetí** se absorpční kapacitou rozumí míra efektivního využití alokovaných zdrojů z fondů EU vyčleněných na dosažení cílů programu, v **užším pojetí**, kterého se bude pro účely této evaluace držet i evaluátor, je absorpční kapacita chápána jako schopnost souboru potenciálních žadatelů předložit realizovatelné projekty v rámci daného plánu a tím vyčerpat finanční prostředky na něj alokované.

Zatímco v širším pojetí je tedy v rámci absorpční kapacity řešena jak nabídková část (zejména nastavení implementačního systému), tak poptávková část, v užším pojetí je pozornost věnována téměř výhradně pouze poptávkové části.

(46) O	Absorpční kapacitu je nutné průběžně sledovat a to zejména v případech, kdy se nedaří dodržovat stanovený plán čerpání nebo když dokonce hrozí nevyčerpání alokovaných prostředků. V případě, že se absorpční kapacita jeví jako nedostatečná, je vhodné ji podpořit pomocí akcí připravených městem, na kterých mohou spolupracovat i dotčené ŘO. Právě dotčené ŘO totiž za stav absorpční kapacity na jednotlivých městech nesou částečnou zodpovědnost.
(47) O	Je totiž nutné si uvědomit, že jedním z nejvýznamnějších faktorů, které ovlivňují absorpční kapacitu, je nastavení podmínek v dané oblasti podpory, respektive v dané výzvě. Z tohoto hlediska se tedy jedná o nastavení podmínek pro předkládání a realizaci dílčích projektů tak, aby byly pro žadatele co nejjednodušší a nejsrozumitelnější, ale aby byly na druhé straně splněny všechny požadavky kladené na implementaci programu evropskou i českou legislativou a aby bylo na únosnou míru sníženo riziko výskytu projektů nedotažených do konce.

(48) IOP	Na úrovni jednotlivých měst je nutné sledovat především absorpční kapacitu partnerů (tedy subjektů mimo město) a to především v případě projektů zaměřených na regeneraci bytového fondu v IPRM realizovaných v IOP. Základní přehled o absorpční kapacitě těchto subjektů je možné získat z analýzy poměru prostředků v předložených projektech ku objemu prostředků alokovaných na danou výzvu městem. Toto konstatování je oprávněné i přesto, že rozpočty některých projektů v rámci dané výzvy mohou obsahovat nezpůsobilé výdaje (které pochopitelně představu o příspěvku daného žadatele k absorpční kapacitě zkreslují).
(49) IOP	Pokud je převis poptávky nad nabídkou a ŘO/ZS vyvine úsilí směrem k podpoře neúspěšných žadatelů, aby projekt zkvalitnili (a to zejména v tom smyslu, aby lépe odpovídal přijaté strategii města) a předložili ho v některé z následujících výzev, je oprávněné se domnívat, že problémy s absorpční kapacitou budou pouze parciálního charakteru. Z analýzy ročních monitorovacích zpráv však evaluátorovi vyplynulo, že tento případ se týká pouze několika IPRM (příkladem může být IPRM Jirkova).
(50) IOP	Naopak značný převis nabídky nad poptávkou ve výzvách vyhlašovaných městem značí problémy s absorpční kapacitou a představuje „povel“ pro města k přijetí nápravných opatření. Zde je ale potřeba poznamenat, že možnosti měst jsou v tomto směru dosti omezené a hodnotitel v průběhu evaluace nenarazil, až na několik málo výjimek, na příklad opatření, které by se vymykalo standardním (typu mediální kampaň, případně vyhledávací studie a následné oslovování potenciálních žadatelů) a které by tedy mohlo být uvedeno jako příklad dobré praxe. Za uvedení stojí snad pouze IPRM Olomouce v IOPu, kde je v rámci posílení absorpční kapacity plánováno vydání písemného materiálu pro žadatele, který jim umožní se lépe orientovat v problematice zpracování projektu. Podobným směrem, tedy co nejintenzivnější komunikací směrem k žadatelům ve fázi zpracování projektu, by se měla ubírat i opatření dalších měst.
(51) O	Významným podkladem pro sledování absorpční kapacity ze strany ŘO/ZS, případně NOK, je pochopitelně odhad projektů, které mají být v nejbližší době předloženy. Sledování těchto údajů je však krajně problematické z důvodů uvedených výše a pochopitelně rovněž ztěžuje posuzování vhodnosti aplikovaných opatření na zajištění absorpční kapacity.
(52) O	Sice doplňkovým, ale ne zcela bezvýznamným údajem je počet projektů, které jsou v IS v negativním stavu. Mělo by se totiž jednat o projekty, které dobře zapadají do přijaté strategie (byly schváleny městem), ale ve většině případů byly vyřazeny z procesu výběru (případně vráceny k dopracování), protože nesplňovaly daná pravidla. Zvláště v případě projektů vyřazených při kontrole formálních náležitostí je možné počítat s opětovným předložením těchto projektů.
(53) ROP	V případě IPRM realizovaných v ROPech má alespoň jeden dílčí projekt v negativním stavu 9 IPRM (tj. 36 %), nejvíce, celkem tři dílčí projekty, má IPRM Kladna. Co se týká největší alokace projektů v negativních stavech, tak IPRM Plzeň „univerzitní město“ má v negativním stavu pouze jeden dílčí projekt, který však tvoří přibližně 43 % alokace (tento projekt však byl znovu předložen a nyní je již v realizaci).

(54) IOP	V případě analyzovaných IPRM realizovaných v IOPu má alespoň jeden dílčí projekt v negativním stavu 8 IPRM (tj. 33 %, poměr tedy téměř stejný jako u IPRM realizovaných v ROPEch), nejvíce, celkem tři dílčí projekty, mají IPRM Českého Těšína a Jirkova.
(55) O	Závěrem je možné konstatovat, že města, která vykazují nedostatečný finanční pokrok, si většinou potřebu zabývat se absorpční kapacitou uvědomují (což potvrzují i výsledky z fokusních skupin), nicméně používané nástroje pro podporu absorpční kapacity jsou ne vždy účinné. Především v této oblasti je tedy důležitá výměna informací mezi městy a sdílení dobré praxe.

Na základě výše uvedených zjištění je možné odpovědět na stanovené evaluační otázky.

Odpovědi na zkoumané evaluační otázky:

- *V jakém stavu je realizace IPRM obecně?*

Realizaci IPRM jako celku v ČR je nutné hodnotit s přihlédnutím k procesu tvorby pravidel a systému implementace IPRM. Diskuse o pravidlech i o systému implementace IPRM byla zahájena již před začátkem tohoto programovacího období, tj. v roce 2006. V průběhu roku 2007 poté byly učiněny první konkrétní kroky a to v souvislosti s finalizací dotčených OP. Následně však bylo třeba vypracovat podrobnější pravidla pro implementaci, což zabralo poměrně dost času. IPRM tak byly schvalovány většinou až v druhé polovině roku 2008, čemuž odpovídá i současný stav dosaženého pokroku. Fyzická realizace jednotlivých dílčích projektů začala v průběhu roku 2009 a jen malá část z nich už byla ukončena.

- *V jakém stavu se nachází realizace vybraných IPRM?*

Výše uvedené obecné hodnocení pochopitelně platí i pro soubor vybraných IPRM. V rámci nich lze najít jak IPRM, které stále stojí v podstatě na počátku, tak IPRM, které mají v realizaci dílčí projekty o finančním objemu větším než dvě třetiny celého objemu IPRM. Z hlediska věcného pokroku je stav podobný, některé IPRM již vykazují vysoké hodnoty plnění indikátorů a lze u nich předpokládat ukončení klíčových projektů v tomto či následujícím roce.

- *Existují mezi vybranými IPRM v rámci ROPů a IOPu výraznější rozdíly?*

Rozdíly mezi IPRM v rámci ROPů a IPRM v rámci IOPu je možné označit jako poměrně velké a to nejen z hlediska strategie a věcného zaměření, které vychází ze zaměření příslušných prioritních os, ale např. i z hlediska zapojení partnerů. Pro IPRM v IOPu je klíčové zapojení potenciálních žadatelů v oblasti regenerace bytového fondu, zatímco v IPRM v ROPEch byla role partnerů nepostradatelná především při formulaci strategie IPRM. IPRM v ROPEch tak více připomínají strategické integrované plány, zatímco v případě IPRM v IOPu je i vzhledem k omezenějšímu výčtu podporovaných aktivit v jistém smyslu vhodnější hovořit spíše o strategických integrovaných projektech.

- *Jaká je absorpční kapacita vybraných měst na základě údajů z monitorovacího systému a na základě výsledků dotazníkového šetření?*

Na základě údajů z monitorovacího systému se dá na stav absorpční kapacity usuzovat pouze nepřímě, cennější jsou v tomto ohledu údaje získané z dotazníkového šetření, případně z fokusních skupin. U těchto údajů je však vzhledem k relativně nízkému zapojení manažerů IPRM (a to jak do fokusních skupin, tak do dotazníkového šetření) problematická generalizace na soubor všech IPRM. Je však oprávněné konstatovat, že nedostatečná absorpční kapacita je problémem zejména IPRM realizovaných v rámci IOPu a v nich především projektů na regeneraci bytového fondu. Při tom však existují velmi výrazné rozdíly, kdy na jedné straně stojí IPRM, ve kterých i relativně dobře připravené projektové záměry neuspějí ve výzvách vyhlašovaných městy a na straně druhé existují IPRM, ve kterých nedostatečná absorpční kapacita představuje nejzávažnější problém. V IPRM realizovaných v ROPEch je problémem především skutečnost, zda budou projekty připraveny včas, pouze zřídka je problémem dostatek projektů na straně města (infrastruktura pro vzdělávání).

- *Existuje u některého z vybraných měst vážné riziko včasného nevyčerpání alokovaných prostředků?*

Vážné riziko nevyčerpání prostředků v souladu se stanovenými pravidly (tj. především v souladu s pravidly vyčerpání 13 % CZV do konce roku či pravidly typu n+1 apod.) existuje hned u několika IPRM. Za účelem komplexnějšího posouzení finančního pokroku vytvořil hodnotitel metodiku ratingu, ve které každému z IPRM přiřadil známku na pětistupňové škále. Nejhorší známku E (která značí nejvíce ohrožená IPRM) obdrželo celkem šest IPRM, z toho dva v IOPu a čtyři v ROPEch.

- *Jaké jsou v obecné rovině nejdůležitější faktory ohrožující včasné čerpání alokovaných prostředků?*

Stupeň finančního pokroku v IPRM závisí na několika faktorech, přičemž většinou není možné označit jeden z nich za rozhodující, ale jedná se o spolupůsobení několika faktorů najednou. Mezi nejvýznamnější faktory, které je třeba zmínit, patří především vlastní strategie (zvolené věcné zaměření) a nastavení řídicí a implementační struktury. První ze zmíněných faktorů, který se týká především IPRM v ROPEch, spočívá v složitosti jednotlivých dílčích projektů a ve stupni jejich připravenosti v okamžiku tvorby a schválení IPRM. Ukazuje se, že IPRM, které začínaly složitými málo připravenými projekty, vykazují vcelku logicky menší finanční pokrok (zvláště pokud ho měříme proplacenými výdaji), i když toto tvrzení neplatí absolutně. Zvláště v případě IPRM v IOPu se jako rozhodující faktor ukazuje nastavení řídicí struktury včetně pozornosti, kterou politické vedení města problematice IPRM věnuje.

4. ZHODNOCENÍ FUNKČNOSTI A ÚČINNOSTI IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU REALIZACE IPRM

Cílem této kapitoly je zhodnotit, zda nastavený implementační rámec umožňuje, aby byly k podpoře vybrány takové IPRM, které co nejvíce přispějí k naplňování cílů daného OP i NSRR při dodržení legislativy ČR i EU a které vykáží významný synergický efekt. Součástí je také zhodnocení, zda implementační rámec umožňuje bezproblémovou realizaci IPRM při co nejmenších administrativních nárocích.

Následující kapitola je koncipována tak, aby poskytla odpověď na následující evaluační otázky:

- *Pokrývá rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni dostatečně všechny důležité aspekty tvorby, schvalování a realizace IPRM?*
- *Reflektovaly všechny ŘO při specifikaci rámce pro implementaci IPRM pravidla a podmínky nastavené na centrální úrovni?*
- *Zaručuje rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO, že podpořené IPRM významným způsobem přispějí k naplnění cílů dotčených OP a strategického cíle NSRR „Vyvážený rozvoj území“?*
- *Zaručuje rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO bezproblémovou realizaci IPRM a dostatek informací o jejich průběhu pro všechny zúčastněné subjekty?*
- *Jsou implementační systémy vybraných IPRM nastaveny správně z hlediska jejich funkčnosti a účinnosti?*
- *Jak velké jsou rozdíly mezi vybranými IPRM z hlediska jejich implementačních systémů?*
- *Je u vybraných IPRM dostatečně zajištěna jejich administrace?*
- *Jaké jsou mezi vybranými IPRM rozdíly z hlediska administrativní náročnosti?*
- *Jaké jsou nejdůležitější znaky z hlediska funkčnosti, účinnosti a transparentnosti ideálního implementačního systému IPRM?*

4.1 ANALÝZA IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU IPRM NA CENTRÁLNÍ ÚROVNI

(56) O	K nastavení účinného a efektivního rámce implementačního systému IPRM na centrální úrovni je potřeba zajistit nejen jednoznačnou a v praxi použitelnou dokumentaci, ale rovněž koordinační funkci, která zajistí, že všechny ŘO i všechna města budou k nejdůležitějším aspektům problematiky IPRM přistupovat jednotně.
(57) O	Nejdůležitějším dokumentem, který je závazný pro všechny ŘO i všechna města, je Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města (dále jen Metodický pokyn). Metodický pokyn byl jednou a zatím naposledy aktualizován Rozhodnutím č. 102/2008 ministra pro místní rozvoj ze dne 19. června 2008 o vydání Dodatku k metodickému pokynu.

(58) D O	Nutnost této změny vyvstala s vývojem operačních programů a evaluátor navrhuje, aby NOK připravil další změnu, která bude reflektovat aktuální vývoj a která by se týkala především realizační fáze IPRM . Potřeba této změny je podložena i závěry z fokusních skupin. Návrhy možných změn a doplnění jsou nastíněny dále.
(59) O	Za nejdůležitější koordinační mechanismus lze považovat ustanovení Pracovní skupiny pro koordinaci urbánní politiky , která se zabývá širokou škálou praktických aspektů implementace IPRM a která mimo jiné rovněž projednávala Metodický pokyn. Jak vyplývá z názoru zapojených osob, se kterými evaluátor toto téma diskutoval, lze ustanovení Pracovní skupiny pro koordinaci urbánní politiky považovat za účinný nástroj zejména z toho důvodu, že jsou na ní řešeny praktické problémy. Obecné problémy, které se navíc často týkají IPRM pouze zčásti, jsou poté diskutovány na jiných pracovních skupinách, zejména na pracovní skupině NOK.

4.1.1 Metodický pokyn

V následující části srovná evaluátor teoretický stav, který předpokládá Metodický pokyn s praktickým stavem v jednotlivých městech, případně na jednotlivých ŘO. Tak byly identifikovány části Metodického pokynu, které se příliš nedodržují, respektive které se dodržují pouze částečně a které by tedy bylo vhodné upravit, případně vypustit. Evaluátor rovněž zkusil upozornit na pravidla, která jsou nejasná a některá z analyzovaných měst si je vykládají jinak, než bylo původně zamýšleno.

Analýza pravidel, které se vztahují k zpracování IPRM bude, vzhledem k aktuální fázi většiny IPRM, sloužit především jako východisko pro nastavení systému implementace v budoucnosti (programovací období 2014+), naopak využitelnost analýzy části vztahující se k realizaci IPRM je okamžitá.

(60) O	Definice IPRM, Cílová skupina měst Definice IPRM v Metodickém pokynu je obecně přijímaná (beze změny jí přejímá např. prováděcí dokumentace řady OP) a přestože je dosti obecná, nelze k ní stanovit žádné výhrady. Stanovení cílové skupiny měst je provedeno jednoznačně jejich výčtem. Otázkou, která však přesahuje vymezení této evaluace a která by měla být nejprve diskutována na politické úrovni, je stanovení velikostních limitů měst zpracovávajících IPRM (viz i poslední kapitola). Evaluátor se domnívá, že kromě prostého počtu obyvatel města by bylo vhodné přihlédnout k jeho postavení v hierarchickém systému a především k jeho regionální působnosti (tj. k velikosti jeho funkčního regionu). Poté totiž bude možné skutečně uvažovat o velkých městech jako o jakýchsi pólech růstu, které mají potenciál přenášet rozvojové impulsy i do zázemí.
(61) D O	Základní podmínky pro IPRM Většina základních podmínek byla městy akceptována, přesto je možné tvrdit, že by bylo vhodné některé upravit: • Formulace „zpracovatelem IPRM je město“ není úplně správná, vhodnější by bylo např. „předkladatelem IPRM je město.“ Jde o to, že téměř ve všech

	případech zpracoval vlastní dokument IPRM externí subjekt, i když v některých případech (např. IPRM Ústí nad Labem Centrum v ROP SZ) jsou jako zpracovatelé uvedeni zaměstnanci magistrátu a externí poradenská firma vystupuje pouze jako konzultant. • Problémem některých ustanovení je jejich velká obecnost. Např. ustanovení „IPRM musí být integrovaným řešením, které přinese synergické efekty“ je nepochybně správné, jeho problém je ale ten, že si ho každé z měst zpracovávajících IPRM může vyložit jinak. • Problémem může být i ustanovení o minimálním finančním limitu. Jako problematiku vnímá evaluátor jednak skutečnost, že finanční limity jsou stanoveny v EUR, zatímco finanční plán některých IPRM je v Kč (zde by pomohlo např. ustanovení, že pro přepočtení se použije kurz platný ke dni vyhlášení výzvy na předkládání IPRM), ale především to, že není jasné, zda se jedná o finanční alokaci IPRM požadovanou městem či schválenou ŘO. V prvním případě by stanovené pravidlo téměř postrádalo smysl, protože každé město by rozpočet IPRM sestavilo tak, aby dosahoval minimální požadované velikosti, i když by bylo zřejmé, že některé z aktivit v rozpočtu nebudou financovatelné. K otázce nejvhodnější minimální velikosti IPRM však bude dobré se vrátit ještě v budoucnu, až budou první IPRM alespoň částečně dokončeny. Současný minimální požadovaný objem finančních prostředků v IPRM je totiž, podle expertního názoru evaluátora, příliš vysoký a to zvláště ve srovnání s integrovanými přístupy v některých západoevropských zemích.
(62) D O	Obsah a struktura IPRM Navržená struktura byla téměř ve všech IPRM respektována buď bezvýhradně (to se týká zejména IPRM zpracovávaných v rámci IOP) nebo pouze s malými odchylkami (např. přeskupení pořadí jednotlivých kapitol či jiné názvy pro některé kapitoly), z čehož evaluátor vyvozuje, že tato část metodického pokynu nečinila městům potíže. Dílečí výhrady má pouze k bodu 13 - doložení schopnosti města realizovat IPRM - závazek kofinancování, který v analyzovaných IPRM často chyběl. U tohoto bodu navrhuje evaluátor detailněji specifikovat, jakou má mít závazek podobu, případně ho z Metodického pokynu vypustit.
(63) ROP	Typy IPRM a kritéria pro výběr zón, komplexnost a synergie IPRM Analýza rozdělení IPRM z hlediska typu (zónový x tematický) je součástí přílohy 2. Na tomto místě je vhodné poznamenat, že Metodický pokyn by mohl mít ambice specifikovat detailněji podmínky pro výběr zóny či tématu. V případě zónových IPRM v ROPech je jejich problémem často skutečnost, že zóny jsou velmi rozsáhlé (a to nejen plošně, ale i počtem obyvatel, např. u IPRM Kladno zóna zahrnuje přibližně 50 % intravilánu), takže se do značné míry vytrácí efekty principu koncentrace prostředků. Evaluátor proto navrhuje v případě zónových IPRM v ROPech na centrální úrovni přemýšlet o stanovení limitů pro maximální rozlohu zóny. Vzhledem k tomu, že každé město má specifickou sídelní strukturu, je dosti obtížné obhajitelné stanovit pevnou hodnotu, spíše je potřeba přemýšlet o kombinaci relativizovaných ukazatelů (% plochy intravilánu apod.).

	V případě tematických IPRM je problémem skutečnost, že věcné vymezení témat předurčuje, aby si města zvolila taková témata, v rámci kterých může být většina intervencí financována z ROPů, ačkoliv to nemusí být plně v souladu se závěry socioekonomické analýzy (např. téma životní prostředí nepochybně představuje prioritu celé řady měst, problémem je, že většina klíčových intervencí v tomto tématu je financovatelná z OP ŽP).
(64) O	Kritéria pro výběr území v rámci IOPu byla zpracována poměrně detailně s tím, že podle manažerů IPRM nebyl v problémových sídlištích většinou problém s jejich naplněním. Pro ROPy nebyla kritéria rozpracována do úrovně jednotlivých indikátorů, takže k nim každé město přistoupilo jinak a v některých zónových IPRM nebyla tato kritéria použita vůbec.
(65) D O	Postupy a principy přípravy a realizace IPRM Tuto část Metodického pokynu by bylo, podle názoru evaluátora, vhodné v některých částech detailněji specifikovat. Stávající popis přípravy IPRM je dosti obecný a proto musel být detailněji rozpracován v dokumentaci na úrovni jednotlivých ŘO, přičemž v některých aspektech se pravidla pro přípravu IPRM mohou odlišovat. Jak bude ukázáno v další kapitole, liší se i způsob výběru projektů do IPRM. Je zřejmé, že alokaci na IPRM považují města za prostředky, které jsou určeny převážně jim, případně jimi zřizovaným organizacím, což vyplývá i z věcného zaměření intervencí v příslušných oblastech podpory. Nicméně v IPRM by měly mít možnost realizovat projekty i jiné subjekty, především z neziskového, ale i z podnikatelského sektoru. Potřeba realizace těchto projektů by však měla vyplynout ze závěrů socioekonomické analýzy. Jde tedy o to, aby města co nejtransparentnějším způsobem vybrala projekty NNO (případně podnikatelů), jejichž potřeba vzešla ze závěrů socioekonomické analýzy a přijaté strategie a které budou maximální možnou měrou přispívat k naplňování stanovených cílů. Velmi důležitá je, podle názoru evaluátora, komunikace směrem k veřejnosti. Rovněž k ní přistupují města rozdílně, jak je zmiňováno v další části závěrečné zprávy. Za úvahu by tedy opět stála specifikace informací, které musí město ve vztahu k IPRM povinně zveřejňovat (evaluátor navrhuje minimálně vlastní dokument IPRM a roční monitorovací zprávy). Jako vhodné opatření ve vztahu ke komunikaci navenek vidí evaluátor i posílení koordinační funkce NOK (např. zřízením centrální webové stránky věnované problematice IPRM). Informace o problematice IPRM jsou dnes roztržštěné a ani sami manažeři IPRM mnohdy neví, kde potřebné informace hledat (portál MMR ke strukturálním fondům, internetové stránky CRR, stránky jednotlivých ŘO apod.)
(66) O	Výzva k předkládání IPRM Tato část Metodického pokynu je velmi stručná, což však není na závadu, protože definování jednotlivých parametrů výzvy, zejména technických, je úkolem jednotlivých ŘO. Zde je pouze vhodné připomenout, že výzvy k předkládání IPRM se od klasických výzev v některých ohledech odlišují (na některých ŘO ani nejsou číslovány).

(67)	Hodnocení IPRM
O	Problematika hodnocení IPRM představuje jednu z klíčových otázek v procesu implementace IPRM a pozornost je jí věnována i v návrhové části Závěrečné zprávy a to i z pohledu možných změn v budoucnosti. V následujícím odstavci se proto evaluátor zaměří především na hodnocení skutečnosti, jak se daří naplňovat ustanovení Metodického pokynu.
(68)	O
	Hlavní roli v hodnocení IPRM má hodnotící komise, kterou jmenuje ŘO ROP, případně ŘO IOP. Členy hodnotící komise mohou být i zástupci dotčených TOP, do kterých budou směřovány projekty „pod čarou.“ Nad účastí těchto zástupců je však potřeba položit si otázku, zda vůbec má smysl v situaci, kdy projekty, které jsou součástí IPRM, mají v jiných OP automatický nárok na 10% bonifikaci. Tento nárok mají bez ohledu na to, jestli jsou intervence směřující do těchto jiných OP logicky navázány na celkovou strategii. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že zástupci dotčených TOPů mohli nejlépe posoudit, zda aktivity, které města plánovala v IPRM do TOPů, vůbec odpovídají cílům, zaměření a pravidlům dotčených TOPů. Rovněž je třeba poznamenat, že účast zástupců dotčených TOPů v hodnotící komisi může přispět k zvýšení jejich povědomí o IPRM, což lze bezpochyby označit za pozitivní efekt.
(69)	O
	Proces výběru IPRM sestává ze tří fází. V první z nich je IPRM posuzován z hlediska formálních náležitostí, poté následuje posouzení přijatelnosti a na závěr následuje vlastní věcné hodnocení. Při posouzení formálních náležitostí je kontrolována úplnost žádosti a úplnost jejich příloh. Správně je v Metodickém pokynu poznamenáno, že v případě nesplnění některého z formálních kritérií má být město vyzváno k nápravě. Pro posouzení přijatelnosti je v Metodickém pokynu stanoven základní soubor kritérií přijatelnosti (celkem šest základních kritérií přijatelnosti), kterého se držely všechny ŘO (byť některá kritéria upravily či přeformulovaly) a který některé ŘO ještě rozšířily (např. kritérium minimální požadované velikosti rozpočtu). V popisu věcného hodnocení předpokládá Metodický pokyn soutěž mezi IPRM, respektive poskytnutí podpory pouze nejlepšímu IPRM vzešlým ze soutěže všech předložených IPRM, což je skutečnost, která je ne vždy ku prospěchu věci, jak je diskutováno v návrhové části Závěrečné zprávy. Co se týká vlastních hodnotících kritérií, tak Metodický pokyn obsahuje příkladný výčet oblastí, které by měly být hodnoceny.
(70)	D
	Z analýzy provedené evaluátorem vyplývá, že se tohoto výčtu většina ŘO alespoň rámcově drží. Evaluátor se nicméně domnívá, že stanovit optimální hodnotící kritéria pro hodnocení IPRM je neobyčejně obtížný úkol. Hodnotící kritéria by totiž měla být stanovena tak, aby umožňovala seřadit projekty podle míry jejich příspěvku k naplňování cílů stanovených pro danou oblast podpory, případně prioritní osu. IPRM jsou však předkládány v oblastech podpory, které mají většinou cíle stanoveny ve velmi obecné rovině, jedná se většinou o cíle typu „zvýšit kvalitu života obyvatelů daných měst.“ Navíc je potřeba vzít v úvahu počáteční úroveň vyspělosti/zaostalosti měst a hlavní příčiny této zaostalosti, včetně možností intervencí z ROP/IOP tyto příčiny odstranit. Jinými slovy, některá města mají potenciál k tomu, aby jejich IPRM dosáhl většího

	pokroku, což však nemusí vždy znamenat, že by měl být hodnocen jako „lepší.“ Také porovnávání zónových a tematických IPRM v rámci jedné výzvy je dosti problematické. Dále je potřeba vzít v úvahu, že se jedná o hodnocení strategie, nikoliv projektu rozvedeného do technických detailů. Evaluátor proto navrhuje doplnit do Metodického pokynu odstavec, kde by byly tyto problémy nastíněny a případně do něj promítnout relevantní závěry z probíhající „Evaluace a optimalizace nastavení systému hodnocení projektů operačních programů v programovém období 2007 – 2013.“ Dále dává evaluátor ke zvážení, zda na centrální úrovni nestanovit alespoň rámcová pravidla pro fungování hodnotící komise.
(71) D O	Výběr a schvalování projektů městem Problematika výběru a schvalování projektů městem je v Metodickém pokynu popsána dosti stručně a proto k ní jednotlivá města přistupují odlišným způsobem, jak je zmiňováno v kapitole 3.3. Pravidla pro předkládání potvrzení města o souladu projektu s IPRM byla později na úrovni pracovní skupiny pro koordinaci urbánní problematiky diskutována a byl schválen vzor Potvrzení o zařazení projektu do IPRM. Přesto evaluátor doporučuje doplnit Metodický pokyn o základní parametry projektových záměrů, na základě kterých může město provést jejich výběr. Těžko lze totiž srovnávat objektivitu výběru projektových záměrů v situaci, kdy jedno město požaduje téměř kompletní projekt, zatímco jinému stačí v podstatě pouze stručný popis cílů a zdůvodnění projektu.
(72) D O	Předkládání projektů do OP Principy předkládání projektů, které naplňují IPRM, jsou v této části Metodického pokynu popsány sice opět dosti stručně, nicméně přesně a ŘO nemají s jejich dodržováním problémy. Evaluátor pouze doporučuje nepoužívat poněkud matoucí výraz „permanentní výzva“ a držet se standardního výrazu „kontinuální výzva.“
(73) D O	Realizace IPRM/projektů zahrnutých v IPRM Tuto kapitolu vnímá evaluátor jako jednu z nejslabších částí Metodického pokynu a to především z důvodu její stručnosti a obecnosti. K posílení centrální koordinační role a k větší souměřitelnosti jednotlivých IPRM by, dle evaluátora vedlo, pokud by v této části byla stanovena alespoň rámcová pravidla pro: a) právní akty, na základě kterých jsou IPRM realizovány b) systém finančního řízení IPRM c) systém fungování řídicí struktury IPRM
(74) D O	Monitorování realizace IPRM V této kapitole jsou stanovena opět spíše obecná pravidla. Evaluátor doporučuje provést úpravy této kapitoly ve dvou směrech. Za prvé doporučuje podrobněji rozpracovat pravidla pro provádění změn v IPRM (přičemž při rozpracovávání těchto pravidel je třeba respektovat nastavená pravidla v jednotlivých OP) a za druhé doporučuje stanovit v této kapitole i povinnost evaluace IPRM (protože monitorování a evaluace spolu velmi úzce souvisí).

(75) O	Vzhledem k tomu, že IPRM představuje strategický dokument, měla by pro jeho revize a změny platit podobná pravidla, jako platí pro změny OP, byť administrativní postup by měl být pochopitelně podstatně jednodušší. Nicméně co se týká důvodů pro změnu IPRM, tak ty by měly být stejné jako pro změnu OP, tedy významné socioekonomické změny, snaha zohlednit významné změny priorit především na regionální úrovni, obtíže při provádění, nebo výsledky evaluace.
(76) D O	Povinnost provést u každého IPRM dosahujícího minimální stanovené velikosti (uvažovat lze např. o částce celkových způsobilých výdajů 200 mil. Kč) minimálně midterm evaluaci (tj. evaluaci na začátku roku 2011) vidí evaluátor jako další krok, který může významným způsobem pomoci k efektivnějšímu vyčerpání prostředků, které jsou na IPRM alokovány. Pochopitelně je vhodné při těchto evaluacích uplatnit zásadu proporcionality, tj. nemají smysl velké evaluace zaměřené na dílčí aspekty implementační struktury IPRM, spíše by se mělo jednat o menší evaluační projekty (nicméně prováděné externími subjekty), jejichž výsledkem by bylo zhodnocení efektivnosti prostředků v rámci daného IPRM utracených a odchylky od plnění cílů v daném IPRM stanovených.
(77) O	Závěrem lze k metodickému pokynu konstatovat: Projevuje se na něm doba vzniku – jsou v něm podrobněji a z pohledu evaluátora i lépe nastavena pravidla pro přípravu IPRM než pravidla pro jeho realizaci. Některé aspekty pravidel pro realizaci jsou podrobněji rozpracovány v Instrukci (Vademecu) pro přípravu integrovaných plánů rozvoje měst pro regionální operační programy pro plánovací období 2007 – 2013, které však nemá závazný charakter. Další pravidla byla stanovena na úrovni jednotlivých ŘO.
(78) O	Jako jedno z rizik pro koordinaci implementačního systému IPRM na centrální úrovni vidí evaluátor skutečnost, že nejsou stanovena pravidla pro situaci, kdy město (příp. ŘO) nebude některá z ustanovení v Metodickém pokynu dodržovat, byť je jasné, že vzhledem ke stručnosti a obecné rovině většiny ustanovení se jedná pouze o hypotetickou možnost. Na druhou stranu vždy je lepší stanovit pravidla dopředu, než se o nich později dohadovat. Zejména se jedná o drobnější porušení pravidel stanovených Metodickým pokynem, za které je neprovedení certifikace výdajů spojených s IPRM (jakožto „nejtvrďší“ postih) neadekvátní.
(79) D O	Evaluátor dále doporučuje doplnit do Metodického pokynu kapitolu týkající se komunikace s veřejností , kterou je potřeba vidět jako důležitou součást jak přípravné, tak ale i realizační fáze IPRM. Během analýzy IPRM vybraných měst evaluátor zjistil, že mnoho měst má tendenci uveřejňovat sice mediálně zajímavé, nicméně o realizaci IPRM nic nevypovídající informace (typu vizualizace projektu až bude v roce 2013 dokončen), zatímco základní údaje o čerpání zcela chybí. Naproti tomu mnoho měst informuje veřejnost velmi vhodně pomocí webových stránek (příkladem dobré praxe může být IPRM Hradec Králové v ROPu). Jako základní krok tedy evaluátor doporučuje stanovit povinnost zveřejnit každý rok výroční monitorovací zprávu o dotčeném IPRM.
(80) O	Nastavená pravidla by měla na prvním místě zajistit, že schválené IPRM budou podobné jak ve struktuře vlastních dokumentů, tak v implementačním systému, nikoliv však ve formulaci strategie.

(81) O	Hodnotit podobnost/odlišnost strategií z hlediska jejich implementačního systému je pochopitelně velmi obtížné a to zejména po metodické stránce. Přesto evaluátor považoval za povinnost alespoň se o takové hodnocení pokusit. Relativně jednoduché je hodnocení struktury dokumentů IPRM a to zvláště v případě IPRM financovaných z IOP, kde je struktura pevně daná, tudíž odchylky jsou minimální.
(82) ROP	V případě IPRM financovaných z ROP jsou odchylky větší, přesto je možné konstatovat, že se všechny IPRM drží základní linie socioekonomická analýza – identifikace problému - identifikace strategie – formulace cílů a opatření – formulace systému implementace, vytvoření časového a finančního harmonogramu. Jednotlivé IPRM se však dosti liší rozsahem, resp. podrobností jednotlivých kapitol.
(83) O	V obecné rovině evaluátor konstatuje, že zpracovatelé IPRM mají tendenci klást zbytečně velký důraz na část analytickou, která je tak často velmi rozsáhlá a obsahuje informace, které nejsou pro formulaci strategie příliš relevantní (viz např. rozsáhlé analýzy demografických charakteristik daného města, které by přitom stačilo shrnout do jedné či dvou tabulek s krátkým komentářem). Naopak malý důraz je často kladen na zdůvodnění zvolené strategie, často zcela chybí porovnání zvolené strategie se strategiemi alternativními. Tento problém však podle zkušeností evaluátora není specifický pouze pro oblast IPRM, ale týká se obecně celé oblasti strategického plánování.
(84) O	Při evaluaci implementačního systému je, podle názoru evaluátora, možné zhodnotit, zda se implementační systémy dvou IPRM od sebe liší více než implementační systémy jiných dvou IPRM, ale hodnotit míru variability všech IPRM nemá valného smyslu, protože chybí exaktní srovnávací báze („průměrný IPRM“). Nicméně je vhodné upozornit na aspekty, ve kterých se implementační systémy nejvíce liší (a které jsou podrobněji rozebírány v následujících a částečně i předchozích kapitolách).
(85) O	Těmito oblastmi jsou, dle názoru hodnotitele, zejména míra a způsob zapojení partnerů, způsob předvýběru jednotlivých projektů a zabezpečení implementace částí IPRM financovaných z TOPů. Jako jednu z nejvíce problematických částí nastaveného implementačního systému IPRM hodnotí evaluátor nastavená pravidla pro projekty směřující do TOPů.
(86) O	Toto tvrzení není pouze výsledkem deduktivních úvah evaluátora, ale je i podepřené závěry z uskutečněných fokusních skupin. Vzápětí je však třeba dodat, že samotná myšlenka vytvořit z IPRM komplexní strategii pro řešení identifikovaných problémů se zapojením všech OP je dobrá a možno říci i v jistém směru inovativní, což však pochopitelně přináší některá rizika. Není tedy korektní tvrdit, že systém pro zapojení jiných TOP do IPRM byl už na počátku odsouzen k nezdaru, avšak je oprávněné konstatovat, že současný model představuje maximální možný kompromis a že zkušenosti s touto problematikou musí představovat jeden z rozhodujících vstupů při nastavování této problematiky v budoucím programovém období, neboť v tom současném je změna již téměř neproveditelná.
(87) O	Pro budoucí období se nabízejí v podstatě tři základní možnosti: - Rezignovat na možnost provázání IPRM s jinými OP, než je hlavní financující OP. Tuto možnost evaluátor nedoporučuje, protože není důvod kvůli prvnímu relativnímu nezdaru opustit dobrou myšlenku, která je zcela v souladu nejen

	s principy fungování strukturálních fondů, ale i s trendy v oblasti urbání politiky (viz např. i preambule Lipské charty o udržitelných evropských městech), tedy s komplexním řešením problémů. - Pokusit se zlepšit současný „kompromisní“ model, kdy projekty směřující do jiných OP jsou pouze bonifikovány. Tato varianta nastane podle hodnotitele s největší pravděpodobností, i když možnosti vylepšení jsou omezené. Jedním z problémů současného systému je ten, že nemotivuje zpracovatele IPRM k tomu, aby se snažili zařadit takové intervence směřující do jiných OP, které jsou skutečně potřebné a dobře provázané se strategií, ale zpracovatelé naopak v mnoha případech přidávají do IPRM intervence, jejichž vazba na strategii je často velmi volná s cílem zajistit co největšímu počtu projektů bonifikaci. Jako logická reakce na tento stav se nabízí odstupňování bonifikace podle toho, jak dané intervence financované z TOPů zapadají do strategie IPRM a jaký přinesou synergický efekt. To však předpokládá za prvé povinné zapojení zástupců všech dotyčných TOPů do hodnotitelských komisí, neboť výše bonifikace by byla stanovena na základě hodnocení zástupce TOP a za druhé vypracování podrobné metodiky pro řešení tohoto problému. - Další možností je jít ještě dále a pokusit se z IPRM udělat závaznou komplexní strategii pro čerpání ze strukturálních fondů. I když je tato varianta méně pravděpodobná, z pohledu evaluátora se jeví jako nejlepší. Předpokládá však výrazné změny v nastavení implementačního systému a zapojení zástupců všech OP, ve kterých by došlo k vyhrazení alokace pro realizaci schválených IPRM a výraznou centrální koordinační roli.
(88) O	Jako problematickou oblast nastavení centrálního systému implementace IPRM vidí evaluátor přenos informací po linii město (manažer IPRM) - ŘO ROP (IOP), případně další zapojené ŘO – centrální orgány (IOP) - NOK.
(89) D O	Tento problém úzce souvisí s otázkou monitoringu IPRM. Ukazuje se, že povinnost předkládat výroční zprávy (roční zprávy o postupu realizace IPRM) sice umožňuje sledovat příslušnému ŘO základní fakta o pokroku IPRM, nicméně tato fakta by měla být jednak rozšířena o další, zejména v oblasti věcného pokroku (např. ve výročních zprávách téměř chybí informace o připravovaných nových partnerstvích, tedy o nových partnerech a formě jejich zapojení). Tato fakta by také měla být na úrovni příslušného ŘO kriticky analyzována a předávána jak centrálním orgánům, tak i ŘO dotčených TOP.
(90) D O	Evaluátor doporučuje analyzovat IPRM zejména z hlediska absorpční kapacity a příspěvku daného IPRM k riziku nesplnění pravidla $n+3/n+2$. S jistou dávkou zjednodušení se dá dokonce tvrdit, že v případě, kdy by systém monitorování a předávání informací fungoval dobře, byla by část této evaluace věnující se pokroku jednotlivých IPRM nadbytečnou.
(91) O	Přestože nejdůležitější část implementačního systému IPRM na centrální úrovni představuje Metodický pokyn, je třeba věnovat pozornost i dalším aspektům. Těmi nejdůležitějšími jsou, podle evaluátora, zajištění provázanosti pravidel pro implementaci IPRM s dalšími pravidly stanovenými na centrální úrovni a zabezpečení výměny informací a přenosu zkušeností.

(92) O	Jedním z důležitých úkolů, který je vhodné řešit na centrální úrovni, je zajištění synergických efektů mezi jednotlivými intervencemi. Za tímto účelem vydal NOK „Metodické doporučení k zajištění synergických vazeb mezi operačními programy v programovém období 2007-2013.“ Vzhledem k tomu, že IPRM je synergickým nástrojem sám o sobě a v zmíněném dokumentu jsou zmiňována především doporučení pro zajištění synergie prostřednictvím bonifikace projektů (pro kterou jsou v rámci IPRM stanovena pravidla jinde), je malý prostor věnovaný problematice IPRM v tomto dokumentu v pořádku.
(93) O	Další oblastí, ve které je potřeba zajistit provázanost s problematikou IPRM, je oblast monitorování. Základní dokument vydaný na centrální úrovni představuje „Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013.“ V tomto metodickém materiálu jsou popsány základy monitorování IPRM z hlediska IS, ale nejsou řešeny problémy, které evaluátor nastínil výše.
(94) O	Ostatní metodické materiály vydávané na centrální úrovni se týkají IPRM většinou pouze nepřímo a není tedy důvod se jimi podrobně zabývat.
(95) O	Zabezpečení výměny informací a přenosu zkušeností na centrální úrovni hodnotí evaluátor pozitivně s tím, že je potřeba v nastoleném trendu pokračovat i v budoucnosti. Mezi pozitivní kroky je třeba zařadit vedle zapojování všech zainteresovaných subjektů do činnosti Pracovní skupiny pro koordinaci urbánní politiky i snahu prezentovat téma IPRM a urbánní politiky jako nedílnou součást NSRR. Jako příklad „best practise“ je možné uvést uspořádání odborné konference v květnu 2009 v Ústí n. L., která se zabývala výhradně IPRM a která přispěla k výměně zkušeností a názorů všech zainteresovaných subjektů.

4.2 HODNOCENÍ IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU IPRM NA ÚROVNI JEDNOTLIVÝCH ŘO

(96) O	Při analýze implementačního systému IPRM na úrovni jednotlivých ŘO je třeba opět poukázat na rozdíly mezi ŘO ROPů na straně jedné a ŘO IOP na straně druhé. Přestože mezi implementačními systémy pro IPRM na úrovni jednotlivých ŘO ROP nepochybně existují rozdíly (často i dosti podstatné), je vzhledem k charakteru této evaluace možné považovat je za jednu skupinu a tak je i hodnotit.
(97) ROP	Analýzy implementačního systému na úrovni jednotlivých ŘO v případě IPRM realizovaných v ROPEch vychází především z podkladových materiálů, poskytnutých evaluátorovi těmito ŘO. Z druhé strany je zpětná vazba manažerů IPRM podstatně omezenější, neboť manažeři IPRM v ROPEch se zúčastnili dotazníkového šetření a fokusních skupin v menší míře než manažeři IPRM v IOPu.
(98) ROP	Všechny Regionální rady (jakožto ŘO ROPů) dále rozpracovali pravidla stanovená na centrální úrovni v samostatné dokumentaci (přehled viz tabulka 10), přičemž většinou vycházely z pravidel stanovených ve Vademecu.

Tab. 10: Dokumentace k IPRM na úrovni Regionálních rad

Regionální rada	Dokumentace
Střední Čechy	Pokyny pro integrované plány rozvoje měst pro výzvu č. 8
Severozápad	Příručka pro žadatele a Příručka pro příjemce pro výzvu č. 1, přílohou Příručky pro žadatele jsou Postupy pro vypracování IPRM
Jihozápad	Příručka pro žadatele a předkladatele pro oblast podpory 2.1 Integrované projekty rozvojových center
Severovýchod	Pokyny pro přípravu a realizaci IPRM
Jihovýchod	Pokyny pro předkladatele IPRM (včetně navazující dokumentace), Vademecum
Střední Morava	Metodický pokyn IPRM + textace výzvy a dokumentace k dané výzvě
Moravskoslezsko	Výzva č. 1 vychází z Metodického pokynu MMR a Vademeca

(99) O	Vademecum vidí evaluátor jako dokument stanovující konkrétněji než Metodický pokyn minimální standardy. Nicméně i na něm se jasně podepsala doba jeho vzniku (začal vznikat v podstatě poté, co byl odsouhlasen Metodický pokyn MMR). Z tohoto pohledu je třeba vidět Vademecum jako přínosný dokument, který pro zpracovatele IPRM přinesl pravidla pro konkrétní kroky při přípravě IPRM. Jeho slabinou je však skutečnost, že je opět málo detailní v krocích týkajících se realizace IPRM.
(100) O	Výše uvedené konstatování vychází ze skutečnosti, že v době tvorby Vademeca neměl nikdo přesnou představu o tom, jak budou probíhat konkrétní kroky při realizaci IPRM a proto nelze toto zjištění považovat za překvapivé, spíše než o zjištění se tedy jedná o pouhé konstatování.
(101) D O	Je však třeba z něho vyvodit poměrně důležitý závěr, že zatímco ve fázi přípravy IPRM probíhala poměrně intenzivní spolupráce všech zúčastněných subjektů, která dala vzniknout důležitému materiálu (kterým Vademecum bezesporu je), tak ve fázi realizace jednotlivých IPRM sice spolupráce probíhá i nadále, avšak nejsou z ní žádné konkrétní výstupy. Proto evaluátor doporučuje navázat na výše zmíněnou aktualizaci Metodického pokynu i aktualizací Vademeca.
(102) O	Ve Vademecu se nepodařilo, dle názoru evaluátora, vyřešit tři základní okruhy problémů, které musely být specifikovány v dokumentaci jednotlivých ŘO: - Ø technické záležitosti předložení IPRM (otázky typu jednotlivé povinné přílohy a počet jejich paré), - Ø finanční řízení IPRM (včetně finančního monitoringu) - Ø výběr jednotlivých IPRM.
(103) O	První z těchto problematických okruhů nelze považovat za příliš důležitý pro vývoj jednotlivých IPRM, i když pochopitelně všechny náležitosti pro předložení IPRM musí být prezentovány srozumitelně a jednoznačně. Informace tohoto typu je rovněž možné napsat přímo do textu výzvy.

- (104) **O** Podstatně důležitější je finanční řízení IPRM. Zde je nutné především stanovit mechanismy pro vyčerpání celé alokace příslušné oblasti podpory při zabezpečení kurzového rizika a dále mechanismy pro zajištění plynulosti čerpání v jednotlivých IPRM. Klíčovou otázkou je zejména skutečnost, zda mají být Smlouvy o realizaci IPRM s jednotlivými městy uzavřeny v Kč nebo v EUR. Nakonec se čtyři Regionální rady rozhodly přenést kurzové riziko na města a smlouvy uzavřely v EUR (Moravskoslezsko, Střední Morava, Jihozápad a Střední Čechy), zatímco tři Regionální rady volily pro města příznivější, ale rizikovější uzavírání smluv v CZK (Jihovýchod, Severovýchod a Severozápad).

Tab. 11: Měna použitá ve smlouvách za jednotlivé IPRM v ROPEch

IPRM	Použitá měna
Kladno	EUR
Mladá Boleslav	EUR
Karlovy Vary	CZK
Chomutov	CZK
Ústí n. L.	CZK
Děčín	CZK
Plzeň "univerzitní město"	EUR
Plzeň "město kultury"	EUR
Č. Budějovice "levý břeh"	EUR
Č. Budějovice "tematický"	EUR
Liberec "Lidové sady"	CZK
Hradec Králové	CZK
Pardubice	CZK
Brno "centrum"	CZK
Brno "tematický"	CZK
Jihlava	CZK
Olomouc "městské parky"	EUR
Olomouc "atraktivní "	EUR
Zlín	EUR
Ostrava „Magnet regionu“	EUR
Ostrava „Pól rozvoje“	EUR
Opava	EUR
Karviná	EUR
Frýdek-Místek	EUR
Havířov	EUR

(105) O	Pro města je v obecné rovině příznivější uzavírání smluv v CZK, neboť nemusí věnovat pozornost kurzovému riziku. Na druhou stranu, pokud jsou smlouvy uzavřeny v EUR, může to přispět k pocitu, že města rovněž nesou díl spoluzodpovědnosti a jsou tudíž v jistém ohledu chápána jako rovnocennější partneři. Každopádně v takovém případě musí města zavést průběžné sledování kurzu a až téměř do konce držet rezervu pro vykrytí kurzových rozdílů nebo být připravena ztráty plynoucí z nepříznivého vývoje kurzu zaplatit z městských rozpočtů.
(106) O	Pravidla pro zajištění plynulosti čerpání zahrnují limity, které musí města do určitého časového okamžiku vyčerpat. Tyto limity buď vycházejí z finančních harmonogramů jednotlivých IPRM (tj. harmonogramu čerpání finančních prostředků v čase) nebo z fixně stanovených částek (v %). Evaluátor se domnívá, že oba způsoby jsou možné, ale že podstatně důležitější je stanovit pravidla, jak postupovat v případě, že se stanovené limity nepodaří vyčerpat. V tomto ohledu jsou stávající ustanovení buď příliš obecná, nebo dokonce zcela chybí.
(107) ROP	Pokud se jedná o pravidla pro výběr IPRM včetně výběrových kritérií, konstatuje evaluátor, že v ROPEch byla stanovena jasně, srozumitelně a jednoznačně a dle podkladů, které má k dispozici, nedocházelo při samotném procesu výběru IPRM k jejich porušování.
(108) ROP	Jinou otázkou, která by si však vyžadovala širší diskuzi, je samotná myšlenka konkurence jednotlivých IPRM a stanovení výběrových kritérií. Na jednu stranu konkurence mezi projekty (ve smyslu budou vybrány pouze nejkvalitnější projekty do výše alokace, která je k dispozici) je základní mechanismus zajišťující tlak na žadatele, aby projekty zpracovávali v co nejvyšší možné kvalitě, na straně druhé není zdaleka samozřejmé, že stejný princip je vhodný uplatňovat i u IPRM. Pokud by konkurence mezi IPRM byla přijata jako něco samozřejmého, tak by jistě bylo oprávněné ptát se na otázku, proč neprobíhá soutěž i mezi operačními programy, což je představa velmi vzdálená od reality. Také je potřeba zamyslet se nad stanovením výběrových kritérií – mají spíše hodnotit závažnost problémů města (tj. nejvýše se v soutěži umístí města, která mají největší problémy), nebo mají hodnotit nakolik daný IPRM k řešení problémů může přispět (spolu s poměrem mezi předpokládanými výstupy a požadovanou alokací)? A nakolik má být při hodnocení zohledněna kvalita zpracování vlastního IPRM, personální zabezpečení jeho řízení a podobné aspekty? Hodnotitel se domnívá, že k tomuto problému bude potřeba v souvislosti s přípravou na další programovací období otevřít diskuzi.
(109) ROP	Výše uvedené skutečnosti neznamenaají, že by evaluátor hodnotil kvalitu dokumentace jako nevyhovující, jedná se spíše o koncepční otázky. Analyzovanou dokumentaci je naopak možné jako celek hodnotit pozitivně, i když u některých ŘO ROP je, podle názoru evaluátora, méně přehledná. Hodnocení jednotlivých pravidel poté přesahuje rámec této evaluace a evaluátor předpokládá, že v tomto ohledu většina ŘO provádí vlastní evaluace. Na dokumentaci pro IPRM navazuje dokumentace pro dílčí projekty, která vychází z dokumentace pro standardní individuální projekty a je doplněna o potřebné detaily (např. dokladování souladu s IPRM).
(110) D O	Výše nastíněné problémy pro implementační systém na úrovni ŘO ROPů pochopitelně do jisté míry platí i pro implementační systém na úrovni ŘO IOP.

(111) IOP	Základním dokumentem na úrovni ŘO IOP je Příručka pro předkladatele IPRM v IOP. Na stejné úrovni jako je Příručka pro předkladatele stojí rovněž Vademecum. Z výsledků dotazníkového šetření i z fokusních skupin vyplývá, že manažeři IPRM jsou se srozumitelností a jednoznačností informací obsažených v Příručce pro předkladatele vcelku spokojeni, i když jí nepřisuzují příliš velký význam. Rovněž evaluátor konstatuje, že problémy s realizací IPRM nejsou bezprostředně ovlivněny kvalitou Příručky, i když v některých ohledech může mít vliv přílišná obecnost některých ustanovení.
(112) D IOP	Rovněž v popisu některých kapitol postrádá evaluátor potřebný detail (např. v kapitole zapojení partnerů či analýza rizik). Absence konkrétnějších informací může způsobit, že zpracovatel IPRM neví, jak danou kapitolu napsat, respektive jak k dané problematice přistoupit. Pokud jsou tedy pravidla v dokumentaci spíše obecného charakteru, je zapotřebí, aby existovala kvalitní podpora předkladatelů, včetně zajištění rychlé a kvalitní komunikace, na což doporučuje evaluátor se v budoucnu zaměřit.
(113) IOP	Pravidla pro výběr jednotlivých IPRM i samotný proces výběru hodnotí evaluátor jako vyhovující, i když i zde je potřeba položit si otázku správnosti hodnocení jednotlivých IPRM, ačkoliv v případě IPRM v IOPu je tento přístup, dle názoru hodnotitele, více oprávněný než v případě IPRM v RO Pech.

Důležitou problematikou, které musí být v rámci evaluace věnována náležitá pozornost, je problematika jednotlivých útvarů na MMR, které se věnují IPRM.

V následujících odstavcích se tedy bude evaluátor věnovat jak útvarům, které mají v gesci IPRM v rámci IOP, tak útvarům, které zajišťují centrální koordinaci.

Jako hlavní podkladový materiál použil evaluátor Postupy NOK: koncepční dokument Národního orgánu pro koordinaci, zpětnou vazbu od manažerů IPRM získal na fokusních skupinách a z dotazníkového šetření.

(114) O	V tomto dokumentu je problematice IPRM věnováno poměrně málo pozornosti, přičemž jsou zmíněny Odbor řízení a koordinace NSRR, Odbor rozvoje a strategie regionální politiky a samostatné Oddělení regionálních pracovišť . Evaluátor však do této části evaluace částečně zahrne rovněž ŘO IOP (Odbor řízení operačních programů) a CRR jako ZS. Do implementace oblasti podpory 5.2 je dále zahrnut i Odbor podpory bydlení , který spolupracuje zejména při přípravě a aktualizaci dokumentace pro oblast podpory 5.2
(115) O	Odbor řízení a koordinace NSRR , který tvoří hlavní složku Národního orgánu pro koordinaci, plní funkci koordinační, přičemž by měl sledovat především vývoj IPRM z hlediska naplňování cílů NSRR. Dále by měl odpovídat za skutečnosti, že v dílčích projektech IPRM bude jednotně přistupováno k nejdůležitějším průřezovým problémům a v neposlední řadě by měl nést odpovědnost rovněž za zajištění synergií mezi operačními programy.
(116) O	Zajištění synergických vazeb mezi operačními programy se v případě IPRM rovná zajištění bonifikace dílčích projektů v TO Pech, což je problematika, která je rozebrána výše, proto jí nebude evaluátor dále věnovat pozornost.

(117) O	Podle expertního názoru evaluátora došlo od začátku tohoto programovacího období k poměrně významnému zlepšení v zajišťování jednotného přístupu k nejvýznamnějším průřezovým problémům, i když i v této oblasti pochopitelně existují témata, kterým by bylo potřeba věnovat zvýšenou pozornost, jak dokládají i názory některých manažerů IPRM z fokusních skupin (např. byla zmíněna potřeba vytvoření metodického materiálu k problematice veřejné podpory). Na rozbor těchto témat však není tato evaluace zaměřena, i když je třeba si uvědomit, že v případě některých dílčích projektů může jejich správné či naopak chybné uchopení hrát významnou roli.
(118) O	Největší pozornost je tedy třeba věnovat koordinační roli NOKu v užším slova smyslu, tedy otázkám, jak NOK sleduje příspěvek IPRM k naplňování cílů NSRR, jak vyhodnocuje efektivitu nakládání s veřejnými prostředky v IPRM, jak komunikuje s dotčenými ŘO a jak postupuje v případě, kdy u některého IPRM hrozí nevyčerpání alokovaných prostředků.
(119) O	K tomu, aby mohl výše uvedené úkoly plnit, je nezbytnou podmínkou, aby měl dostatek informací. Právě nedostatek informací je však, podle expertního názoru evaluátora, nejvýznamnějším faktorem způsobujícím v některých ohledech dosud slabou roli NOKu. Na druhou stranu evaluátor pozitivně hodnotí snahu odpovědných pracovníků tento problém řešit. Tato snaha byla patrná v průběhu celého evaluačního projektu a představuje pozitivní příslib do budoucnosti.
(120) O	Na tomto místě je rovněž vhodné poznamenat, že jiný evaluátor může nedostatek informací vidět jako <i>následek</i> , nikoliv jako <i>příčinu</i> neplnění koordinační funkce v některých ohledech. Zlepšit přenos informací je možné relativně jednoduše, přičemž se jedná o vylepšení pouze několika procesů, zatímco neplnění koordinační role v některých ohledech je třeba vnímat komplexněji.
(121) O	V Postupech NOK je úkol „sledování stavu realizace IPRM (průběžně)“, tedy monitoring, přiřazen dvěma subjektům – Samostatnému oddělení regionálních pracovišť a Odboru rozvoje a strategie regionální politiky, který má navíc v popisu práce komunikaci s ŘO.
(122) O	Samostatné oddělení regionálních pracovišť má na starosti přípravu čtvrtletních zpráv o stavu IPRM, které měl evaluátor k dispozici a které podrobil kritické analýze. Jejím výsledkem bylo zjištění, že samotný koncept těchto zpráv je v zásadě dobrý a tyto zprávy mohou sloužit jako hlavní zdroj informací pro NOK i do budoucnosti, avšak za podmínky, že se zvýší kvalita a vypovídací schopnost informací v těchto výročních zprávách obsažených.
(123) D O	Skutečnost, kterou je potřeba v stávající struktuře čtvrtletních zpráv o stavu IPRM změnit, je absence syntetického oddílu , který by měl stručně a výstižně zhodnotit stav realizace všech IPRM v sledovaném regionu soudržnosti a navrhnout případné kroky ze strany NOK. Evaluátor se rovněž pozastavuje nad skutečností, že v některých čtvrtletních zprávách o stavu IPRM nejsou vyplněna pole doporučení hodnotitele (nebo jsou vyplněna v neodpovídající kvalitě), přičemž právě tato pole by měla patřit k nejdůležitějším. Evaluátor rovněž doporučuje doplnit do této zprávy důležité údaje o jednotlivých dílčích projektech směřujících do dotyčného ROPu, příp. do IOPu (název a příjemce, stav projektu, vazba na cíle/indikátory IPRM, výčet hlavních problémů).

(124) O	Z fokusních skupin i z dotazníkového šetření vyplynulo, že významná část manažerů považuje pracovníky Samostatného oddělení regionálních pracovišť za „zbytečný mezičlánek“, který pro ně nemá velký význam (zároveň však až na výjimky vyjádřili spokojenost s jejich odborností a komunikativností). To je dáno do značné míry tím, že v mnoha ohledech tvoří pouze jakousi „spojku“ mezi ŘO/ZS, tedy že v případě složitějšího dotazu manažera IPRM si nejdříve nechají potvrdit odpověď ze strany ŘO/ZS a poté ji předají dále.
(125) D O	Evalúátor tedy navrhuje dvě možné varianty řešení: - Ø Jednou z nich je Samostatné oddělení regionálních pracovišť z procesu implementace IPRM zcela vyloučit (a sledování stavu realizace IPRM nechat na Odboru rozvoje a strategie regionální politiky). - Ø V druhé variantě, která je podle hodnotitele reálnější, je zefektivnit implementaci IPRM odebráním kompetence Samostatnému oddělení regionálních pracovišť týkající se podpory měst, aby se mohlo soustředit pouze na sledování stavu realizace IPRM. Poté je předpoklad, že výstupy monitoringu se zkvalitní a budou dobře použitelné jak pro NOK, tak pro Odbor rozvoje a strategie regionální politiky, který se tím pádem bude moci věnovat pouze metodické podpoře implementace IPRM a sledování stavu realizace bude moci provádět v omezené míře. Pro zefektivnění monitorování IPRM v této variantě však bude nutné zintenzivnit komunikaci Samostatného oddělení regionálních pracovišť s CRR především o dílčích projektech, jejichž monitoring je často klíčem k deskripci problémů IPRM jako celku.
(126) O	Metodické řízení IPRM navrhuje evaluátor ponechat Odboru rozvoje a strategie regionální politiky, který již v této věci nabyl řadu zkušeností a který je schopen zajistit, že IPRM budou po metodické stránce splňovat minimální standardy.
(127) D O	Hodnocení role CRR v implementaci IPRM jak ze strany evaluátora, tak ze strany manažerů IPRM je zákonitě poznamenáno problémy v realizaci dílčích projektů, které se vyskytují (především se jedná o příliš dlouhé lhůty a jejich nedodržování, či stížnosti manažerů IPRM na výklad CRR některých pravidel v oblasti výběrových řízení). Evalúátor však vzhledem k zadání této evaluace nemá prostor se těmito problémy zabývat detailněji, pouze může doporučit, aby všechny pobočky CRR postupovali co možná nejjednodušeji. Evalúátor rovněž doporučuje, aby všechny pobočky CRR získaly kompetence ZS (v současnosti nemá kompetence ZS pobočka v Liberci).

4.3 ANALÝZA FUNKČNOSTI A ÚČINNOSTI IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU IPRM VE VYBRANÝCH MĚSTECH

(128) O	Řídící struktury a implementační systém analyzovaných IPRM musí vycházet z pravidel, která jsou stanovena jednak na centrální úrovni a dále na úrovni jednotlivých ŘO.
------------	--

Manažer IPRM	
(129) O	Manažer IPRM je hlavní osobou zodpovědnou za administraci IPRM na straně města. Jedná se o osobu, která by měla mít komplexní přehled o vývoji IPRM jako celku i o jednotlivých dílčích projektech.
(130) ROP	Součástí IPRM realizovaných v ROPEch je téměř vždy i opatření (či aktivita), která umožňuje financovat náklady spojené s řízením IPRM, především mzdové výdaje manažera. O těchto opatřeních se tedy někdy hovoří jako o „technické pomoci IPRM.“ Pokud by však měla vzrůst role měst v implementaci IPRM, bude nezbytné, aby technická pomoc pro města byla na porovnatelné úrovni jako technická pomoc v OP.
(131) O	Z analýzy vybraných IPRM vyplynulo, že funkci manažera IPRM vykonávají výhradně zaměstnanci magistrátu, kteří většinou mají alespoň částečné zkušenosti s problematikou projektů financovaných ze strukturálních fondů. Manažer IPRM je ve většině případů osoba, která je zodpovědná za administraci celého IPRM a která má o přípravě a realizaci IPRM nejvíce informací.
(132) O	Ve vztahu k manažerovi IPRM zpracovatel identifikoval několik problémů (rizik), které se týkají většiny analyzovaných IPRM: - Ø Není zajištěn scénář pro případ odchodu manažera IPRM. Vzhledem k výše nastíněné velké koncentraci pravomocí a znalostí v jedné osobě může mít ukončení pracovního poměru manažera IPRM pro město poměrně závažné následky, přičemž ve většině IPRM není popsán scénář pro tuto situaci. Předání agendy by v tomto případě bylo dosti složité a je potřeba mít na paměti, že část „know-how“ o daném IPRM je v podstatě neprenositelná. - Ø Není zajištěna zastupitelnost manažera IPRM. Pro toto riziko platí v podstatě to samé, co platí pro riziko předchozí. - Ø Kontrolní mechanismy ve vztahu k manažerovi IPRM na úrovni města jsou v mnoha případech, dle názoru evaluátora, nedostatečné (či alespoň nedostatečně popsané). Případné problémy s koordinací jednotlivých projektů a s administrací IPRM se tak řeší až na úrovni dotčeného ŘO. Přehledná tabulka specifikující základní charakteristiky manažerů jednotlivých analyzovaných IPRM je obsažena v příloze 5.
Řídící výbor IPRM	
(133) O	Nejdůležitějším subjektem v řízení IPRM je Řídící výbor IPRM. Řídící výbory IPRM byly ustanoveny už ve fázi přípravy IPRM a jejich činnost pokračuje i ve fázi realizační. Řídící výbory IPRM bývají někdy přirovnávány k monitorovacím výborům v rámci OP.
(134) D O	Při sestavování řídicích výborů by měl být uplatňován princip partnerství (který je podrobněji rozebírán dále). Z analýzy vybraných IPRM vyplynulo, že uplatňování principu partnerství ve složení řídicích výborů se v jednotlivých IPRM liší. Největší odlišnosti shledává evaluátor v zapojení nestátních neziskových organizací a to především ve vztahu k IPRM financovaných z ROPu (příkladem dobré praxe v zapojování nestátních neziskových organizací může být IPRM Mladé Boleslavi či IPRM Ústí n. L. v ROP). Ideální složení řídicího výboru by podle názoru evaluátora

	mohlo být přibližně následující: - Ø Předseda řídicího výboru – primátor, případně náměstek primátora - Ø Tajemník řídicího výboru – manažer IPRM - Ø Radní pro oblast regionálního rozvoje a strategického plánování - Ø Vedoucí odboru rozvoje magistrátu - Ø Předseda představenstva okresní hospodářské komory - Ø Zástupce dominantního zaměstnavatele v daném městě (pokud takový existuje) - Ø Zástupce akademické sféry – vysoké školy v daném městě (pokud existuje) - Ø Zástupce NNO (např. různé spolky pro zachování centra měst atd.) - Ø Zástupce ŘO ROP/ŘO IOP s hlasem poradním Výše nastíněné ideální složení řídicího výboru je přirozeně vhodné modifikovat podle lokálních podmínek, evaluátor se však domnívá, že v zájmu efektivity jednání by neměl být počet členů řídicího výboru příliš vysoký.
(135) O	Postavení řídicího výboru upravuje jeho statut. Vzhledem k tomu, že role řídicího výboru není zakotvena v legislativě, přijímá veškerá důležitá závazná rozhodnutí zastupitelstvo či rada města. Usnesení řídicího výboru mají pro zastupitelstvo/radu doporučující charakter. Procesní pravidla vlastního jednání řídicího výboru se většinou řídí jednacím řádem.
(136) O	V některých IPRM byly k řešení specifických problémů ustanoveny pracovní skupiny. Výstupy z činnosti těchto pracovních skupin slouží jako podklady pro jednání řídicího výboru s tím, že mají doporučující charakter. Složení těchto pracovních skupin by opět mělo respektovat princip partnerství s důrazem na jejich věcné zaměření. Počet těchto pracovních skupin by, podle názoru evaluátora, měl být maximálně roven počtu vymezených opatření. V některých IPRM byla ustanovena pouze jedna pracovní skupina, která se však pracuje poměrně intenzivně a představuje tak jakousi formu řídicího výboru pro řešení běžných problémů, zejména v dílčích projektech. Příkladem dobré praxe může v tomto směru být IPRM Chomutov, kde pracovní skupina zasedá každý týden a má vytvořen systém na evidenci projednávaných problémů.
Monitoring IPRM	
(137) O	Monitorování představuje jeden z nejdůležitějších procesů ve fázi realizace IPRM a proto je potřeba mu věnovat náležitou pozornost. Monitorování IPRM má dvě roviny: - Ø za prvé to je monitorování vývoje IPRM jako celku, které provádí dotčený ŘO - Ø za druhé to je monitorování vývoje jednotlivých projektů, kterými jsou IPRM naplňovány.
(138) O	V monitorování jednotlivých projektů se asi nejzřetelněji projevuje jistá dvoukolejnost v řízení IPRM a malý přenos odpovědnosti v oblasti administrace a kontroly na města.
(139) O	Jestliže evaluátor vychází z modelu, že IPRM jsou „malé operační programy“, potom je třeba konstatovat, že monitoring je v nich nastaven nestandardním způsobem, protože jednotlivé projekty jsou monitorovány především ze strany ŘO (to je v přirovnání v podstatě totéž, jako kdyby jednotlivé projekty v rámci OP byly

	monitorovány ze strany orgánů nadřízených ŘO, tedy EK). Jinými slovy opět je třeba se ptát na skutečnost, zda mají být IPRM strategickými dokumenty (tj. pouze vymezit strategii) či rozvojovými programy (tj. vymezit strategii a zajistit její implementaci).
(140) O	Hodnotitel si je plně vědom skutečností, které změnu tohoto systému neumožňují. Těmi nejvýznamnějšími je jednak velmi těsné provázání věcného monitoringu s financováním projektů, které musí být uskutečňováno ze strany ŘO a dále skutečnost, že příjemcem většiny prostředků v rámci IPRM je město, případně jím zřízené organizace.
(141) O	Nicméně je zřejmé, že pokud má město vykazovat ŘO Roční zprávy o postupu realizace IPRM, nemůže tak činit, aniž by mělo přehled o vývoji jednotlivých projektů. Vzniká tedy jakási „dvukolejnost“ v monitorování jednotlivých projektů, kterými jsou IPRM naplňovány.
(142) O	Mnoho manažerů IPRM řeší monitoring jednotlivých projektů tak, že stanovuje jejich příjemcům za povinnost předávat jim kopii monitorovací zprávy či hlášení o pokroku těchto projektů.
Partnerství	
(143) O	Princip partnerství je jedním ze základních principů implementace strukturálních fondů, který má pro úspěšnou formulaci strategie i implementaci IPRM klíčový význam. Z tohoto důvodu věnoval evaluátor analýze fungování partnerství a jeho přínosu v IPRM značnou pozornost.
(144) O	Na úrovni projektů princip partnerství umožňuje jednotlivým příjemcům využívat stávajících zkušeností a poznatků všech zapojených partnerských organizací, přičemž ze zkušeností vyplývá, že je-li daná problematika řešena společně různými typy organizací (zahrnujícími jak orgány státní správy či samosprávy, tak podnikatelské subjekty, nestátní neziskové organizace apod.), bývají dosaženy lepší výsledky, než kdyby se v dané oblasti angažovala jediná státní instituce či jediná soukromá organizace.
(145) O	Na fungování partnerství v rámci IPRM je potřeba pohlížet z trochu jiného úhlu, i když základní princip (přidaná hodnota partnerů) zůstává pochopitelně stejný. Úloha partnerů je velmi důležitá už ve fázi přípravy IPRM, přičemž se však v této fázi může jednat i o partnery, kteří do realizační fáze IPRM nebudou vůbec zapojeni. Přínos partnerů v této fázi spočívá především v detailní znalosti určitého okruhu problémů, které byly identifikovány v socioekonomické analýze a na jejichž řešení se tedy strategie IPRM má zaměřit.

Princip partnerství

Jistě stojí za pozornost, že partneři přinášejí ve většině případů postřehy a návrhy k **věcně** vymezeným okruhům problémů.

V IPRM, které evaluátor podrobil detailní analýze, se jednalo nejčastěji o partnery z řad příspěvkových organizací města (které však nelze považovat za partnery v pravém slova smyslu) a dále NNO, v několika případech i o zástupce významných podnikatelských subjektů působících na území města, případně akademické sféry (příkladem obou může být IPRM Mladá Boleslav v ROP). Tito partneři se tedy nejvíce vyjadřovali k problémům sociální integrace a vzdělávání, případně volnočasových aktivit.

Mnohem méně partnerů se vyjadřuje k **územně** definovaným problémům, tedy ke komplexní strategii pro vymezenou zónu. To je pochopitelně dáno zejména skutečností, že ve městech, která zpracovávají IPRM, k tomu nejsou vhodné podmínky.

Některá statutární města (ale pouze jejich menší část) se dělí na městské obvody, případně městské části (které mají podobné správní orgány jako obce, avšak o jejich zřízení či zrušení rozhoduje zastupitelstvo). V případech zónových IPRM měst, která jsou takto dělena, je vhodné zahrnout do přípravy IPRM i zástupce městských částí či obvodů, ve kterých leží vymezená zóna či její část, jako to např. učinil IPRM Ústí nad Labem Centrum (IPRM realizovaný v ROP) zahrnutím zástupců městského obvodu Ústí nad Labem – město.

Jinou možností, která je však v Česku málo využívána, jsou osadní (někdy též místní) výbory. Rovněž osadní výbory jsou zřizovány zastupitelstvem a v případě, že aktivně fungují, může být jejich zapojení do procesu tvorby IPRM velmi přínosné. Příkladem dobré praxe v analyzovaných IPRM je zapojení osadního výboru v IPRM Litvínov v IOPu.

(146) ROP	NNO, případně podnikatelské subjekty, jsou ve městech zpracovávajících IPRM v poněkud specifickém postavení, a to zejména v případě měst, která zpracovávají IPRM do ROPů. V obcích nezpracovávajících IPRM (pod 50 000 obyvatel) platí, že NNO a podnikatelské subjekty realizují projekty, které zapadají do strategie formulované ŘO. Naproti tomu ve městech nad 50 000 obyvatel realizují tyto subjekty projekty, které zapadají do strategie formulované městem, kterou ŘO pouze schvaluje (přičemž by měl zohlednit, nakolik je tato strategie v souladu s daným ROP). Poměrně důležitou otázkou, která však přesahuje rámec této evaluace, je tedy přístup k projektům realizovaným na území měst nad 50 000 obyvatel, které nejsou zařazeny do IPRM (zde je důležité zejména zachování principu rovného přístupu ke všem žadatelům).
(147) D ROP	Rovněž v této otázce doporučuje evaluátor Národnímu orgánu pro koordinaci posílení jeho koordinační funkce a stanovení závazných pravidel pro projekty z ROPu na území daného města mimo IPRM. Evaluátor se domnívá, že nejvhodnější variantou je stanovit, že město nesmí předkládat v „urbánní“ prioritní ose daného ROPu projekty mimo IPRM, zatímco jiným subjektům tuto možnost ve výjimečných případech povolit (zejména tehdy, pokud se bude jednat o projekt s potenciálem dopadu i mimo dotčené město).

(148) ROP	Argumentem pro zákaz předkládání projektů města mimo IPRM je zejména potřeba držet se principu koncentrace, tj. koncentrovat veškeré prostředky i úsilí na řešení největších problémů. V případě měst zpracovávajících IPRM v ROPEch je tento argument navíc umocněn skutečností, že vymezené zóny či vydefinovaná témata jsou dosti široká, takže už pouhým vymezením zóny/vydefinováním tématu vzniká poměrně velké riziko rozmělnění prostředků.
(149) ROP	Naproti tomu u NNO (případně podnikatelských subjektů, pokud patří mezi oprávněné žadatele např. v oblasti zdravotnické infrastruktury), evaluátor porušení principu koncentrace prostředků na úrovni daného města připouští, protože, podle expertního názoru evaluátora, města mají zákonitě tendenci řešit identifikované problémy vlastními silami (i když tento fakt je téměř nemožné empiricky dokázat a neplatí zdaleka ve všech případech). Mělo by se však jednat spíše o výjimečné případy, ve kterých by bylo zcela zřejmé, že projekt svým zaměřením nezapadá do strategie IPRM.

Princip koncentrace prostředků a vymezené zóny/zvolená témata

Princip koncentrace prostředků představuje jeden z nejdůležitějších principů v oblasti kohezní politiky.

Smyslem tohoto principu je zajistit, aby se omezené veřejné zdroje soustředily pouze na řešení nejvýznamnějších identifikovaných problémů, tedy aby se podpora zbytečně nerozměňovala. Rozměňování podpory totiž vede v extrémním případě až k situaci, kdy „se na každý z problémů přispěje trochu, avšak žádný se nepodaří vyřešit.“

Omezovat princip koncentrace prostředků pouze na skutečnost, zda IPRM představuje pro město jediný nástroj na čerpání v „urbánní“ prioritní ose by pochopitelně bylo velkou chybou. Neméně důležité je např. sledování vymezené zóny či zvoleného tématu. V případě vymezené zóny poté nestačí sledovat pouze velikost zóny (plošnou i v počtu obyvatel), ale je potřeba sledovat i charakter území, jeho administrativní vymezení atd. V tomto ohledu existují mezi analyzovanými IPRM zejména v ROPEch značné rozdíly, některé zahrnují kompaktně vymezenou, relativně homogenní zónu a velikosti několika ha (jako příklad dobré praxe je možno uvést brownfield řešený IPRM v Chomutově), zatímco jiné představují území o velikosti několika desítek ha, které má velmi málo společných charakteristik a ve které budou jednotlivé dílčí projekty působit spíše jako „izolované ostrovy.“

Na základě výše uvedených zjištění je možné odpovědět na stanovené evaluační otázky.

Odpovědi na zkoumané evaluační otázky:

- *Pokrývá rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni dostatečně všechny důležité aspekty tvorby, schvalování a realizace IPRM?*

Rámec pro implementaci IPRM nastavený na centrální úrovni je kodifikován především v podobě Metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování Integrovaného plánu rozvoje města.

Dalším dokumentem, vytvářeným na centrální úrovni ve spolupráci s dotčenými ŘO je Vademecum. Důležitá jsou rovněž doporučení, která nebyla kodifikována v žádném dokumentu, ale přesto nad nimi panuje shoda. Analýzou zmíněných dokumentů dospěl evaluátor k závěru, že nastavená pravidla řeší poměrně detailně proces přípravy a schvalování IPRM, naopak v některých aspektech procesu řízení realizace IPRM by bylo vhodné pravidla doplnit.

- *Reflektovaly všechny ŘO při specifikaci rámce pro implementaci IPRM pravidla a podmínky nastavené na centrální úrovni?*

Vzhledem k tomu, že pravidla na centrální úrovni byla vytvářena s intenzivním zapojením všech ŘO a jsou dosti obecná, nezaznamenal evaluátor, že by se některý ŘO od nich odchýlil. Odchyly parciálního charakteru je třeba přičíst na vrub především specifikům daného OP, které již byly v příslušné dokumentaci zakotveny dříve.

- *Zaručuje rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO, že podpořené IPRM významným způsobem přispějí k naplnění cílů dotčených OP a strategického cíle NSRR „Vývážený rozvoj území“?*

Vzhledem k tomu, že globální i specifické cíle dotčených OP i strategický cíl NSRR jsou formulovány dosti obecně, je možné konstatovat, že schválené IPRM přispějí k jejich naplnění. Intervence v oblasti urbánní politiky by měly dle NSRR přispět k „posilování měst a jejich seskupení jako tahounů růstu a center rozvoje regionů a podporovat vytváření urbánních sítí schopných přenášet rozvojové a inovační impulsy.“ Toto předsevzetí je, dle expertního názoru evaluátora, více naplňováno v případě IPRM v RO Pech, v případě IPRM v IOPu je příspěvek k posilování pozice měst jako tahounů růstu a center rozvoje regionů dosti omezený. Rovněž příspěvek všech IPRM k vytváření urbánních sítí schopných přenášet inovační impulsy je spíše marginální, otázka tvorby a podpory inovací je mnohem více otázkou systematických projektů mimo urbánní politiku.

- *Zaručuje rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO bezproblémovou realizaci IPRM a dostatek informací o jejich průběhu pro všechny zúčastněné subjekty?*

Rámec nastavený pro implementaci IPRM na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO představuje mantinely, v rámci nichž mají být jednotlivé IPRM realizovány a je na jednotlivých městech, jak implementační systém v rámci těchto mantinelů dotvoří. Na základě provedené analýzy hodnotitel konstatuje, že rámec nastavený na centrální úrovni i na úrovni jednotlivých ŘO nevytváří významné bariéry, které by bránily bezproblémové realizaci IPRM. Příčiny problémů v realizaci jednotlivých IPRM je tedy potřeba hledat především v městech. Otázkou zůstává, zda by měly být mantinely nastaveny přísněji a zda by to pomohlo výraznějším způsobem k řešení přetrvávajících problémů. Evaluátor je přesvědčen, že přísnější nastavení mantinelů by pomohlo pouze do určité míry. Naproti tomu nedostatek informací o průběhu jednotlivých IPRM hodnotí evaluátor jako významné riziko, se kterým je potřeba dále pracovat.

- *Jsou implementační systémy vybraných IPRM nastaveny správně z hlediska jejich funkčnosti a účinnosti?*

Při hledání odpovědi na tuto evaluační otázku je potřeba rozlišovat mezi nastavením implementačních systémů jednotlivých IPRM „na papíře“ a jejich fungováním v praxi. Ukázalo se, že popis implementačních systémů v jednotlivých analyzovaných dokumentech IPRM je velmi podobný (což je pochopitelně do značné míry způsobeno nastavením pravidel na centrální úrovni), ale v dalším průběhu evaluace dospěl hodnotitel k závěru, že fungování těchto implementačních systémů v praxi je dosti rozdílné a je třeba v něm vidět jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících stupeň dosaženého pokroku.

- *Jak velké jsou rozdíly mezi vybranými IPRM z hlediska jejich implementačních systémů?*

Jak již bylo řečeno v odpovědi na předchozí otázku, implementační systémy se příliš neliší popisem a vymezením kompetencí jednotlivých subjektů, ale jejich fungováním v praxi. Pozornost si zaslouží především rozpracovanost jednotlivých priorit strategie IPRM a zapojení partnerů do jejich implementace (aktivní práce pracovních skupin k jednotlivým prioritám) a flexibilita v činnosti řídicí struktury (schopnost rychle reagovat na neočekávaně vyvstalé problémy). Jedním z rozhodujících faktorů je pochopitelně kvalita lidských zdrojů v řídicí struktuře.

- *Je u vybraných IPRM dostatečně zajištěna jejich administrace?*

Analýzou vzorku vybraných IPRM dospěl evaluátor k názoru, že jejich administrace na úrovni města je přes některé nedostatky parciálního charakteru zajištěna dostatečně. Na tomto místě je však potřeba zdůraznit, že některá města (zejména v případě IPRM v IOPu) podcenili problém lidských zdrojů a zastupitelnost manažera IPRM jakožto hlavní osoby odpovídající za administraci IPRM.

- *Jaké jsou mezi vybranými IPRM rozdíly z hlediska administrativní náročnosti?*

Odpověď na tuto otázku do značné míry souvisí s odpovědí na otázku předchozí. V případě IPRM, kde se projevuje podcenění personálních kapacit, mají manažeři IPRM pochopitelně tendenci administraci IPRM omezit na nutné úkony, což se může projevit např. v komunikaci s potenciálními žadateli. Nicméně základní administrativní úkoly, ke kterým evaluátor počítá předvýběr dílčích projektů a vykazování směrem k ŘO/ZS zvládají všechny IPRM poměrně dobře.

- *Jaké jsou nejdůležitější znaky z hlediska funkčnosti, účinnosti a transparentnosti ideálního implementačního systému IPRM?*

Podle názoru evaluátora by ideální implementační systém IPRM měl být především jednoduchý, měl by poskytovat městům prostor pro případné změny a především by měl umožňovat přenos informací mezi jednotlivými zapojenými subjekty. Důležitým znakem jakéhokoliv ideálního implementačního systému je pochopitelně jeho relativní stálost, tzn. že v průběhu času by v něm neměly být činěny žádné významné změny. Důležitým znakem jakéhokoliv implementačního systému je rovněž jeho průhlednost a otevřenost směrem k veřejnosti, v případě IPRM především směrem k občanům dotyčných měst. Ti by měli především vědět, zda jsou veřejné prostředky v rámci jejich města utráceny v souladu s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Ideální implementační systém ale také musí poskytovat co největší podíl pro jejich aktivní zapojení a to nejen ve fázi přípravy IPRM, ale i ve fázi realizace a vyhodnocování úspěšnosti.

5. ANALÝZA RIZIK A BARIÉR IMPLEMENTAČNÍHO SYSTÉMU IPRM VČETNĚ NÁVRHŮ NA JEJICH ZABEZPEČENÍ

Cílem této kapitoly je identifikovat rizika a stanovit pravděpodobnost jejich výskytu a dopadu. Pro vzájemnou srovnatelnost identifikovaných rizik jsou pravděpodobnost a dopad stanoveny metodou expertního odhadu.

Součin pravděpodobnosti a dopadu bývá označován jako **význam rizika**, přičemž jsou vymezeny tři kategorie rizik:

- Ø **nevýznamná** (s významem max. 4)
- Ø **významná** (význam 4 až 15)
- Ø **kritická** (s významem 16 a vyšším)

Dopad i pravděpodobnost jsou hodnoceny v kvalitativních bodových škálách s definovaným významem jednotlivých bodů škály (viz tabulka 12 a 13):

Tab. 12: Škála pro hodnocení míry dopadu rizika

Hodnota	Dopad
0	Zvládaný
1	Téměř neznatelný
2	Drobný
3	Významný
4	Velmi významný
5	Nepříjemný

Tab. 13: Škála pro hodnocení pravděpodobnosti rizika

Hodnota	Pravděpodobnost výskytu
1	Téměř nemožná
2	Výjimečně možná
3	Běžně možná
4	Pravděpodobná
5	Hraničící s jistotou

Analýza provedená v rámci této kapitoly dává odpověď na níže uvedené evaluační otázky.

Evaluační otázky:

- *Jaká jsou hlavní rizika v nastaveném systému implementace IPRM?*
- *Jaká je pravděpodobnost jejich výskytu a jaké by byly dopady?*
- *Jaké jsou možnosti opatření k zabezpečení identifikovaných rizik?*
- *Jaká je realizovatelnost těchto opatření a jaký subjekt by za ně měl být odpovědný?*

5.1 ANALÝZA RIZIK A BARIÉR IMPLEMENTACE IPRM

Analýzu rizik rozdělil evaluátor do dvou hlavních částí.

V první části provedl identifikaci rizik a to na základě dříve dosažených výsledků (zejména výsledků dotazníkového šetření a fokusních skupin) a na základě brainstormingu všech expertů podílejících se na evaluaci, přičemž brainstorming řídil a identifikaci rizik z něj vzešlých připravil hlavní metodik evaluace.

Na identifikaci rizik navazuje návrh opatření k jejich zabezpečení. Zde byl rozhodujícím podkladem rovněž brainstorming expertů, přičemž vhodnost a reálnost navrhovaných opatření byla následně ověřena na diskusním semináři.

Na úrovni jednotlivých rizik se stanovuje většinou několik dílčích opatření, přičemž jejich soubor bývá nazýván taktika. Základní typy taktiky jsou vyvarování se riziku (zákaz vybraných rizikových procesů a aktivit), udržení stávající míry rizika (množina navrhovaných opatření je prázdná, akceptace rizika), redukce rizika (snížení pravděpodobnosti výskytu) a přenos rizika (snížení dopadu rizika).

Snahou evaluátora bylo identifikovat rizika odpovídající charakteru evaluace, tj. ani rizika příliš obecná (rizika typu rozpad Evropských společenství), ani rizika příliš specifická (rizika typu ztráta dokumentu u partnera dílčího projektu xy).

Dále se evaluátor snažil, aby se jednalo o rizika, jejichž podstata bude zřejmá většině zapojených subjektů. Na základě těchto požadavků vybral evaluátor deset rizik, která dále rozpracoval (tabulka 13 dále v textu).

(150) O	Metoda analýzy a řízení rizik je metodou používanou dříve především v soukromé sféře (velmi rozšířená je např. v pojišťovnictví), ale v poslední době je stále hojněji využívána i ve veřejném sektoru. Pro využití ve veřejném sektoru je však tuto manažerskou metodu nutné upravit s ohledem na možné typy rizik a zejména na odlišné možnosti jejich zabezpečení. Hlavní výhodou používání této metody je systematický přístup k faktorům, které ohrožují dosažení stanovených cílů a vytvoření strategie pro jejich úspěšné zvládnutí. Analýza a řízení rizik by tedy měly být součástí strategického řízení každého subjektu a měla by jim být věnována pozornost na úrovni nejvyššího managementu.
(151) O	Riziko je v kontextu veřejné správy většinou chápáno jako událost, resp. jev, který může svým negativním působením vést k nesplnění (nebo pouze k částečnému naplnění) hlavního cíle dotčeného subjektu a tím ovlivnit jeho schopnost dosáhnout očekávaného výsledku. V kontextu implementačního systému IPRM je tedy třeba chápat riziko jako událost či jev, který může způsobit nevyčerpání či neefektivní vyčerpání prostředků alokovaných ŘO na IPRM . Je zřejmé, že některá rizika

	spočívají v nastavení systému implementace IPRM na centrální úrovni, zatímco jiná je třeba hledat v nastavení podmínek na úrovni jednotlivých ŘO i jednotlivých měst. Zodpovědnost za řízení rizik tedy nemůže mít pouze NOK, ale na zabezpečení některých rizik se musí podílet rovněž ŘO. Evaluátor se v následující části zaměří především na rizika na úrovni NOK a částečně i jednotlivých ŘO, nejvýznamnější rizika jednotlivých IPRM z pohledu evaluátora jsou nastíněna v Příloze 2 Karty IPRM vybraných měst.
(152) O	Bariéry implementačního rámce IPRM chápe evaluátor na rozdíl od rizik jako pevně dané skutečnosti obecného charakteru, se kterými je v procesu implementace IPRM nutno počítat a které není možné reálně ovlivnit.
(153) O	Nejvýznamnější bariéry jsou podle evaluátora v zásadě dvojího druhu. Za prvé to je skupina bariér, kterou můžeme nazvat omezené zdroje , nebo přesněji nedostatečná výše veřejných prostředků vzhledem k závažnosti problémů, které mají být řešeny. Právě vzhledem k omezenosti zdrojů (a to nejen finančních, ale např. i lidských) je třeba se snažit důsledně prosazovat princip koncentrace, jehož praktická aplikace byla zmíněna v předchozích kapitolách.
(154) O	Druhá skupina bariér může být podle evaluátora nazvána neefektivnost při řešení identifikovaných problémů. Pro hlídání efektivity nakládání s veřejnými prostředky a zvláště s prostředky ze strukturálních fondů je sice vytvořen systém kontroly, ani ten však nemůže zaručit, že budou všechny prostředky utraceny efektivně. Tendence k neefektivnímu řešení problémů je obecně větší u příjemců z řad veřejného sektoru, než v případě příjemců z řad sektoru soukromého. Vzhledem k tomu, že IPRM jsou realizovány především prostřednictvím veřejných příjemců, je tuto bariérou nutno brát v potaz.
(155) O	Identifikovaná rizika (viz tabulka 14) je možné s jistou dávkou zjednodušení rozdělit do dvou skupin podle vztahu k subjektu, kterého se týkají, na rizika interní a externí. Interní rizika spočívají v nastavení procesů uvnitř daného subjektu a taktikou tedy bývá velmi často vyvarování se riziku či redukce rizika. Externí rizika naopak spočívají v procesech odehrávajících se mimo působnost daného subjektu a taktikou je tedy zejména akceptace či přenos rizika.

Tab. 14: Hlavní identifikovaná rizika implementace IPRM

Riziko	Pravděpo dobnost	Dopad	Význam	Poznámka
Nedostatečný přenos informací	4	4	16 (kritické riziko)	Jediné identifikované kritické riziko, které již významně působí. Jedná se o komplexní riziko, které je způsobeno řadou dílčích faktorů (relativně složitá implementační struktura, špatně nastavená pravidla pro přenos informací, nevhodné komunikační prostředky atd.).
Nedostatek dat o pokroku IPRM	4	3	12 (významné riziko)	Riziko, které je velmi úzce spojeno s předchozím. Dopadem obou těchto rizik je nemožnost včas a v dostatečné míře reagovat na vzniklé problémy.

Riziko	Pravděpodobnost	Dopad	Význam	Poznámka
Nekoordinovanost mezi jednotlivými ŘO a mezi centrálními orgány a ŘO	4	3	12 (významné riziko)	Další významné riziko, kterému je třeba věnovat maximální pozornost a které je opět značně propojené s prvním. Nekoordinovanost mezi jednotlivými ŘO může vést k tomu, že jednotlivé IPRM budou realizovány jinak (nebudou dodrženy minimální požadavky na pravidla pro jejich realizaci), což ztíží porovnatelnost IPRM mezi sebou.
Nekvalitní lidské zdroje podílející se na implementaci IPRM a jejich fluktuace	3	4	12 (významné riziko)	Typické riziko téměř pro všechny procesy a subjekty veřejné i soukromé sféry. Toto riziko je třeba vnímat pro všechny subjekty zapojené do implementace IPRM (tj. od subjektů na centrální úrovni přes úroveň ŘO po města).
Špatně nastavená strategie v jednotlivých IPRM	2	4	8 (významné riziko)	Jedná se o riziko, které se může projevit až časem, přestože příčiny leží v minulosti, v době přípravy IPRM.
Změna problémů (priorit) měst v čase	3	2	6 (významné riziko)	Riziko, které má do značné míry externí charakter. Objektivní změnu socioekonomické situace ve městech je však třeba důsledně odlišovat od situace, kdy se pouze změní priority politického vedení.
Netransparentnost řízení IPRM	2	5	10 (významné riziko)	Riziko, které může mít velmi závažné následky. Další relativně komplexní riziko, které může mít několik příčin (nepublikování obvyklých informací směrem k veřejnosti, nejasné zdůvodnění výběru nejvhodnější nabídky při výběrovém řízení atd.)
Nedodržování principu partnerství v IPRM a nedostatečné zapojování partnerů	1	4	4 (nevýznamné riziko)	Riziko, jehož výskyt je podle expertního názoru evaluátora málo pravděpodobný a to zejména v případě IPRM v IOPu, kde je zapojování partnerů pro města téměř nutnost.
Neprovázanost intervencí v IPRM	3	3	9 (významné riziko)	Riziko, které může nastat, pokud si zapojené subjekty, zejména města, neuvědomí hlavní význam IPRM - zajištění provázanosti a synergických efektů prováděných intervencí.
Kurzové riziko	5	3	15 (významné riziko)	Jedná se o typické externí riziko, které leží mimo působnost zapojených subjektů a které spočívá ve skutečnosti, že OP jsou řízeny v EUR, zatímco dílčí projekty v Kč. Pravděpodobnost, že toto riziko nastane (že nastanou větší změny kurzu), je prakticky jistá.

5.2 OPATŘENÍ K ZABEZPEČENÍ IDENTIFIKOVANÝCH RIZIK

(156) O	Jak již bylo uvedeno výše, opatření k zabezpečení identifikovaných rizik můžeme rozdělit do čtyř hlavních skupin: - Ø vyvarování se riziku - Ø akceptace rizika - Ø redukce rizika - Ø přenos rizika Cílem navrhovaných opatření je snížit význam identifikovaných rizik na minimum, avšak pod podmínkou, že nedojde k ochromení fungování dotčených subjektů. Téměř u všech interních rizik si totiž lze představit použití opatření spočívající v zákazu rizikových procesů, avšak takováto opatření by znemožnila fungování dotčeného subjektu.
(157) D O	Navrhovaná opatření (viz tabulka 15) jsou tedy koncipována tak, aby byla reálně proveditelná, adresná a snadno pochopitelná. Pro další práci s identifikovanými riziky a opatřeními na jejich zabezpečení včetně hodnocení účinnosti těchto opatření doporučuje evaluátor využívat standardních metod pro řízení rizik, které jsou obsaženy např. v Příručce řízení rizik pro Řídící orgány operačních programů.

Tab. 15: Opatření k zabezpečení identifikovaných rizik

Riziko	Opatření a zodpovědný subjekt	Realizovatelnost opatření
Nedostatečný přenos informací	Zesílit komunikaci především mezi ŘO ROP a NOK a mezi městy a ŘO. Ve výročních zprávách o provádění OP vyžadovat odstavce s konkrétními informacemi k jednotlivým IPRM. Na úrovni ŘO věnovat zvýšenou pozornost kontrole ročních zpráv o jednotlivých IPRM, v případě chyb vyžadovat jejich odstranění. subjekt: NOK a ŘO	Poměrně snadno realizovatelné opatření, i když v případě ŘO může být problém s časovými dispozicemi odpovědných pracovníků.
Nedostatek dat o pokroku IPRM	Zajištění jednotného formátu a jednotných dat v Ročních zprávách. subjekt: Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci se všemi zapojenými subjekty	Poměrně snadno realizovatelné opatření.
Nekoordinovanost mezi jednotlivými ŘO a mezi centrálními orgány a ŘO	Pokračovat v koordinaci prostřednictvím PS KUP, v rámci MMR provést změnu kompetencí: samostatnému oddělení regionálních pracovišť ponechat pouze monitorování IPRM, Odboru rozvoje a strategie regionální politiky pouze metodické řízení. subjekt: dotčené útvary MMR	Změna kompetencí mezi útvary MMR je obtížnější realizovatelné opatření.

Riziko	Opatření a zodpovědný subjekt	Realizovatelnost opatření
Nekvalitní lidské zdroje podílející se na implementaci IPRM a jejich fluktuace	Motivace lidských zdrojů (odpovídající platové ohodnocení, benefity, průběžné vzdělávání atd.) a systematická personální politika. Na centrální úrovni a na úrovni jednotlivých ŘO již realizace opatření probíhá, v případě příkladů dobré praxe je vhodné ji předávat i městům. subjekt: všechny zapojené subjekty	Poměrně snadno realizovatelné opatření.
Špatně nastavená strategie v jednotlivých IPRM	Vzhledem k tomu, že strategie již byla nastavena, tak jako základní opatření je třeba uvést akceptaci rizika. Vhodnost zvolené strategie je vhodné ověřovat průběžnými evaluacemi. subjekt: všechny zapojené subjekty, zejména města	Nemá příliš smysl stanovovat.
Změna problémů (priorit) měst v čase	Vzhledem k tomu, že se jedná o částečně externí riziko, musí opatření vycházet ze zmenšení potenciálních dopadů a v zajištění připravenosti na výskyt rizika. Na straně měst tedy opatření spočívá v monitoringu socioekonomické situace, na straně ŘO opatření spočívá v nastavení takových pravidel pro změny IPRM, které umožní městům zohlednit změnu jejich priorit v čase. subjekt: ŘO, města	Poměrně snadno realizovatelné opatření.
Netransparentnost řízení IPRM	Stanovit naprosto jednoznačná pravidla pro zajištění transparentnosti a důsledně kontrolovat jejich dodržování a to na všech úrovních (jak ze strany ŘO vůči městům, tak ale i ze strany centrálních orgánů vůči ŘO). V případě netransparentního jednání situaci ihned řešit. subjekt: všechny zapojené subjekty	Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi obecná opatření, tak je realizovatelnost nemožné stanovit.
Nedodržování principu partnerství v IPRM a nedostatečné zapojování partnerů	Zaměřit se na přenos dobré praxe mezi městy, na městech se snažit partnery aktivně zapojovat ve všech fázích. subjekt: všechny zapojené subjekty, zejména města	Poměrně snadno realizovatelné opatření.
Neprovázanost intervencí v IPRM	V rámci monitorování IPRM se věnovat rovněž problematice provázanosti intervencí, pokusit se stanovit minimální standardy v této oblasti a sledovat jejich plnění. adresát: NOK a Odbor rozvoje a strategie regionální politiky ve spolupráci se všemi zapojenými subjekty	Obtížněji realizovatelné opatření.
Kurzové riziko	U tohoto rizika jsou na úrovni ŘO pouze dvě možnosti: buď ho přenést na města, nebo ho vzít na sebe a dále s ním pracovat (pečlivě sledovat predikce vývoje kurzu, "vykrývat" alokaci na IPRM rezervami v jiných oblastech podpory atd.).	Nemá příliš smysl stanovovat.

Odpovědi na zkoumané evaluační otázky:

- *Jaká jsou hlavní rizika v nastaveném systému implementace IPRM?*

Hodnotitel v průběhu evaluace identifikoval několik rizik, která mohou ohrozit úspěšnou implementaci IPRM a včasné vyčerpání na ně alokovaných prostředků. Z těch nejdůležitějších je potřeba zmínit riziko nedostatečného přenosu informací mezi všemi zapojenými subjekty a s tím související nekoordinovanost mezi těmito subjekty a nedostatek dat, dále typické externí riziko spočívající v pohybu kurzu CZK/EUR a nekvalitní lidské zdroje jakožto typické riziko vyskytující se téměř ve všech procesech ve veřejné správě.

- *Jaká je pravděpodobnost jejich výskytu a jaké by byly dopady?*

Pravděpodobnost výskytu a závažnost dopadu výše zmíněných rizik kvantifikoval evaluátor na pětistupňové škále, přičemž součin pravděpodobnosti výskytu a závažnosti dopadu se nazývá význam rizika. Z identifikovaných rizik má nejvyšší pravděpodobnost výskytu kurzové riziko, v jeho případě se jedná o výskyt hraničící s jistotou. Ostatní výše uvedená rizika mají pravděpodobnost o stupeň nižší, riziko vyplývající z nekvalitních lidských zdrojů dokonce o dva stupně. Dopad zmíněných rizik vyhodnotil evaluátor jako středně závažný až závažný.

- *Jaké jsou možnosti opatření k zabezpečení identifikovaných rizik?*

Možnosti k zabezpečení identifikovaných rizik vycházejí z věcné povahy rizik a jsou většinou zaměřeny na snížení pravděpodobnosti výskytu rizika prostřednictvím aktivního ovlivňování rizikových procesů. V případě kurzového rizika však pravděpodobnost snížit nejde, toto riziko musí vzít ŘO buď na sebe nebo ho přenést na města. V případě nekvalitních lidských zdrojů je důležité, aby soubor opatření byl co nejkomplexnější a u všech zapojených subjektů se zaměřoval jak na výběr kvalitních pracovníků, tak na jejich udržení. V případě rizika nedostatku informací a nekoordinovanosti jednotlivých subjektů jsou možnosti stanovení opatření dosti omezené. V obecné rovině by se opatření měla pochopitelně týkat zlepšení komunikace, koordinační role na centrální úrovni a důsledného monitoringu. Evaluátor navrhl i několik konkrétnějších opatření, o kterých se domnívá, že také mohou přispět k zabezpečení výše zmíněných rizik (např. konkretizace obsahu ročních zpráv).

- *Jaká je realizovatelnost těchto opatření a jaký subjekt by za ně měl být odpovědný?*

Realizovatelnost zmíněných opatření závisí na míře jejich obecnosti. Obecně formulovaná doporučení jsou pochopitelně snadněji realizovatelná, neboť subjekty, kterých se týkají, mají širší manévrovací prostor pro jejich aplikaci a většinou dokážou najít konkrétní kroky, kterými doporučená opatření naplní. Naproti tomu specifická opatření mohou narazit na problém nekompatibility s jinými procesy či na nepřipravenost jednotlivých subjektů, které by je měly implementovat. Evaluátorem navržená opatření se týkají především NOK a ŘO (zlepšit koordinaci, konkretizace ročních zpráv a jejich podrobnější kontrola), ale některá z nich směřují na všechny zapojené subjekty včetně měst (zkvalitnění komunikace, udržení klíčových pracovníků, kteří získávají zkušenosti s urbánní politikou i do budoucna).

6. SOUHRN NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

V následující kapitole jsou shrnuty nejdůležitější zjištění a doporučení, k nimž evaluátor v průběhu evaluace dospěl, včetně přibližného vyjádření realizovatelnosti těchto doporučení.

(158) O	Při analýze vnějšího prostředí, ve kterém jsou IPRM realizovány, se evaluátorovi potvrdila hypotéza, že probíhající hospodářská krize významně ovlivňuje i hospodářskou situaci jednotlivých měst a to především prostřednictvím snížení příjmů z daňových výnosů. Na fokusních skupinách zaznělo, že v některých případech města uvažují o tom, že odsunou na později realizaci projektů, které vyžadují velké spolufinancování.
(159) D O	Při analýze dosaženého věcného i finančního pokroku narazil hodnotitel na problém nedostupnosti a nekonzistentnosti "tvrdých" dat. Z toho vyplývá poměrně důležité a přitom poměrně dobře realizovatelné doporučení - pokusit se zajistit podmínky pro získávání těchto dat . Základem je zajistit, aby roční zprávy za jednotlivé IPRM byly zpracovány v jednotné struktuře a především podle jednotné metodiky . Z finančních dat je potřeba zajistit především data o odhadovém objemu předložených projektů (v současnosti mnoho ročních zpráv tento údaj neobsahuje vůbec či v zcela zkreslené podobě).
(160) O	Vzhledem k výše uvedeným okolnostem není možné přikládat vyhodnocení věcného a finančního pokroku takový význam, jaký hodnotitel předpokládal. Nicméně poměrně zřetelně se ukazuje, že mezi jednotlivými IPRM existují v tomto ohledu významné rozdíly a to především v IPRM v ROPEch, ale i v IPRM v IOPu. Evaluátorovi se však nepodařilo najít zásadní charakteristiky, které by byly společné pro úspěšné či neúspěšné IPRM, jedná se spíše o soubor faktorů. Nicméně je možné upozornit na poměrně důležitý vliv nastavení řídicí struktury, kdy dobře nastavená řídicí struktura s jasně vymezenými kompetencemi jednotlivých článků a s minimálními prolukami v schvalovacích procesech představuje významný pozitivní faktor.
(161) O	Důležitou součástí IPRM jsou i dílčí projekty směřující do TOPů. Evaluátorovi se nepotvrdila hypotéza, že manažeři IPRM budou s mechanismem bonifikace nespokojeni, naopak z dotazníkového šetření i z fokusních skupin vyplynulo, že ho většinou považují za dobrý nástroj . Více dílčích projektů (absolutně i relativně) do TOPů směřuje z IPRM, které jsou realizovány v rámci ROP. Dílčí projekty směřují nejvíce do OP VaVpI, dále pak do OP spolufinancovaných ESF (OP VK, OP LZZ).
(162) D O	Nastavení pravidel pro IPRM na centrální úrovni probíhalo před poměrně dlouhou dobou a to v situaci, kdy teprve začínala příprava jednotlivých IPRM. Evaluátor proto doporučuje provést aktualizaci těchto pravidel , zejména Metodického pokynu. Tato aktualizace by měla směřovat především k pravidlům pro realizaci IPRM a měla by zajistit, že tak jako se podařilo dodržet určité minimálně společné prvky při přípravě IPRM, tak tomu bude i při jejich realizaci.
(163) O	Systémy pravidel a dokumentace na úrovni jednotlivých ŘO jsou vzájemně odlišné, nicméně až na několik věcí parciálního charakteru funkční. IPRM byly vybírány ve výběrových (hodnotících) komisích podle výběrových kritérií. Evaluátor se domnívá, že bude třeba vést diskusi nad otázkou, zda je takovýto mechanismus výběru správný či zda se nepokusit definovat nový.

(164) D O	Dále se evaluátor domnívá, že bude potřeba mezi všemi subjekty zapojenými do IPRM vrátit se k diskusi o komplexnosti intervencí z IPRM . Evaluátor se domnívá, že současný model s bonifikací dílčích projektů v TOPEch je "napůl cesty" k zajištění skutečně komplexních intervencí na řešení problémů měst. Tato otázka je důležitá zejména u IPRM se zónovým přístupem.
(165) D O	V neposlední řadě je pro všechny subjekty zapojené do IPRM vhodné pokusit se čerpat zkušenosti s implementací urbánní politiky a realizací integrovaných plánů v zahraničí. V tomto ohledu jsou přínosné jak zkušenosti ze starých členských zemí s dlouhodobými praktickými zkušenostmi, tak ale i zkušenosti nových členských zemí, které se mohou v mnoha ohledech potýkat s podobnými problémy jako v Česku (několik námětů viz textové pole).

Zkušenosti ze zahraničí

Urbánní politika má v západoevropských zemích poměrně dlouho tradici, ale k jejímu úzkému propojování s politikou hospodářské a sociální soudržnosti začalo docházet teprve nedávno. Při provádění urbánní politiky je kladen důraz na vyvážený a udržitelný rozvoj měst ve všech dimenzích, tj. v dimenzi hospodářské (konkurenceschopnost podniků), sociální (sociální soudržnost) i environmentální (kvalita životního prostředí v širším slova smyslu). Vždy je kladen značný důraz na strategický a integrovaný přístup. V nových členských zemích se naopak zkušenosti s využitím urbánní politiky v pravém slova smyslu teprve sbírají. Při hodnocení urbánní politiky v zahraničních zemích je každopádně potřeba vždy mít na paměti, že problémy zahraničních měst se mohou někdy i výrazně lišit od těch českých, což platí především v případě velkých západoevropských aglomerací. Odlišné problémy také pochopitelně vyžadují odlišné nástroje pro řešení, byť základní principy zůstávají stejné.

Slovensko

Na Slovensku je implementace urbánní politiky v rámci kohezní politiky, tedy v rámci strukturálních fondů teprve v počátečním stadiu, tedy zkušenosti jsou ještě menší, než v případě Česka. Integrovaný přístup v rozvoji měst bude uplatněn v Regionálním operačním programu 2007 – 2013 (regionálně orientovaný OP pro všechny slovenské kraje s výjimkou Bratislavského), konkrétně v rámci prioritní osy 4 zaměřené na regeneraci sídel. V rámci této prioritní osy, konkrétně v rámci opatření 4.1 regenerace sídel bylo vymezeno opatření 4.1.2 zaměřené na integrované strategie rozvoje městských oblastí.

V rámci tohoto opatření budou podporovány vybrané lokality (zóny) s počtem obyvatel větším než 1000 ve městech s počtem obyvatel větším než 15 000 (celkem 48 měst). Intervence se zaměří na revitalizaci veřejných prostranství a regeneraci bytových domů (minimální počet regenerovaných domů je stanoven na tři). Tyto intervence musí být povinně doplněny investicemi do minimálně dvou zařízení občanské infrastruktury, které však budou financovány z jiných opatření Regionálního operačního programu. Vybraná zóna musí vyhovovat minimálně třem z kritérií uvedených v článku 47 Nařízení Komise (ES) 1828/2006, přičemž dvě z nich musí spadat pod kritéria uvedené v písmenech a) až h)..

Německo

V Německu stojí urbánní politika před několika výzvami, z nichž nejvýznamnější jsou změny ve velkých městech ve východní části (v bývalé NDR), které prošly a částečně stále procházejí rozsáhlou restrukturalizací ekonomické základny doprovázenou významnou depopulací především panelových sídlišť v okrajových částech měst. Přestože jsou problémy českých měst částečně odlišného charakteru, je oprávněné tvrdit, že východoněmecká města mohou sloužit jako zdroj zkušeností a to nejen v rovině věcného řešení, ale rovněž v rovině implementační, budování partnerství, řízení integrovaných plánů apod. Integrované plány jsou zónově zaměřené, přičemž pro zóny je charakteristická velká koncentrace problémů na relativně velmi malé ploše (zóny jsou podstatně menší než v českých IPRM, v některých případech až řádově).

Vedle východoněmeckých měst stojí výzvy pro urbánní politiku rovněž v západoněmeckých městech, byť problémy v nich jsou pochopitelně menšího rozsahu. Hlavním programem k řešení těchto změn na federální úrovni je program „Stadtumbau West“, ve kterém je koncept integrovaného plánování velmi rozveden do velkého detailu. Důraz je kladen především na důsledné provázání analytické a návrhové části (integrovaný plán, tzv. Integriertes Stadtentwicklungskonzept, je většinou charakterizován na jedné straně krátkou analytickou částí shrnující informace obecného charakteru, na straně druhé velmi podrobnou částí zabývající se identifikovanými problémy) a na provázanost integrovaného plánování s územním plánováním, což je oblast, která se v Česku zatím téměř neřešila.

Většina finančních prostředků na urbánní politiku (včetně podpory bydlení) je rozdělována na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Pro monitorování integrovaných plánů je charakteristický poměrně jednoduchý systém, ve kterém je kladen důraz na několik málo klíčových indikátorů.

Francie

Další zemí, ze které je vhodné čerpat zkušenosti s prováděním urbánní politiky, může být Francie. Kromě praktických postupů pro implementaci integrovaných strategických plánů může být zajímavé i samotné zacílení urbánní politiky a to z toho důvodu, že francouzská sídelní hierarchie se příliš neliší od české.

Francouzský přístup k integrovanému plánování se vyznačuje především snahou provázat rozvoj v oblasti ekonomické, sociální i environmentální. Z toho vyplývá i provázanost operací financovaných z ERDF s operacemi financovanými z ESF. Integrované plány kofinancované ze strukturálních fondů jsou podpořeny v rámci programů regionální úrovně. Jako nedílná součást integrovaných plánů je brána rovněž městská doprava, což je téma, které v českých IPRM není příliš rozvíjeno. Ve francouzské urbánní politice je také většinou definována minimální velikost integrovaného plánu, která je chápána jako limitní hodnota, při které efekty plynoucí z koncentrace prostředků a synergické efekty převáží náklady, které jsou spojené s vypracováním a řízením integrovaných plánů. Podobně jako v Německu jsou vymezené zóny poměrně malé a to zvláště ve srovnání se zónami vymezenými v některých českých IPRM financovaných z ROPů. Bez zajímavosti jistě není ani skutečnost, že ve francouzských integrovaných plánech jsou financovány náklady na jejich řízení.

Zdroje ze strukturálních fondů jsou ve Francii dále doplňovány zdroji národními. Klíčovým programem, ze kterého je možné rovněž čerpat řadu zajímavých poznatků, je „Programme national de renovation urbaine“, který je implementován agenturou na národní úrovni, zabývající se výhradně urbánní politikou („Agence Nationale pour la Renovation Urbaine“). V rámci tohoto programu budou rozděleny dotace mezi téměř 500 městských zón.

7. ZÁKLADNÍ RYSY MOŽNÉHO SYSTÉMU IMPLEMENTACE IPRM V BUDOUCNOSTI

(166) O	Na základě výše zjištěných skutečností vyvodil evaluátor závěry, že největší výzvy pro budoucnost v oblasti implementace IPRM i urbánní politiky obecně představuje zajištění komplexnosti a provázanosti intervencí na straně jedné a zlepšení monitorování a zajištění větší podobnosti jednotlivých IPRM v zásadních metodických aspektech na straně druhé.
(167) O	Urbánní politika by měla být, podle názoru hodnotitele, pojímána jakožto relativně komplexní soubor intervencí, a to zejména při zonálním přístupu (který je v současných IPRM převažující), na druhou stranu v českém prostředí přetrvává tradiční dělení na TOPy. Přitom je čím dál tím více patrné, že argumentace nutností řešit významné problémy na celostátní úrovni je v případě celé řady témat překonána. Evaluátor se dokonce kloní i k poněkud kontroverznímu názoru, že překonaným se stává i dělení projektů na investiční a neinvestiční, tedy dělení fondů na ERDF a ESF.
(168) O	Pokud má tedy urbánní politika být skutečně účinnou, je třeba, aby zahrnovala intervence do všech identifikovaných významných problémů, přičemž tyto intervence by měly být nedílnou (integrální) částí přijímaných strategických dokumentů. Pokud např. analýza identifikuje jako největší problém zanedbanou zónu v centru města a jako strategii navrhne její revitalizaci na volnočasovou zónu se zelení, lze si jen těžko představit, že integrální součástí této strategie nemůže být revitalizace dvou budov, ve kterých ekologická zátěž přesahuje určitý limit. Totožná situace nastává rovněž např. při snaze řešit problémy lokalit se zvýšenou koncentrací sociálně vyloučených obyvatel. Diskuse tedy, podle názoru evaluátora, směřuje k otázce, zda by neměly být IPRM financovány z více „rovnocenných“ OP, které by se podílely na jejich administraci a monitorování.
(169) O	Zajímavým námětem k zamyšlení bude rovněž velikost měst zpracovávajících IPRM. K tomuto problému je potřeba poznamenat, že současné hranice 50 000 obyvatel pro IPRM v ROPEch a 20 000 obyvatel v IOPu jsou pro odborníky, kteří se věnují struktuře systému osídlení a regionálnímu rozvoji, poměrně obtížně akceptovatelné . Kromě toho by se nemělo přihlížet pouze k počtu obyvatel (byť se jedná bezesporu o nejdůležitější charakteristiku určující „význam“ sídel), ale mělo by se přihlídnout rovněž k funkci (regiotvorné) velikosti sídla. Dále se nabízí otázka, zda by nebylo vhodné stanovit více kategorií sídel a tedy i více typů IPRM (např. IPRM pro makroregionální centra vyššího řádu – Brno, Ostrava, dále IPRM pro krajská města nad 90 000 obyvatel, IPRM pro ostatní statutární města a IPRM pro ostatní města). Evaluátor předpokládá, že by se tyto typy IPRM lišily nejen objemem prostředků, ale rovněž nároky na zpracování, řídicí strukturu atd. Velikost měst je, podle evaluátora, rovněž jedním z rozhodujících faktorů pro zapojování alternativních nástrojů financování, především nástrojů finančního inženýrství (jako je např. Jessica).

(170) O	Z hlediska role měst v implementaci se nabízí otázka jejich kompetencí. V tomto ohledu vidí evaluátor dvě roviny: vzrůst kompetencí v rovině administrativní a vzrůst kompetencí v rovině plánovací. Při debatě o růstu kompetencí v rovině administrativní je třeba vycházet z role ostatních subjektů (subjektů mimo města a jejich příspěvkových organizací), která byla diskutována v rámci kapitoly 4.3. Pokud by totiž byly tyto subjekty zapojeny ve větší míře než dosud, nabízí se pochopitelně možnost přesunout na města téměř všechny úkoly spojené s administrací prostředků pro tyto subjekty (jinými slovy opět by v podstatě došlo na otázku, zda mohou města mít roli zprostředkujících subjektů). Otázka růstu role měst v rovině plánovací je zase úzce spjata s otázkou hodnocení a schvalování IPRM. Evaluátor se domnívá, že s přesunem akcentu na regionální úroveň se do budoucna otevře debata nad tím, zda by neměla být alokace jednotlivým městům přidělena na základě jednoho nebo několika málo syntetických ukazatelů ekonomické výkonnosti (s nejpoužívanějším ukazatelem tohoto typu – HDP/obyv. je na úrovni měst problém s dostupností a většinou se nahrazuje ukazateli jinými) a poté by tedy města zpracovávala strategii s předem vymezeným rozpočtem. Schvalování strategických plánů by poté mohlo probíhat na národní úrovni s tím, že ve schvalovacím orgánu by byly příslušníci všech OP, ze kterých by byl IPRM financován.
(171) O	Posledním okruhem, který bude, podle názoru evaluátora, nutné diskutovat, je role urbánní politiky v rozvoji nodálního regionu jako celku, tedy zda urbánní politika realizovaná prostřednictvím nástrojů typu IPRM může mít dopad i na venkovské části regionu. V tomto ohledu by měla debata vycházet ze stále využívaných teorií regionálního rozvoje typu rozvojových pólů. Při této debatě je vhodné zaměřit pozornost zejména na tematicky vymezené IPRM v rámci ROPů a zkoumat, zda např. IPRM zaměřený na rozvoj služeb občanské vybavenosti přispívá ke zvyšování integrity regionu.

8. SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A OBRÁZKŮ

SEZNAM TABULEK

Tab. 1: Zahrnutí IPRM v OP	22
Tab. 2a: Výzvy týkající se IPRM	22
Tab. 2b: Výzvy k předkládání individuálních projektů do IPRM.....	23
Tab. 3: Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009	24
Tab. 4: Věcný pokrok v IPRM v ROP	28
Tab. 5: Věcný pokrok v IPRM v IOP	30
Tab. 6: Finanční pokrok v IPRM v IOP	33
Tab. 7: Finanční pokrok v IPRM v ROPEch	36
Tab. 8: Kategorizace měst podle dosaženého finančního pokroku (výsledky ratingu)	39
Tab. 9: Dílčí projekty v TOPEch podle jednotlivých prioritních os	41
Tab. 10: Dokumentace k IPRM na úrovni Regionálních rad	57
Tab. 11: Měna použita ve smlouvách za jednotlivé IPRM v ROPEch	58
Tab. 12: Škála pro hodnocení míry dopadu rizika	70
Tab. 13: Škála pro hodnocení pravděpodobnosti rizika	70
Tab. 14: Hlavní identifikovaná rizika implementace IPRM	72
Tab. 15: Opatření k zabezpečení identifikovaných rizik	74

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1: Registrovaná míra nezaměstnanosti v analyzovaných městech v dubnu 2008, 2009, 2010	26
Graf 2: Dílčí projekty v TOPEch podle jednotlivých prioritních os	42