

zj



Případová studie

Téma 03: Územní dimenze a integrované nástroje

Polsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratk.....	2
Manažerské shrnutí.....	3
1. Základní charakteristika struktury ESIF	4
2. Zjednodušené schéma struktury ESIF	5
3. Odpovědi na evaluační otázky.....	6
3.1. Přes jaké orgány či aktéry k této alokaci dochází? Jak je zajištěna kvalita plánování a s tím spojená míra decentralizace tohoto strategického plánování? Jaká rizika jsou s tím spojená? Jak je v územní dimenzi uchopen a ukotven partnerský princip?.....	6
3.2. Jaká témata jsou řešena v rámci územní dimenze a integrovaných nástrojů? Existují témata podporovaná výhradně přes územní dimenzi a integrované nástroje?	13
3.3. Jaké jsou faktory úspěchu a bariéry úspěšnosti alokování ESIF prostředků pouze do vybraných území a/nebo prostřednictvím IN?.....	15
3.4. Jak neefektivněji nastavit územní dimenzi, aby nedošlo k zbytečnému administrativnímu zatížení aktérů implementační struktury ani příjemců a zároveň došlo k transparentnímu čerpání?	20
3.5. Jakým způsobem byly některé prvky územní dimenze včetně IN uplatněny či ukotveny v národní legislativě či v metodickém nastavení ESIF?	21
3.6. Dochází k vyhodnocování dopadů alokací do území (popř. jak je dopad měřen, např. Territorial Impact Assessment pro hodnocení potenciálního územního dopadu projektů/strategií/politik)?.....	21
3.7. Jak je řešena územní dimenze mimo integrované nástroje – existuje obdoba českého Národního dokumentu k územní dimenzi?	22
3.8. Jaké poznatky již existují o fungování integrovaného přístupu a jeho vyhodnocení oproti standartnímu tematickému přístupu (tedy alokování prostředků skrze klasické operační programy)?	22
4. Přehled projektových aktivit	23



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
CLLD	Komunitně vedený místní rozvoj (Community-Led Local Development)
CO	Certifikační orgán
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ELARD	Evropská asociace LEADER pro rozvoj venkova
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
IN	Integrované nástroje
ITI	Integrovaná územní investice
MAS	Místní akční skupina
MPIN	Metodické pokyny pro využití integrovaných nástrojů
MRS	Místní rozvojová strategie
NDÚD	Národního dokumentu k územní dimenzi
NOK	Národní orgán pro kontrolu
OP	Operační program
PO	Platební orgán
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgány
ZS	Zprostředkující subjekty

Polsko

Integrované nástroje

Dle Dohody o partnerství je v Polsku ITI implementováno povinně v hlavních městech vojvodství a oblastech, které mají funkční vazby s hlavním městem (metropolitní oblasti). Základem pro definování funkčních oblastí ITI byl dokument připravený Ministerstvem investic a rozvoje s názvem Kritéria pro vymezení městských funkčních oblastí středisek vojvodství, který byl poskytnut úřadům vojvodství v únoru 2013. Postavení a způsob spolupráce ŘO a ITI asociací není centrálně definován a unifikován, v jednotlivých ROP (vojvodstvích) se tak liší.



Pozitivní aspekty

- ▶ Vztahy mezi starosty jednotlivých měst a obcí (ZS)
- ▶ ITI nástroj aktivuje vztahy mezi partnery
- ▶ Způsob a výsledek stanovení funkčních oblastí (EV)
- ▶ Možnost externího financování úspěšným motivačním prvkem pro spolupráci (EV)

Negativní aspekty

Negativní aspekty jak jsou vnímány hlavními aktéry:

- ▶ MIR - nedostatek zkušeností se spoluprací a dialogem v území
- ▶ ŘO - obecné problémy spojené s územní samosprávou
- ▶ ZS - nevyvážené partnerství, náročnost přípravy programového období

Klíčové aspekty integrovaných nástrojů

1

CLLD

V rámci PRV (EZFRV) a OP Rybářství (ENRF) je implementován nástroj LEADER. CLLD jako nástroj je dle Dohody o partnerství možné využít v rámci ROP. O využití CLLD si rozhodovaly jednotlivé ŘO samy. CLLD v rámci ROP nakonec implementován není

2

Efektivní nastavení ITI

Názory na efektivní nastavení ITI se poměrně liší dle pohledu příslušných hlavních aktérů:

Ministerstvo investic a rozvoje: 1) snížit formálnost postupů, nezahrnovat ITI do výběru projektů; 2) menší počet prioritních cílů

Řídící orgán: 1) nezřizovat ITI jako ZS; 2) zapojit ITI do přípravy programu a budování kompetencí analytického centra v rámci ITI

Zprostředkující subjekt: 1) výběr projektů by měl být realizován na úrovni ITI; 2) nastavit finanční motivaci pro spolupracující místní samosprávy; 3) definovat parametry a standardy spolupráce mezi ITI a ŘO z centrální úrovně

3

Dva typy ITI

Regionální na úrovni vojvodství (zaměřené na oblast regionální metropole).
Subregionální (v některých vojvodstvích pak je více ITI funkčních oblastí)



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika struktury ESIF

Počet operačních programů (OP/ROP)

Počet územních celků (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

24 (7/17) včetně OP TP

6/16/72

Celková plánovaná alokace (dle programovacího období a dle fondu)

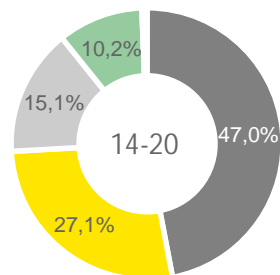
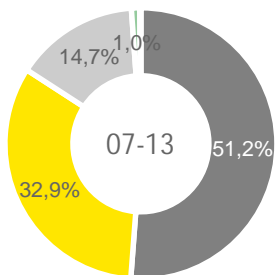
Celková alokace (EUR)

14-20: 855 739 821



07-13: 645 533 676

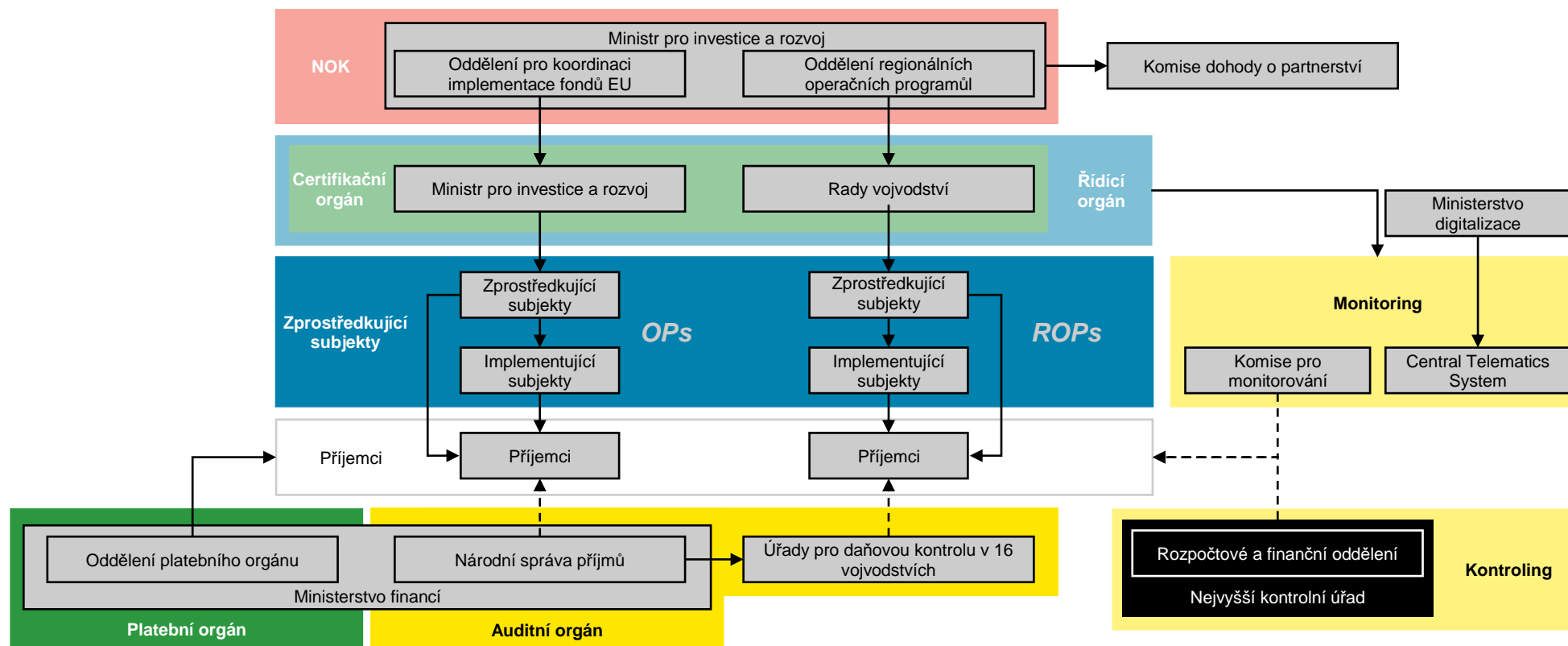
■ EFRR
■ FS
■ ESF
■ EZFRV
■ ENRF





2. Zjednodušené schéma struktury ESIF

Schéma 1: Implementační struktura - Polsko



---> Horizontální spolupráce

—> Nadřazenost

---> Kontroling

*ŘO, ZS, PO a CO mohou být auditovány AO
**NOK může též provádět auditní činnost



3. Odpovědi na evaluační otázky

- 3.1. Přes jaké orgány či aktéry k této alokaci dochází? Jak je zajištěna kvalita plánování a s tím spojená míra decentralizace tohoto strategického plánování? Jaká rizika jsou s tím spojená? Jak je v územní dimenzi uchopen a ukotven partnerský princip?

Jakým způsobem vznikají územní rozvojové strategie? Jaká je metodická podpora tvůrcům těchto strategií z národní úrovně / úrovně ŘO? Kdo tyto strategie schvaluje? Jak je monitorována a vyhodnocována jejich realizace? Jak jsou provázány na strategie na národní úrovni?

Jakým způsobem vznikají územní strategie a kdo stanovuje území?

Kdy se v jiných ČS státech stává MASka MASkou, existují nějaké standardy k posouzení, které musí MAS splňovat? Jak se MAS podílí na výběru projektů?

Jak fungují města v rámci ITI, jsou vždy zprostředkujícím subjektem?

Dle **Dohody o partnerství je CLLD** implementováno v rámci EZFRV (Program rozvoje venkova) a ENRF (v rámci OP Rybářství). Dále může být CLLD implementováno také v rámci EFRR a ESF, a to v rámci regionálních operačních programů – o implementaci CLLD rozhodují jednotlivé řídicí orgány, jimiž jsou vojvodství.

V rámci ROP může být CLLD podpořen:

1. **Přímou metodou**, kdy je realizace místních rozvojových strategií realizován za podpory jednoho nebo více fondů. Zapojení EZFRV a ENRF programů je povinné, zapojení EFRR a ESF je na rozhodnutí ŘO ROP na základě ex-ante analýzy a na základě analýzy finanční kapacity programů. V případě ROP je CLLD implementována v rámci investiční priority 9vi (ESF) nebo / a 9d. (EFRR).

Přímou metodou je CLLD realizováno pouze ve dvou ROP z celkových šestnácti, konkrétně v ROP Kujavsko-pomořansko (Kujawsko-Pomorskie) a ROP Podlesko (Podlaskie).

2. **Nepřímou metodou** - MAS ve venkovských a rybářských oblastech vybraných pro podporu z EARDF a ENRF jsou v ROP možnými příjemci podpory (ovšem bez možnosti financovat přípravné náklady z EFRR a ESF). CLLD v takovém případě není možné realizovat v městských oblastech s počtem obyvatel přesahujícím 20 000 obyvatel.

Vybraná metoda a výše podpory pro CLLD musí být specifikována řídicím orgánem v samotném ROP.

3.1.1. Základní pravidla implementace CLLD

Dohoda o partnerství stanovuje, že je povoleno realizovat místní rozvojové strategie v rámci jednoho nebo více fondů, musí však být dodržen základní princip 1 MAS – 1 území – 1 rozvojová strategie. Výjimku lze učinit v oblastech, kde dominuje odvětví rybolovu a kde ve zvlášť odůvodněných případech výkonná rada vojvodství může umožnit fungování dvou koherentních MRS (místních rozvojových strategií), obecných a odvětvových pro rybolov. Základní oblastí realizace MRS, s pouze jednou MAS, je tzv. gmina (obec)¹.

V případě velkých měst může být místní rozvojová strategie vytvořena a CLLD implementován v jediné gmina nebo v menších oblastech - okresech nebo jejich částech (menší než gmina). V případě MAS ve venkovských a rybářských oblastech by měla mít populace, na které se vztahuje místní rozvojová strategie, nejméně 30 000 a nejvýše 150 000 obyvatel, a oblast musí pokrývat nejméně dvě gmina. V případě MAS v městských oblastech je minimální počet obyvatel, na které se MRS vztahuje, 20 000, bez ohledu na to, zda se jedná o celé město, okres nebo skupinu okresů. Oblast, kterou pokrývá místní

¹ Polsko má tři úrovně administrativního dělení – vojvodství, okresy (powiat) a obce (gmina). Gmina je tedy nejnižší úroveň administrativního dělení, českým příměrem je uváděna obec nebo spíše středisková obec / obec s rozšířenou působností.



rozvojová strategie, musí být charakterizována územní soudržností, musí mít dostatečný absorpční potenciál a současně musí být zachována jeho místní povaha.

Dohoda o implementaci místní rozvojové strategie specifikuje příspěvek každého fondu. Spolufinancování uděluje ŘO pro konkrétní projekty realizované v rámci místní rozvojové strategie (tj. ne pro strategii obecně). K dispozici jsou tři metody implementace projektu v rámci místní rozvojové strategie:

1. Projekty prováděné **individuálně** podle žádostí podaných jinými příjemci než MAS, vybranými MAS a následně předloženými k ověření ŘO.
2. **Zastřešující projekty**, v rámci kterých MAS jako příjemce organizuje výzvu k předkládání návrhů mikroprojektů, kde MAS zajišťuje jejich realizaci, monitoring, kontrolu a správnost výdajů a dosažení ukazatelů.
3. **"Vlastní" projekty MAS** vyplývající z místní rozvojové strategie, kde je MAS příjemcem. Jedná se především o projekty technické asistence.

Přestože strategie může být realizována v rámci více fondů, projekty realizované v rámci místní rozvojové strategie musí být vždy financovány pouze z jednoho fondu.

Podle nařízení o společných ustanoveních mohou být spolufinancovány náklady na přípravnou podporu poskytovanou ve fázi předcházející výběru místních rozvojových strategií týkající se zřízení nebo posílení partnerství a vypracování místní rozvojové strategie. Za účelem zjednodušení vypořádání příjemců budou tyto náklady pokryty pouze jedním fondem. Pokud se místní rozvojová strategie týká výhradně:

- ▶ venkovských oblastí, financování na přípravu místní rozvojové strategie bude poskytováno z EZFRV;
- ▶ oblasti rybolovu, financování bude poskytováno z ENRF;
- ▶ města s počtem obyvatel přesahujícím 20 000, bude financování poskytnuto z ESF.

Na základě obdobného principu jsou financovány také provozní náklady spojené s řízením realizace místních rozvojových strategií.

Dohoda o partnerství dále definuje **základní koordinační mechanismy a administrativní rámec** implementace CLLD. Základní koordinační úlohu CLLD v rámci vojvodství má úřad vojvodství, který je řídicím orgánem ROP a také je zprostředkujícím subjektem Programu rozvoje venkova a OP Rybářství.

V rámci úřadu vojvodství má být zřízen společný výbor složený ze zástupců ŘO ROP, ZS Programu rozvoje venkova a OP Rybářství a občanské společnosti. Tento orgán by měl koordinovat implementaci CLLD v daném regionu. Zasedání výboru se mohou také účastnit zástupci Ministerstva zemědělství a ministerstva zodpovědného za regionální rozvoj. Na národní úrovni je koordinace implementace CLLD zajištěna spoluprací ministra kompetentního pro regionální rozvoj a ministra příslušného pro zemědělství, rozvoj venkova a rybářství.

S cílem zajistit efektivnost a sledování výdajů budou během implementace MRS uplatňovány mechanismy podmíněnosti. Tyto mechanismy spočívají v poskytování financování projektům v rámci místní rozvojové strategie v závislosti na dosažení předpokládaných výsledků / milníků uvedených v projektu a místní rozvojové strategie a na správnosti a efektivnosti výdajů. V případě negativního výsledku hodnocení je počáteční rozpočet místní rozvojové strategie za celé období snížen (takto uvolněná částka může být v závislosti na rozhodnutí ŘO použita pro jiné MAS nebo přerozdělena na jiné nástroje).

Dohoda o partnerství dále zdůrazňuje, že CLLD se liší od nástroje ITI z hlediska rozsahu intervence, příjemců a struktury řízení. Základní rozdíl spočívá v tom, že ITI je mechanismus shora dolů, který bude implementován místními vládami, zatímco CLLD je mechanismus zdola nahoru iniciovaný a realizovaný místními partnerstvími.



Proto je pravidlem, že se ITI a CLLD nesmí vzájemně vylučovat z teritoriálního hlediska. Rozsahy podpory CLLD a ITI na územích, na něž se vztahují oba tyto nástroje, by však měly být soudržné a koordinované. Koordinační úloha v tomto ohledu patří zejména místním orgánům zapojeným do provádění těchto nástrojů.



Příklad implementace CLLD v ROP Podlesko

V rámci Regionálního operačního programu pro Podleské vojvodství na období 2014-2020 bylo stanoveno, že realizace nástroje CLLD bude probíhat v tzv. přímé metodě (viz výše). Zároveň je v ROP Podlesko stanoveno, že ŘO může změnit způsob implementace CLLD (z přímé na nepřímou metodu), a to na základě průběžného hodnocení programu.

Cílem CLLD v ROP Podlesko je zvýšit aktivitu místních komunit a podpořit iniciativy pro místní rozvoj zdola nahoru. Nástroj CLLD je realizován místními akčními skupinami vytvořenými za účasti veřejných, sociálních, ekonomických a soukromých institucí, kde veřejná správa nesmí mít více jak poloviční zastoupení. Zároveň platí pravidlo, že žádná ze zájmových skupin nesmí mít více než 49 % hlasovacích práv.

Každá MAS je povinna připravit a implementovat integrovanou a místní rozvojovou strategii o několika odvětvích. Ta musí vzniknout za účasti všech partnerů, s přihlédnutím k místním potřebám a potenciálu oblasti, pod jejíž činnost spadá. Strategie musí být zaměřena na dosažení cílů a priorit, které musí být v souladu s cíli programů, v rámci kterých bude strategie realizována, a zároveň musí odpovídat místním potřebám. Strategie také musí být v souladu s Rozvojovou strategií Podleského vojvodství.

V Podleském vojvodství mohou být aktivity MAS podpořené ze čtyřech fondů (EZFRV, ENRF, EFRR, ESF) realizovaných v rámci tří operačních programů (Program rozvoje venkova, OP Rybářství a ROP), přičemž vždy musí být dodržena pravidla příslušného fondu / operačního programu. Realizované projekty však mohou být podpořeny vždy jen z jednoho fondu.

V rámci ROP Podlesko je na CLLD pro období 2014 – 2020 alokováno 30 mil. EUR z EFRR a 29 mil. EUR z ESF.

V listopadu 2015 byla vyhlášena **soutěž na výběr místních rozvojových strategií**. Samotná zadávací dokumentace a pokyny pro vyplnění žádostí byly doplněny mj. o následující přílohy:

- ▶ Kritéria pro výběr (hodnotící kritéria).
- ▶ Strukturu a další požadavky na obsah místních rozvojových strategií.
- ▶ Kritéria pro stanovení výše rozpočtu pro implementaci místního rozvojové strategie.

Kritéria pro výběr obsahovala celkem 16 kritérií členěných na dílčí kritéria. Konkrétně:

- ▶ Charakteristika oblasti pokryté místní rozvojovou strategií.
- ▶ Reprezentativnost složení rozhodovacího orgánu MAS.
- ▶ Znalosti a zkušenosti osob, které se podílejí na vývoji a implementaci rozvojové strategie, jakož i standardy znalostí a kompetencí stanovené pro MAS.
- ▶ Zásady fungování MAS.
- ▶ Pravidla pro výběr operací.
- ▶ Zkušenosti MAS.
- ▶ Kvalita a vnitřní konzistence.
- ▶ Přiměřenost cílů a projektů (včetně respektování závěrů konzultací s místní komunitou).
- ▶ Stupeň souladu rozvojové strategie s cíli ROP.



- ▶ Realizace strategie za účasti komunity a principy její účasti na realizaci.
- ▶ Metodická správnost stanovení ukazatelů implementace rozvojové strategie.
- ▶ Inovativní způsob implementace rozvojové strategie.
- ▶ Integrovaný charakter rozvojové strategie.
- ▶ Stupeň souladu a komplementarity MRS s dalšími strategickými dokumenty vytvořenými pro danou oblast.
- ▶ Monitorování a hodnocení.
- ▶ Zapojení jiných finančních prostředků než prostředků programu.

Výsledky soutěže byly vyhlášeny na konci dubna 2016, tj. celá soutěž trvala přibližně půl roku. Bylo vybráno celkem 13 místních rozvojových strategií, s kterými následně byla podepsána smlouva. Žádná místní rozvojová strategie nebyla zamítnuta, tj. všech 13 podaných strategií bylo schváleno, některé však musely být před podpisem smlouvy upraveny / doplněny v souladu se závěry hodnocení. Výběr realizovala hodnotící komise, její rozhodnutí následně formálně potvrdil úřad vojvodství (ŘO). Celá strategie musela být zpracována před jejím podáním v rámci soutěže – jedinou výjimkou byl harmonogram výzev, který mohl být dopracován až po schválení strategie.

V rámci výběru bylo také kontrolováno, zda MAS splňuje příslušné parametry, které jsou stanoveny v zákoně o CLLD a byly obsaženy také v samotné soutěžní výzvě. MAS musí zejména mít svůj rozpočet, musí mít členy (fyzické osoby, právnické osoby včetně místních samospráv), musí realizovat aktivity k naplnění svých rozvojových strategií. Plnění kritérií je kontrolováno zejména během soutěže, následně je každoročně ověřováno, zda nedošlo ke změnám.

Po podpisu příslušných smluv začaly jednotlivé MAS realizovat vlastní výzvy pro podávání návrhů projektů. Každá z MAS realizuje výzvy podle vlastního harmonogramu, který je přílohou smlouvy s ŘO.

V průběhu realizace strategie jsou možné její dílčí úpravy (např. úprava některých opatření či tematických oblastí, nesmí však jít o zásadní změny), které však musí být konzultovány a schváleny ze strany ŘO. Není možné měnit celkový rozpočet schválené strategie, je však možné dle aktuálního stavu implementace měnit jednotlivé roční rozpočty (tj. přesouvání financí mezi jednotlivými roky).

Soutěže na výběr projektů probíhají tak, že nejdříve MAS vyhlásí soutěž. Návrhy projektů jsou připraveny v rámci centrálního ESIF IT systému, kde jsou také podány. Zároveň jsou ovšem podány na MAS v papírové podobě. MAS totiž není oficiální součástí implementační struktury a nemá tak do IT systému přístup.

Po podání projektů provádí MAS formální kontrolu a výbor MAS pak hodnotí projekty podle definovaných kritérií. MAS při hodnocení pracuje s papírovou verzí projektů. Na papíře také MAS předává výsledky hodnocení na ŘO.

ŘO následně kontroluje, zda proces příjmu a výběru projektů proběhl v pořádku. Pokud ano, předává návrhy projektů do EFRR a ESF oddělení, kde kontrolují dodržení podmínek podpory. Pokud je vše v pořádku, je podepsána smlouva s uchazečem. ŘO tedy věcně do hodnocení nezasahuje.

V rámci soutěže byly nakonec alokovány prostředky ve výši:

- ▶ 41 mil. EUR z ROP Podlesko (EFRR a ESF).
- ▶ 21 mil. EUR z Programu rozvoje venkova (EZFRV).
- ▶ 2,7 mil. EUR z OP Rybářství (ENRF).

Dle **Dohody o partnerství** je ITI implementováno povinně v hlavních městech vojvodství a oblastech, které mají funkční vazby s hlavním městem (metropolitní oblasti). Základem pro definování funkčních



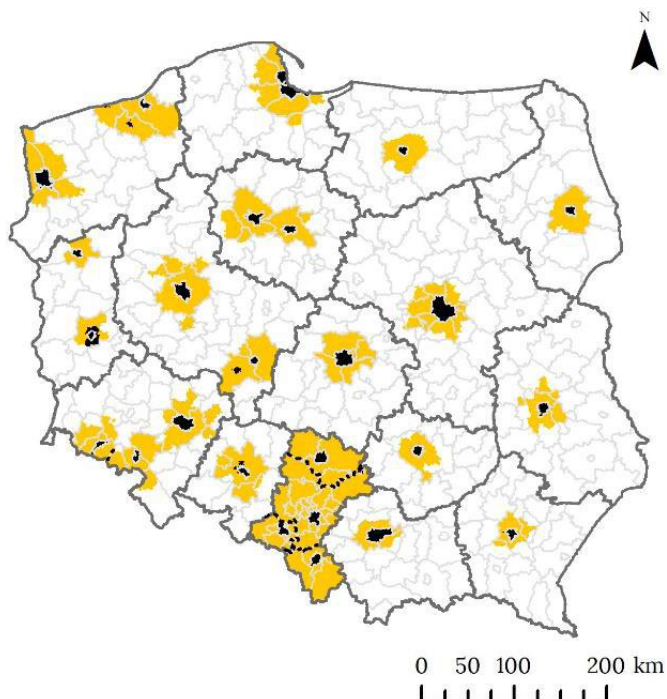
oblastí ITI byl dokument připravený Ministerstvem investic a rozvoje s názvem Kritéria pro vymezení městských funkčních oblastí středisek vojvodství, který byl poskytnut úřadům vojvodství v únoru 2013. Metropolitní oblast je určena na základě usnesení úřadů vojvodství, (s vymezením zapojených obcí, tzv. *gminy*), s přihlédnutím k výše uvedenému dokumentu stanovujícímu kritéria a dohodám s místními úřady, které mají zájem o spolupráci.

Existují v zásadě dva typy ITI z hlediska pokrytí území – regionální na úrovni vojvodství (zaměřené na oblast regionální metropole) a subregionální (v některých vojvodstvích pak je více ITI funkčních oblastí – např. v ROP Wielkopolska jedna metropolitní a jedna subregionální).

Konkrétně pak je ITI implementováno v celkem 24 funkčních oblastech, přičemž 17 oblastí pokrývá hlavní města vojvodství a 7 oblastí je subregionálního charakteru (týká se 4 vojvodství).

3.1.2. Přehled vojvodství a funkčních oblastí ITI²

Ve velkých městech a oblastech, které mají funkční vazby s hlavním městem, jsou ITI povinně financovány z alokace ROP. Celkově na úrovni všech ROP je alokace vyčleněná pro tento účel v poměru k celkovému přidělení jednotlivých fondů pro Polsko nejméně 5,2 % prostředků z EFRR a 2,4% z prostředků ESF. Podrobné informace o povinné alokaci v rámci ROP pro implementaci ITI jsou uvedeny v následující tabulce.



² Zdroj: Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT, strana 6



3.1.3. Přehled vojvodství a alokace do ITI³

16. Table 23 Basic allocation earmarked for the "voivodeship" Integrated Territorial Investments that was included in the allocation under regional development programmes

Voivodeship	Voivodeship ITIs cumulatively, current prices (EUR million)*	of which:	
		ERDF ITI	ESF ITI
DOLNOŚLĄSKIE	173.0	155.9	17.0
KUJAWSKO-POMORSKIE	153.8	135.7	18.1
LUBELSKIE	105.4	93.3	12.1
LUBUSKIE	66.6	58.9	7.7
ŁÓDZKIE	203.5	180.2	23.3
MAŁOPOLSKIE	229.9	201.5	28.4
OPOLSKIE	46.0	40.9	5.1
PODKARPACKIE	70.8	62.8	8.0
PODLASKIE	75.8	67.2	8.6
POMORSKIE	215.8	189.4	26.4
ŚLĄSKIE	484.0	421.7	62.3
ŚWIĘTOKRZYSKIE	62.3	56.5	5.8
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	45.2	42.1	3.1
WIELKOPOLSKIE	178.6	158.4	20.2
ZACHODNIOPOMORSKIE	109.1	97.9	11.2
TOTAL 15	2220.0	1971.2	248.8
MAZOWIECKIE	164.8	141.1	23.7
TOTAL 16	2384.9	2112.3	272.6

Podmínky implementace ITI v rámci daného ROP jsou:

- ▶ **Institucionalizovaná forma partnerství.** V praxi existují dva typy ITI z hlediska právního postavení ITI asociací – sdružení samospráv na základě smlouvy / dohody (měkkí forma) a asociace místních samospráv (silnější forma, právní postavení jako sdružení dle zákona).
- ▶ **Příprava strategie ITI** (viz dále).
- ▶ **Dostatečná institucionální kapacita.**
- ▶ **Podpis dohody o implementaci ITI** mezi úřadem vojvodství (řídícím orgánem) a ITI asociací.
- ▶ Začlenění příslušných **ustanovení k ITI do regionálního operačního programu**, které splňují požadavky Evropské komise a jsou v souladu s ustanoveními Dohody o partnerství.

3.1.4. Příprava strategie ITI

Strategie ITI je klíčovým dokumentem pro implementaci ITI v rámci ROP. Zejména strategie ITI hraje roli "strategie stanovující integrované akce k řešení hospodářských, environmentálních, klimatických, demografických a sociálních problémů postihujících městské oblasti", jak je uvedeno v článku 7 Nařízení o EFRR. Strategie musí zahrnovat diagnostiku založenou na územních a demografických analýzách, která zdůrazňuje rozvojový potenciál dané oblasti, zejména s ohledem na výzvy uvedené ve strategii Evropa 2020. Aby strategie ITI splnila výše uvedené požadavky Komise, musí zahrnovat souvislý soubor vzájemně propojených akcí určených pro dlouhodobé zlepšování sociálních, ekonomických, ekologických, klimatických a demografických podmínek v dané funkční městské oblasti nebo v jiné oblasti pokryté ITI. Strategie ITI poskytuje základ pro účast Asociace ITI v procesu řízení a provádění ROP v rozsahu dohodnutém s ŘO ROP.

³ Programming of the 2014–2020 financial perspective - Partnership Agreement, strana 214



V rámci strategie ITI musí být stanovena pravidla výběru projektů, která budou dohodnutá mezi asociací ITI a ŘO ROP, a budou základem pro vypracování podrobných kritérií výběru projektů (zpracovaných ze strany ŘO).

Strategie ITI určuje oblasti intervence, v nichž mají být realizovány projekty financované z jiných zdrojů (např. národních operačních programů) doplňující projekty realizované v rámci ITI financované z ROP. Identifikace doplňkových projektů v rámci strategie ITI nezaručuje, že by byly prováděny a financovány ze zdrojů regionálních a národních operačních programů.

Strategie ITI by měla zejména:

- ▶ být v souladu se strategickými a rozvojovými dokumenty Polska a EU,
- ▶ definovat oblast podpory ITI strategie,
- ▶ zahrnovat analýzu oblasti podpory,
- ▶ definovat územní rozměr podpory,
- ▶ definovat rozvojové cíle, které mají být dosaženy v rámci ITI,
- ▶ identifikovat priority,
- ▶ určit pravidla pro výběr projektů,
- ▶ definovat seznam komplementárních strategických aktivit realizovatelných mimo ITI,
- ▶ popsat intervenční logiku, tj. jak definované projekty mohou dosáhnout stanovené indikátory, strategie,
- ▶ popsat vztah k finančním nástrojům,
- ▶ v případě potřeby zahrnout SEA hodnocení,
- ▶ zahrnout finanční plán,
- ▶ popsat implementační systém,
- ▶ zahrnout zprávu o postupu realizace a zapojení partnerů z funkčního regionu a popsat jejich zapojení do implementace strategie ITI.

Cílem implementace ITI z pohledu Ministerstva investic a rozvoje v období 2014 – 2020 je (i) rozvíjet spolupráci na úrovni místních samospráv, (ii) zvýšit efektivitu intervencí v regionech a (iii) širší kompetence jednotlivých měst při přípravě a realizaci jejich strategií v rámci kohezní politiky. Tomu také byla přizpůsobena implementační struktura. ITI jsou implementovány v rámci regionálních operačních programů, kde je řídicím orgánem úřad vojvodství a zprostředkujícím subjektem ITI dané funkční oblasti.

Z pohledu některých řídicích orgánů ROP (tj. vojvodství) jsou ITI vlastně takovým „programem v rámci programu“. Jejich cílem je plnit cíle ROP ve vymezeném funkčním území, nikoliv však jako izolovaná intervence, respektive intervence v izolovaném území (tato území byla definována na začátku programového období ze strany Ministerstva investic a rozvoje a po diskusi s vojvodstvími, které je ve finále formálně schvalovala).

Postavení a způsob spolupráce ŘO a ITI asociací není centrálně definován a unifikován, v jednotlivých ROP (vojvodstvích) se tak liší. Vztah mezi ŘO a ITI je definován v dohodě (smlouvě) o spolupráci.

Obecně však zprostředkující subjekty nemají na starosti celou implementaci projektů. Jsou zodpovědné pouze za jejich strategické posouzení, respektive posouzení jejich relevance vůči regionálním rozvojovým strategiím. Toto posouzení je realizováno na počátku hodnocení, zbytek procesu hodnocení/výběru a implementace projektů je na ŘO (včetně posouzení toho, zda je projekt v souladu s cíli regionálního operačního programu a jeho užitelnými náklady, kontroly, platby). Seznam vybraných projektů schvalují zástupci jednotlivých zúčastněných samospráv. Zprostředkující subjekty ITI pak mají zejména poradní a provozní roli, v průběhu implementace jsou zodpovědné například za přípravu monitorovacích zpráv a vyhodnocování plnění rozvojové strategie, některé ITI pak například připravují návrh harmonogramu výzev apod.



Rozvojové strategie jsou vytvářeny v rámci ITI, následně jsou diskutovány a revidovány ze strany řídicího orgánu (vojvodství) a finálně revidovány akceptovány ze strany Ministerstva investic a rozvoje. Ministerstvo hodnotilo strategie zejména z pohledu jejich souladu s Dohodou o partnerství a dalšími dokumenty definujícími pravidla implementace ITI v Polsku.

ITI asociace je sdružením místních samospráv. Tato asociace má svoji kancelář, která slouží jako koordinátor a mediátor mezi jednotlivými zúčastněnými stranami. Jednou z hlavních rolí kanceláře je zajistit, aby byly projekty realizovány v souladu s regionální rozvojovou strategií a byly v zájmu dané funkční oblasti (a nebyly pouze souhrnem individuálních projektů a požadavků ze strany jednotlivých samospráv). Asociace ITI má svoji radu a také výkonné předsednictvo.

Kancelář daného ITI (metropolitní oblasti) koordinuje celý proces, pomáhá vytvořit síť partnerství, řídí celý proces sběru dat (např. v případě ROP Wielkopolska vzniklo v dané funkční oblasti Centrum pro metropolitní analýzy), realizace analýz a tvorby strategie.

Postupy a standardy vzniku a fungování ITI asociací nebyly definovány. Ze strany Ministerstva investic a rozvoje jsou poskytovány finance na jejich fungování (90 % nákladů asociace je hrazeno z těchto prostředků z Operačního programu Technická asistence).



Kvazi-ITI v rámci ROP Wielkopolska

V ROP Wielkopolska je vyčleněna speciální alokace pro malé tzv. „kvazi-ITI“ asociace. Ty fungují v některých subregionech a nemají postavení zprostředkujícího subjektu. ŘO realizuje speciální soutěž pro danou oblast, kde je dodatečným kritériem posuzovaným ze strany ŘO soulad projektu s rozvojovou strategií dané oblasti. Tuto strategii si definuje asociace dané oblasti, která však do výběru projektů nezasahuje. Tyto asociace jsou partnerství založená pro tento účel. Podobné mechanismy existují i v některých dalších ROP.

3.2. Jaká témata jsou řešena v rámci územní dimenze a integrovaných nástrojů? Existují témata podporovaná výhradně přes územní dimenzi a integrované nástroje?

Dle Dohody o partnerství se podpora v rámci **CLLD** koncentruje na následující intervence:

Pokud je CLLD implementován přímou metodou, tak mohou být akce financované z ESF realizovány v jakýchkoliv investičních prioritách, nicméně Dohoda o partnerství doporučuje omezit se na následující **investiční priority**:

- ▶ IP 8i. Přístup k zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání a neaktivní osoby, včetně dlouhodobě nezaměstnaných a osob vzdálených od trhu práce, také prostřednictvím místních iniciativ v oblasti zaměstnanosti a podpory mobility pracovní síly;
- ▶ IP 9i. Aktivní začleňování, včetně podpory rovných příležitostí a aktivní účasti a zvyšování zaměstnatelnosti;
- ▶ IP 9iv. Zlepšení přístupu k dostupným, udržitelným a vysoce kvalitním službám, včetně zdravotní péče a sociálních služeb obecného zájmu;
- ▶ IP 9v. Podpora sociálního podnikání a integrace pracovních míst v sociálních podnicích a pro sociální a solidární hospodářství s cílem usnadnit přístup k zaměstnání.

Obdobně i akce podpořené v rámci EFRR mohou být realizovány akce v rámci různých investičních priorit, ale doporučuje se, aby byly omezeny na investiční prioritu 9b. Podpora fyzické, ekonomické a sociální regenerace znevýhodněných městských a venkovských komunit.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova bude podporovat CLLD především v oblasti 6B - Podpora místního rozvoje ve venkovských oblastech.



ENRF bude provádět CLLD v rámci priority Unie 4. Zvyšování zaměstnanosti a územní soudržnosti prostřednictvím těchto cílů:

- ▶ Podpora hospodářského růstu, sociálního začleňování, vytváření pracovních míst a podpora mobility pracovníků v pobřežních a vnitrozemských společenstvech v závislosti na rybolovu a akvakultuře;
- ▶ Diverzifikace rybolovných činností do ostatních odvětví námořního hospodářství.

Dle Dohody o partnerství se podpora v rámci ITI koncentruje na následující **oblasti intervence**:

- ▶ rozvoj udržitelné a efektivní dopravy mezi městem a jeho funkčním regionem (TO 4, TO 7),
- ▶ obnova a rozvoj socioekonomických funkcí znehodnocených ploch funkčních městských oblastí (TO 6, TO 8, TO 9, TO 10),
- ▶ zlepšení stavu životního prostředí ve funkčních městských oblastech (TO 4, TO 6),
- ▶ podpora energetické účinnosti a podpora nízkouhlíkové strategie (TO 4),
- ▶ posílení vývoje funkcí, které budují mezinárodní povahu a nadregionální postavení funkční městské oblasti a zlepšují dostupnost a kvalitu veřejných služeb v celém funkčním regionu (TO 1, TO 3),
- ▶ zlepšení situace na trhu práce, mimo jiné prostřednictvím opatření zaměřených na aktivní pomoc při hledání zaměstnání, zlepšení profesních dovedností a přizpůsobování dovedností potřebám trhu práce (TO 8, TO 10),
- ▶ zlepšení přístupu k veřejným službám, mimo jiné související se vzděláváním, ochranou zdraví, sociální asistencí (TO 8, TO 9, TO 10),
- ▶ služby související s ochranou zdraví a preventivní péče, stejně jako se sociálními službami (TO 8, TO 9).

V Polsku je ITI realizováno v celkem 24 oblastech (v rámci 16 regionálních operačních programů). Detailnější zaměření a výběr témat pro implementaci v rámci ITI bylo specifikováno ze strany jednotlivých řídicích orgánů (vojvodství). Jednotlivé ITI se tak od sebe svým zaměřením liší, respektive liší se zejména odlišností stanovených priorit (a tím i alokací financí na jednotlivá témata). Uvedená témata nejsou podporována výhradně přes územní dimenzi a integrované nástroje, projekty realizované v rámci ITI (ROP) jsou doplněny o projekty realizované v rámci národních sektorových operačních programů (zejména v oblastech dopravy, energetiky a životního prostředí).

Dle vyjádření zástupců města Krakov se podpora v rámci ITI v tomto městě zaměřuje zejména na: podporu hospodářského rozvoje, zateplování budov, nízko-emisní dopravu, kanalizace a odpadové hospodářství, napojení místních silnic do sítě TEN, zdravotní infrastruktury, péči o znevýhodněné a staré osoby, předškolnímu, základnímu a odbornému vzdělávání.

V ROP Wielkopolska se pak podpora dle zástupců ŘO koncentruje na zateplování budov, nízko-emisní dopravu, kanalizace a odpadové hospodářství, kulturu, infrastrukturu ve vzdělávání, regionální silniční infrastrukturu, sociální inkluzi a projekty podporující vzdělávání a rozvoj podnikání.



3.3. Jaké jsou faktory úspěchu a bariéry úspěšnosti alokování ESIF prostředků pouze do vybraných území a/nebo prostřednictvím IN?

Co jsou prvky umožňující úspěšnost integrovaných nástrojů nebo naopak bariéry bránící úspěšné implementaci integrovaných nástrojů?

Dle závěrečné zprávy z Hodnocení implementačního systému Regionálního operačního programu Podleského vojvodství pro roky 2014-2020 jsou hlavní závěry a doporučení týkající se implementace **CLLD** následující:

- ▶ Celkové hodnocení systému a postupů CLLD je poměrně pozitivní, respektive většina respondentů v realizovaném průzkumu (z různých úrovní implementace CLLD) se vyjádřila pozitivně. Zároveň však existuje významné procento osob, které hodnotí systém jako nedostatečně efektivní a s postupy neumožňujícími efektivní výběr projektů.

Názor na úspěšnost a efektivnost implementace CLLD se výrazně liší i například v rámci úřadu vojvodství (ŘO ROP).

Mezi **hlavními problémy implementace CLLD** uvádí zástupci ŘO zejména:

- ▶ přílišná obecnost legislativy (zejména zákona o implementaci programu rozvoje venkova 2014-2020 a CLLD – viz odpověď na otázku 3.5) a dalších předpisů týkajících se implementace CLLD;
- ▶ nedostatečné metodické vedení implementace CLLD ze strany Ministerstva investic a rozvoje (pravděpodobně zapříčiněné faktem, že CLLD je implementováno pouze ve dvou regionálních operačních programech z celkových šestnácti);
- ▶ podávání velkého počtu projektů ze strany MAS v rámci EFRR a ESF, které nesplňují podmínky stanovené ROP, což způsobuje nadbytečnou zátěž pro ŘO.
- ▶ realizace velkého počtu malých projektů, které ale zároveň přispívají jen malou měrou k naplnění cílů a indikátorů ROP (jinými slovy – mnoho práce pro ŘO s relativně malým výsledkem z pohledu ROP).

Hodnocení implementace CLLD ze strany samotných MAS bylo také spíše pozitivní, i když MAS vnímají řadu nedostatků. MAS uváděly zejména následující **bariéry úspěšné implementace CLLD**:

- ▶ oproti původním předpokladům CLLD jako nástroje „*bottom-up*“, který slouží místním komunitám a snižuje tak komplexitu / náročnost celé implementace, se ukázalo, že náročnost realizace projektů je v praxi podobně komplexní a administrativně náročná jako běžné projekty realizované mimo instrument CLLD (administrativní zátěž projektů realizovaných s rozpočtem v řádu několika tisíc EUR je podobně náročná jako u projektů s milionovými rozpočty);
- ▶ stávající postupy a dokumenty vztahující se k CLLD jsou příliš komplikované, respektive nejsou vnímány jako dostatečně srozumitelné; v některých případech jsou pak příliš obecné, což vede k odlišným interpretacím ze strany ŘO a MAS;
- ▶ časově náročná implementace CLLD způsobená dle názoru MAS zejména nedostatečným počtem pracovníků ŘO věnujících se CLLD;
- ▶ příliš obecné a nepřesné odpovědi na otázky MAS ze strany ŘO;
- ▶ překrývající se kompetence oddělení EFRR, ESF a oddělení regionálního rozvoje na úřadu vojvodství (zejména v oblasti kontroly projektových žádostí a realizace projektů jako takových);



- ▶ neúčast zástupců MAS na jednání vrcholných orgánů vojvodství k CLLD, takže nemají MAS možnost se k diskutovaným bodům vyjádřit a sdělit svoje návrhy a úhel pohledu;
- ▶ nemožnost doplnit a vysvětlit projektové žádosti ze strany žadatelů.

Ze strany MAS pak byla pozitivně hodnocena zejména iniciativa a zapojení pracovníků ŘO z oddělení EFRR směrem k MAS, tj. realizace různých setkání, seminářů a konzultací. Podobné zapojení by bylo uvítáno také ze strany pracovníků odpovědných za ESF.

Zpracovatelé evaluace pak na základě různých zdrojů (průzkum od stolu, rozhovory) identifikovali rozpor v metodických postupech vztahujících se k CLLD a obecných metodických postupech vztahujících se k ESIF obecně. Dále se v některých oblastech od sebe liší metodické příručky Ministerstva zemědělství (RO Programu rozvoje venkova) a úřadu vojvodství (ŘO regionálního operačního programu). Tyto rozdíly způsobují problémy jak jednotlivým částem implementační struktury, tak samozřejmě také MAS a dalším příjemcům.

3.3.1. Klady a zápory

Z pohledu ŘO ROP Podlesko jsou hlavní klady a zápory implementace CLLD následující:

Klady

- ▶ Díky CLLD je jednodušší pro menší organizace se zapojit do implementace ESIF. Projekty jako takové jsou také menší, ovšem s velkým významem pro místní komunity.
- ▶ CLLD také posiluje potenciál a umožňuje rozvoj neziskovým organizacím.
- ▶ CLLD umožňuje investovat do těch oblastí a témat, které jsou pro místní komunity nejdůležitější.

Zápory

- ▶ Hodnotící proces je příliš složitý, má více úrovní, které nejsou vždy potřeba. Komplikovanost však vychází z obecného nařízení, které dává některé povinnosti MAS a některé ŘO. Byla snaha to zjednodušit, ale to se úplně nepodařilo.
- ▶ Rozpory mezi speciálním zákonem pro CLLD a zákonem k implementaci ESIF, v některých případech si protirečí.
- ▶ Pravidla implementace ESIF jsou nastavena primárně pro projekty od určité velikosti, projekty v CLLD jsou však o dost menší a spousta pravidel a povinností zde ztrácí smysl, nicméně není možné jednotlivé procesy zjednodušit.
- ▶ Ne zcela funguje *bottom-up* přístup, protože spousta potřebných projektů tematicky ROP nepodporuje.
- ▶ Multifondovost, tedy možnost využít více fondů při implementaci CLLD je dobrá, ale rozdíly mezi jednotlivými fondy způsobují velké problémy, hlavně příjemcům.

Na podzim roku 2017 realizoval ELARD (The European LEADER Association for Rural Development) vlastní **stručné hodnocení multifondové implementace CLLD** postavené na dotazníkovém šetření mezi zástupci MAS. Toto hodnocení bylo realizováno v celkem deseti zemích. Hlavní relevantní výsledky pro Polsko jsou:

- ▶ Multifondovost je vnímána jako přidaná hodnota CLLD. Ze strany MAS je pozitivně vnímána možnost kombinovat více fondů, což umožňuje efektivnější realizaci místních rozvojových strategií.
- ▶ Hlavním problémem implementace CLLD jsou příliš dlouho trvající procedury, nevhodné vnímání a nastavení CLLD pouze jako dalšího administrativního kroku, nedostatečná volnost MAS při interpretaci metodik, slabé postavení MAS směrem k ŘO, velmi nízká flexibilita místních samospráv při změně místních rozvojových strategií v průběhu jejich implementace



a nedostatečný zájem o realizaci projektů (který souvisí i s nízkou nezaměstnaností v Polsku). Dále byly zmíněny příliš časté změny pravidel, náročné požadavky ESF a také potřeba plnění cílů, které byly stanoveny před několika lety.

Z pohledu Ministerstva investic a rozvoje byly nebo jsou **hlavní bariéry implementace ITI** následující:

- ▶ V průběhu přípravy regionálních rozvojových strategií se projevil nedostatek zkušeností se spoluprací a dialogem mezi jednotlivými místními samosprávami.
- ▶ Dalším nedostatkem byla nedostatečná zkušenost zprostředkujících subjektů, které musí neustále pracovat na zlepšování vlastní efektivity při implementaci ITI.
- ▶ Chybějící definice funkčních oblastí v národní legislativě.

Z pohledu ŘO ROP Wielkopolska byly nebo jsou **hlavní bariéry implementace ITI** následující:

- ▶ ITI jako nástroj je vnímán jako užitečný, ale ITI by neměl zastávat roli zprostředkujícího subjektu. Zároveň by ITI nemělo být součástí výběru projektů, pouze by měl vyjádřit svoje stanovisko k souladu projektu s regionální rozvojovou strategií. Partnerství na regionální úrovni v podobě ITI by se měly soustředit na budování konsenzu, nikoliv na rozdělování finanční alokace. Navíc ITI jako zprostředkující subjekt nemá dostatečné zkušenosti s touto rolí.
- ▶ Problémy způsoboval také fakt, že ITI asociace se domnívala, že si ŘO mohl vytvořit operační program dle svých představ a neznala omezení plynoucí z legislativy, z evropské i národní úrovně (např. ŘO byl kritizován, že na silniční infrastrukturu může jít pouze 15 % alokace ROP). Naopak z pohledu ŘO měly ITI dostatek flexibility při alokaci finančních prostředků, ty však ne vždy byly dostatečně spokojené (přičemž někdy převažoval přístup co nejvíce peněz pro každou jednotlivou samosprávu, což však neznamená jejich efektivní využití z pohledu dané funkční oblasti).
- ▶ Další bariéry úspěšné implementace ITI jsou vnímány jako obecné (celonárodní) – způsob financování místních samospráv, daňový systém, kultura spolupráce, problémy spojené s investováním veřejných prostředků.

Z pohledu města Krakov byly nebo jsou hlavní faktory úspěšnosti nebo **naopak bariéry implementace ITI** následující:

- ▶ Klíčovým faktorem úspěšné implementace ITI jsou vztahy mezi starosty jednotlivých měst a obcí. V případě existence problémů v komunikaci, nesouladu či špatných osobních vztahů je toto samozřejmě hlavní bariérou. Partnerství měst a obcí by mělo být budováno prostřednictvím společných aktivit přispívajících k integraci. ITI by mělo být nástrojem pro řešení společných problémů v daném území, nikoliv seznam priorit a přání jednotlivých samospráv. Také z tohoto důvodu je klíčové stavět rozvojové strategie na datech, nikoliv na „přáních“. Partnerství by měla mít danou strukturu a potenciál pro svůj rozvoj, měla by definovat společnou vizi rozvoje odsouhlasenou všemi zúčastněnými samosprávami.
- ▶ Partnerství zformované v rámci ITI by nemělo být vedeno jedním z členů – problémem tak je například, pokud je hlavním lídrem ITI regionální metropole. Jednotlivé samosprávy mají silnou autonomii, proto je třeba vytvořit instituci, která bude zastupovat všechny zúčastněné strany společně. ITI musí zohlednit odlišené potřeby jednotlivých samospráv, partnerství má sloužit všem a mělo by zprostředkovat spolupráci mezi jednotlivými samosprávami.
- ▶ Začátek celého procesu byl velmi náročný. Jednotlivé samosprávy neměly zkušenosti se zapojením do partnerství a vzájemnou spoluprací, to se musely naučit, stejně jako ochotu ke kompromisům. Samotná možnost využít ESIF ale byla silnou motivací pro nastavení spolupráce. Nicméně ve chvíli, kdy ITI asociace začala definovat svoji strategii a priority, operační program již byl hotový, včetně stanovení priorit.



- ▶ Zásadní jsou kompetence pro facilitaci spolupráce mezi samosprávami. Tyto kompetence nejsou definovány, stejně jako nejsou definovány standardy a pokyny pro spolupráci. Bylo by dobré mít možnost navštívit seminář o pracovních metodách takových organizací (zahrnující mimo jiné aspekty psychologie a řízení vztahů apod.). Je důležité definovat, jak by takové sdružení samospráv mělo fungovat a také by měla být definována jejich podpora (např. v rozvoji a řízení kompetencí; ze strany Ministerstva investic a rozvoje jsou poskytovány v rámci technické asistence prostředky na provoz ITI asociací, nicméně chybí právě tolik potřebná odborná podpora). V našem případě se sdružení celkem čtrnácti relativně velkých samosprávných celků musí umět vytvářet společná stanoviska a rozhodnutí, umění dojít ke shodě je klíčové a z tohoto pohledu jsou schopnosti ITI asociace jako mediátora zásadní pro úspěšnou spolupráci.

To vytváří i nerovnováhu. ITI asociace nemají dostatečné zkušenosti a odbornost, naproti tomu úřad vojvodství (řídicí orgán) má k dispozici zejména útvary pro územní plánování s odborným zázemím. ITI asociace pak jsou do jisté míry závislé na odbornosti a pomoci ze strany ŘO.

3.3.2. Závěry a doporučení

Dle závěrů průběžné evaluace Hodnocení systému realizace ITI (Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT) jsou **hlavní závěry a doporučení následující**:

- ▶ Mezi nejdůležitější zjištění patří pozitivní efekt nástroje ITI při aktivaci řady vztahů mezi partnery v rámci asociací ITI, které předtím neexistovaly nebo nebyly aktivní. V rámci aktivace vztahů docházelo a dochází k prohlubování integrace, budování důvěry mezi partnery, snížení zbytečné konkurence a soutěže, vymezení a pokus o řešení společných problémů a odstranění obav o zcela dominantní pozici hlavních měst vojvodství.
- ▶ Rovněž stojí za to zdůraznit, že účinnost rozhodovacího procesu při provádění politiky soudržnosti je zvýšena, protože dialog mezi partnery byl nutný k vytvoření společného postoje, což umožnilo výměnu informací, sdílení znalostí a zkušeností.
- ▶ Na základě těchto závěrů bylo formulováno strategické doporučení pokračovat v podpoře funkčních oblastí, konsolidovat získané přínosy z implementace nástroje ITI a zajistit podporu ústředních orgánů celému konceptu řízení metropolí.
- ▶ Koordinace a spolupráce v rámci ITI snižuje nejistotu při podávání projektů a vede také k jejich vyšší míře úspěšnosti. Studie poukázala na nízkou míru soutěže mezi jednotlivými partnerstvími budujícími vlastní spolupráci – tento závěr by měl vést ke změně celého motivačního systému v tom smyslu, že by měla být zvýšena soutěž o finanční alokace mezi jednotlivými funkčními oblastmi, což by zvýšilo tlak na jejich úspěšnou a efektivní spolupráci (např. v podobě stanovení minimálních kritérií při řešení klíčových problémů městských funkčních oblastí, jimiž jsou územní plánování a efektivní veřejná hromadná doprava).
- ▶ Dále je ve studii obsaženo doporučení rozšířit roli a působnost zprostředkujících subjektů, a to v návaznosti na zjištěný pozitivní přínos zprostředkujících subjektů na úspěšnou implementaci ITI. Cílem tohoto doporučení je také přispět k vybudování dostatečné institucionální základny ITI asociací, což přispěje ke kvalitě jejich činnosti a řízení ITI asociace. Vzhledem k potenciálu a pozitivním přínosům kvalitně fungujících ITI asociací by v budoucnu měly být více finančně podpořeny ITI asociace fungující jako sdružení, přičemž i nadále bude umožněno fungování ITI asociací v měkčí formě založené na vzájemné dohodě.
- ▶ Způsob a výsledek stanovení (delimitace) funkčních oblastí byl vyhodnocen kladně, a to i vzhledem k faktu, že byl až na výjimky pozitivně přijat ze strany dotčených aktérů. Zároveň však bylo doporučeno pro další programové období vyhodnotit na základě indikátorů rozvoj stávajících území a provést novou podkladovou analýzu (založenou i na kvalitativním hodnocení) pro případné úpravy v delimitaci území.



- ▶ Nesoutěžní mód byl vyhodnocen jako efektivnější způsob výběru projektů, zároveň bylo doporučeno realizovat „strategické posouzení“ (hodnocení souladu projektu s rozvojovou strategií) až na závěr celého procesu hodnocení.
- ▶ Jak vyplývá z analýz, v případě mnoha projektů bylo nebo bude dosaženo stejného účinku, jako v případě provádění těchto opatření jednotlivě a nikoliv v rámci nástroje ITI. Je však třeba si uvědomit, že celý způsob implementace ITI je nový stejně jako vytvořená partnerství.
- ▶ Stávající tematické zaměření ITI bylo vyhodnoceno jako odpovídající potřebám a výzvám funkčních oblastí (a to i přesto, že rozsah intervencí v rámci ITI asociací byl většinou definován až po definování rozsahu intervencí v rámci regionálních operačních programů, to znamená, že možnost výběru zaměření intervencí byl pro ITI asociace do jisté míry omezený).
- ▶ Možnost externího financování (z ESIF) rozvojových potřeb byl klíčovým motivačním prvkem pro nastavení účinné spolupráce v rámci partnerství. Tato spolupráce byla nejintenzivnější zejména v průběhu přípravy rozvojových strategií a prioritizace potřeb.

V budoucím programovém období by:

- ▶ měly být zprostředkující subjekty / ITI asociace zahrnuty do procesu přípravy operačních programů (v současném období nebyly zapojeny dostatečně);
- ▶ mělo být povinné zpracovat akční plány rozvojových oblastí, přičemž realizace projektů by musela být v souladu s těmito plány – to by mělo zajistit větší účast místních samospráv v implementaci projektů a jejich zvýšenou odpovědnost za definované priority;
- ▶ mohla vzniknout tzv. kancelář funkčních oblastí, která by pomáhala s implementací klíčových zásad a principů ITI nástroje a pomáhala řešit problémy, které jsou společné pro všechny funkční oblasti (případně včetně znalostního centra a analytického centra);
- ▶ mělo být zlepšeno řízení lidských zdrojů v rámci ITI asociací s cílem zajistit větší stabilitu, zlepšit pracovní podmínky a rozvoj jejich kompetencí s cílem zlepšit fungování ITI asociací.
- ▶ Jedním z možných řešení pro budoucí programové období bylo zmíněno vytvoření zvláštního operačního programu pro funkční oblasti

Ve studii „Integrated territorial development: new instruments – new results?“, zpracované European Policies Research Centre Delft a vydané v červnu 2018, jsou uvedeny další **bariéry úspěšné implementace**:

- ▶ V některých regionálních operačních programech, respektive v některých funkčních oblastech je nutné rozšířit územní partnerství. Partneri zejména vně veřejné správy (např. neziskové organizace, univerzity, soukromý sektor) by měly být daleko více zapojeny do partnerství.
- ▶ V některých oblastech se významně změnila dynamika ve vztahu mezi regionální metropolí menšími obcemi jí obklopující. Omezená spolupráce mezi městem a okolními oblastmi byla tradičně překážkou strategického rozvoje a využívání finančních prostředků EU v regionu. Kombinace finančních pobídek, požadavky související s ITI a rostoucí povědomí o strategických přínosech však přinesla novou dynamiku do spolupráce. Stejně tak se postupně zlepšila spolupráce mezi jednotlivými ITI a ŘO (zejména nabytím potřebných zkušeností a znalostí).
- ▶ Zejména pro menší venkovské samosprávy jsou administrativní postupy hlavní bariérou jejich úspěšného zapojení do ITI.
- ▶ Vzniklé asociace sice v současném období mají těžkosti s implementací ITI, získávají ale zkušenosti a know-how, vytváří si potřebné struktury a postupy a do budoucna tak mohou být klíčovým faktorem pro úspěšný rozvoj daných funkčních oblastí v období po roce 2020.



3.4. Jak neefektivněji nastavit územní dimenzi, aby nedošlo k zbytečnému administrativnímu zatížení aktérů implementační struktury ani příjemců a zároveň došlo k transparentnímu čerpání?

Jak nastavit implementaci integrovaných nástrojů, aby byla jednoduchá (respektive co nejjednodušší) a zároveň transparentní? Jde o jednoduchost a transparentnost i ze strany občana / žadatele, územních samospráv i ŘO. Jak nastavit vztah ŘO / ZS / územní samosprávy (MAS, ITI) – napojení na IT systémy, zajištění auditní stopy apod.?

Ze závěrečné zprávy z Hodnocení implementačního systému Regionálního operačního programu Podleského vojvodství pro roky 2014-2020 vyplývají následující závěry týkající se efektivity implementace CLLD. Konkrétně bylo **vyhodnoceno jako potřebné**:

- ▶ Jasnější a detailnější nastavení metodických postupů implementace CLLD ze strany Ministerstva investic a rozvoje.
- ▶ Detailnější legislativa a předpisy týkající se CLLD a sladění metodik a postupů mezi jednotlivými fondy a programy (EZFRV vs. EFRR a ESF, respektive Program rozvoje venkova vs. regionální operační programy).
- ▶ Srozumitelnější metodické příručky a také komunikace ze strany ŘO, zjednodušení některých postupů (zejména v oblasti hodnocení projektových žádostí a kontroly projektů) a sladění kompetencí různých oddělení v rámci ŘO, a to s cílem zjednodušit a zrychlit administrativní postupy.
- ▶ Detailněji specifikovat úkoly a zodpovědnosti MAS, například v procesu hodnocení projektových žádostí.
- ▶ Zajištění dostatečného vzdělávání zástupců MAS (jak zaměstnanců, tak jejich vrcholných představitelů).
- ▶ Podpora činnosti sítě MAS ve vojvodství Podlesko, která je mj. zdroje dobré praxe pro jednotlivé členské MAS.
- ▶ Zvýšit komunikaci a práci s MAS ze strany ŘO, a to v oblasti realizace různých setkání, seminářů a konzultací (oproti stávajícímu stavu zejména zvýšit zapojení pracovníků odpovědných za ESF).

Ze stručného hodnocení multifondové implementace CLLD postavené na dotazníkovém šetření mezi zástupci MAS realizovaného ELARD (The European LEADER Association for Rural Development) na podzim 2017 vyplynulo, že by efektivitě implementace CLLD pomohla zejména větší nezávislost MAS na institucích veřejné správy, včetně ŘO. MAS jako takové by měly mít povahu nezávislých místních rozvojových agentur, které podněcují aktivitu v místě a pomáhají vytváření sítě místních aktérů (na rozdíl od dnešního stavu, kdy jsou vnímány spíše jako prostředek pro získání finančních prostředků).

Z pohledu Ministerstva investic a rozvoje by efektivitě implementace územní dimenze pomohlo snížení formálnosti některých postupů. Konkrétně z pohledu ministerstva není nutné zahrnovat ITI asociace do procesu výběru projektů, protože to celý proces hodnocení prodlužuje. V současnosti se ITI asociace vyjadřují k souladu projektu s rozvojovou strategií. Pokud však jsou strategie dobře formulované a v budoucnu by obsahovaly **přesnější vymezení konkrétních projektů, tak by zkušené řídicí orgány celý proces hodnocení zvládly bez zapojení dalšího subjektu, tj. ITI asociace**. ITI asociace by se pak mohla zapojit spíše do monitorování realizace projektů.

Dalším zjednodušením by bylo zaměření ITI na menší počet prioritních cílů. V současném programovém období vlivem okolností nebylo dostatek času pro ITI asociace lépe přizpůsobit priority definované v rozvojové strategii a operačním programu svým skutečným potřebám.

Jednodušší z pohledu administrace se ukázal výběr projektů prostřednictvím otevřených soutěží. Ty jsou preferovány zejména ve větších ITI asociacích, kde je jednodušší vybrat v rámci soutěže více projektů a tím rozdělit větší část alokace ITI.



Z pohledu některých ITI asociací by implementaci územní dimenze pomohla větší flexibilita, respektive menší rigidita. Některé ITI asociace si definovaly ve svých rozvojových strategiích priority a potřeby, které se však následně ukázaly jako nerealizovatelné v rámci ESIF.

Z pohledu **ŘO ROP Wielkopolska** by efektivitě zásadně pomohlo nezřizování zprostředkujících subjektů, kdy ITI by mohly mít postavení například „privilegovaného“ příjemce. Pro budoucí úspěšnou implementaci územní dimenze je důležitá shoda na postavení ITI mezi všemi zúčastněnými stranami a také adekvátní zapojení všech do přípravy samotného programu. Tím by také měla být využita silná stránka ITI asociace – její kompetentní a silné analytické centrum.

Z pohledu **města Krakov** by úspěšné implementaci územního principu pomohlo, kdyby byla nastavena zvláštní finanční motivace pro spolupracující místní samosprávy. Ty by tak mohly dostat další část finanční alokace pro realizaci společných projektů. Dále by měl být změněn způsob výběru projektů – soutěže a výběr by měly být realizovány na úrovni ITI asociací a ŘO by do něj neměl výrazněji zasahovat. V případě shody na projektech v rámci ITI asociace by soutěž nemusela být realizována. Rolí ŘO by tak mělo být zejména kontrola uznatelnosti nákladů. Zároveň by efektivitě implementace pomohlo, kdyby byly centrálně z úrovně Ministerstva investic a rozvoje definovány parametry a standardy spolupráce mezi ITI a ŘO. V současnosti existuje v rámci šestnácti operačních programů šestnáct různých postupů, pravidel a modelů vztahu ŘO-ITI.

Metropolitní oblasti by na sebe neměly přebírat roli další úrovně samosprávy, ale měly by spíše být spojujícím „síťovým“ prvkem zajišťujícím spolupráci a komunikace mezi jednotlivými stranami. Na úrovni metropolitní oblasti by pak měly být také stanoveny některé standardy při realizaci projektů a rozvojových aktivit, které pak jsou dodržovány ze strany všech zapojených samospráv (např. při výstavbě *Park & Ride* parkovišť by měly být definovány minimální požadavky na tato parkoviště a jednotlivé samosprávy by je v rámci svých projektů měly dodržet).

3.5. Jakým způsobem byly některé prvky územní dimenze včetně IN uplatněny či ukotveny v národní legislativě či v metodickém nastavení ESIF?

V ČR zakotveno zejména v legislativě (paragraf 18 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje) a v metodických pokynech (zejména Metodika využití integrovaných nástrojů). Jak je to řešeno v zahraničí? Jak je role MAS (případně ITI) ukotvena v legislativě? Mají ITI formu zprostředkujícího subjektu, respektive jak je právně zajištěna činnost ITI/MAS při implementaci MAS?

Způsob implementace **CLLD** upravuje zákon o implementaci programu rozvoje venkova 2014-2020 a CLLD, který byl vytvořen společně ministerstvem zemědělství, rozvoje venkova a rybářství a ministerstvem regionálního rozvoje. Tento zákon vzniknul v roce 2015 a na celkem 25 stranách definuje zejména postavení řídicího orgánu a dalších subjektů implementační struktury, poskytování a výplatu podpory a technickou asistenci. Dále způsob implementace CLLD upravují společné metodické příručky (např. příloha 6 ROP - Pravidla pro implementaci nástroje CLLD v rámci Regionálního operačního programu pro Podleské vojvodství na roky 2014-2020).

V oblasti **ITI** neexistuje žádná specifická legislativa. Celou oblast upravuje Dohoda o partnerství, zákon o implementaci EU fondů v Polsku a jednotlivé příručky a metodické pokyny. Právní charakter mají samozřejmě dohody mezi ŘO a ZS, respektive mezi Ministerstvem investic a rozvoje a řídicími orgány a pak mezi řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty.

3.6. Dochází k vyhodnocování dopadů alokací do území (popř. jak je dopad měřen, např. Territorial Impact Assessment pro hodnocení potenciálního územního dopadu projektů/strategií/politik)?

Jak je vyhodnocován dopad realizace IN do území? Jaké jsou případně výsledky těchto evaluací?

Byla zpracována průběžná evaluace Hodnocení systému realizace ITI, která je zatím dostupná pouze v polštině (měla by však být dle zástupců Ministerstva investic a rozvoje přeložena do angličtiny). Některé informace a závěry z uvedené evaluace byly použity při zpracování této případové studie.



Obdobná evaluace hodnotící implementaci CLLD na národní úrovni nebyla identifikována. Na úrovni ROP pak bylo zpracováno Hodnocení implementačního systému Regionálního operačního programu Podleského vojvodství pro roky 2014-2020, které se mimo jiné věnuje také implementaci CLLD a ITI v rámci daného ROP.

Cílem této evaluace byl komplexní zhodnocení systému implementace ITI v Polsku, včetně posouzení toho, zda bylo ITI vhodně nastaveno. Evaluace se také zaměřila na hodnocení postupů a přínosů ITI asociací, role řídicích orgánů a dalších entit zapojených do implementace ITI.

Obecně však lze konstatovat, že evaluace se zaměřila a bude zaměřovat spíše na hodnocení systému a na výsledky intervencí, než na jejich dopady. K tomu neexistuje vhodná metodologie a ani indikátory nastavené v rámci operačních programů k tomu nejsou zcela vhodné. Zároveň nejsou vždy dostupná vhodná data, zejména proto, že neexistují statistiky na úrovni definovaných funkčních území.

Kromě hodnocení zpracovaných na úrovni Ministerstva investic a rozvoje budou realizovány další evaluace na úrovni jednotlivých regionálních operačních programů.

3.7. Jak je řešena územní dimenze mimo integrované nástroje – existuje obdoba českého Národního dokumentu k územní dimenzi?

Jak daná země podporuje územní dimenzi mimo IN? Existuje obdoba Metodické pokyny pro využití integrovaných nástrojů (MPIN) a Národního dokumentu k územní dimenzi (NDÚD)?

Územní dimenze není řešena mimo integrované nástroje. V Polsku existuje obecný dokument zvaný Národní strategie regionálního rozvoje (jeho další aktualizace (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego)). Další aktualizace tohoto dokumentu bude provedena pro období 2020 – 2030, a to včetně návrhu, jak by nástroj ITI měl být zahrnut do dalších strategických dokumentů. Uvedená strategie spolu s Plánem vyváženého rozvoje se také více zaměřuje na města střední velikosti.

Do budoucna by dle studie Hodnocení systému realizace ITI měl vzniknout strategický dokument – Národní politika městských funkčních oblastí, která by stanovila základní prvky a principy jejich fungování a určila směr jejich dalšího rozvoje. Tento dokument by také byl klíčovým pro budoucí řízení ITI instrumentu, přispěl ke stabilizaci postupů a ujasnil další směřování v této oblasti.

3.8. Jaké poznatky již existují o fungování integrovaného přístupu a jeho vyhodnocení oproti standartnímu tematickému přístupu (tedy alokování prostředků skrze klasické operační programy)?

Je aktuální nastavení integrovaných nástrojů (z hlediska nastavení procesů a implementační struktury) vhodné a efektivní (oproti jiným způsobům podpory územní dimenze)?

Způsob alokace finančních prostředků do vybraných území bez používání IN anebo za pomoci kombinace různých nástrojů.

K evaluaci ITI a CLLD viz odpověď na otázku 3.6.

Záměrem tohoto období bylo nastavit územní dimenzi a sektorový přístup tak, aby se vzájemně doplňovaly. Na vyhodnocení úspěšnosti tohoto přístupu je však příliš brzo.

Z pohledu Ministerstva investic a rozvoje se nezdá, že by aktuální nastavení integrovaných nástrojů bylo významněji efektivnější než standartní tematický přístup. Kvůli integrovaným nástrojům je nastaveno mnoho formálních postupů, ale celkový přínos tohoto nástroje se nezdá být tak velký. Jak však vyplývá z vyjádření samotných ITI asociací, toto období bylo zejména „učící“, takže řádné vyhodnocení užitečnosti integrovaných nástrojů by mělo být realizováno až po dalším programovém období.



4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet oslovených institucí

- ▶ 4

Seznam oslovených institucí

- ▶ Ministerstvo investic a rozvoje (4 respondenti)
- ▶ Úřad maršálka vojvodství Wielkopolska
- ▶ Úřad maršálka vojvodství Podlaskiego
- ▶ Město Krakow

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ ELARD short survey on CLLD multi-funds implementation, 2017
- ▶ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT (Hodnocení systému realizace ITI), červen 2018
- ▶ Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (Hodnocení implementačního systému Regionálního operačního programu Podlaského vojvodství pro roky 2014-2020), 2018
- ▶ Programming of the 2014–2020 financial perspective - Partnership Agreement, květen 2014
- ▶ Internetové stránky Regionálního operačního programu Podlaského vojvodství k CLLD - https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/dowiedz_sie_o_instytucjach_w_pro/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc.html
- ▶ Internetové stránky Regionálního operačního programu Podlaského vojvodství k soutěži na výběr místních rozvojových strategií - <https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/wiadomosci/konkurs-na-wybor-strategii-rozwoju.html>
- ▶ Internetové stránky Regionálního operačního programu Kujavsko-pomořanského vojvodství k CLLD - <http://www.mojregion.eu/index.php/rpo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc>
- ▶ REGULAMIN KONKURSU NA WYBÓR STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO KIEROWANEGO PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ (Pravidla pro výběr strategie místního rozvoje), včetně přílohy č. 2 Kritéria pro výběr místních rozvojových strategií