

Univerzita Karlova v Praze
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje



Jan Radoš

AKTIVITA SUBJEKTŮ REGIONÁLNÍHO ROZVOJE
NA PŘÍKLADU PROGRAMU INICIATIVY SPOLEČENSTVÍ
INTERREG IIIA ČESKÁ REPUBLIKA–RAKOUSKO

Activity of Regional Development Actors on the case of Community
Initiative Programme INTERREG IIIA
Czech Republic-Austria

Diplomová práce

Praha 2009

Vedoucí diplomové práce: Doc. RNDr. Jiří Blažek, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracoval samostatně pod vedením doc. RNDr. Jiřího Blažka, Ph.D. s použitím informačních zdrojů a citovanou literaturou uvedenou v seznamu.

V Praze dne 28. dubna 2009

.....

podpis

Poděkování

V první řadě bych rád poděkoval Ing. Lucii Křapové z Ministerstva pro místní rozvoj ČR za vstřícnost a spolupráci při sběru dat z MSSF-Monit. Díky patří také Doc. RNDr. Jiřímu Blažkovi, Ph.D. za věcné připomínky a čas věnovaný konzultacím. V neposlední řadě bych chtěl také poděkovat svému nejbližšímu okolí za citelnou podporu při finalizaci práce, zvláště při zpracování kartografických výstupů.

OBSAH

Seznam tabulek a grafů	6
Seznam obrázků	7
Seznam použitých zkratk	8
Abstrakt	9
ÚVOD	10
1 CÍL PRÁCE A OBECNÝ KONTEXT	12
1.1 Význam a podpora přeshraniční spolupráce	12
1.2 Vývoj spolupráce v česko-rakouském pohraničí	16
1.3 Cíl práce a stanovené hypotézy	18
2 EVALUACE	21
2.1 Definice a obecný kontext	21
2.2 Role evaluace v politice soudržnosti Evropské unie	26
2.2.1 Obecná charakteristika a vývojové trendy	26
2.2.2 Současné přístupy v programovém období 2007–2013	30
2.3 Vytváření evaluační kapacity	32
2.3.1 Strana nabídky	34
2.3.2 Strana poptávky	35
3 METODIKA	37
3.1 Evaluační (výzkumné) otázky	37
3.2 Metodický přístup	38
3.2.1 Analýza dokumentů a sekundárních dat	38
3.2.2 Sběr primárních dat	40
4 HODNOCENÍ CIP INTERREG IIIA ČR-RAKOUSKO	41
4.1 Charakteristika způsobilého území	41
4.2 Charakteristika CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko podle priorit a opatření	45
4.3 Implementační struktura CIP INTERREG IIIA	47
4.4 Typologie projektů podle zaměření a velikosti	51

4.5	Regionální diferenciace aktivity subjektů regionálního rozvoje.....	57
4.5.1	Zkušenost žadatelů z předvstupního programu PHARE CBC	62
4.5.2	Regionální diferenciace realizovaných projektů.....	63
4.5.3	Vertikální versus horizontální geografická poloha	66
4.6	Hodnocení partnerství.....	71
5	ZÁVĚR.....	76
5.1	Implikace pro programové období 2007+	78
	Použité zdroje a literatura.....	79

Seznam tabulek a grafů

Tabulka 1 Hlavní rozdíly mezi střednědobou a průběžnou evaluací.....	31
Tabulka 2 Socioekonomické charakteristiky způsobilých regionů ČR na úrovni NUTS III.....	41
Tabulka 3 Ekonomická výkonnost regionů způsobilého území na úrovni NUTS III.....	43
Tabulka 4 Priority a opatření CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko.....	46
Tabulka 5 Projekty podle priorit a opatření CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko	54
Tabulka 6 Porovnání průměrné finanční náročnosti projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko s průměrem EU v Kč.....	55
Tabulka 7 Závislost mezi zkušeností příjemce a výší získaných veřejných zdrojů.....	62
Tabulka 8 Projekty dle priorit realizované mimo sídlo žadatele	63
Tabulka 9 Jednotlivé fáze zapojení partnerů do realizace projektu.....	72
Graf 1 Rozdělení alokace podle priorit CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko.....	51
Graf 2 Tematická typologie projektů CIP INTERREG IIIA v programovém období 2000–2006 za programy EU	52
Graf 3 Tematická typologie projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko.....	53
Graf 4 a 5 Typologie příjemců podle ekonomicko-právní formy a podílu na celkovém počtu projektů a celkové alokaci veřejných zdrojů.....	57
Graf 6 Obce jako příjemci podle počtu obyvatel.....	60
Graf 7 a 8 Velikostní kategorie sídel příjemců podle počtu projektů a výše čerpaných veřejných zdrojů.....	70
Graf 9 Velikostní kategorie sídel rakouských projektových partnerů	73
Graf 10 Vzdálenost rakouských projektových partnerů od nejbližšího hraničního přechodu	74

Seznam obrázků

Obrázek 1 Území podporovaná programy PHARE CBC a INTERREG IIIA na česko-rakouské hranici	17
Obrázek 2 Vymezení evaluace v kontextu intervenční logiky	22
Obrázek 3 Hlavní evaluační kritéria	24
Obrázek 4 Aktivita jednotlivých typů příjemců podle počtu projektů.....	58
Obrázek 5 Aktivita jednotlivých typů příjemců podle výše čerpaných veřejných zdrojů	59
Obrázek 6 Regionální diferenciací projektů podle sídla příjemce	65
Obrázek 7 Regionální diferenciací projektů podle místa realizace.....	66
Obrázek 8 Regionální diferenciací projektů podle sídla žadatele na úrovni okresů	68
Obrázek 9 Regionální diferenciací projektů podle místa realizace na úrovni okresů	68
Obrázek 10 Regionální diferenciací alokovaných veřejných zdrojů podle sídla příjemce	69
Obrázek 11 Regionální diferenciací alokovaných veřejných zdrojů podle místa realizace projektu	69
Obrázek 12 Regionální diferenciací intenzity spolupráce partnerů	74

Seznam použitých zkratk

CBC	Přeshraniční spolupráce (Cross Border Co-operation)
CIP	Program Iniciativy Společenství (Community Initiative Programme)
CRR ČR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
ČSÚ	Český statistický úřad
DG REGIO	Generální ředitelství pro regionální politiku
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund)
ESPON	Evropská monitorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost (European Spatial Planning Observation Network)
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
HSS	Hospodářská a sociální soudržnost
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MSSF-Monit	Monitorovací systém strukturálních fondů Monit
NOK	Národní orgán pro koordinaci, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NNO	Nestátní neziskové organizace
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OP	Operační program
RIS	Regionální informační systém
RPS	Rámec podpory Společenství
S-RR	Sekretariát Regionální rady

Abstrakt

Radoš, J. (2009): Aktivita subjektů regionálního rozvoje na příkladu Programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA Česká republika–Rakousko. KSGRR PŘF UK, Praha, 84 s.

Předkládaná práce se zaměřuje na regionální diferenciaci aktérů lokálního a regionálního rozvoje a na výsledky jejich aktivit. Analýza byla provedena na příkladu Programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA Česká republika-Rakousko realizovaným v programovém období 2004–2006 na území České republiky. Provedená analýza je zasazena do kontextu evaluace politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie. Hlavním zdrojem dat pro analýzu jsou výstupní sestavy z monitorovacího systému strukturálních fondů Monit. Součástí analýzy je hodnocení regionální diferenciaci subjektů regionálního rozvoje podle jejich sídla a podle místa realizovaných projektů. Zvláštní pozornost je věnována tematické typologii projektů, i zapojení rakouských partnerů do projektů realizovaných na území Jihočeského kraje, kraje Vysočina a Jihomoravského kraje. V závěru práce jsou identifikovány faktory ovlivňující regionální diferenciaci aktivit subjektů regionálního rozvoje.

Klíčová slova: aktéři regionálního rozvoje, INTERREG IIIA, přeshraniční spolupráce, evaluace

Abstract

Radoš, J. (2009): Activity of Regional Development Actors on the case of Community Initiative Programme INTERREG IIIA Czech Republic–Austria. KSGRR PŘF UK, Praha, 84 p.

The thesis submitted focuses on regional differentiation of local and regional development actors and on results of their activities. The analysis has been conducted on the case of Community Initiative Programme INTERREG IIIA Czech Republic – Austria implemented in 2004-2006 programming period on the Czech territory. The analysis provided is set in context of European Union Economic and Social Cohesion Policy evaluation. Essential sources of data for the analysis are the outputs from Monitoring system of Structural Funds-MONIT. Integral part of the analysis is evaluation of regional differentiation of regional development actors following their place of projects realized. Thematic typology of projects and involvement of Austrian partners in projects realized on territory of Regions of South Bohemia, Vysočina and South Moravia have been addressed. Final part of the thesis identifies factors influencing regional differentiation of activities of regional development actors.

Keywords: Regional development actors, INTERREG IIIA, cross-border cooperation, evaluation

ÚVOD

Vstupem do Evropské unie se Česká republika začala významně podílet na realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, jež znamenala pro jednotlivé subjekty nebyvalou příležitost se podílet aktivněji na lokálním a regionálním rozvoji.

Současným trendem směřování politiky hospodářské a sociální soudržnosti je vzrůstající důraz na propojování evropských regionů prostřednictvím programů přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce, jež má vést k naplňování konceptu teritoriální soudržnosti. Zvláště přeshraniční spolupráce hraje významnou roli v integračním procesu příhraničních regionů a přispívá tak k aktivní participaci subjektů na národní i mezinárodní úrovni.

Již v předvstupním období se Česká republika zapojila do programu přeshraniční spolupráce PHARE CBC, který byl po přijetí do EU harmonizován s Programy Iniciativy Společenství INTERREG IIIA pro zkrácené programové období 2004–2006.

V současném programovém období 2007–2013 role přeshraniční spolupráce vzrostla, byl ustanoven samostatný Cíl. Jednotlivé programy přeshraniční spolupráce byly upraveny a několikanásobně navýšeny jejich finanční alokace.

V současné době prvního pololetí roku 2009 probíhá proces ukončování operačních programů 2004–2006. Evropská komise i výkonné Řídící orgány provádějí evaluace cílené na zhodnocení výsledků a dopadů daných programů. Zvýšená pozornost je věnována klíčovým aktérům zapojených do realizace programů a výsledkům jejich aktivity, jež poskytují zpětnou vazbu správcům programů a generují implikace pro intervence realizované v budoucnosti.

Předkládaná diplomová práce reaguje na výše uvedenou situaci, a klade si za cíl analyzovat aktivitu subjektů lokálního a regionálního rozvoje s důrazem na jejich regionální diferenciaci na vybraném Programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA realizovaným v česko-rakouském pohraničí. Součástí prováděné analýzy je i hodnocení zapojení rakouských partnerů do realizovaných aktivit, jež bylo jednou z podmínek získání prostředků se zřetelem na regionální dimenzi partnerství.

Struktura diplomové práce odpovídá představené logice. Úvodní části jsou věnovány charakteristice a principům přeshraniční spolupráce s důrazem na programy přeshraniční spolupráce PHARE CBC a INTERREG IIIA. Samostatná kapitola

(Kapitola 2) je věnována v teoretické části věnována otázkám evaluace, roli hodnocení v politice soudržnosti EU a také otázkám vytváření evaluační kapacity. Evaluační metody práce v oblasti sběru, zpracování a analyzování dat, použité v dané analýze jsou prezentovány v metodické kapitole (Kapitole 3). Je podstatné podotknout, že uvedené metody a techniky jsou používány při závěrečné evaluaci regionálně cílených programů, z tohoto důvodu je tomuto tématu věnována samostatná kapitola v teoretické části.

Kapitola 4 přináší charakteristiku vybraného programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA pro Českou republiku a Rakousko včetně typologie projektů a regionální diferenciací subjektů regionálního rozvoje. Závěrečná kapitola (Kapitola 5) shrnuje zjištění a implikuje doporučení pro současné programové období 2007–2013.

1 CÍL PRÁCE A OBECNÝ KONTEXT

1.1 Význam a podpora přeshraniční spolupráce

Hraniční regiony hrají v integračním procesu specifickou úlohu. Ve vývoji EU jsou hranice mezi členskými zeměmi v přeneseném smyslu jednak „jizvami“ mezi sousedními státy, ale zároveň také „švy“ spojující sousedy, které umožňují srůstání Evropy (Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004).

Počátky přeshraniční spolupráce v Evropě, respektive její příčinu hledíme v utváření národních států, nahrazujících do té doby existující mozaiku drobných státních útvarů, připomínající záplatovaný koberec (Malchus 1996 in Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004). Efekty bariéry, periferie a odcizení přinášely různým aktérům ve zmíněných oblastech znevýhodnění a problémy. Proto již od padesátých let minulého století začaly na hranicích vznikat iniciativy na podporu přeshraničních regionů a jejich dalšího rozvoje s cílem překonání historických bariér, řešení problému s okrajovou polohou a zvýšení životní úrovně. Bylo však naprosto zřejmé, že nebude možné dosáhnout stanovených cílů odděleně na obou stranách hranice, a proto začalo zakládání přeshraničních sdružení obcí jako základ přeshraniční spolupráce ve specifických oblastech společného zájmu sousedních zemí (Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004).

Původně byla přeshraniční spolupráce zaměřena na relativně dílčí specifické oblasti, podmíněné blízkostí státní hranice, jako např. řešení dopravní infrastruktury, situace na trhu práce nebo kulturní spolupráce. Až později se objevila potřeba přistupovat k rozvoji integrovaně a postupně (Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004). Navíc v době komunismu nebyly v zemích střední a východní Evropy vytvořeny formální struktury, které by se decentralizovaně podílely na rozvoji pohraničí (Turnock 2002).

Po pádu „železné opony“ a zavedení demokratických principů do státní správy a samosprávy vzrostla aktivita subjektů na lokální a regionální úrovni (přístup zdola), a tím jim byly vytvořeny podmínky pro participaci na rozvoji území.

Předpokladem úspěšné přeshraniční spolupráce je všeobecné přijetí základních principů. Mezi nejdůležitější patří princip partnerství. Jak uvádí Wilam (2003), princip partnerství zahrnuje dva prvky: vertikální partnerství a partnerství horizontální.

Vertikální partnerství je vázáno na vztah mezi úrovní EU a národní úrovní a (často nově vytvořenou) regionální a místní úrovní. Vertikální partnerství vytvořené za tímto účelem by mělo přistupovat ke stávajícím strukturám a plnit komplementární funkci a nemělo by s nimi soutěžit.

Druhá forma, horizontální partnerství, se váže na vztah mezi partnery po obou stranách hranice. Tento princip je založen na paritě obou partnerů bez ohledu na geografickou či hospodářskou velikost země ani na jiné parametry jako je třeba počet obyvatel. Má-li být vytvořen tento typ horizontálního partnerství, musí být překonána řada překážek, které se týkají rozdílů ve správě, kompetencích a finančních zdrojích.

Zkušenost ukazuje, že přeshraniční spolupráce je nejúspěšnější v oblastech, kde iniciativu převezmou regionální a místní činitelé. Tento přístup zdola nahoru k uznání principů vertikálního a horizontálního partnerství umožňuje spolupráci na základě principu subsidiarity. V tomto kontextu také subsidiarita znamená posilování regionální a místní úrovně delegováním kompetencí na nejnížší možnou správní úroveň. Kompetence regionální a místní správy, které má při plnění úkolů na mezinárodní, tj. přeshraniční úrovni, by měly být podobné jako kompetence, které jim byly svěřené na úrovni národní (Wilam 2003).

Nejkomplexněji byly definovány principy přeshraniční spolupráce Sdružením evropských příhraničních regionů (AEBR 2001):

- § Partnerství, které zahrnuje vertikální a horizontální partnerství – vertikální partnerství znamenající zahrnutí národní, regionální i místní úrovně na obou stranách hranice a horizontální partnerství, tedy partnerství mezi subjekty z obou příhraničních regionů.
- § Subsidiarita, která představuje delegování kompetencí v určité oblasti na co nejnížší institucionální úroveň (regionální a místní), jelikož tyto úrovně mají v daném místě nejlepší podmínky pro výkon těchto kompetencí (nejvhodnější správní instituce pro přeshraniční spolupráci jsou regionální a místní).
- § Existence společné přeshraniční rozvojové koncepce nebo programu, jejichž hlavním cílem je vytváření podmínek k budování společného rozvoje a překonávání určité myšlenkové izolovanosti.

§ Společné struktury na regionální/místní úrovni (euroregiony) a vlastní finanční zdroje.

Významným nástrojem pro rozvoj přeshraniční spolupráce EU byl program PHARE CBC. Podporuje příhraniční spolupráci se sousedními státy v příhraničních regionech České republiky. Základním cílem programu bylo potlačit negativní vliv hranice na životní podmínky obyvatel v příhraničních regionech, prohloubit vzájemnou spolupráci lidí a vytvořit srovnatelné výchozí podmínky pro další rozvoj území na obou stranách hranice.

Hlavními cíli programu byla podpora hospodářského rozvoje příhraničních regionů a posilování konkurenceschopnosti českých podniků, překonávání problémů zatěžujících regiony na obou stranách hranice (znečišťování životního prostředí, nedostatečná infrastruktura), zvyšování životní úrovně obyvatel a prohlubování spolupráce mezi občany hraničních regionů.

Program PHARE CBC podporoval projekty dvojího typu. Podílel se na financování velkých investičních projektů, zaměřených na rozvoj infrastruktury (cca 2 mil. € na 1 projekt), které mají prokazatelný přeshraniční efekt a prostřednictvím tzv. Fondu malých projektů podporoval menší projekty, typu „people-to-people“. Tyto projekty byly menšího rozsahu (cca 1000–50000 €) a vyznačovaly se neinvestičním charakterem se zaměřením na realizaci společenských setkání a různých kulturních akcí (CRR ČR 2008).

Na začátku programovacího období byl na rakouské straně realizován program Iniciativy INTERREG IIIA a na české straně PHARE CBC, který byl po vstupu ČR do EU nahrazen Iniciativou INTERREG IIIA. Ve skutečnosti začal proces přibližování programu PHARE CBC k Iniciativě INTERREG už rokem 2000. Od tohoto období existoval pouze jeden programový dokument, který obsahově a do značné míry i procedurálně shodně vymezil oblasti a podmínky pro přeshraniční spolupráci.

Od zahájení iniciativy PHARE CBC v roce 1994, která vznikla pro nečlenské země EU jako protějšek Iniciativy INTERREG.

V přechodném období vyvstala nutnost posílit harmonizaci programů na obou stranách hranice PHARE CBC a Iniciativa Společenství INTERREG IIIA. Mezi problematické oblasti uved' me:

- § Iniciativa Společenství INTERREG má pevně zajištěné finanční prostředky z fondů EU po celou dobu trvání programu, zatímco u programu PHARE CBC byly oznámeny pouze rámcové návrhy. Navíc v programové období PHARE CBC bylo odlišné a nebylo možné harmonizovat společné projekty
- § Iniciativa Společenství INTERREG je schvalována na celé programové období, programy PHARE CBC vyžadovaly každoroční schvalování
- § Jednotlivé projekty Iniciativy Společenství INTERREG Evropská komise schvalovat nemusí, zatímco projekty PHARE CBC byly Evropské komisi předkládány pro předběžné schválení
- § Na projekty Iniciativy Společenství INTERREG se nevztahovala žádná omezení velikosti, ale projekty PHARE CBC musely čerpat minimálně 2 mil. eur (s výjimkou fondů malých projektů)

Tyto rozdíly znesnadňovaly sjednocení obou stran při implementaci programů, a proto vznikl zájem oba programy harmonizovat.

Cíl Iniciativa Společenství INTERREG III byl definován Sdělením Komise členskými státy ze dne 2. září 2004, kterým se stanoví obecné zásady pro iniciativu Společenství týkající se celoevropské spolupráce s cílem podporovat harmonický a vyvážený rozvoj evropského území INTERREG III s hlavním obecným cílem „*Obecným cílem iniciativ INTERREG bylo a zůstává, aby hranice jednotlivých států nebyly překážkou vyváženého rozvoje a integrace evropského území. Izolace hraničních oblastí má dvojí charakter: na jedné straně přítomnost hranic od sebe odděluje příhraniční obce ekonomicky, společensky a kulturně a brání souvislému řízení ekosystémů; na druhé straně jsou hraniční oblasti v rámci vnitrostátní politiky často přehlíženy, což vede k tomu, že jejich ekonomika má tendenci stát se okrajovou v rámci státních hranic...*“ (Evropská komise 2004).

Programy Iniciativy INTERREG IIIA byly vyhlášeny v průběhu roku 2004 a navazují na programy přeshraniční spolupráce (PHARE CBC), které se v Česku začaly rozbíhat již od roku 1994. Iniciativa INTERREG IIIA je v Česku realizována prostřednictvím pěti samostatných programů: česko-bavorský, česko-polský, česko-rakouský, česko-saský a česko-slovenský program. Dotační území samostatných programů pokrývá území všech krajů s výjimkou Prahy a Středočeského kraje.

Česká republika získala 60,9 mil. € (cca 67 mil. € – navýšeno o inflaci). Ročně tedy cca 20 mil. € resp. cca 22 mil. €

Na větev A¹ – podporu menších projektů přeshraniční spolupráce se sousedními zeměmi na období 2004 - 2006 - chce Česká republika alokovat 80 % celkové částky, což je asi 48,8 mil. € Tyto finanční prostředky byly rozděleny na pět příhraničních oblastí (v rámci SRN existují oddělené programy pro Svobodný stát Bavorsko a Svobodný stát Sasko), a to takto (CRR ČR 2008):

- § pro česko-polské příhraničí 16,5 mil. €
- § pro česko-rakouské 11,0 mil. €
- § pro česko-saské 9,9 mil. €
- § pro česko-bavorské 8,6 mil. €
- § pro česko-slovenské příhraničí 9,0 mil. €

1.2 Vývoj spolupráce v česko-rakouském pohraničí

V česko-rakouském pohraničí díky desítkám let dlouhé izolace probíhal vývoj na obou stranách hranice odděleně. Po pádu „železné opony“ v roce 1989 se však otevřely nové možnosti pro rozvoj přeshraniční spolupráci v této oblasti.

Podle Havlíčka (2002) lze obecně rozdělit přeshraniční spolupráci do třech fází. První fáze mezi roky 1989–1992 byla spontánní a téměř neorganizovaná. Došlo k navázání přeshraničních kontaktů, a to především na úrovni lokální mezi jednotlivými obcemi. Do roku 1995 na úrovni regionální vznikly výbory pro přeshraniční spolupráci a tzv. euroregiony jako jedna z prvních institucionalizovaných forem přeshraniční spolupráce.

V roce 1995 Rakousko vstoupilo do Evropské unie a aktivně se zapojilo do Iniciativy Společenství INTERREG.

V realizační fázi programu připadající na léta 1995 až 1999 disponovala rakouská strana v rámci programu INTERREG IIA prostředky v celkové výši 12,5 mil. € (z toho 4,7 mil. € ze zdrojů EU a 7,8 mil. € z národních zdrojů); na české straně tomu odpovídaly prostředky v celkovém objemu 46,4 mil. € (z toho 32,3 mil. € z prostředků

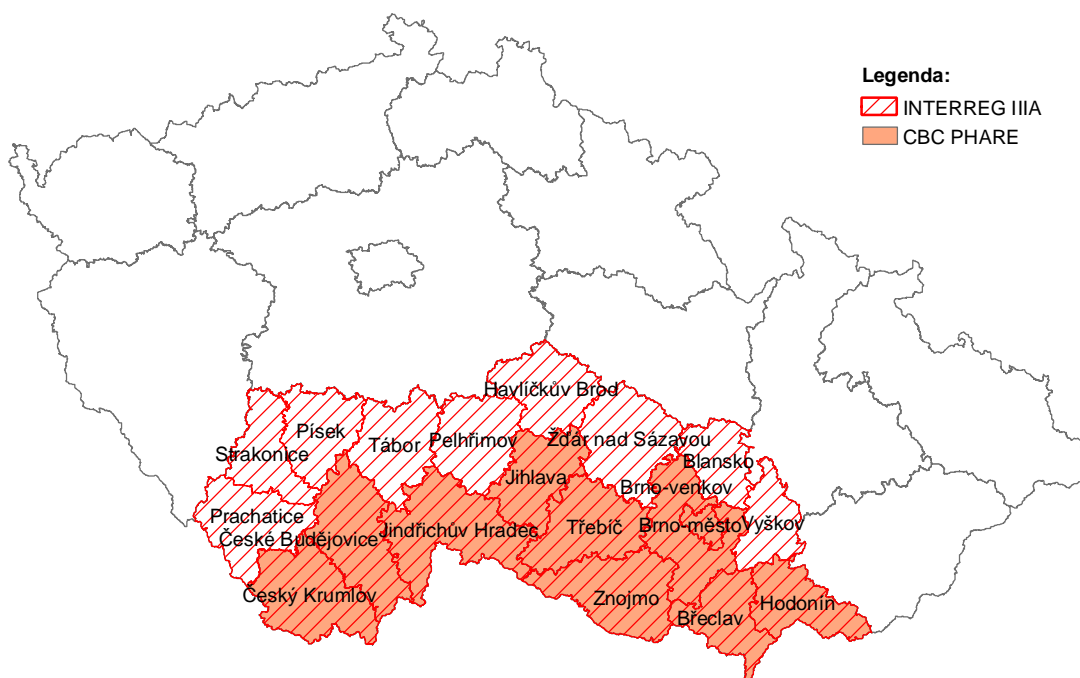
¹ Kromě větve A, byly dále v České republice realizovány v programovém období 2004–2006 programy INTERREG IIIB na podporu mezinárodní spolupráce a INTERREG IIIC na podporu meziregionální spolupráce.

EU a 14,1 mil. € z národních zdrojů). Konkrétní spolupráce rakouských spolkových zemí se sousedními českými příhraničními regiony byla zaměřena na budování potřebných kooperačních struktur a na ověřování možností praktické realizace jednotlivých projektů (CRR ČR 2008).

Program INTERREG IIA pro Českou republiku a Rakousko na léta 1995–1999 byl realizován v pěti prioritách:

1. Infrastruktura zásobování
2. Hospodářství, cestovní ruch, spolupráce v sociální a kulturní oblasti
3. Zemědělství a lesnictví
4. Lidské zdroje
5. Územní plánování a regionální politika

Obrázek 1 Území podporovaná programy PHARE CBC a INTERREG IIIA na česko-rakouské hranici



Zdroj: CRR ČR 2008, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Přestože realizace projektů spadajících do těchto programů neprobíhala na základě předem vytvořené přeshraniční strategie rozvoje společného příhraničního regionu, vykazovaly uskutečněné projekty jako celek vysokou míru pozitivních přeshraničních efektů, takže je lze celkově pokládat za účinný příspěvek k rozvoji příhraničí

a k posílení vzájemné spolupráce. Na tomto výsledku se podílely především následující faktory: úzká koordinace převážné části záměrů už v přípravné fázi; kvalitní a nepřetržitá spolupráce v rámci činnosti Společného programového a monitorovacího výboru; pozitivní vliv práce regionů, respektive společných výborů pro spolupráci na obou stranách společné hranice, především při vypracování společných regionálních rozvojových koncepcí a při identifikaci perspektivních záměrů pro poskytnutí podpory (CRR ČR 2008). Po roce 2000 všeobecně vzrostla intenzita integračních procesů v České republice. V případě programu PHARE CBC započal postup jeho následné transformace a sblížování s programem INTERREG IIIA.

1.3 Cíl práce a stanovené hypotézy

Většina dosud vytvořených prací se zabývala hodnocením pouze na úrovni programů (Blažek, Vozáb 2003, 2006), na úrovni jednotlivých projektů, pak na příkladu Společného regionálního operačního programu Pokorák (2007). U programů zaměřených na podporu přeshraniční spolupráce např. Smržová (2007), ovšem pouze na souboru malých projektů v rámci vybraného euroregionu.

Tato práce si klade za cíl na Programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA ČR-Rakousko analyzovat aktivitu subjektů lokálního a regionálního rozvoje, postihnout jejich regionální diferenciaci včetně projektů jako výsledků jejich aktivit.

Analýza je zasazena do kontextu ex-post evaluace², s využitím metod a technik užívaných při ex-post evaluaci regionálně cílených veřejných intervencí. Analýzu lze považovat za součást závěrečného hodnocení programu, proto je evaluaci vyčleněn prostor v obecné části této práce.

Program realizovaný v česko-rakouském pohraničí byl vybrán z několika důvodů. Jednak v tomto území společně s česko-bavorskou pohraniční oblastí probíhá

² V roce 2008 Evropská komise, konkrétně Evaluační jednotka DG REGIO zahájila sérii ex-post hodnocení za programové období 2000-2006 s cílem zjistit efektivnost a dopady politiky soudržnosti EU. Jak uvádí Zadávací podmínky Ex-post evaluace INTERREG III 2000-2006 Iniciativy financované Evropským fondem pro regionální rozvoj (European Commission 2008): „ex-post evaluace je důležitým informačním nástrojem národních i regionálních subjektů, široké veřejnosti, Evropského parlamentu a ostatních zainteresovaných subjektů v programech a iniciativách období let 2000-2006. Výsledky a průběžné výsledky mají sloužit pro nadcházející revizi rozpočtu EU, k řízení implementace probíhajících programů v rámci Cíle 3 – Evropská územní spolupráce pro období 2007 – 2013 a samozřejmě také pro diskuzi o nastavení politiky soudržnosti po roce 2013“. Konkrétně bude vyhodnoceno 62 programů Iniciativy Společenství INTERREG IIIA v 25 státech EU. Součástí hodnocení bude 13 hloubkových studií náhodně vybraných programů.

přeshraniční spolupráce nejdéle (od roku 1995, resp. 1994), území je typické velkými meziregionálními rozdíly a sousedí s územím po dlouhá desetiletí oddělená železnou oponou.

Česko-rakouské pohraničí se však v mnoha oblastech odlišuje. Rakousko vstoupilo do EU až v roce 1995. Významným znakem je také regionální diferenciaci. Na straně jedné se toto území vyznačuje z velké části periferiální, bez vlastních rozvojových možností a na straně druhé oblastmi s výhodnou polohou mezi Brnem a Vídní a částečně také mezi Českými Budějovicemi a Linzem (Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004).

Dílními cíli jsou:

- § charakterizovat regionální diferenciaci příjemců a výsledků jejich aktivit (realizovaných projektů/alokovaných prostředků)

Aktivita aktérů lokálního a regionálního rozvoje je podmíněna řadou faktorů. Cílem je identifikovat vertikální diferenciaci aktivit v rámci programu CIP INTERREG IIIA podle velikosti sídelních jednotek zvláště k objemu alokovaných prostředků. Hodnocení jednak z pohledu sídla žadatele a také dle místa realizace projektů

- § vytvořit typologii projektů podle zaměření a porovnat s programy INTERREG IIIA v EU
- § vyhodnotit rozsah přeshraniční spolupráce – intenzitu partnerství a regionální diferenciaci rakouských partnerů

Kvalita a rozsah přeshraniční spolupráce je dána především aktivitou zainteresovaných subjektů a aktérů a míra jejich participace na společných projektech (princip partnerství).

Na základě výše uvedených cílů byly stanoveny pracovní hypotézy:

- § Lze předpokládat, že aktivita subjektů regionálního rozvoje bude výrazně vyšší v regionálních centrech než v oblastech venkovských, a to především díky vyšší územní intenzitě jevů a aktérů, intenzivnějšímu zapojení do kontaktních sítí.
- § Na úspěšnost žadatele má zásadní vliv předchozí zkušenost z čerpání dotací z fondů Evropské unie. Úspěšní žadatelé měli zkušenost z čerpání

z předvstupních programů, především z programu PHARE CBC, v okresech přiléhajících k rakouské hranici.

- § Vzhledem ke skutečnosti, že česko-rakouské pohraničí je v evropském měřítku charakteristické velkými ekonomickými disparitami, se nabízí tvrzení, že projekty jsou z velké části zaměřeny na rozvoj dopravní infrastruktury a budování přeshraničních kontaktních sítí (KTH, Royal institute of technology 2007).
- § Projekty zaměřené na budování infrastruktury jsou realizovány v periferních územích pohraniční (horizontální poloha), zatímco pro projekty na vzdělávání a budování přeshraničních kontaktů je podmiňující vertikální geografická poloha.
- § U hodnocení kvality a intenzity přeshraniční spolupráce je rozhodující horizontální geografická poloha. S rostoucí vzdáleností od hranice klesá míra aktivity aktérů v přípravě a realizaci projektů.

2 EVALUACE

2.1 Definice a obecný kontext

Definice, přístupů a předmětů evaluace existuje v současné odborné literatuře mnoho. Vzhledem k zaměření této práce na kontext s politikou HSS EU budou následující charakteristiky a dělení v kontextu programové evaluace.

Definovat hodnocení programu neboli programovou evaluaci³ můžeme jako „*sociálně vědní aktivitu zaměřenou na sběr, analýzu, interpretaci a sdělování informací o fungování a efektivitě programů*“ (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Ovšem v praxi je nejčastěji přejímána definice evaluace OECD (2002) jako „*systematické a objektivní hodnocení probíhajícího nebo ukončeného projektu, programu nebo politiky, jejího designu, implementace a výsledků. Záměrem je stanovit relevanci a naplnění cílů, dosažení efektivit, hospodárnosti, dopadů a udržitelnosti. Evaluace by měla také být věrohodná a užitečná, začleňující proces učení do rozhodování na straně příjemců i správců intervence*“.

Evaluace jako interdisciplinární obor pracující s mnoha metodologickými nástroji a zdroji dat bývá často zaměňována s monitoringem a auditem. Audit ve veřejném sektoru zahrnuje širokou škálu aktivit od tradičního finančního auditu, který se soustřeďuje na vstupy a výstupy až po audit výkonnosti, obsahující pouze některé prvky evaluace.

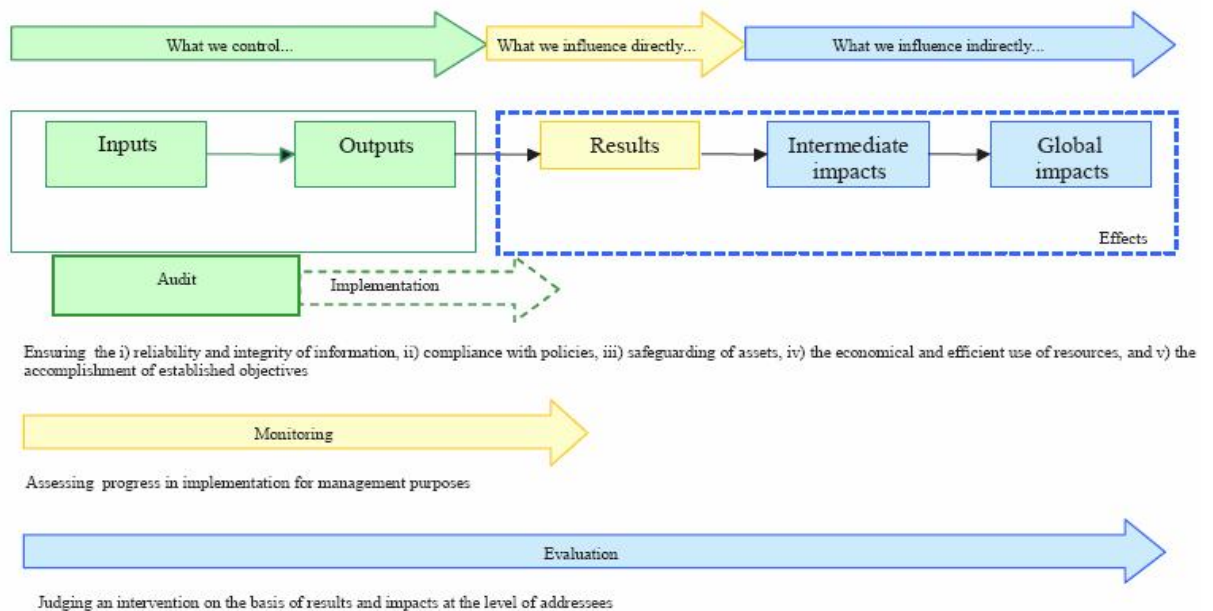
Evaluace i výkonnostní audit zahrnují analýzu procesu implementace a jeho důsledků s vyhodnocením hospodárnosti, efektivit organizace nebo jejich aktivit. Avšak audit je více zaměřen na implementaci aktivit a její okamžité efekty, zatímco evaluace je převážně soustředěna na vyhodnocení výkonnosti z pohledu dopadů intervence (European Commission 2004a). Také je třeba upozornit, že evaluace jako prostředek učení vedoucí ke zlepšení implementace by neměl být považován za kontrolní mechanismus nebo nástroj publicity (Huber 2006).

³ Termín evaluace pochází z anglického evaluation – hodnocení, vyhodnocení, zhodnocení apod. I když je možné používání české terminologie, termíny jako hodnocení nebo vyhodnocení plně nevystihují význam evaluace. Evaluaci chápeme jako hodnocení v užším smyslu, užívající seriózní vědecké přístupy a metody přinášející plně verifikovatelné výsledky. Evaluaci je také považována za samostatný sociálněvědní disciplínu.

Monitoring můžeme definovat jako nástroj pro kontinuální sběr dat pomocí definovaných indikátorů. Monitorovací systém poskytuje pravidelnou zpětnou vazbu o implementaci intervence, ovšem zpravidla neposkytuje data o jejích výsledcích a dopadech. Navíc neodpovídá na otázku, proč jsou nebo nejsou naplňovány cíle, jejich relevance a jak může být implementace zlepšena. To jsou právě úkoly evaluace.

Monitoring je tak na rozdíl od evaluace průběžný, interní proces, reflektující výkonnost projektu, programu, politiky. Právě data z monitoringu jsou v mnoha případech podnětem k hodnocení a jejich vysoká validita a spolehlivost je předpokladem pro kvalitní evaluaci (European Commission 2004a).

Obrázek 2 Vymezení evaluace v kontextu intervenční logiky



Zdroj: Evaluating EU Activities. The Practical Guide for the Commission Services, DG BUDGET, European Communities, 2004a

Pro účely hodnocení programů socioekonomického rozvoje je vhodné členění podle metodického materiálu Evalsed – The source for the evaluation of socio-economic development (European Commission 2007a):

§ povinnost zodpovídat se (accountability) – evaluace ukazuje, jak byly naplněny cíle intervence, jak účelně byly veřejné prostředky vynaloženy a jaký je jejich dopad. Z pohledu demokratických principů je zodpovědnost za veřejné prostředky důležitou součástí evaluace. Veřejné instituce neustále zvyšují své

požadavky na transparentnost vůči daňovým poplatníkům. Evaluace by měla napomoci vysvětlit, jak byly veřejné finance rozděleny, jaké efekty to přineslo a zda byly tyto výdaje oprávněné.

- § plánování/hospodárnost – evaluace zaručuje, že existuje důvod pro implementaci programu či politiky a pro přidělení veřejných zdrojů do této oblasti.
- § implementace – evaluace napomáhá zvyšovat výkonnost programů a efektivitu jejich řízení a implementace.
- § posilování institucí – evaluace zlepšuje a rozvíjí kapacitu mezi účastníky programu a institucemi. Metodicky by se měly uplatňovat participační metody s důrazem na úzkou spolupráci mezi evaluátory a ostatními klíčovými aktéry. Tento přístup směřuje k formulaci evaluačních otázek, získávání dat a tím by měl napomoci vytvořit konsenzus a správné využití výsledků evaluace.
- § získávání znalostí – evaluace je také procesem učení. Napomáhá tvůrcům politik a klíčovými aktéry získávat znalosti a zkušenosti o současných i plánovaných intervencích.

Jak uvádí autoři Rossi, Lipsey a Freeman (2004), nejčastěji hodnocení zahrnuje jednu nebo více následujících oblastí: potřebnost programu, design programu, implementaci programu, dopady nebo výsledky programu a efektivnost programu. Evaluace se skládá z několika hlavních komponent. V současné době můžeme určit základní evaluační kritéria vycházející z metodik OECD a Světové banky, která převzala také Evropská komise (European Commission 2007a).

Prvním kritériem je relevance. Ta odkazuje na přiměřenost nastavených cílů programu s ohledem na socioekonomické problémy, které má program řešit. Nejdůležitější je otázka relevance u předběžných (ex-ante) evaluací, neboť tyto evaluace se zaměřují na výběr nejvhodnější strategie nebo na odůvodnění již navržené. U evaluací během implementace programu je cílem zkontrolovat, zda se socioekonomický kontext vyvíjí očekávaným směrem. Účinnost (effectiveness)⁴ vyjadřuje, zda bylo dosaženo cílů

⁴ V praxi často dochází ke záměně pojmů *effectiveness* a *efficiency*. Effectiveness neboli účinnost vyjadřuje skutečnost, zda bylo dosaženo stanovených cílů. Zatímco termín *efficiency* – efektivita znamená poměr mezi vstupy a výstupy/výsledky intervence v ekonomickém smyslu. Např. kolik Kč bylo vynaloženo na vytvoření jednoho pracovního místa apod.

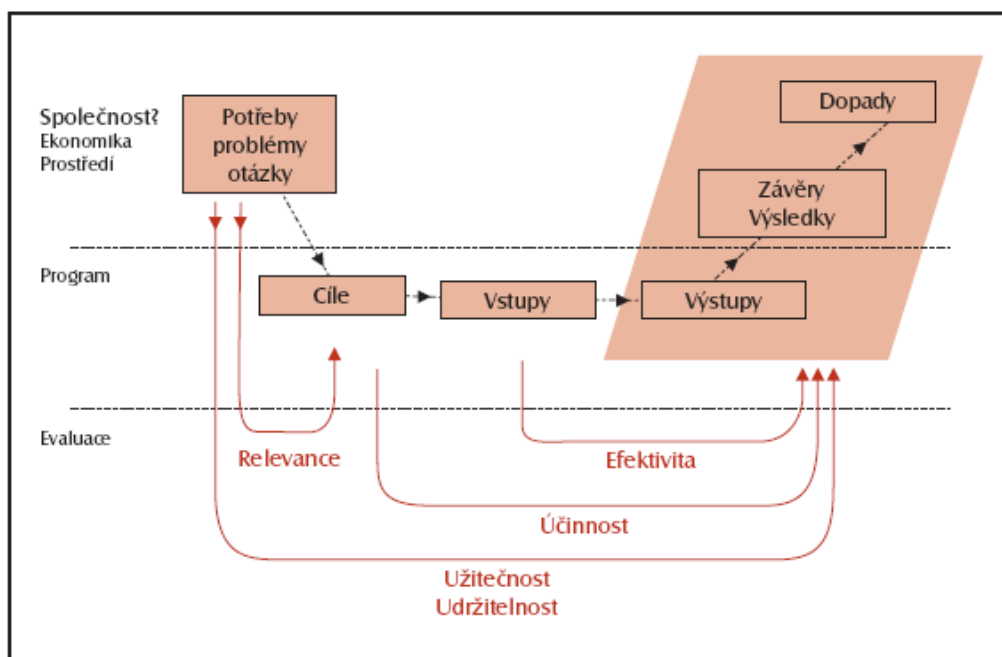
formulovaných v programu, jakých bylo dosaženo úspěchů a jaké nastaly problémy, jak vhodně bylo vybráno jejich řešení a jaký je vliv externích faktorů.

Efektivita (efficiency) je posuzována na základě srovnání výsledků nebo spíše dopadů a použitých zdrojů. Jde o to vyhodnotit, zda jsou výsledky a efekty úměrné vstupům.

Další kritérium hodnotí dopady programu (někdy také *užitečnost*), ať už přímé nebo nepřímé (zamýšlené nebo nezamýšlené) ve vztahu k širším společenským a ekonomickým potřebám. Jedná se o velmi specifické evaluační kritérium, neboť nemá přímý vztah k oficiálním cílům programu. Formulovat otázku užitečnosti může být vhodné, jsou-li cíle programu špatně definovány, nebo se vyskytne mnoho neočekávaných dopadů (MMR ČR 2005a).

Výše uvedená kritéria jsou běžně používána v evaluační praxi, avšak nejsou jediná. V některých případech můžeme zaznamenat hodnocená kritéria jako je synergie, soudržnost, opakovatelnost, inovativnost, přidaná hodnota (added value) aj.

Obrázek 3 Hlavní evaluační kritéria



Zdroj: Evaluace socioekonomického rozvoje, MMR ČR, 2005a

Evaluace rozdělujeme podle toho, kdy je vykonávána ve vztahu k fázi realizace intervence. Jeden z přístupů uvádí Morra-Imas a Rist (2008), kteří evaluaci rozdělují na tři základní typy. Na evaluaci prospektivní, formativní a sumativní.

Prospektivní evaluace (ex-ante)

Prospektivní evaluace probíhá před přijetím programu. Tato forma by měla napomoci zjistit věcnost a relevanci programu vzhledem ke stanoveným cílům. Výsledky této evaluace by se měly promítnout do programu v procesu rozhodování.

Předběžná evaluace se zaměřuje především na analýzu silných a slabých stránek a na potenciál členské země, regionu nebo odvětví, jichž se program týká. Poskytuje odpovědným úřadům prvotní závěry o tom, zda otázky rozvoje byly správně určeny, zda navržená strategie a úkoly jsou relevantní, zda existuje spojitost mezi politikou HSS politikou a směrnicemi, zda jsou očekávané dopady realistické, atd. Návrhem jasných a pokud možno kvantifikovaných úkolů zároveň poskytuje nezbytné podklady pro monitoring a pro budoucí evaluace. Předběžná evaluace pomáhá specifikovat výběrová kritéria pro výběr projektů a zajišťuje, že jsou respektovány priority komunity. Konečně tím, že umožňuje jasná vysvětlení učiněných voleb a jejich očekávaných efektů, pomáhá zajistit transparentnost procesu rozhodování. Evaluace ex-ante se tematicky zabývá především hodnocením sociální a hospodářské situace, hodnocením ekologické situace v daném regionu a také hodnocením rovných příležitostí (MMR ČR 2005a).

Formativní evaluace (mid-term, ongoing)

Hlavním cílem formativní evaluace je zlepšení výkonu nebo implementace během realizace programu. V kontextu politiky soudržnosti hovoříme o mid-term nebo ongoing evaluaci. V tomto případě je evaluace prováděna v druhé fázi programového cyklu, tedy během implementace. Jsou posuzovány první výstupy a výsledky intervence a na základě těchto zjištění být provedeny úpravy v programu vedoucí ke zlepšení implementace. Dále je sledováno finanční čerpání a kvalita monitoringu a porovnáním s výchozí situací zdůrazňuje změny v obecném socioekonomickém kontextu a posuzuje, zda jsou cíle i nadále relevantní.

Evaluace v polovině období se opírá především o data z monitorovacího systému, ale také z předběžné (ex-ante) evaluace. Obecně se skládá z krátkých úkonů zaměřených především na výsledky hodnoceného programu, aniž by důkladně analyzovala dopady, které se ještě neprojeví (MMR ČR 2005a).

Sumativní evaluace (ex-post)

Sumativní (následná) evaluace rekapituluje a posuzuje celý program, především jeho dopady. Jejím cílem je analyzovat použití zdrojů a podat zprávu o účinnosti a výkonnosti intervencí a rozsah naplnění očekávaných efektů. Zaměřuje se na faktory úspěchu a selhání a na udržitelnost výsledků a dopadů. Snaží se vyvodit závěry, které bude možné generalizovat a aplikovat na další programy nebo regiony.

V ideálním případě by výsledky této evaluace měly být dostupné v době plánování dalšího programu, to znamená alespoň rok před koncem programu. Nicméně k posouzení dopadů se ex-post evaluace musí provést dva nebo tři roky po skončení programového období. Před uplynutím této doby je většinou těsně před koncem programového období vyžadováno prozatímní posouzení společně s ex-ante evaluací následujícího období. Je-li prováděna systematicky, je analýza dopadů vždy rozsáhlý úkon. Ex-post evaluace proto většinou zahrnují výzkum v terénu a konají se během delších období trvajících od dvanácti do osmnácti měsíců (MMR ČR 2005a).

2.2 Role evaluace v politice soudržnosti Evropské unie

2.2.1 Obecná charakteristika a vývojové trendy

Vzrůstající význam evaluací politiky HSS EU bylo součástí širšího mezinárodního „boomu“ v evaluaci programů a politik, reflektující potřebu legitimizace veřejných výdajových intervencí, ačkoliv přístup byl v jednotlivých členských zemích odlišný (Furubo, Rist a Sandahl 2002).

Evaluace programů na podporu regionálního rozvoje začala v polovině osmdesátých let minulého století hodnocením řady programů na rozvoj regionů ve Středozevní oblasti. To byl počátek významného rozvoje evaluačních aktivit jednotlivých členských zemí EU (Summa, Toulemonde 2002).

Během posledních patnácti let se politika HSS EU stala jednou z nejintenzivněji hodnocenou politikou v Evropě (Sapir et al 2004). Od reformy Strukturálních fondů v roce 1988 byl řadou nařízení vytvořen systém monitorování a hodnocení všech intervencí na podporu regionálního rozvoje (Bachtler, Wren 2006).

V kontextu vývoje Evropské unie můžeme definovat dva zásadní trendy. Za prvé, politika HSS se začala více podílet na rozpočtu EU a stala se druhou nejvýznamnější

politikou Společenství. V polovině osmdesátých let minulého století připadala na Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) pouze 7,5% část rozpočtu (2,3 mil ECU v cenách roku 1985). Zatímco v minulosti byla politika HSS pouze okrajovou záležitostí, tak pro programové období 2007–2013 připadá prostřednictvím Fondů EU 36,⁵ % rozpočtu EU (zhruba 308 mld. € v cenách roku 2004) (Bachtler, Wren 2006).

Za druhé, reformou Strukturálních fondů v roce 1988 se rapidně zvýšil vliv sektorových i regionálně cílených intervencí určených pro způsobilá území. Kombinace vynakládání obrovských částek na politiku HSS a možnost s těmito financemi disponovat, vedla ke zvýšení tlaku na odpovědnost, který vyústil ve vytvoření podmínek a povinností pro hodnocení, monitoring a finanční řízení (Bachtler, Wren 2006).

V roce 1988 nové směrnice představily strukturovaný přístup monitoringu a evaluaci. Jedním z požadavků bylo vytvoření monitorovacích výborů pro každý Rámec podpory společenství a operační program, jejich hodnocení před (ex-ante) a po (ex-post) jejich realizaci pro určení jejich účinnosti a zjištění, zda jsou naplňovány cíle hospodářské a sociální soudržnosti a jejich dopad. V následujícím programovém období 1989–1993 byly ustanoveny základní struktury pro monitoring a evaluaci, ovšem požadavky nebyly zcela naplněny a výsledky se ukázaly nekonzistentní a neefektivní, což vedlo ke kritice ze strany Evropské Rady, Evropského parlamentu i ze strany Evropského účetního dvora (Bachtler, Michie 1995).

Potřebná revize pro další programové období 1994–1999 proběhla v roce 1993. Byla výrazně posílena povinnost monitorování a evaluací (ex-ante i ex-post) pro jednotlivé členské státy a byly stanoveny specifické požadavky pro kvantifikaci cílů OP, prognózu očekávaných dopadů a identifikaci výsledků předchozího programového období (European Council 1993). Jednou z výrazných změn nařízení představilo požadavek pro tzv. „interim“⁶ evaluaci s povinností ji realizovat 3 roky po začátku programového období s cílem provést kritickou analýzu implementace a umožnit případné úpravy (Bachtler, Wren 2006).

Evropská komise v tomto období také využila svých pravomocí k šíření evaluační kapacity čtyřmi hlavními směry (Bachtler, Michie 1995):

⁵ Fondy Evropské unie jako nástroje politiky HSS EU jsou v současné době tvořeny Evropským fondem pro regionální rozvoj (ERDF), Evropským sociálním fondem (ESF) a Fondem soudržnosti (FS).

⁶ Interim (průběžná) evaluace byla realizována dle potřeb v průběhu programového období.

- § vytvořila specializované evaluační jednotky v rámci svých generálních ředitelství.
- § v programovém období 1994–1999 získala nezávislé ex-ante evaluaci rozvojových plánů předložené členskými státy, aby posílila svoji pozici při jejich vyjednávání a schvalování.
- § sama EK zvýšila svoji evaluační aktivitu. Kromě ex-ante evaluací provedla ex-post evaluace za předchozí programové období a také sérii tematických evaluací⁷.
- § EK významně investovala do evaluačního výzkumu prostřednictvím programu MEANS⁸, jehož výsledkem byla analýza evaluační kapacity napříč EU, návrh zásad a manuálu pro provádění evaluace včetně poskytnutí podpory samotnými evaluátorům prostřednictvím výměny zkušeností na konferencích.

Záměrem reformy v roce 1999 upravující legislativu pro programové období 2000–2006 bylo zjednodušit implementaci fondů EU prostřednictvím přenesení řady aspektů řízení programů na členské státy, včetně odpovědnosti za monitoring a evaluaci. Byly vytvořeny důsledněji a komplexněji s jasnějším vymezením příslušných kompetencí mezi EK a členskými státy. Vycházející ze zkušeností z minulého období obecná ustanovení potvrdila princip hodnocení účinnosti Strukturálních fondů prostřednictvím ex-ante, mid-term a ex-post evaluace.

Ex-ante evaluace se stala nedílnou součástí procesu programování. Zahrnovalo strukturované hodnocení socioekonomického kontextu plánovaného programu se zvláštním důrazem na rovné příležitosti a životní prostředí, předpokládaný dopad navrhovaných opatření a analýza relevance navržené implementace a monitorovacích indikátorů. V letech 1999–2000 bylo hodnocení prováděno nezávislými evaluátory, buď zvlášť, nebo v rámci procesu programování. Na rozdíl od minulého programového období byla ex-ante evaluace v kompetenci členských zemí (Bachtler, Wren 2006).

⁷ zaměřené na partnerství; výzkum, vývoj a inovace; malé a střední podniky; dopravu nebo finanční řízení.

⁸ MEANS - *Means for Evaluating Actions of a Structural Nature*, je šestidílná publikace vydaná Evropskou komisí v roce 1999 sloužící (nejen) evaluátorům jako průvodce evaluačním procesem. V roce 2003 bylo kompendium aktualizováno a uveřejněno v elektronické podobě *Evalsed: the source for evaluation of socio-economic development* na webových stránkách DG REGIO. V současné době je prováděna další aktualizace.

V České republice, stejně jako v ostatních zemích vstupujících do zkráceného programového období 2004–2006 do EU byly série ex-ante evaluací první větší zkušeností s hodnocením programů EU vůbec, a to jak na straně evaluátorů, tak na straně tvůrců programových dokumentů (více Blažek, Vozáb 2003, 2006).

Cílem střednědobé evaluace bylo zhodnotit relevanci, dosavadní výstupy a výsledky programu ve vztahu k nastaveným cílům včetně fungování implementační struktury a monitoringu. Stejně jako v případě ex-ante evaluace, odpovědnost za střednědobé hodnocení náležela členským zemím ve spolupráci s EK a bylo organizováno řídicími orgány operačních programů. Prověření výsledků tohoto hodnocení a zakomponování případných zjištění do operačního programu bylo rolí monitorovacích výborů. Kontrola zapracování doporučení střednědobého hodnocení probíhala ve formě aktualizace (mid-term update) do dvou let od jeho ukončení. (Bachtler, Wren 2006).

Novinkou pro období 2000–2006 s významnými implikacemi pro monitoring a evaluaci byl ustanovení o vytvoření tzv. výkonnostní rezervy. Principem tohoto mechanismu bylo vyčlenění 4 % z celkové alokace operačního programu a její přidělení na základě výsledků střednědobé revize výkonnosti programu.

Vyhodnocení bylo ovšem založeno na omezeném počtu indikátorů se zvýšeným důrazem na finanční monitoring a dodržování pravidla N+2⁹ (Polverari, Mendez, Gross, Bachtler 2008).

Ačkoliv přínosy střednědobé evaluace byly EK hodnoceny poměrně pozitivně (European Commission 2004b), kritika mířila ze strany odborné veřejnosti. Zejména bylo kritizováno nedodržení elementárního principu evaluace, principu zodpovědnosti (accountability) a nebyla definována jasná kritéria a pravidla pro případ, kdy střednědobé revize operačních programů odhalí závažná finanční nebo věcná pochybení (Eser, Nussmueller 2006).

⁹ Pravidlo N+2 znamená, že každý závazek členské země přijatý vůči Evropské komisi musí být splněn do dvou let od přijetí tohoto závazku (do konce druhého roku po roce přijetí závazku). V opačném případě může Evropská komise část závazku, který nebyl uhrazen platbou na účet nebo na něj neobdržela žádost o platbu zrušit. Nárokované prostředky strukturálních fondů 2005 a 2006 tudíž mohou být čerpány i v letech 2007, resp. 2008, tj. po skončení programovacího období 2004 - 2006. V praxi to znamená, že finanční prostředky alokované pro členský stát pro rok 2004 musí být vyčerpány (tj. reálně proinvestovány v projektech) nejpozději do konce roku 2006 (MMR ČR 2008).

V roce 2008 zahájilo DG REGIO poměrně rozsáhlé ex-post hodnocení všech operačních programů spadajících po Cíl 1 a Cíl 2 v 11 tematicky zaměřených „pracovních balících“ obsahujících regionálního rozdělení alokací včetně Iniciativ Společenství INTERREG a URBAN. Kompletní výsledky by měly být známy do konce roku 2009.

2.2.2 Současné přístupy v programovém období 2007–2013

Reformy politiky HSS pro současné programové období s sebou přinesly zvýšený důraz na hodnocení účinnosti a efektivnosti politiky soudržnosti se strategickým zaměřením na priority EU. Součástí reformy byly změny v oblasti implementace zahrnující požadavky na monitoring a evaluace. Nový strategický přístup se pokouší posílit příspěvek politiky HSS k obnovené agendě růstu a zaměstnanosti prostřednictvím hierarchie strategických dokumentů – Obecných strategických zásad společenství, Národního strategického referenčního rámce a operačních programů (Polverari, Mendez, Gross, Bachtler 2008).

Zkušenosti s evaluacemi v minulém programovém období s sebou přinesly některá negativní zjištění a slabiny legislativního rámce. Evropská komise na tyto změny reagovala změnami v metodických doporučeních a přenesla větší míru zodpovědnosti na členské státy, resp. řídicí orgány jednotlivých OP.

Jako největší slabiny byly identifikovány (European Commission 2007b):

- § rigidní časový rámec evaluací – to vedlo v řadě případů k tomu, že evaluační projekty byly zahájeny příliš brzy a byla vyvolána nárazová vlna poptávky na evaluačním trhu.
- § legislativní a metodologické požadavky byly nedostatečně přizpůsobeny potřebám subjektů implementační struktury, stejně jako příliš široké zaměření pokrývající všechny OP a rozdílné/komplexní evaluační otázky zaměřující se na rozličná témata od obecné strategie až po otázky účinnosti a implementace.
- § nízká kvalita některých evaluací. Řídicí orgány ne vždy dobře koordinovaly evaluační projekty a zajišťovaly potřebnou kontrolu jejich kvality.

Díky zjištěným nedostatkům z minulého programového období vyvstala potřeba flexibilnějšího přístupu více respektující potřeby jednotlivých řídicích orgánů. Nahrazen byl střednědobý přístup (mid-term) průběžným ve formě on-going evaluace. Za hlavní

rozdíly a přínosy můžeme považovat větší časovou flexibilitu s akcentem k potřebám řídicích orgánů.

On-going evaluaci definuje EK (2007b) jako „proces ve formě série evaluačních výkonů. Její hlavní účel je sledovat implementační proces operačních programů a jejich vnějšího prostředí, za účelem lépe porozumět a analyzovat výstupy a výsledky dosažený pokrok vůči dlouhodobým dopadům, stejně jako doporučit, v případě nutnosti, nápravná opatření“.

Tabulka 1 Hlavní rozdíly mezi střednědobou a průběžnou evaluací

Hlavní rozdíly	Střednědobá evaluace (mid-term)	Průběžná evaluace (on-going)
Účel, cíl	vnější potřeby (EK)	vnitřní potřeby
Požadavky	Evropská komise	řídicí orgán
Časový rámec	rigidní	flexibilní
Zaměření	primárně na výsledky	na výsledky a na proces

Zdroj: vlastní zpracování podle Hummelbrunnera (2008)

Evaluace je prováděna v souladu s povinnostmi ustanovenými v rámci článků 47 až 49 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 v souladu s metodickými pokyny Evropské komise. Za zajištění evaluace operačního programu je odpovědný řídicí orgán OP.

Cíle evaluace dle nařízení jsou zlepšení kvality, účinnosti a provázanosti pomoci z fondů EU, zdokonalení strategie a zefektivnění implementace operačního programu a zkoumání specifických strukturálních problémů a udržitelného rozvoje ve vztahu k předmětu operačního programu.

Z časového hlediska je uplatňován model z předešlého programového období. Závazkem členských států je provádět evaluace před začátkem programového období (ex-ante), během něho (ad hoc, on-going a souhrnné) a po jeho ukončení (ex-post).

Evaluace mohou být strategické povahy, které jdou nad rámec operačního programu, protože hodnotí vývoj programu nebo skupiny programů ve vztahu k prioritám Společenství a členských států. Druhou skupinou evaluací jsou evaluace operativní povahy prováděné v rámci daného operačního programu za účelem podpory monitorování jeho realizace (MMR ČR 2009).

Nařízení rovněž ukládá povinnost provést průběžné hodnocení v případě, že monitorovací systém odhalí závažný nedostatky v implementaci OP. Tato situace může mít tři podoby – finanční, obsahové nebo problémy při implementaci. V prvním případě může řídicí orgán zasáhnout a přerozdělit alokované prostředky v rámci daného programu. V případě druhém, pokud hrozí nenaplnění stanovených cílů, může řídicí orgán provést revizi cílů OP nebo jejich částí. Při problémech s implementací může řídicí/národní orgán zasáhnout do implementační struktury.

V České republice za provádění evaluace Národního strategického referenčního rámce odpovídá Národní orgán pro koordinaci (NOK), za provádění evaluace operačních programů odpovídají jednotlivé řídicí orgány. V rámci své koordinační a metodické role vypracovala evaluační jednotka NOK doporučení pro operační programy týkající se jednotné podoby kapitoly evaluace v operačních programech a prováděcích dokumentech.

Evaluační plán NSRR je rámcovým dokumentem vymezující jednak základní povinné hodnotící aktivity NOK vyplývající z Obecného nařízení ES č. 1083/2006, dále priority NOK v přístupu k operačním a tematickým hodnocením a absorpční kapacitě a v neposlední řadě pamatuje na rozvoj evaluační kapacity. Plán také vymezuje prostor pro ad-hoc evaluace, jejichž potřeba bude vyplývat postupně v souvislosti s monitoringem čerpání fondů a průběhem implementace operačních programů, v souladu s čl. 48, odst. 3 Obecného nařízení ES č. 1083/2006 (MMR ČR 2009).

Novým požadavkem tohoto nařízení je také vypracování dvou strategických monitorovacích zpráv v roce 2009 a 2011 za všechny OP analyzující jejich příspěvek k naplnění cílů politiky HSS, Obecných strategických zásad společenství a Národního programu reform. Shrnutí všech zpráv a jejich příspěvek k Lisabonské strategii bude na základě těchto podkladů vypracováno EK v roce 2010 respektive 2013 (Polverari, Mendez, Gross, Bachtler 2008).

2.3 Vytváření evaluační kapacity

Evaluace je integrální součástí programování a řízení politiky HSS EU. Hraje roli při vytváření nových programů, při řízení implementačního procesu a v neposlední řadě také při zjišťování účinnosti a efektivnosti intervencí. Pro úspěšné zajištění kvalitních

evaluací vedoucí k posílení rozhodovacího procesu je nezbytné vybudování dostatečné evaluační kapacity.

V ČR stejně jako v ostatních zemích, které vstoupily do EU v roce 2004, byly zkušenosti a odborné znalosti v oblasti evaluací značně limitované. Během 90. let minulého století byly v ČR implementovány programy předvstupní pomoci, které přinesly první zkušenosti s jejich hodnocením. V případě programů PHARE a PHARE CBC bylo hodnocení prováděno zahraničními konzultačními firmami a evaluátory s větší zkušeností.

V některých případech byly provedeny evaluace českými zpracovateli, jednalo se však o evaluace zaměřené na programy malé z hlediska financí, krátkého období implementace i omezeného geografického rozsahu (Hartlová 2004).

Vstup do EU a podmínka dostát závazkům EK významně přispěl k rozvoji evaluačního trhu a evaluační kapacity. Tento trend byl velmi výrazný také v Polsku a Maďarsku, kde došlo k vytvoření formálních struktur k šíření nástrojů evaluace (např. překlad metodických dokumentů do národních jazyků, vzdělávání v evaluacích, odborné semináře apod.) (Mairate 2006).

V ČR můžeme považovat a počátek institucionalizace evaluace ustanovení Evaluační jednotky na konci roku 2003 v rámci odboru Rámce podpory společenství MMR ČR s odpovědností za tvorbu/zadávání požadovaných evaluací v programovém období 2004–2006. Evaluační jednotka postupovala v souladu s vytvořeným evaluačním plánem s cílem koordinovat všechny evaluace. V rámci RPS byla ustanovena Pracovní skupina pro evaluace složená ze zástupců všech řídicích orgánů jednotlivých OP. Jejich hlavním úkolem bylo řešení evaluačních aktivit, jejich postupů a přenos zkušeností.

V roce 2007 byla vlivem reorganizace a personálních změn zrušena Evaluační jednotka RPS. Nepodařilo se tak zcela přenést odborné znalosti a zkušenosti do současného programového období, a tím došlo k vymazání „institucionální paměti“ v této oblasti. Počátkem roku 2008 byla dříve pozastavená evaluační aktivita znovu obnovena a ustanovena nová evaluační jednotka¹⁰ v rámci Národního orgánu pro koordinaci MMR ČR s absencí zkušeností se zadáváním a řízením evaluačních projektů.

¹⁰ Evaluační jednotka NSRR není autonomním orgánem v rámci MMR ČR, ale je součástí oddělení Monitorování a analýz, odboru Řízení a koordinace NSRR.

Rozvoj a formování evaluační kapacity lze rozdělit na dva základní pohledy. Jednak z hlediska nabídky (zpracovatelé), tak z hlediska poptávky (zadavatelé).

2.3.1 Strana nabídky

V roce 2007 byla vypracována společností EsTEP na zadání DG REGIO zpráva „Framework to analyse the Development of Evaluation Capacity in the EU Member States“ s cílem analyzovat současný stav evaluační kapacity ve všech členských zemích EU a navrhnout doporučení pro její další rozvoj. Některé závěry a doporučení této studie budou uvedeny níže.

Posílení pro rozvoj lidských zdrojů je klíčovým předpokladem. Podmínkou pro budování evaluační kapacity a zvýšení efektivnosti řízení evaluací je neustálé vzdělávání a zdokonalování odborných dovedností. Stejně tak by měly informace o vzdělávání být lépe šířeny. Doporučeno je zhodnocení, plánování a začlenění vzdělávacích aktivit do evaluačních plánů jednotlivých zemí (EsTEP 2007).

Wolf Huber (2006) považuje pro rozvoj evaluační kultury a evaluační kapacity za klíčový proces učení a získávání zkušeností. Osobní zkušenosti a nekodifikovatelné znalosti (tacit knowledge) jsou nejdůležitějšími předpoklady pro efektivní evaluaci. Kromě vzdělávání a pravidelných akcí na výměnu zkušeností především v oblastech jako je zadávání evaluací, jejich řízení, kvalita evaluačních zpráv, přenos zkušeností apod.

Vhodným prostředkem pro rozvoj evaluační kultury mohou být aktivity umožňující přenos znalostí a zkušeností. Spoluprací všech zainteresovaných aktérů, tedy veřejného sektoru (zadavatel) a privátního sektoru (zpracovatel) s akademickou sférou. Pořádání seminářů a konferencí může být efektivním prvkem pro rozvoj evaluační kultury a kapacity. V členských zemích EU s větší zkušeností s evaluacemi jsou významnými subjekty národní evaluační společnosti ustanovující standardy, etické kodexy a hlavně metodickou podporu. Mezi nejsilnější v zemích EU můžeme zařadit Německou evaluační společnost (DeGEval), Francouzskou evaluační společnost nebo Evaluační společnost Spojeného království (UKES). V roce 1994 byla založena Evropská evaluační společnost (EES) s cílem podporovat a rozšiřovat teorii, praxi a využití evaluací s ambicí vytvořit zastřešující platformu pro národní evaluační společnosti.

V reakci na potřeby šíření znalostí a praktických zkušeností byla i v ČR založena evaluační společnost¹¹, avšak zatím bez významnější aktivity.

2.3.2 Strana poptávky

Ze strany poptávky tedy zadavatelů, existuje řada aspektů ovlivňující kvalitu evaluací, ale i evaluační kulturu. Jedním z předpokladů je vysoká kvalita monitorovacího systému a kvalita monitorovacích dat. Data z monitorovacího systému jsou důležitým zdrojem pro hodnocení a kvantifikaci výstupů, výsledků i dopadů intervencí politiky HSS EU. V ČR je tento systém neustále zdokonalován včetně systému monitorovacích indikátorů. V současné době je také aktualizován Národní číselník indikátorů, jenž by měl umožnit jednodušší sledování dat nejen na úrovni projektů, ale také pomocí agregace dat na úrovni jednotlivých OP a NSRR.

Zadavatelé by měli sledovat kvalitu evaluací a provádět tzv. metaevaluace evaluačních zpráv. Zjistit tak jejich kvalitu, použité metody, dosažené výsledky a především využití formulovaných doporučení. Hodnocení evaluačních zpráv by tak podnítilo proces učení a přenos dobré praxe na obou stranách, tedy na straně nabídky i na straně poptávky a ve výsledku výrazně přispělo ke zvýšení evaluační kultury.

Dalším vhodným nástrojem stejně jako na straně nabídky by byla organizace akcí na přenos zkušeností s účastí veřejných institucí a evaluátorů. Obecně řečeno interakce a užší spolupráce obou stran by nepochybně vedla ke kvalitnějším evaluačním výstupům a ke stabilizaci a rozvoji poradenského trhu v této oblasti.

Šíření a využití evaluací

I když celá řada evaluačních zpráv je na internetu volně dostupná, neexistují žádná pravidla pro jejich publicitu a dostupnost. Vhodné by bylo jednotné místo pro veřejný přístup (jako v případě DG REGIO). Nepochybně by vedlo ke zvýšení povědomí o evaluačních projektech a zvýšilo jejich dopad. Samozřejmě je nutné zajistit důsledné

¹¹ Česká evaluační společnost byla založena v roce 2008 s cílem vytvořit v České republice neziskovou platformu podporující spolupráci s European Evaluation Society (EES) a International Development Evaluation Association (IDEAS), případně dalšími národními a mezinárodními asociacemi evaluátorů; ve snaze spojit, rozšířit a využít zkušenosti z evaluací programů české zahraniční rozvojové spolupráce, představných programů EU a programů strukturálních fondů EU; podpořit budování evaluačních kapacit v České republice a při vědomí potřeby šířit ověřené evaluační postupy a metodiky (www.czecheval.cz 2008).

šíření zjištění a závěrů evaluací nejen mezi zainteresovanými subjekty, ale i mezi širší veřejností.

Stále je ještě evaluace vnímána v našich podmínkách mnohdy jako „nutné zlo“ a povinnost odpovědnosti vůči EK. Pro úspěšný rozvoj evaluační kultury je především šíření a využití výsledků evaluace. Řídící orgány jednotlivých OP by měly tyto výsledky plně využívat a poznatky aplikovat při implementaci a integrovat je do rozhodovacího procesu.

Jedním z dílčích cílů evaluační jednotky DG REGIO při EK je podílet se na budování evaluační kapacity pravidelným pořádáním jednání. Pro tento účel vznikla platforma Evaluation Network vedena Evaluační jednotkou DG REGIO. Probíhají pravidelná setkání zástupců členských států k evaluaci. Hlavními předměty jednání jsou výměna zkušeností, prezentace evaluačních plánů a přenos zkušeností.

3 METODIKA

Metodická část diplomové práce je věnována přístupu k definici evaluačních výzkumných otázek a popisu metodického přístupu, ke sběru a zpracování dat. Zhodnoceny byly kvalitativní i kvantitativní metody, včetně zdrojů primárních i sekundárních dat i jejich charakteristika.

Cíleně byly využity metodické nástroje a techniky používané při ex-post hodnocení s důrazem na efektivnost, užitečnost a udržitelnost.

3.1 Evaluační (výzkumné) otázky

Východiskem pro práci hodnotitele na zadaných úkolech hodnocení jsou evaluační otázky. Evaluační otázky definují cíl, zaměření hodnocení a očekávání zpracovatele. Jestliže evaluační otázky nedefinuje sám zadavatel, obvykle je musí definovat sám zpracovatel, aby zúžil oblast svého zaměření. Pro účely posouzení aktivity subjektů regionálního rozvoje se zdají být relevantní následující otázky:

1. Jaká je aktivita příjemců jako aktérů lokálního/regionálního rozvoje?
2. Jaké je regionální diferenciací alokovaných prostředků (vertikální i horizontální)?
3. Jaké je tematické zaměření projektů?
4. Jaká je kvalita a rozsah přeshraniční spolupráce?

Z hlediska hodnocení kvality přeshraniční spolupráce lze využít kritéria nastavené v programovém dodatku, na základě kterých se zjišťuje míra a intenzita spolupráce se zahraničním partnerem. Tato kritéria tvoří podotázky:

- § měli jste předchozí zkušenost s projekty přeshraniční spolupráce?
- § byla společně plánovaná realizace projektu?
- § byl projekt realizován s rakouským partnerem?
- § byly do projektu zahrnuty rakouské finanční prostředky?
- § je projekt společně využíván nebo provozován?
- § kolik bylo do projektu zapojeno rakouských partnerů?

Výše uvedené evaluační otázky dovolují koncentrovat pozornost na danou oblast a zvolit efektivní metodický přístup ke sběru a analyzování dat.

3.2 Metodický přístup

Metodický postup je navržen tak, aby co nejlépe přispěl k zjišťování odpovědí na evaluační otázky. Zvolená metodika vychází z metodiky běžně užívané při ex-post hodnocení. Pro zajištění co největší objektivity a důvěryhodnosti výsledků je aplikována tzv. triangulace metodických nástrojů – analýza dokumentů a sekundárních dat (desk research), řízené polostrukturované rozhovory. U jednotlivých metod sběru dat jsou také charakterizována metodická rizika.

3.2.1 Analýza dokumentů a sekundárních dat

Desk research, práce s dokumenty, je výchozí aktivitou pro analýzu všech dostupných kvalitativních i kvantitativních dat. Východiskem byla analýza programových dokumentů CIP INTERREG IIIA a zvláště Programu Česká republika – Rakousko. Jedná se o:

- § legislativní dokumenty Evropské komise a České republiky
- § programové dokumenty – programový dokument, programový dodatek, příručka pro žadatele a příjemce
- § analýzy a evaluace – ex-ante a mid-term evaluace OP CZ-AT, analýzy provedené v rámci programu ESPON-INTERACT, studie DG REGIO apod.
- § relevantní odbornou geografickou literaturu

Uvedená analýza dokumentů poskytla porozumění cílům a prioritám daného programu na základě provedené analýzy přijatelného území. Pro kvantitativní hodnocení byla dále použita data o realizaci programu z monitorovacího systému strukturálních fondů – Monit. Jedná se o data poskytnutá Národním orgánem při Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR ČR) pro účely této diplomové práce. Uvedené sestavy dat obsahují – název příjemce, typ příjemce, sídlo příjemce, prioritu/opatření, místo realizace projektu a finanční alokaci z národních zdrojů i EU. Vstupem pro analýzu jsou i základní informace na úrovni programu, priorit i opatření poskytnuté ve formě *.xls k 4. 3. 2009. Při hodnocení je počítáno s celkovými vynaloženými veřejnými zdroji, tzn.

s příspěvky z Evropského regionálního rozvojového fondu (ERDF) i z národních zdrojů.

Bohužel k hodnocení nemohou být vybrány monitorovací indikátory sledující naplňování cílů programu a kvalitu přeshraniční spolupráce. O jistých omezeních v oblasti sledování indikátorů dopadů svědčí i zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ 2007). Největší nedostatky byly shledány u programu INTERREG IIIA v neexistenci jednotné soustavy ukazatelů pro hodnocení priorit a opatření programů, podle které by bylo možno přínosy a dopady projektů sumarizovat a vyhodnocovat.

Podle NKÚ byla přeshraniční spolupráce hodnocena kladně bez použití kvantifikovatelných ukazatelů, což limituje použití monitorovacích ukazatelů na úrovni jednotlivých projektů.

Předmětem prezentovaného hodnocení nebudou projekty realizované správci Dispozičního fondu určeného na drobné projekty neinvestiční povahy v jednotlivých krajích. Alokace Dispozičního fondu v Jihočeském kraji, kraji Vysočina a Jihomoravském kraji bude při analýze zařazena do souboru realizovaných projektů, jako samostatné projekty Opatření 3.2.

Data byla zpracována v MS Excel ve formě tabulek a grafů. Ukazatele vyjadřující prostorové informace jsou dále zpracovány ve formě kartografických výstupů pomocí geografických informačních systémů (ArcMap 9.0). Při hodnocení aktivity subjektů regionálního rozvoje jsou využity kontaktní údaje sídla žadatele. V hodnocení přímého dopadu bylo následně doplněno místo realizace projektu.

Vzhledem k absenci dat pro hodnocení přímého dopadu u některých projektů, tedy místa realizace projektu, byly pro jejich doplnění využity různé zdroje. Především Regionální informační systém CRR ČR, internetové stránky jednotlivých projektů nebo informační portály subjektů veřejné správy. Bylo také přihlédnuto k povaze projektů. V případě měkkých projektů bylo označeno místo realizace stejné jako sídlo žadatele (většina projektů), avšak v mnoha případech bylo sídlo žadatele a místo realizace projektu odlišné.

Dodatečně byl doplněn na úrovni jednotlivých projektů také typ žadatele, tematické zaměření projektu na základě typologie ESPON¹².

¹² Tematická typologie projektů byla vytvořena při tvorbě databáze projektů INTERREG IIIA v roce 2006. Jednotlivé projekty byly podle charakteru rozčleněny do 10 kategorií bez ohledu na zařazení do

3.2.2 Sběr primárních dat

Sběr primárních dat slouží pro verifikaci a doplnění analýzy sekundárních dat. Vedle nejrůznějších forem sociologických šetření anket, průzkumů. Jsou hlavní metodou přímé rozhovory s jednotlivými subjekty aktivními při realizaci programu ČR-Rakousko. Řízené rozhovory byly vedeny na vybraných úrovních implementační struktury. Jedná se o tyto úrovně:

- § Řídící/Národní orgán na území ČR – MMR ČR, odbor evropské územní spolupráce
- § Zprostředkující subjekt
- § Centrum pro regionální rozvoj ČR
- § Společný technický sekretariát
- § Sekretariát regionální rady

Metody sběru dat byly doplněny konzultacemi s experty, disponujícími zkušenostmi s hodnocením nebo implementací CIP INTERREG IIIA. V průběhu práce na zadané diplomové práci byly provedeny konzultace s šesti odborníky v dané oblasti implementace programu INTERREG IIIA.

Na závěr této kapitoly je nutné upozornit na některé metodologické nástrahy běžně se vyskytující v evaluačním výzkumu. Především, nelze s jistotou identifikovat efekty, které by nastaly bez intervence – tzv. efekty mrtvé váhy (deadweight effect). V tomto případě je často využíváno experimentálních či kvazi-experimentálních evaluačních metod, pracujících s kontrolním vzorkem, jenž nebyl ovlivněn intervencí.

Může nastat také situace, kdy efekt intervence v určitém regionu způsobí omezení socioekonomického rozvoje na jiném území. Tento efekt nazýváme efektem dislokace (displacement effect). Avšak s přihlédnutím k finanční velikosti a územnímu rozsahu CIP INTERREG IIIA není pravděpodobné, že by se tyto efekty ve větší míře objevily.

priorit a opatření. Jedná se o kategorie: doprava; informační a komunikační technologie; energetika; životní prostředí a kvalita života; prevence rizik a záchranné systémy; kultura a přeshraniční sítě; podpora růstu a zaměstnanosti; vzdělávání; výzkum a sdílení znalostí; rozvoj venkova.

4 HODNOCENÍ CIP INTERREG IIIA ČR-RAKOUSKO

4.1 Charakteristika způsobilého území

Tato kapitola si klade za cíl stručně charakterizovat způsobilé území z pohledu regionálních rozdílů a dostupnosti příhraničních oblastí a nedosahuje ambice komplexní socioekonomické analýzy.

Oproti předvstupnímu programu PHARE CBC bylo území, které podporoval vymezeno pouze okresy bezprostředně přiléhající státní hranici Podporované území programem CIP INTERREG IIIA Česká republika – Rakousko bylo rozšířeno na úroveň jednotek NUTS III, a spadají sem: kraj Jihočeský, Vysočina a kraj Jihomoravský.

Dotační území je vymezeno dle administrativních jednotek bez zohlednění stupně regionálního vývoje a disparit regionálních jednotek nižšího řádu, jež se vyznačuje značnou regionální heterogenitou. Je tvořeno jak metropolitními centry, tak periferními regiony podél státní hranice. Avšak i přes zmíněnou rozmanitost regionů lze nalézt společné charakteristiky. Všechny tři regiony patří svoji rozlohou k největším krajů ČR, mají nejvíce sídel (hned po Středočeském kraji) a vyznačují se výraznou dominancí svých regionálních center – Českých Budějovic, Brna a Jihlavy.

Příhraniční oblast má na obou stranách v celostátním měřítku podprůměrnou hustotu obyvatelstva. Na české straně je hustota zalidnění celkově nižší než v Rakousku, na druhé straně se však vyznačuje větší heterogenitou. Oproti relativně vysokým hodnotám v okresech České Budějovice, Břeclav a Hodonín zde stojí hustota zalidnění pod 40 obyvatel/km² (Prachovice, Český Krumlov). Třetina obyvatelstva žije v obcích s počtem obyvatel do 2 tisíc (MMR ČR 2005c).

Tabulka 2 Socioekonomické charakteristiky způsobilých regionů ČR na úrovni NUTS III

	HDP/obyv. EU27=100 v PPS			obecná míra nezaměstnanosti v %		
	2004	2007	index změny	2004	2007	index změny
Jihočeský	67,3	71,4	106,1	5,7	3,3	57,9
Vysočina	63,2	68,4	108,2	6,8	4,6	67,6
Jihomoravský	68,2	75,8	111,1	8,3	5,4	65,1
Česká republika	75,3	81,3	108,0	8,3	5,3	63,9

Zdroj: ČSÚ, 2008

Zatímco české příhraniční regiony nedosahují národního průměru, situace v Rakousku se liší mezi městskými aglomeracemi a okrajovými venkovskými oblastmi. Nejsilnějším českým hraničním regionem je Jihomoravský kraj s centrem Brnem majícím HDP na hlavu na úrovni 94 % národního průměru v roce 2003. Co do ekonomického potenciálu může být Jihomoravský kraj označen za jeden ze tří nejdynamičtějších regionů České republiky (OEIR 2007).

HDP na obyvatele v rakouských příhraničních oblastech dosahuje 132 % průměru evropské pětadvacítky, zatímco v českých příhraničních oblastech je to okolo 62 %. Zatímco české příhraniční regiony nedosahují národního průměru, situace v Rakousku se liší mezi městskými aglomeracemi a okrajovými venkovskými oblastmi. Některé rakouské příhraniční regiony patří v národním srovnání mezi nejslabší, nepřesahující 70 % rakouského průměru. Pouze Vídeň – jeden z nejsilnějších ekonomických regionů v Evropě, a oblasti bezprostředně s ní sousedící a městský region Linz-Wels tuto úroveň jasně přesahují.

Pohled na vývoj HDP na hlavu ukazuje, že nejdynamičtější hraniční regiony z celé příhraniční oblasti jsou ty české regiony, které začínaly na velmi nízkých úrovních. V období 2001–2003 růst v české příhraniční oblasti dosahoval 10,9 % v čele s krajem Jihomoravským, a 3,0 % v rakouských oblastech, kde bylo možno vysledovat dynamičtější trend v centrálně položených a městských regionech než-li ve venkovských oblastech. (OEIR 2007).

V české příhraniční oblasti se do úrovně nezaměstnanosti promítají rozdíly v hospodářské struktuře jihočeského a jihomoravského regionu. V západní části českého příhraničního regionu nedosahuje míra nezaměstnanosti celostátního průměru, a to i přesto, že se citelně zhoršila situace na trhu práce v okresech Český Krumlov a Písek. Ve východní části je míra nezaměstnanosti mnohem vyšší a pohybuje se nad celostátním průměrem (MMR ČR 2005c).

Zvláště ve východní části českého způsobilého území jsou lokalizovány hospodářsky slabé regiony se soustředěnou podporou státu – okresy Český Krumlov Třebíč, Hodonín, Znojmo, Břeclav (MMR ČR 2006).

Institucionální základna pro podporu přeshraniční spolupráce je dosud celkově nedostatečně vyvinutá. V posledních letech se však už v řadě oblastí podařilo vybudovat příslušné vnitroregionální struktury (např. regionální rozvojové agentury, obchodní komory apod.) a také získat zkušenosti se začleňováním do programů EU

a s přeshraniční kooperací. Přesto ještě stále, a to především na jižní Moravě, chybějí přeshraniční struktury (euroregiony) a nedostatečné jazykové vybavení a rozdílnost systémů veřejné správy obecně na obou stranách brzdí intenzivnější rozvoj spolupráce. Rozvoji sítí je proto v následující fázi realizace programu nutno věnovat prvořadou pozornost.

Ekonomická struktura rakousko-české příhraniční lze stručně charakterizovat (OEIR 2007):

- § Větší orientací na zemědělství než jsou příslušné národní průměry (ve venkovských oblastech)
- § Vysokým podílem sekundárního sektoru: tradičních sektorů a v některých regionech dynamickým průmyslovým rozvojem v odvětvích zaměřených na technologie a inovace
- § Určitou měrou (sektorové) spolupráce podporující nové produkty a procesy a otevírající nové trhy (sektorové clustery, společné marketingové aktivity apod.)
- § Terciární sektor se rozšiřuje, ale s výjimkou městských oblastí zůstává na obou stranách hranice nedostatečně vyvinutý

Tabulka 3 Ekonomická výkonnost regionů způsobilého území na úrovni NUTS III

Region NUTS III	HDP/obyv. v PPS (2003)	
	Index národní=100	Index EU25=100
Dolní Rakousko	80,1	98,8
Vídeň	141,4	170,9
Horní Rakousko	93,3	112,8
Rakousko	100,0	120,9
Jihočeský	89,7	60,9
Vysočina	86,2	58,5
Jihomoravský	93,6	63,5
Česká republika	100,0	67,8

Zdroj: OEIR, 2007

Na regionální vývoj má nepopiratelný vliv dopravní poloha a dostupnost. Z hlediska napojení na mezinárodní síť vysokokapacitních komunikací je celé česko-rakouské příhraničí nutno označit za periferní oblast. Komunikace směřují především k příslušným regionálním hospodářským centrům resp. střediskům trhu práce, kterými jsou relativně blízko ležící městské aglomerace.

Převážná část rakouského příhraničí je z pohledu dálniční infrastruktury nedostatečně vybavená resp. zcela nedotčená, což s sebou nese horší dosažitelnost a periferní postavení celých velkých území vůči správním střediskům regionu (Vídeň, Linec, Krems). Rozvinutou dopravní infrastrukturou se mohou pochlubit pouze výše uvedená centra a jejich okolí. Česká republika patří k evropským státům s nejhustší silniční sítí. Technický stav dopravní infrastruktury v českém příhraničí odpovídá celorepublikové úrovni. Silniční síť je sice hustá, ale v blízkosti hranic je její kvalita i kapacita poznamenána značnými nedostatky. Regionem prochází několik důležitých mezinárodních silničních komunikací, jako např. (MMR ČR 2005c):

§ E55: Rostock – Berlín – Praha – Linec

§ E49/E551: Německo – Rozvadov – Plzeň – České Budějovice – Třeboň – Halámky

§ I/38: Německo – D1 (Praha-Brno) – Jihlava – Znojmo (hranice)

§ I/55: Přerov – Břeclav

§ R52, I/52: Brno – Pohořelice – Mikulov

Jak uvádí Hampl (2000) většina pohraniční oblastí s Rakouskem má předpoklady příznivého vývoje nejen díky potenciálu přeshraniční spolupráce, zahraniční návštěvnosti apod., ale také díky rozvojovému potenciálu blízkých vnitrozemských center (České Budějovice, Brno).

Význam přeshraniční spolupráce v dotčeném území podtrhuje fakt, že pokračuje diferenciaci v rámci příhraničních regionů i navenek, vzhledem k přilehlým oblastem Rakouska. Česko-rakouské pohraničí vykazuje velmi vysokou úroveň ekonomických disparit mezi regiony úrovně NUTS III porovnávané na základě ekonomické výkonnosti vztahované k průměru EU (KTH, Royal Institute of Technology 2006).

Mezi nejvýraznější příčiny těchto diferenciačních procesů patří makropolitická atraktivita, dosavadní neukončenost transformačních procesů a sociální stabilita. Navíc v dlouhodobější perspektivě se dá očekávat prohlubování nastoupených selektivních rozvojových tendencí, a tedy i prohlubování rozdílů jak mezi pohraničními regiony, tak mezi pohraničím a vnitrozemím (Hampl 2001).

4.2 Charakteristika CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko podle priorit a opatření

Na základě provedených analýz česko-rakouského dotačního území (socioekonomická analýza, analýza SWOT) a předcházejících zkušeností z realizace programů přeshraniční spolupráce byl formulován program PHARE CBC Česká republika – INTERREG III A Rakousko. Výsledky předchozí analýzy, jejímž předmětem byla sociální a ekonomická situace ve společném příhraničním prostoru, jeho problémy, nedostatky a vývojový potenciál, se staly východiskem pro stanovení cílů a strategií rozvoje česko-rakouského příhraničí na období let 2000 až 2006. Společná rozvojová strategie se tak začleňuje do širšího kontextu připravovaného rozšíření Evropské unie a postupné integrace České republiky do tohoto útvaru.

Společná rozvojová strategie v rámci programů INTERREG III A a PHARE CBC proto usilovala o dosažení hierarchicky nadřazeného cíle, kterým je další rozvoj a přeměna česko-rakouského příhraničí ve společný, perspektivní ekonomický prostor, zvýšení konkurenceschopnosti příhraničí v celoevropském kontextu, neustálé zlepšování životních podmínek obyvatelstva a tedy de facto i systematická příprava na rozšíření EU. Socioekonomická analýza a již zmíněné faktory definující globální cíl programu INTERREG IIIA pro Českou republiku a Rakousko zůstávají v platnosti v období po vstupu České republiky do EU, na zkrácené programové období 2004–2006. Globálním cílem programu je i nadále rozšíření a prohloubení spolupráce v přeshraničním regionu a podpora udržitelného ekonomického rozvoje přeshraničního regionu prostřednictvím odstranění existujících překážek.

Program INTERREG IIIA pro Českou republiku a Rakousko byl realizován v období let 2004–2008. Program se skládá ze šesti¹³ priorit, v jejichž rámci je definováno celkem 14 opatření, přičemž 13 z nich je přiřazeno k jednotlivým prioritám. Čtrnácté opatření je technická pomoc, která se uplatňuje ve všech šesti prioritách.

¹³ Priorita 6 mohla být využita pouze žadateli v Rakousku. Čeští žadatelé mohli svoje projektové záměry podávat pouze do 5 priorit.

Tabulka 4 Priority a opatření CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko

Priorita 1 Přeshraniční hospodářská spolupráce	Priorita 2 Dosažitelnost	Priorita 3 Přeshraniční organizační struktury a	Priorita 4 Lidské zdroje	Priorita 5 Trvale udržitelný územní rozvoj a ochrana životního
<i>Opatření 1.1.</i> Rozvoj a podpora podniků a infrastruktury pro podnikovou sféru v příhraničí	<i>Opatření 2.1.</i> Zlepšení přeshraniční a telekomunikační infrastruktury	<i>Opatření 3.1.</i> Podpora přeshraničních organizačních struktur a rozvoj sítí	<i>Opatření 4.1.</i> Rozvoj regionálního trhu práce v kontextu rozšíření EU	<i>Opatření 5.1.</i> Management zdrojů, technická infrastruktura a obnovitelné zdroje energie
<i>Opatření 1.2.</i> Přeshraniční mezipodnikové kooperace (MSP), konzultace a poradenství pro přeshraniční	<i>Opatření 2.2.</i> Organizace dopravy, plánování a logistika	<i>Opatření 3.2.</i> Malé projekty, včetně typu akcí "people to people" a pilotních projektů	<i>Opatření 4.2.</i> Rozvoj kooperace a infrastruktury v oblasti vzdělání, kvalifikace a	<i>Opatření 5.2.</i> Opatření v rámci ochrany přírody a životního prostředí včetně národních a přírodních parků
<i>Opatření 1.3.</i> Cestovní ruch a nabídka aktivit pro volný čas				<i>Opatření 5.3.</i> Přeshraniční územní rozvoj ve venkovských a městských
Technická pomoc				

Zdroj: MMR ČR, 2006

Priorita 1 Přeshraniční hospodářská spolupráce byla zaměřena na rozvoj a provázání stávajícího ekonomického potenciálu na obou stranách hranice a rozvíjení společných stěžejních ekonomických aktivit. Priorita 1 zahrnuje celkem 3 opatření zaměřené na Rozvoj a podporu podniků a infrastruktury pro podnikovou sféru v příhraničí; Přeshraniční mezipodnikovou kooperaci malých a středních podniků konzultace a poradenství pro přeshraniční aktivity a Cestovní ruch a nabídku aktivit pro volný čas (MMR ČR 2006).

Priorita 2 podporuje dosažitelnost, se zaměřením na zlepšení kvality příhraničního prostoru tak, aby zde byly vytvořeny potřebné podmínky pro společný hospodářský a životní prostor. Při optimalizaci dosažitelnosti je především v oblasti dopravní a telekomunikační infrastruktury nutno respektovat ekologické aspekty.

Cílem třetí priority „Přeshraniční organizační struktury a sítě“ je po organizační i obsahové stránce podpořit zlepšování komunikačních a kooperačních struktur. Integraci regionu by měly napomoci i funkční a výkonné rozvojové a realizační struktury a také fungující sítě (MMR ČR 2006).

Dalším těžištěm je zintenzivnění kontaktů typu “people to people”, které představují dobré východisko pro vznik a upevnění dlouhodobé, stabilní přeshraniční spolupráce.

V rámci třetí priority bylo realizováno i opatření na podporu malých projektů včetně akcí typu “people to people” a pilotních projektů. Jedná se o oblíbený Dispoziční fond, podporující i žádosti o podporu na menší projekty neinvestičního charakteru.

Priorita 4 „Lidské zdroje“ prostřednictvím rozvoje rámcových institucionálních podmínek a posílení kooperace mezi subjekty realizujícími politiku v oblasti trhu práce, vzdělání a integrace směřovala k cíli podporovat a připravovat kontrolovaný rozvoj přeshraničního trhu práce ze strany regionů. Na pozadí specifických problémů, na něž narážejí ženy v souvislosti s uplatněním na trhu práce a s přístupem ke vzdělání a získání kvalifikace, bude při realizaci opatření v rámci této priority kladen zvýšený důraz na uplatnění žen (MMR ČR 2006).

Cílem páté priority byl trvale udržitelný územní rozvoj a ochrana životního prostředí. K podporovaným opatřením patřily například Management zdrojů, technická infrastruktura a obnovitelné zdroje energie; opatření v rámci ochrany přírody a životního prostředí včetně národních a přírodních parků; přeshraniční územní rozvoj ve venkovských a městských oblastech a opatření management zdrojů, technická infrastruktura a obnovitelné zdroje energie (MMR ČR 2006).

Každý projekt předložený v rámci Iniciativy INTERREG IIIA ČR – Rakousko se musí vztahovat k pouze jednomu opatření a tím k jedné prioritě. Projekt musí být realizován v dotačním území podporovaném z Iniciativy INTERREG IIIA na česko-rakouské hranici. Jak bylo uvedeno v předcházející metodické kapitole, tato data byla excerpována z projektové dokumentace a systému MONIT a zpracována v přehledné tabulce. Současně bylo zapotřebí dohledat údaje o rakouských partnerech projektu, což bylo provedeno analýzou jednotlivých údajů projektových žádostí a uvedených indikátorů partnerství.

4.3 Implementační struktura CIP INTERREG IIIA

Implementační struktura byla ustanovena Evropskou komisí, která delegovala do funkce Národního orgánu programu na česko-rakouské hranici Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (viz. Příloha 3). Řídícím orgánem je Rakouské spolkové kancléřství. Řídící orgán je celkově zodpovědný za daný program a svoji část, zatímco Národní orgán je zodpovědný pouze za realizaci programu na území ČR.

Hlavní funkce Národního orgánu je odpovědnost za přípravu programů, schvalování plateb konečným příjemcům, podepisování smluv s konečnými příjemci celkové monitorování a kontrola programu publicitu a propagaci české části programu (MMR ČR 2006).

Sekretariáty Regionálních rad jsou na české straně zprostředkujícím subjektem I pro implementaci programů Iniciativy Společenství INTERREG IIIA, který vykonává svou funkci ve fázi přípravy, hodnocení a výběru projektu. Sekretariáty Regionální rady v závislosti na kraji sídlí na příslušném krajském úřadě. Provádění konzultací projektových žádostí s žadateli, přijímání projektových žádostí, kontrola formálních náležitostí, přijatelnosti projektu, hodnocení finanční a věcné kvality projektu, hodnocení kvality přeshraniční spolupráce, zajištění přestavení projednávaných projektů za daný region nominovaným zástupcem regionu na Řídícím výboru (MMR ČR 2006).

Společný technický sekretariát je instituce založená v rámci programů přeshraniční spolupráce Iniciativy Společenství INTERREG IIIA a je ustavená jako samostatná jednotka, na níž Řídící orgán deleguje výkon některých svých funkcí. Pro jeden program je vždy zřízen jeden Společný technický sekretariát, který je složen ze zástupců obou partnerských zemí. Sídlí v zemi Řídícího orgánu, ve druhé zemi má obvykle detašované pracoviště. Jeho hlavní činností je administrativní podpora Národnímu orgánu, Řídícímu výboru a Monitorovacímu výboru a propagace dotčeného programu. Další hlavní funkce jsou zveřejňování důležitých termínů vztahujících se k programům Iniciativy Společenství INTERREG IIIA, připravuje veškeré podklady pro jednání Řídícího výboru, aktualizuje finanční analýzy stavu realizace programu, spolupracuje a komunikuje s Národním a Řídícím orgánem – administrativní podpora realizace jim svěřených úkolů (MMR ČR 2006).

Centrum pro regionální rozvoj je na české straně zprostředkujícím subjektem II pro implementaci programů Iniciativy Společenství INTERREG IIIA. Hlavními úkoly je kontrola úplnosti, případné úpravy a kompletace návrhů smluv o financování a jejich uzavření s konečným příjemcem, kontrola postupu konečného příjemce při zadávání veřejných zakázek, kontrola 1. stupně, tzn. věcná, finanční a formální kontrola projektů, kontrola realizace vzorků projektu Dispozičního fondu. Dále přijímá zprávy o postupu dosaženém při realizaci projektů od konečných příjemců, zajišťování jejich kontroly, posouzení a schválení, především sleduje celkovou realizaci projektů po dobu 5 let od podpisu smlouvy od financování (MMR ČR 2006).

Řídící výbor je klíčovým orgánem pro společný výběr a schvalování projektů a dozor nad jejich implementací. Projekty jsou vybírány se souhlasem všech členů oprávněných hlasovat a jsou vybírány v souladu s výběrovou procedurou a podle kritérií stanovených v Programu Iniciativy Společenství a Programovém dodatku. Řídící výbor obvykle zasedá 4 x ročně. Další hlavní funkce: pravidelně sleduje pokrok v dosahování cílů jednotlivých programů Iniciativy Společenství INTERREG IIIA, zajišťuje společný výběr a schvalování projektů v souladu s opatřeními a prioritami programu, monitoring implementace projektů (MMR ČR 2006).

Monitorovací výbor provádí celkové monitorování programu. Monitorovací výbor je ustaven partnerskými státy po dohodě s Řídícím orgánem a po konzultacích s partnery. Skládá se z představitelů regionálních a místních institucí, celostátních institucí, hospodářských a sociálních partnerů a nevládních organizací a předsedá mu zástupce jednoho z partnerských států. Na práci výboru se ve funkci poradce podílí zástupce Evropské komise. Monitorovací výbor zasedá 1-2× ročně. Hlavními funkcemi je schvalování kritérií pro výběr projektů financovaných v rámci každého opatření, potvrzují nebo upravují Programový dodatek, včetně materiálních a finančních indikátorů, které se používají k monitorování pomoci, zkoumá výsledky provádění pomoci, zejména dosažení cílů stanovených pro různá opatření, projednává a schvaluje každý návrh na změnu obsahu rozhodnutí EK o příspěvku z ERDF (MMR ČR 2006).

Pro účast v programu ČR-Rakousko je rozhodující místo realizace projektu, nikoli sídlo žadatele. Žadatel tak může mít teoreticky sídlo v celé ČR, ale projekt musí být vždy realizován ve vymezeném území (MMR ČR 2006).

Z hlediska právní formy jsou vhodné žadatelé následující:

- § Obce a města (svazky obcí) – zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- § Kraje – zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
- § Organizace zřizované a založené státem, kraji či obcemi, které poskytují veřejné služby a jsou minimálně z 80 % vlastněny státem, kraji či obcemi
- § Nestátní neziskové organizace (NNO) – v souladu se Zásadami vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy se jimi rozumí tyto:
 - občanská sdružení vyvíjející činnost podle ustanovení § 6 zákona č.83/1990 Sb., o sdružování občanů,

- obecně prospěšné společnosti zřízené podle zákona č.248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech,
 - církevní právnické osoby zřízené podle zákona č.3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, pokud poskytují zdravotní, kulturní, vzdělávací a sociální služby nebo sociálně právní ochranu dětí,
 - nadace a nadační fondy zřízené podle zákona č.227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech ve znění pozdějších právních předpisů
- § Školy, školská a předškolská zařízení, které nejsou zřizované a založené státem, kraji či obcemi
- § Zájmová sdružení právnických osob zabývající se zejména správou a administrací Dispozičního fondu zřízená podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, k poskytování služeb v oblasti regionálního rozvoje v příhraničních regionech,
- § Hospodářské a agrární komory – zřízené podle zákona č.301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

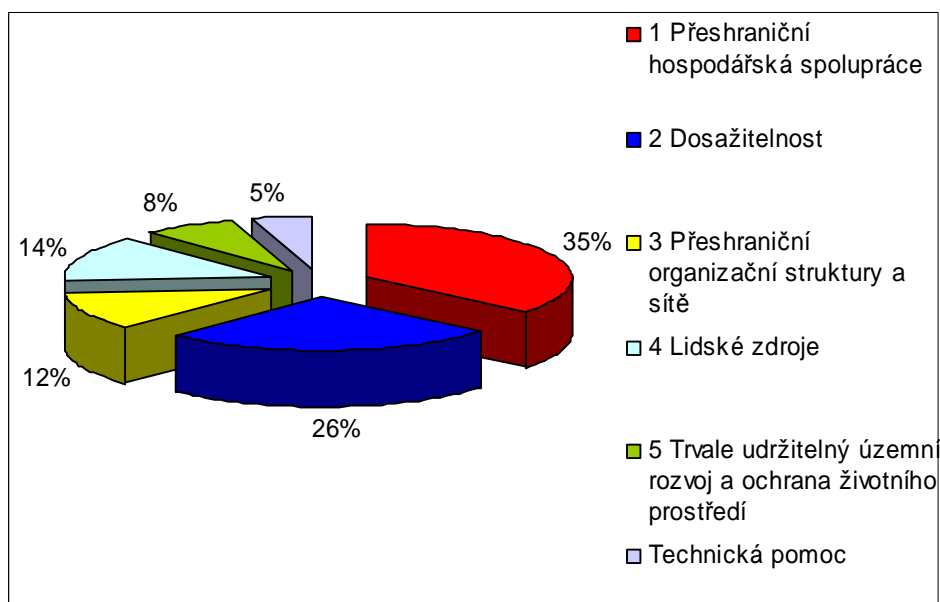
4.4 Typologie projektů podle zaměření a velikosti

Program iniciativy Společenství INTERREG IIIA byl na česko-rakouském pohraničí realizován v období 2004–2008. Na obou stranách hranice však probíhal program odděleně. Pro českou část byla pro programové období 2004–2006 vyčleněna částka 11 mil. €

Implementace probíhala v rámci 6 priorit a Priority 6 – Zvláštní podpora příhraničním regionům, ze které ovšem mohli čerpat žadatelé pouze na rakouské straně hranice, tudíž nebyla zahrnuta do hodnocení. Součástí programu byla technická pomoc (5 % alokace programu) jako podpůrný prostředek pro řízení, implementaci, monitoring a propagaci programu. Tato podpora byla určena orgánům implementační struktury, především MMR ČR, CRR ČR nebo implementačním orgánům na regionální úrovni – jednotného technického sekretariátu a sekretariáty regionálních rad.

Za období implementace programu bylo celkem realizováno v pěti prioritách 104 respektive 107 projektů. Jako jednotlivé projekty jsou započítány i alokace pro správce Dispozičního fondu v jednotlivých krajích, vyhrazené z Opatření 3.2 na malé projekty zaměřené na kulturu a setkávání.

Graf 1 Rozdělení alokace podle priorit CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko



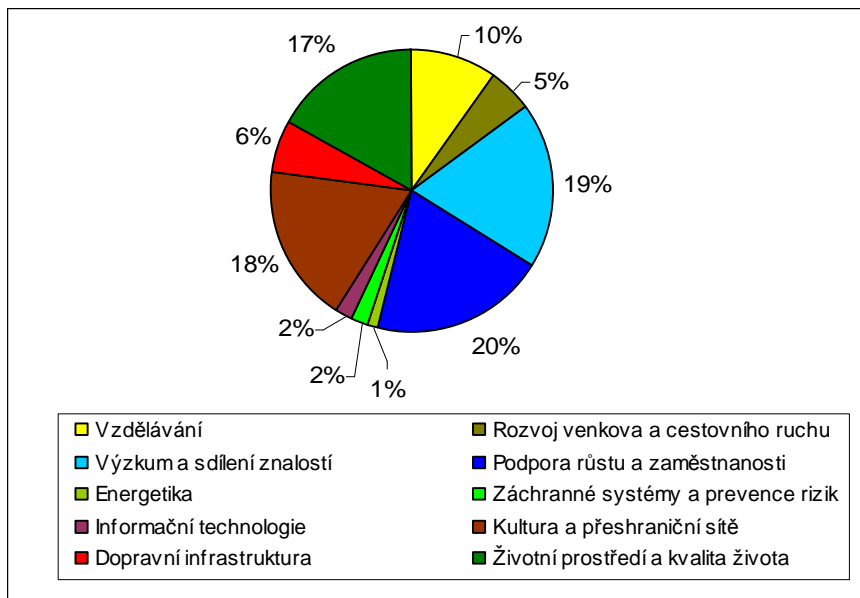
Zdroj: MSSF - Monit

Klasifikace podle tematického zaměření projektu je vytvořena na základě studie „Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities“, která byla vytvořena v rámci aktivit ESPON (Monitorovací sítě pro

evropský územní rozvoje) pod vedením stockholmského KTH, Royal Institute of Technology v roce 2007. Autoři zmíněné studie pracovali s databází 5350 projektů v rámci 61 (ze 64 celkem) realizovaných programů INTERREG IIIA. Zaměření projektů v řadě případů neodpovídalo začlenění do jednotlivých priorit a opatření. Z tohoto důvodu byla témata doplněna dle názvů projektů, jejich popisů na webových stránkách nebo podle RIS CRR ČR a rozčleněna podle tematické typologie ESPON.

Cílem této kapitoly je porovnat tematického zaměření projektů s průměrem 61 CIP INTERREG IIIA realizovaných v letech 2000–2006 s projekty realizovanými v rámci CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko.

Graf 2 Tematická typologie projektů CIP INTERREG IIIA v programovém období 2000–2006 za programy EU

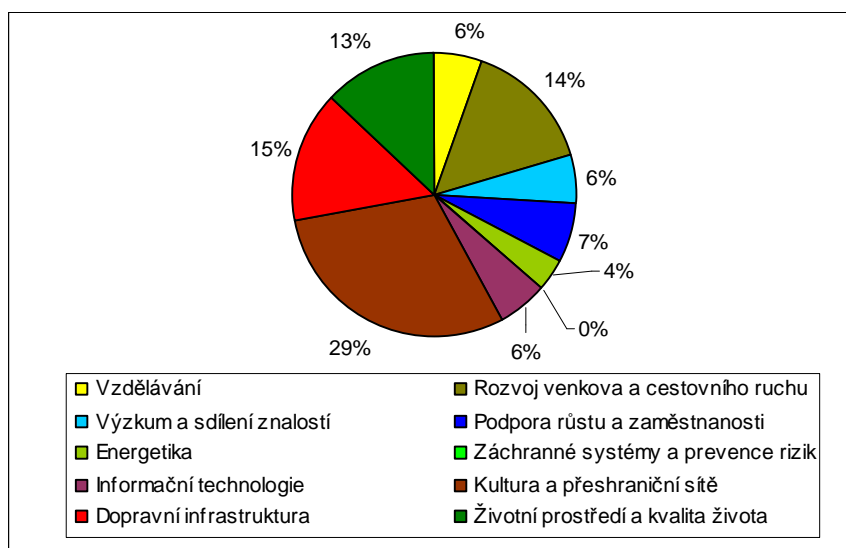


Zdroj: vlastní zpracování podle KTH, Royal Institute of Technology, 2007

Při pohledu na graf 2 vyjadřující evropskou dimenzi tematického zaměření Iniciativy INTERREG je zcela patrný soulad s prioritami rozvoje EU. Největší důraz je kladen na podporu podnikání (20 %), výzkum a sdílení znalostí (19 %), podpora přeshraničních sítí a struktur a v neposlední řadě je důraz kladen na kvalitu života. Na druhé straně tematické zaměření projektů realizovaných v česko-rakouském pohraničí je docela odlišný (graf 3). Největší podíl (29 %) zaujímají projekty zaměřené na kulturní akce a budování přeshraničních sociálních sítí. Tomuto tématu pravděpodobně nejvíce přispívá k budování přeshraničních kontaktů a tím vytváří dobré předpoklady pro přeshraniční spolupráci.

Koncentrace projektů zaměřených na vytváření sociálních a kulturních vazeb je typická v příhraničních oblastech mezi starými a novými členskými zeměmi, zejména na východní hranici EU (KTH, Royal institute of technology 2007). Tento předpoklad se potvrdil i v česko-rakouském pohraničí. Ve srovnání s evropským průměrem (18 %) je téměř třetina projektů věnována tomuto tématu. Důvodem tohoto zjištění může být fakt, že během období železné opony se vytvořily značné rozdíly ve společenské i ekonomické rovině mezi českou a rakouskou stranou a to i přes relativní historickou homogenitu oblastí (více Havlíček 2002).

Graf 3 Tematická typologie projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní doplnění typologie

Projekty dopravní infrastruktury ve srovnání s evropským průměrem jsou zastoupeny téměř trojnásobně. To může být ovlivněno několika faktory. V první řadě může tato skutečnost stále indikovat „podinvestovanost“ v oblasti dopravní infrastruktury v dotčených regionech. Za druhé, nedostatek vlastních zdrojů regionální samosprávy na správu a údržbu silnic II. a III. třídy, jež mají ve své kompetenci. Za další, v obecné rovině, přístup tvůrců programu k podpoře dopravní infrastruktury jako ke klíčovému faktoru generující potenciál regionálního rozvoje.

Opět je potvrzena teze, že regiony, kde je realizováno průměrné nebo nadprůměrné množství projektů zaměřených na dopravní infrastrukturu jsou téměř výhradně lokalizovány na hranici mezi starými členskými zeměmi (EU 15) a mezi novými členskými zeměmi (EU 10) nebo mezi novými členskými zeměmi a zeměmi ucházející se o vstup do EU.

To také zrcadlově odráží nízký podíl projektů v oblasti vědy, výzkumu a sdílení znalostí. Oproti evropskému srovnání je zaměření projektů v způsobilých regionech více než třikrát nižší. Do těchto projektů se na české straně zapojily pouze dva ústavy Akademie věd ČR a pracoviště Jihočeské univerzity. Je poměrně zajímavá neúčast brněnských univerzit nebo Jihomoravského inovačního centra. Příčinou může být nízká úroveň kooperace s rakouskými partnery či nezájem z důvodu malého objemu finančních prostředků programu.

Naopak 14% podíl projektů ve srovnání s pouze 5% podílem v evropském průměru v oblasti rozvoje venkova a cestovního ruchu reflektuje charakter způsobilého území, který nabízí výborné lokalizační podmínky pro rozvoj cestovního ruchu.

Tabulka 5 Projekty podle priorit a opatření CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko

Priorita	Opatření	Počet projektů		Alokace	
		počet	podíl v %	v Kč	podíl v %
1 Přeshraniční hospodářská spolupráce	1.1	3	2,8	22 991 405	5,6
	1.2	13	12,1	25 782 480	6,3
	1.3	25	23,4	90 374 288	22,2
2 Dosažitelnost	2.1	13	12,1	89 351 284	21,9
	2.2	3	2,8	14 540 166	3,6
3 Přeshraniční organizační struktury a sítě	3.1	20	18,7	39 444 298	9,7
	3.2	3	2,8	41 730 918	10,2
4 Lidské zdroje	4.1	3	2,8	8 259 021	2,0
	4.2	8	7,5	45 479 959	11,2
5 Trvale udržitelný územní rozvoj a ochrana životního prostředí	5.1	6	5,6	12 751 128	3,1
	5.2	8	7,5	14 534 179	3,6
	5.3	2	1,9	2 065 317	0,5
Celkem		107	100,0	407 304 444	100,0

Zdroj: MSSF - Monit

Téměř třikrát je nižší podpora projekt v oblasti podpory podnikatelského prostředí a zaměstnanosti. Hlavním může být skutečnost, že fyzické ani právnické osoby nebyly způsobilými žadateli a podpora podnikatelské aktivity byla poskytována nepřímo prostřednictvím regionálních poboček Hospodářské nebo Agrární komory ČR. Roli také hrála možnost čerpat z finančně objemnějších programů podporující rozvoj podnikání, především Operační program Průmysl a podnikání a Společný regionální operační program.

Projekty podporující rozvoj energetiky byly dvojnásobně podporovány s evropským průměrem a dokonce CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko patřil mezi 10 programů nejvíce podporující tento typ projektů. Jednalo se zejména o projekty podporující alternativní zdroje energie a efektivnější využívání lokálních energetických zdrojů.

Nemalou roli musíme přičíst také prozíravosti českých žadatelů. Averse Rakušanů k jaderné energetice obecně, a dlouholeté spory o bezpečnost jaderné elektrárny Temelín zapříčinily zvýšenou „přívětivost“ řídicího výboru k podpoře projektů zaměřených na alternativní zdroje energie.

Tabulka 6 Porovnání průměrné finanční náročnosti projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko s průměrem EU ukazuje přehled průměrné finanční velikosti projektu. Ve všech uvedených tématech se výrazně liší. Příčinou může být vyšší alokace u programů starších členských zemí a celkově větší objemy implementovaných CIP INTERREG IIIA pokrývajících územně daleko rozsáhlejší území než-li v případě česko-rakouského programu. Svoji roli mohlo také hrát uplatňování principu koncentrace při nastavování programu. Díky malé velikosti projektů, nastaly problémy s uplatňování pravidla N+2 a to zvláště v případě vyčerpání alokace z roku 2004 způsobené pozdějším zahájením programu.

Je také nutné zmínit omezenou reprezentativnost daného vzorku v některých kategoriích, kam bylo začleněno jen několik projektů (např. 4 projekty zaměřené na energetiku nebo 6 projektů v oblasti vzdělávání).

Tabulka 6 Porovnání průměrné finanční náročnosti projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko s průměrem EU v Kč

Tematické zaměření	ČR-Rakousko	Průměr EU
Vzdělávání	2 026 669	12 031 731
Rozvoj venkova a cestovního ruchu	3 407 104	17 021 617
Výzkum a sdílení znalostí	3 814 964	17 326 802
Podpora růstu a zaměstnanosti	4 153 613	19 271 572
Energetika	1 514 908	18 631 668
Záchranné systémy a prevence rizik	0	34 747 026
Informační technologie	2 502 554	38 782 609
Kultura a přeshraniční sítě	2 483 679	16 288 718
Dopravní infrastruktura	3 806 584	54 390 058
Životní prostředí a kvalita života	1 904 689	22 115 600

Pozn.: *Do průměru nebyly započítány alokace Dispozičního fondu

Hodnota projektů realizovaných v rámci EU CIP INTERREG IIIA byly přepočítány dle kurzu 1 € = 28 Kč.

Zdroj: MSSF - Monit a KTH, Royal institute of technology, 2007

CIP INTERREG IIIA na česko-rakouské hranici byl ve srovnání se Společným regionálním operačním programem zaměřen na menší projekty. Variační rozpětí finančních alokací na jeden projekt bylo min 273 000 Kč, což zhruba odpovídá minimální doporučené výši podpory 10 tis. € Maximální hodnota dosáhla 19 485 213 Kč. Jako střední hodnoty užitíme výpočet průměru a vhodnější charakteristiky v podobě mediánu pro očištění vlivu mezních hodnot. Dokladem menší velikosti projektů jsou průměrná finanční velikost projektu 3 806 583 Kč a mediánová hodnota pouze 2 104 803 Kč.

Nejvyšší průměrnou hodnotu vykazuje téma na podporu podnikatelských aktivit. Tato hodnota je však zkreslena projektem Česko-rakouské centrum podnikání s náklady téměř 20 mil. Kč z veřejných zdrojů. Ostatní projekty svojí výší oscilovaly kolem dvoumilionové hranice. Poměrně finančně rozsáhlé byly projekty v oblasti výzkumu a vývoje. Většina projektů byla zaměřena na vybudování technického zázemí, především v oblasti biologického a ekologického výzkumu. Logická byla i finanční náročnost projektů v oblasti dopravní infrastruktury. Nejčastěji šlo však o menší projekty, zpravidla o rekonstrukce místních komunikací v blízkosti hraničních přechodů nebo studie a analýzy spojené s přípravou dopravních staveb.

Projekty svojí velikostí vyjádřené finančním objemem veřejných zdrojů, byly v některých tematických kategoriích až o řád nižší ve srovnání s celoevropským průměrem v rámci Iniciativy Společenství INTERREG IIIA. V oblasti dopravní infrastruktury byly projekty pouze komplementární a malého rozsahu. Lze předpokládat, že větší dopravní stavby byly podporovány např. z Operačního programu Infrastruktura či z jiných národních zdrojů. V případě projektů zaměřených na rozvoj aktivit cestovního ruchu byl silným konkurentem Společný regionální operační program.

Svým rozsahem CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko potvrdil svojí komplementární roli k ostatním programům a většina realizovaných projektů je menšího rozměru s dopadem lokálního či mikroregionálního významu.

Zaměření projektů odpovídalo předpokladu, že příhraniční oblasti s velkými ekonomickými disparitami jsou zaměřeny nejvíce na budování přeshraničních sociálních sítí a rozvoj dopravní infrastruktury. Do jisté míry zaměření projektů reflektuje potřeby dotčených regionů.

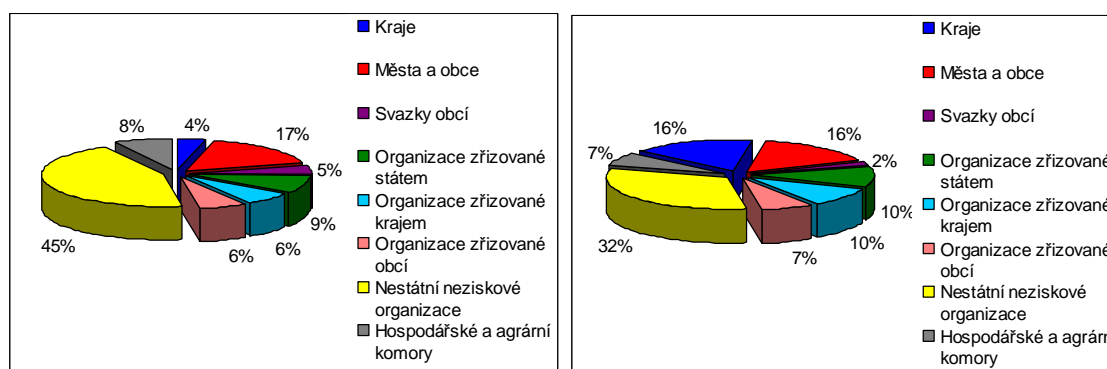
4.5 Regionální diferenciacce aktivity subjektů regionálního rozvoje

Tato kapitola je věnována analýze příjemců dotace jako aktérů lokálního a regionálního rozvoje s cílem nalézt a identifikovat klíčové faktory podmiňující jejich aktivitu, a to jak z hlediska jejich typu, tak především z hlediska geografického aspektu.

Na základě výstupu z MSSF-Monit bylo v období 2004–2008 realizováno 104, respektive 107 projektů včetně alokací přidělených správcům Dispozičního fondu v kraji Jihočeském, Jihomoravském a v kraji Vysočina. Celkový počet projektů byl realizován 78 úspěšnými žadateli/příjemci, jimž bude na začátku této analýzy věnována pozornost.

Podle typu žadatele bylo dodatečně doplněno detailnější rozdělení pomocí Administrativního registru ekonomických subjektů spravovaným Ministerstvem financí ČR. Pro účely analýzy jsou některé formy, vzhledem k jejich podobnosti, sloučeny.

Graf 4 a 5 Typologie příjemců podle ekonomicko-právní formy a podílu na celkovém počtu projektů a celkové alokaci veřejných zdrojů



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní doplnění podle Administrativního registru ekonomických subjektů, MFČR, 2008

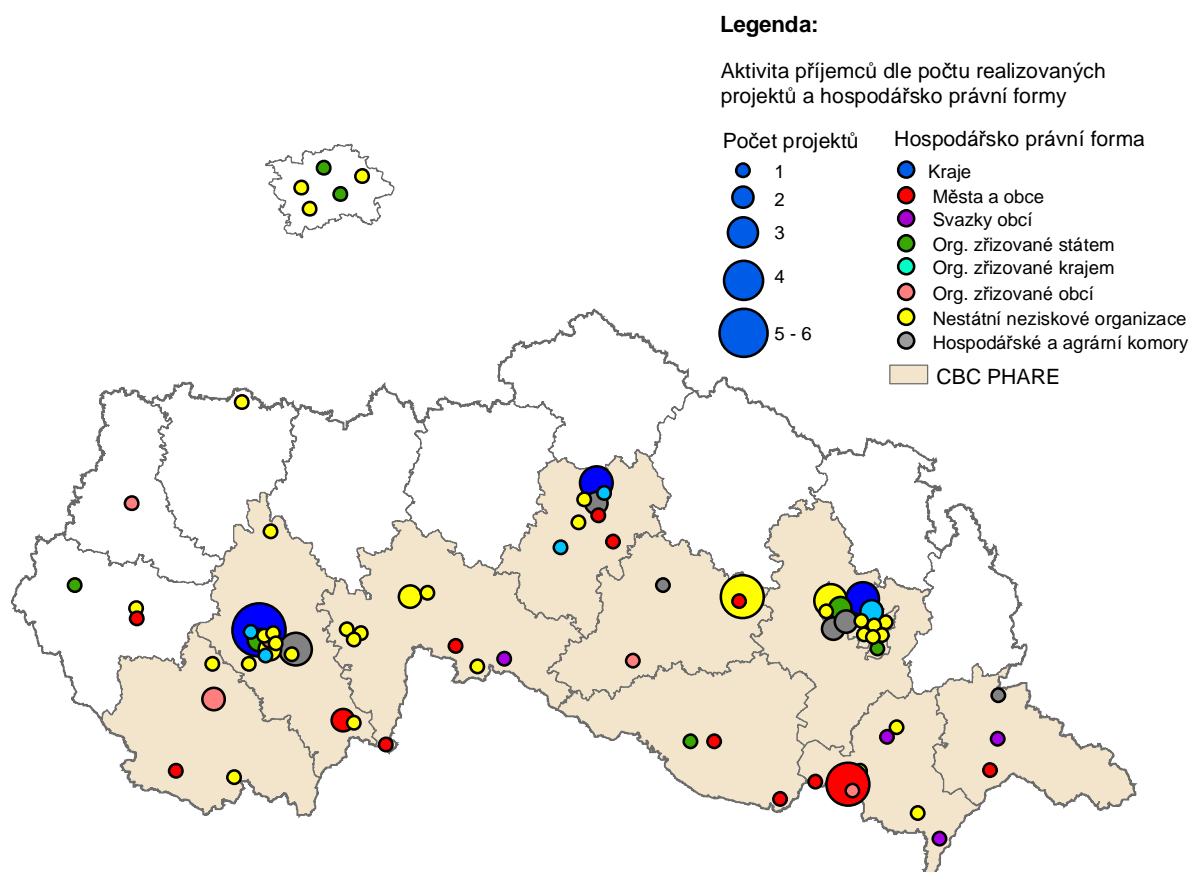
Nejaktivnějšími subjekty podle ekonomicko-právní formy byly nestátní neziskové organizace s téměř polovinou (45 %) s celkového počtu příjemců. Při pohledu na detailnější strukturu byly nejaktivnější zájmová sdružení právnických osob, občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti. Nejmenší zastoupení měly církevní organizace a nadační fondy (2, respektive 1 projekt). Při porovnání výše uvedených grafů je zřejmé, že i přes značný podíl na celkové alokaci dosahovaly pouze 32 %, takže projekty byly menšího rozsahu.

Druhým neaktivnějším typem byly obce a města. S připočtením organizací jimi zřizovanými dosahovaly hodnoty 23 % z celkového podílu žadatelů. Organizace zřizované státem byly zastoupeny pouze 9, respektive 10 % dle vyčerpané alokace.

Významnou roli hrály krajské úřady. Způsobilé území bylo tvořeno třemi kraji, logicky tak bylo i nízké zastoupení krajů jako příjemců (4 %, respektive 10 % s organizacemi zřizovanými kraji). Avšak podle podílu na celkové alokaci jsou hned za NNO druhými neaktivnějšími aktéry s 16, respektive 26 %.

Zvláštním typem byly hospodářské a agrární komory nepřímo podporující podnikatelskou aktivitu, podílející se pouze 8 % na celkovém souboru příjemců. Prostorové rozložení aktivity subjektů regionálního rozvoje dobře demonstrují obrázky 4 a 5.

Obrázek 4 Aktivita jednotlivých typů příjemců podle počtu projektů

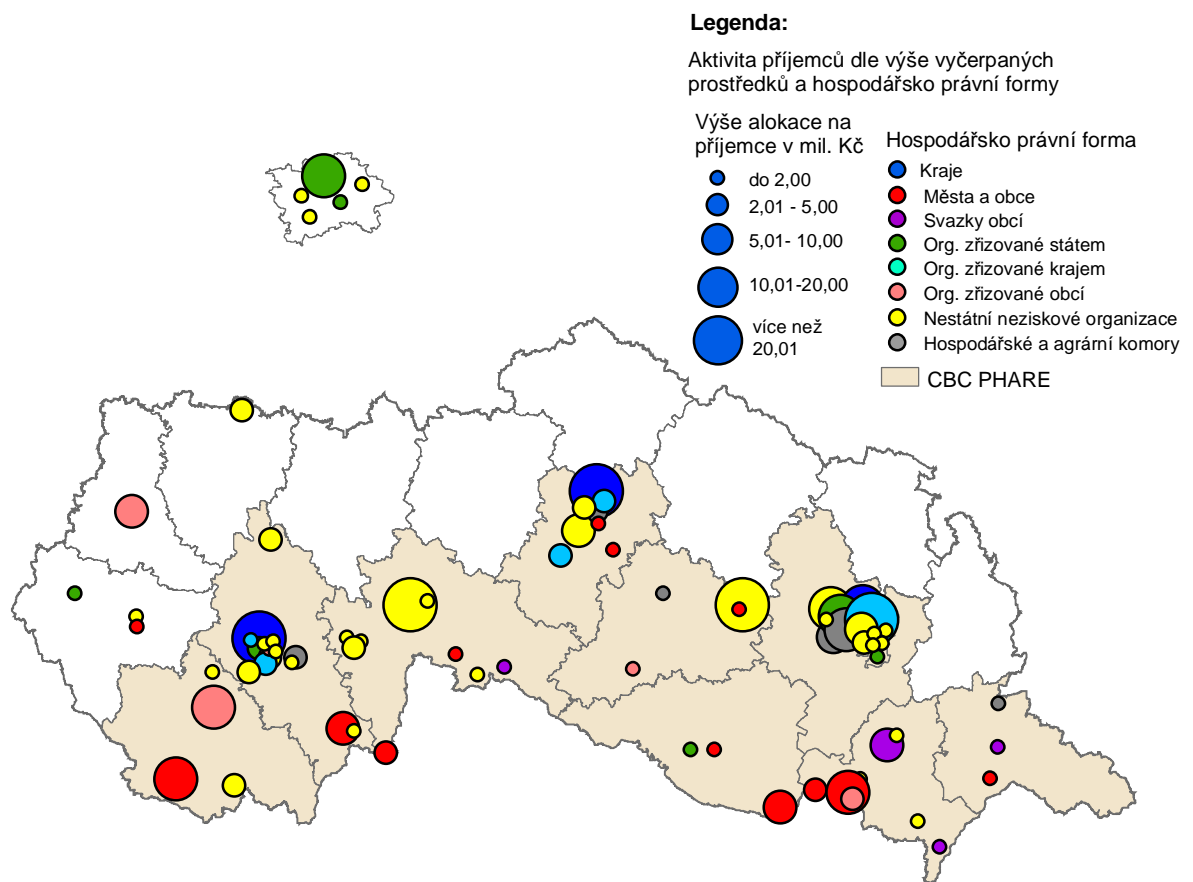


Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Neaktivnější subjekty (NNO) byly výrazně koncentrovány v regionálních a mikroregionálních centrech, přičemž v počtu realizovaných projektů pouze 3 subjekty realizovaly více jak jeden projekt. Jednalo se o subjekty aktivně zapojené do implementační struktury. V Jindřichově Hradci to byla Jihočeská Silva Nortica, v Brně

pak Regionální rozvojová agentura jižní Moravy. Oba tyto subjekty byly zároveň správci Dispozičního fondu pro příslušné kraje na podporu malých projektů. Třetím subjektem byla s absolutně nejvyšším počtem projektů (4) byla Zemědělská a ekologická regionální agentura se sídlem v Náměšti nad Oslavou. Tuto abnormální aktivitu (vyčerpáno 7 % z celkové alokace programu!) lze vysvětlit vyšší kvalitou lidského a sociálního kapitálu organizace a především silnými osobními vazbami na představitele subjektů implementační struktury.

Obrázek 5 Aktivita jednotlivých typů příjemců podle výše čerpaných veřejných zdrojů



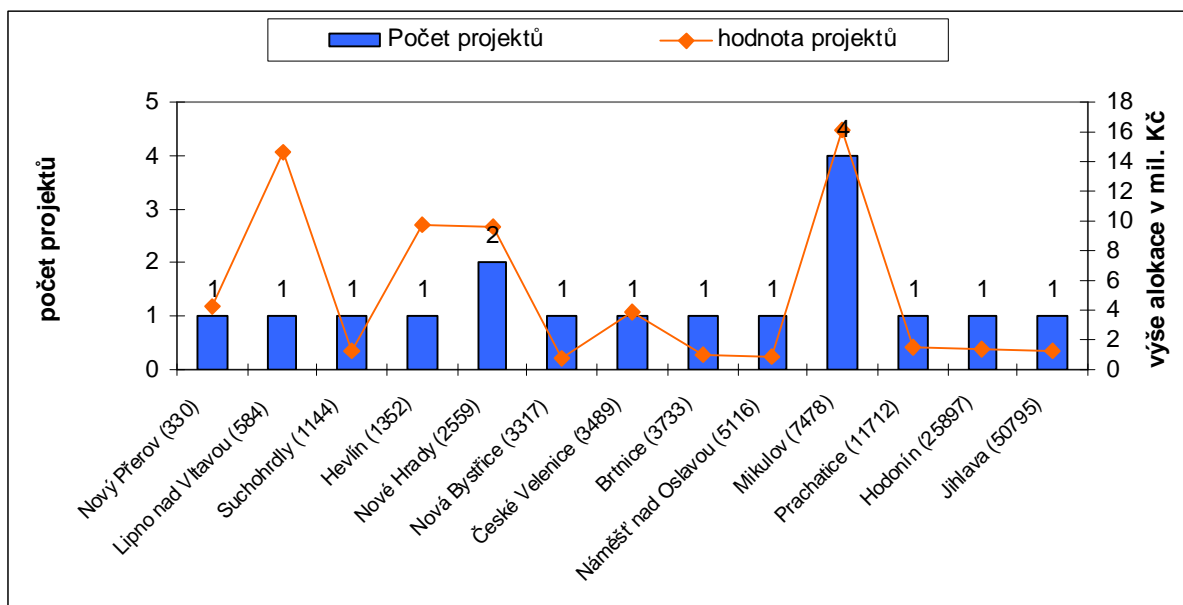
Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Druhým nejaktivnějším typem subjektu byly města a obce. Lze poměrně jasně spatřit regionální vzorec. Vliv horizontální geografické polohy je naprosto zřetelný a je rozhodujícím faktorem při aktivitě obcí. Graf 6 znázorňuje aktivitu obcí podle seřazených podle počtu obyvatel. Více než 1 projekt realizovali příhraniční obce Nové Hradky (2) a Mikulov (4). V těchto případech hrála důležitou roli blízkost hranice, tím silnější vazbu na rakouské partnery a zkušenost obou obcí z předvstupního programu PHARE CBC.

Do této kategorie by měly být také zařazeny společnosti zřizované obcí. Z neaktivnějších uvedme Českokrumlovský rozvojový fond¹⁴, jenž je ve stoprocentním vlastnictví města a plní funkci organizace aktivně se podílející na rozvoji atraktivit cestovního ruchu v Českém Krumlově a jeho okolí.

Poměrně malé zastoupení bylo větších obcí. Tyto obce disponují prostředky pro spolufinancování, jsou schopny hradit náklady spojené s přípravou žádosti a nemusí se potýkat s nedostatkem financí a administrativní kapacity. Tato skutečnost může potvrdit hypotézu, že malé obce nemají dostatečnou administrativní kapacitu na zpracování žádosti, popř. na administraci projektu, znalosti v oblasti projektového a dotačního managementu a v neposlední řadě dostatek finančních prostředků na spolufinancování (více také Perlín 2006 nebo Pokorák 2007). U nejmenších obcí hraje roli i jakýsi psychologický efekt. Starostové v menších obcích mají obavu podstoupit administrativní proces podání žádosti o dotaci z důvodu neúspěchu a negativní odezvy od obyvatel obce a podléhají tak větší sociální kontrole.

Graf 6 Obce jako příjemci podle počtu obyvatel



Zdroj: MSSF - Monit a ČSÚ, 2008

¹⁴ Českokrumlovský rozvojový fond byl založen v roce 1991 jako obchodní společnost ve stoprocentním vlastnictví Města Český Krumlov. Hlavním cílem je zajistit kvalitní opravu historicky cenných objektů při zachování jejich kulturně-historické hodnoty; nalézt a zajistit jejich optimální funkční a ekonomické využití v souladu s cíli rozvoje města; podílet se na podpoře, organizaci a koordinaci rozvoje cestovního ruchu ve městě a jeho okolí a přitáhnout do města a regionu kvalitní domácí a zahraniční investory. Český Krumlov je součástí světového kulturního dědictví UNESCO (www.ckrumlov.info 2009). Zajímavá je také skutečnost, že Českokrumlovský rozvojový fond jako úspěšný realizátor dvou projektů je společností s ručením omezeným, které nebyly způsobilými žadateli v CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko.

Na druhé straně byl poměrně malý zájem ze strany silnějších aktérů, mezi které můžeme řadit větší města. Mezi příjemci chybí většina okresních měst ve vymezeném území i krajská města Brno a České Budějovice. Z obcí nad 20 tis. obyvatel byly zapojeny pouze Hodonín a Jihlava realizující každý po jednom projektu, podprůměrné finanční výše. Důvodem může být větší vzdálenost regionálních a mikroregionálních center od hranic a nesplnění tak podmínky přeshraničního dopadu. Zvláště když zhruba polovina projektů obcí byla zaměřena na infrastrukturní projekty, u nichž byla při výběru projektů věnována větší pozornost při plnění podmínky přeshraničního dopadu. Ovšem je zřejmý také fakt, že obecně Iniciativa Společenství INTERREG IIIA je využívána většími obcemi pouze doplňkově k finančně objemnějším sektorovým OP nebo Společnému regionálnímu operačnímu programu.

Při hodnocení aktivity obcí je nutné vzít v úvahu vliv sídelní struktury způsobilého území a omezený vzorek 13 obcí. Je možné s výše uvedenými tvrzeními diskutovat, ovšem je velice obtížné tato zjištění generalizovat.

Dominantní roli jak v počtu projektů, tak i v objemu získaných prostředků hrály krajské úřady. Tato skutečnost vychází především ze svého institucionálního ukotvení, dostatečné administrativní kapacity, postavení v implementační struktuře (krajské úřady sloužily jako S-RR) a tím i víceméně ideální informovanosti. Svoji roli zde hrála také aktivita krajské politické reprezentace, co nejvíce se zviditelnit během volebního období získáním dotací z „populárních“ fondů EU. Jiným aktivizujícím elementem byla rivalita mezi krajskými úřady samotnými.

Kraje ponejvíce realizovaly své projekty v oblasti cestovního ruchu a rozvoje dopravní infrastruktury, a to také prostřednictvím organizací za tímto účelem zřízených - Správy a údržby silnic.

Další typ žadatele, organizace zřizované státem, byly v podstatě dvojí typu. Odlišující se velikostí projektů, sídlem žadatele i zaměřením. V první řadě se jednalo o výzkumná pracoviště se sídly v Praze a Brně, realizující finančně nadprůměrné projekty velikosti. Ve druhém případě byly finanční prostředky určeny Správám národních parků Šumava a Podyjí na menší projekty v oblasti turistické infrastruktury v pohraničí.

Regionální diferenciaci podmíněna organizační strukturou se projevila u agrárních a hospodářských komor. Vyjma krajských center, kde komory vykazovaly aktivitu (nejvíce v metropolitním areálu Brna a Českých Budějovic), na okresní úrovni to byly zastoupení komor v Třebíči a Hodoníně.

Nejmenší kategorie podílem na celkové alokaci (2 %) tvořily svazky obcí. Nadprůměru z hlediska finanční velikosti dosáhl pouze Mikroregionu Hustopečsko, jinak projekty svazků obcí byly nevelkého rozsahu.

4.5.1 Zkušenost žadatelů z předvstupního programu PHARE CBC

Vedle determinujících aspektů jako je dostupnost prostředků na spolufinancování a dostatečná administrativní kapacita je i zkušenost z předvstupních programů, v zájmovém území zvláště programu PHARE CBC. Cílem této podkapitoly bylo zjistit vliv zkušeností na příjemce programu INTERREG IIIA.

Ze 78 příjemců 26 (33 %) mělo zkušenosti s projekty financovanými ze PHARE CBC (CRR ČR 2008). Ovšem je třeba podotknout, že se podařilo získat pouze údaje od roku 2000. Je tedy velice pravděpodobné, že toto číslo může být nepatrně vyšší, neboť projekty PHARE CBC na česko-rakouské hranici, byť v menším rozsahu, byly realizovány již od roku 1995.

Na základě těchto údajů jsme se pokusili nalézt závislost mezi předchozí zkušeností, počtem realizovaných projektů a výší čerpaných veřejných zdrojů. Při použití Pearsonova korelačního koeficientu a následném zpracování pomocí statistického softwaru SPSS byla zjištěna pozitivní závislost mezi zkušeností žadatele a počtem projektů s hodnotou 0,420 a logicky i výší alokace s výsledkem 0,368.

Tabulka 7 Závislost mezi zkušeností příjemce a výší získaných veřejných zdrojů

		CBC zkušenost	Počet projektů	Alokace
CBC zkušenost	Pearson Correlation	1	,420**	,368**
	Sig. (2-tailed)		,000	,001
	N	78	78	78
Počet projektů	Pearson Correlation	,420**	1	,774**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	78	78	78
Alokace	Pearson Correlation	,368**	,774**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	,000	
	N	78	78	78

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Zdroj: MSSF - Monit, vlastní doplnění podle RIS, zpracováno v SPSS

Vztáhneme-li efekt získaných zkušeností na výši alokace programu, zjistíme, že 58 % prostředků programu bylo vyčerpáno žadateli se zkušeností ze PHARE CBC. Tím se potvrzuje význam nekodifikovatelných znalostí a procesu učení na aktivity subjektů lokálního a regionálního rozvoje.

Zkušenost žadatelů je jedním z faktorů, jež může mít dvojitý efekt. Jednak pozitivní, ve smyslu získání znalostí v administraci projektů, projektového managementu, navázání kontaktů s partnery a obecně orientace v agendě spjaté s dotacemi z fondů EU a ve výsledku úspěšnost při podávání dalších žádostí. Na druhé straně může docházet k financování stávajících aktivit nebo přispívání na „provoz“ a udržitelnost již v minulosti financovaných aktivit, místo toho, aby byly financovány aktivity nové, generující nebo rozvíjející potenciál lokálního rozvoje.

4.5.2 Regionální diference realizovaných projektů

Tato kapitola je věnována regionální diferenciaci realizovaných projektů CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko jednak z hlediska sídla příjemce a dále z hlediska místa realizace projektu. Místo realizace projektů v pětině případů neodpovídalo sídlu příjemce a bylo tak pro účely hodnocení dodatečně doplněno. Sledován je počet realizovaných projektů a výše alokovaných veřejných prostředků.

Jak ukazuje tabulka níže, u 20 projektů bylo odlišné místo realizace od sídla žadatel, což představovala bezmála jednu třetinu vyčerpaných veřejných zdrojů.

Tabulka 8 Projekty dle priorit realizované mimo sídlo žadatele

	Počet projektů		Alokace	
	abs.	% z celk.počtu	abs.	% z celk. alokace
Priorita 1	5	12,2	18074032,8	13,0
Priorita 2	6	37,5	62628365,92	60,3
Priorita 3	0	0,0	0	0,0
Priorita 4	5	45,5	37070352,17	69,0
Priorita 5	4	25,0	3946525,47	13,4
Celkem	20	18,7	121719276,4	29,9

Zdroj: MSSF - Monit

Projekty Priority 1 byly dvojího typu. Jednak zaměřené na podporu hospodářské spolupráce a na podporu rozvoje cestovního ruchu. Zatímco aktivity prvního typu byly soustředěny více do regionálních a mikroregionálních center, aktivity podporující

cestovních ruch byly více rozptýlené v oblastech periferních skýtající dobré lokalizační předpoklady. Ve větších sídlech dominovaly projekty hospodářských a agrárních komor podporující rozvoj podnikatelské infrastruktury a mezipodnikovou přeshraniční spolupráci. Na druhé straně absolutně nejvíce projektů bylo již tradičně v oblasti cestovního ruchu. To je nepochybně dáno charakterem způsobitelného území, které disponuje výbornými fyzicko-geografickými i kulturními podmínkami a vytváří dobré lokalizační předpoklady cestovního ruchu. V česko-rakouském pohraničí jsou nejatraktivnějšími lokalitami z tohoto pohledu národní parky Šumava a Podyjí nebo území České kanady na Jindřichohradecku aj.

Projekty Priority 2, v níž byly podpořeny projekty dopravní infrastruktury, jsou na obrázcích 6 a 7 zobrazeny body červené barvy. Zejména šlo o rekonstrukce silnic vyšších tříd napojené na dopravní síť mezinárodního významu v blízkosti regionálních center nebo zlepšení přístupu hraničních přechodů. Při porovnání obrázků 6 a 7 je viditelný rozdíl. Příjemci (většinou krajské úřady) dotace na rozvoj dopravní infrastruktury sídlily v regionálních centrech, avšak nejvíce projektů tohoto typu bylo realizováno v bezprostřední blízkosti státní hranice. Prostorové rozdělení bylo nepochybně také ovlivněno procesem výběru projektů. Žádosti začleněné do této priority byly podpořeny jen za předpokladu, že mají prokazatelný dopad na rozvoj na rakouském území. Proto byly nejvíce podpořeny infrastrukturní projekty, buď v oblasti vnitřního pohraničí, nebo projekty realizované ve větší vzdálenosti od hranice, ovšem s přímou vazbou na mezinárodní dopravní síť.

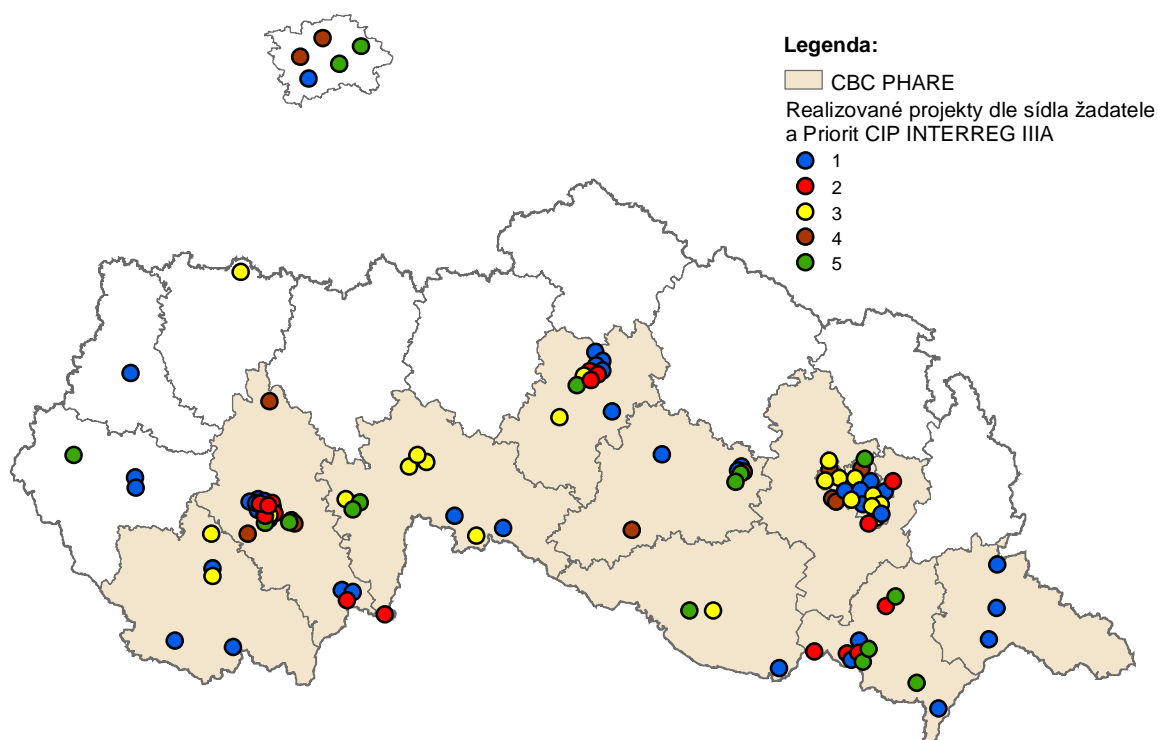
Zatímco u tvrdých, infrastrukturních projektů, hrála významnou roli vzdálenost od státní hranice, projekty měkké, neinvestiční povahy (body žluté a hnědé barvy) byly více soustředěny do větších sídel bez ohledu na vzdálenost od hranice.

U projektů Priority 3 se podle tabulky 8 shodovalo sídlo žadatele s místem realizace. Tuto skutečnost je třeba doložit komentářem. V Opatření 3.1 na podporu přeshraničních struktur byly realizovány v místě sídla žadatele. U Opatření 3.2 se jednalo o alokace Dispozičního fondu, spravované příslušnými organizacemi v jednotlivých krajích. Tyto prostředky byly dále správci přerozdělovány na stovky drobných akcí na přeshraniční setkávání a různé kulturní akce. Jak je uvedeno v metodické části, prostředkům Dispozičních fondů není věnována vzhledem k malému objemu finančních prostředků zvláštní pozornost a je s Dispozičním fondem v jednotlivých krajích pracováno jako s individuálními „měkkými“ projekty.

Projekty Priority 4 byly více jak v polovině případů realizovány mimo sídlo žadatele. Zpravidla šlo o vzdělávací aktivity pro regionální pobočky a odloučená pracoviště výzkumných institucí sídlících v Praze a Brně.

Při výběru toho typu projektů byl kladen důraz na zapojení rakouských partnerů a budování přeshraničních kontaktů. Zajímavé bylo i zapojení regionu hlavního města Prahy. I přes relativně velkou geografickou vzdálenost od pohraničí tak pražský region prokázal svoji dominantní roli v sídelním systému. Zpravidla šlo o projekty s vyšší přidanou hodnotou v oblasti vědy a výzkumu nebo podpory alternativní energetiky. Realizátory byly ve většině případů regionální pracoviště výzkumných institucí právě s hlavním sídlem v Praze.

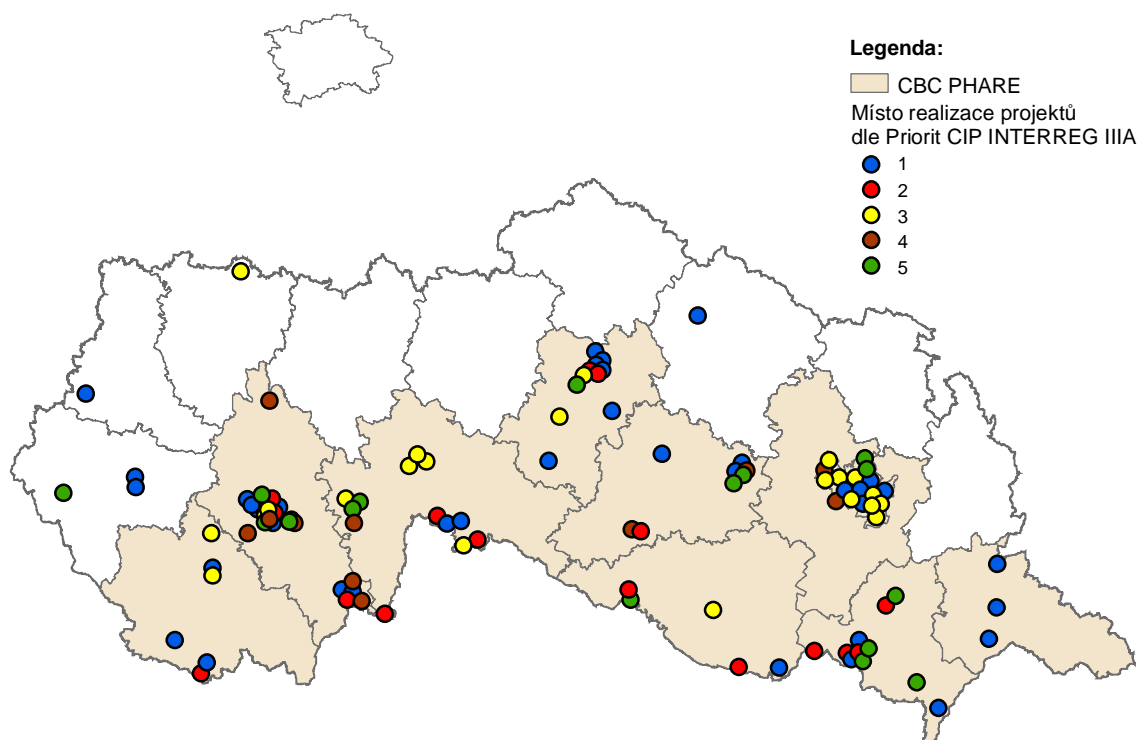
Obrázek 6 Regionální diferenciací projektů podle sídla příjemce



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Pozn.: Priority CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko: 1 Přeshraniční hospodářská spolupráce, 2 Dosažitelnost, 3 Přeshraniční organizační struktury a sítě, 4 Lidské zdroje, 5 Trvale udržitelný rozvoj a ochrana životního prostředí.

Obrázek 7 Regionální diference projektů podle místa realizace



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Pozn.: Priority CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko: 1 Přeshraniční hospodářská spolupráce, 2 Dosažitelnost, 3 Přeshraniční organizační struktury a sítě, 4 Lidské zdroje, 5 Trvale udržitelný rozvoj a ochrana životního prostředí.

4.5.3 Vertikální versus horizontální geografická poloha

Zajímavé je regionální diference realizovaných projektů a alokovaných prostředků na úrovni okresů (obrázky 8–11). Na první pohled je patrná polarizace mezi vnitřní (okresy přiléhající k hranici s Rakouskem) a vnější částí způsobilého území. To je pravděpodobně dáno dvěma klíčovými faktory. Jednak zkušeností žadatelů z předstupního programu PHARE CBC, jak již bylo popsáno v předešlé kapitole, a procesem výběru projektů. Řídícím výborem byly podporovány pouze projekty s prokazatelným přeshraničním dopadem.

V relativním vyjádření počtu projektů na 100 tisíc obyvatel jsou nejvíce podporovány jihočeské okresy České Budějovice a Jindřichův Hradec. V prvním případě hodnocení ovlivnilo dominantní postavení Českých Budějovic se sídlem Krajského úřadu jako implementačního orgánu. V druhém případě jsou vyšší hodnoty důsledkem nízké hustoty obyvatel a sídlo Euroregionu Silva Nortica, jenž sloužil jako správce Dispozičního fondu. I přesto lze považovat okres Jindřichův Hradec vzhledem ke své periferní poloze a socioekonomickým charakteristikám mimořádně úspěšný. Žadatelé

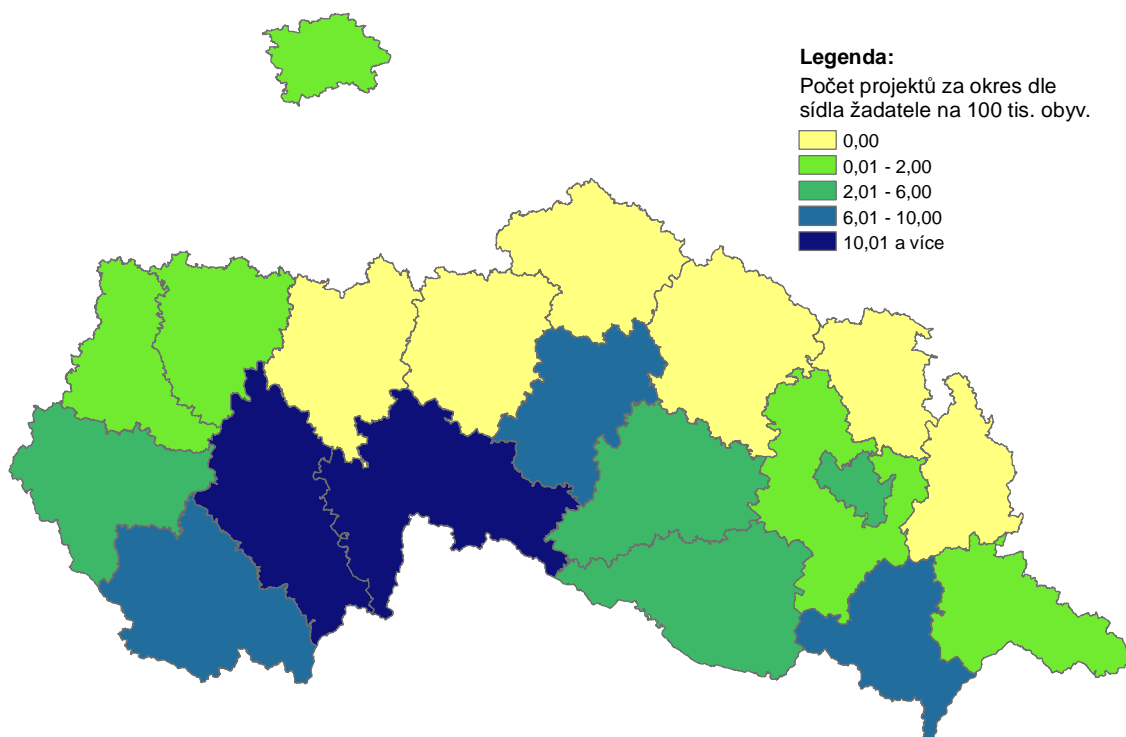
disponují zkušeností z předvstupních programů, což se i mimo CIP INTERREG IIIA projevilo u Společného regionálního operačního programu (Pokorák 2007).

Do druhé kategorie 6–10 projektů spadají okresy Český Krumlov, Břeclav a Jihlava. První dva zmíněné okresy jsou situovány přímo na hranici, jsou tak geograficky blíže rakouským partnerům a také disponují zkušenostmi s dotacemi s fondů EU. V případě Jihlavy je opět zásadní přítomnost kraje a správce Dispozičního fondu.

V kategorii 2–6 projektů nalezneme 4 okresy – Prachatice, Třebíč, Znojmo a Brno-město. V Brně sídlilo absolutně nejvíce příjemců podle počtu projektů, avšak díky přepočtu na počet obyvatel se vliv výrazně snížil. Zajímavý případ je okres Třebíč. Ačkoliv tento okres patřil absolutně k nejaktivnějším ve Společném regionálním operačním programu, v CIP INTERREG IIIA bylo realizováno pouze 6 projektů, 2 žadateli. Je tak možné, že díky tomu žadatelé měli menší zájem o projekty malého rozsahu.

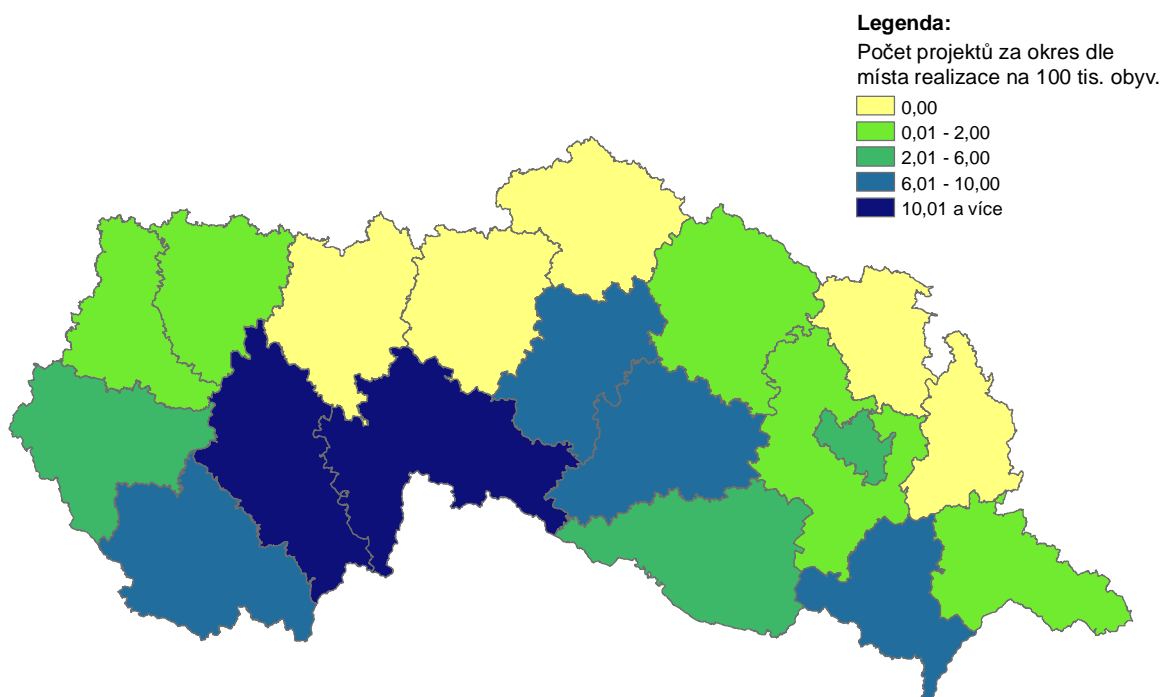
Okresy Strakonice, Písek, Brno-venkov, Hlavní město Praha a Hodonín měly do 2 projektů na 100 obyv. V okresech při vnější hranici vymezeného území Tábor, Pelhřimov, Havlíčkův Brod, Žďár nad Sázavou, Blansko a Vyškov se žádný úspěšný žadatel nevyskytoval. Při pohledu na obrázek podle místa realizace projektu byla jen nepatrná změna. O jednu kategorii si polepšily okresy Žďár nad Sázavou, kde 1 projekt realizoval žadatel z území hl. města Prahy a okres Třebíč, kam byly soustředěny aktivity žadatele z Brna.

Obrázek 8 Regionální diferenciacie projektů podle sídla žadatele na úrovni okresů



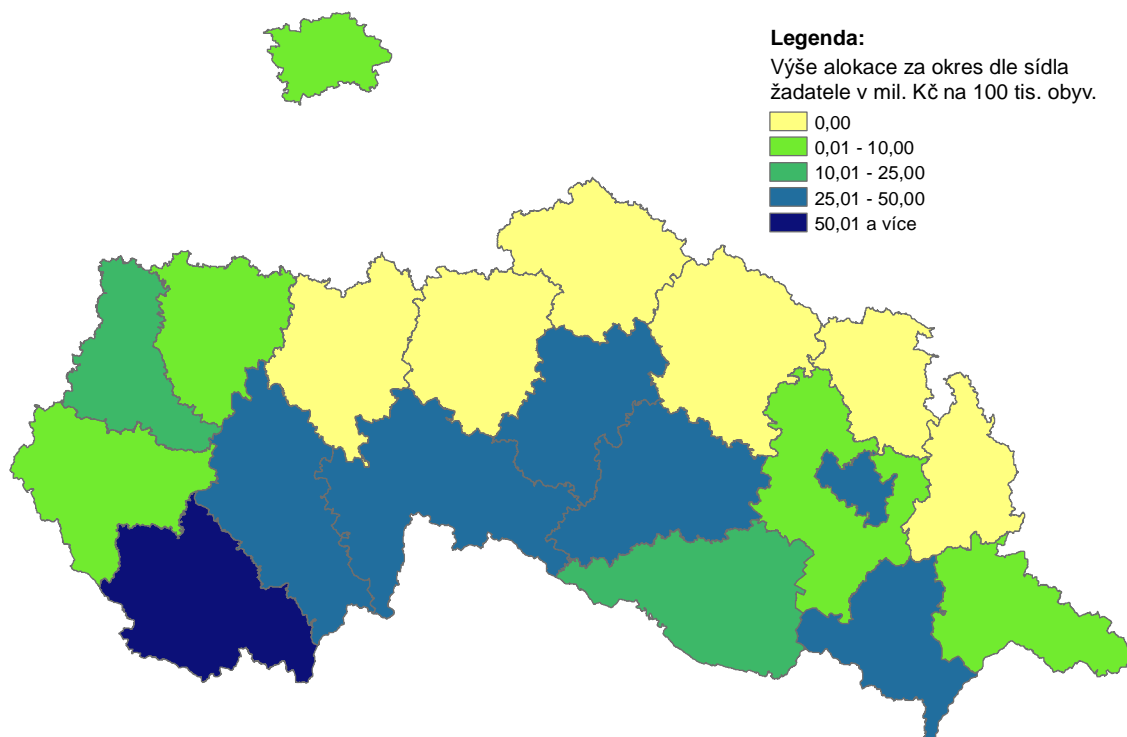
Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Obrázek 9 Regionální diferenciacie projektů podle místa realizace na úrovni okresů



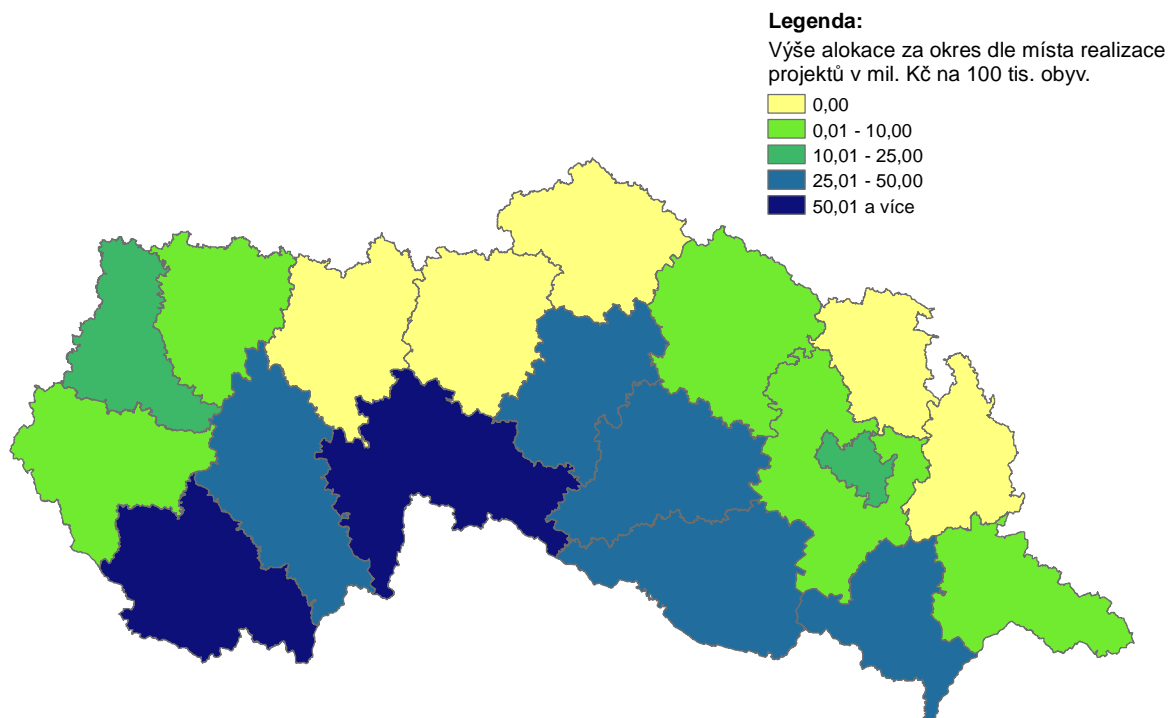
Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Obrázek 10 Regionální diferenciace alokovaných veřejných zdrojů podle sídla příjemce



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Obrázek 11 Regionální diferenciace alokovaných veřejných zdrojů podle místa realizace projektu

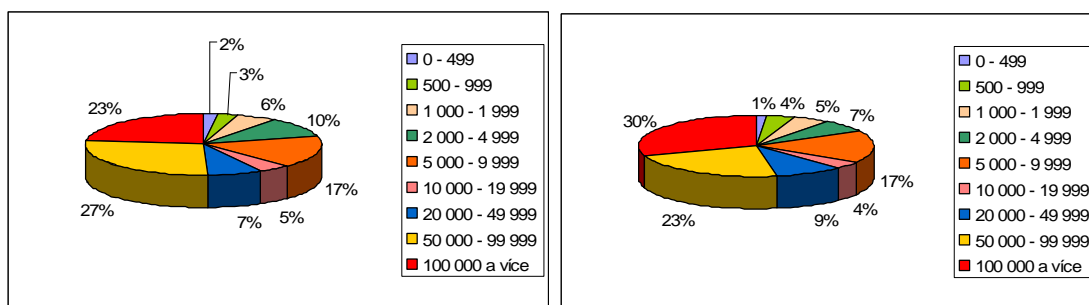


Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Ještě výraznější regionální vzorec lze vysledovat u hodnocení podle vyčerpaných veřejných zdrojů. Nejsilněji byly podporovány okresy podél hranice, přičemž je patrný vliv regionálních center, jejichž žadatelé realizovali své projekty v jiných okresech. Ještě výrazněji se tento jev projevil u Brna, jehož žadatelé realizovali projekty mimo tento region.

Absolutně nejvyšších hodnot dosahovaly okresy Český Krumlov a Jindřichův Hradec, které jsou charakteristické nízkou hustotou obyvatel. Zatímco v Českém Krumlově byly realizovány finančně náročnější aktivity, k pozici Jindřichova Hradce nejspíše přispělo jednak zapojení do implementační struktury (správa Dispozičního fondu) a realizace projektů žadatelů z Českých Budějovic.

Graf 7 a 8 Velikostní kategorie sídel příjemců podle počtu projektů a výše čerpaných veřejných zdrojů



Zdroj: MSSF - Monit a ČSÚ 2008

Jak ukazují grafy 7 a 8, čím vyšší velikostní kategorie sídel, tím roste počet realizovaných projektů, respektive výše přidělených prostředků. Celkem 50 % všech prostředků bylo čerpáno příjemci v sídlech s více než 50 tisíci obyvateli, tedy krajskými centry České Budějovice, Jihlava, Brno a regionem hlavního města Prahy. Na tomto místě je ovšem nutné zmínit, že výše uvedené členění bylo ovlivněno sídelní strukturou vymezeného území. Silnou skupinou byly žadatelé v sídlech s 5 až 10 tisíci obyvateli.

Na regionální diferenciaci aktivit měl klíčový vliv institucionální faktory – nastavením CIP INTERREG IIIA (proces výběru projektů) s jeho implementační strukturou a za druhé dominance krajských regionálních center, přičemž z nejsilnějších center – Českých Budějovic a Brna byly aktivity žadatelů v mnoha případech směřovány do periferních pohraničních oblastí. Působnost subjektů veřejné správy a organizací jimi zřizovanými měly jako žadatelé ideální podmínky – především dostatečnou administrativní kapacitu, odpovídající kvalitu lidského kapitálu a prostředky pro spolufinancování. Nestátní neziskové organizace byly právě neaktivnější v těchto

centrech, kde disponují vyšší kvalitou lidských zdrojů, a díky vyšší hustotě kontaktních sítí a přítomnosti subjektů implementační struktury, lepší informovaností.

Podpora byla nižší u okresů na západní i východní hranici vymezeného území, pro něž jsou silnější vazby na bavorské, respektive slovenské partnery.

4.6 Hodnocení partnerství

Partnerství jako klíčový předpoklad rozvoje přeshraniční spolupráce je třeba chápat komplexně. V minulosti byla přeshraniční spolupráce zaměřena na dílčí, specifické problémy, podmíněné státní hranicí, například při řešení dopravní infrastruktury, zlepšení přístupu na trh práce nebo v kulturní spolupráci. Postupem času vyvstala potřeba komplexnějšího, integrovaného přístupu (Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004).

Právě Iniciativa Společenství INTERREG přispěla k posílení principu partnerství a obohatila přeshraniční spolupráci o prvky společného rozhodování. Dochází tedy k propojení přístupů shora (top-down) z úrovně národní nebo nadnárodní (EU) a přístupů zdola (bottom-up), od aktérů lokálního a regionálního rozvoje. Partneři společně usilují o společný cíl, participují na jednotlivých fázích projektu a vzniká synergický efekt.

Tato kapitola si klade za cíl znázornit prostorový vzorec partnerství, jež bylo jednou ze základních podmínek úspěšné realizace v CIP INTERREG IIIA. Podle informací od žadatelů bylo z MSSF-Monit získány údaje o lokalizaci rakouských partnerů.

Každý příjemce dotace z CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko musel splnit podmínku partnerství, tzn. mít jednoho či více rakouských partnerů se sídlem v příslušném příhraničním regionu, přičemž v projektové žádosti bylo uvedeno, jaké je zapojení partnera do přípravy a realizace projektu. Partnerem projektu mohla být právnická/fyzická osoba, která splňuje podmínky platné pro rakouské žadatele. V žádosti muselo být vyplněno prohlášení o partnerství, ve kterém zahraniční partner stvrdil svým podpisem (podpisem oprávněné osoby), že s projektem souhlasí. Pokud měl žadatel partnerů více, bylo jeho povinností přiložit toto prohlášení minimálně od jednoho z nich.

Hodnocení intenzity a kvality přeshraniční spolupráce byla provedeno s pomocí specifických ukazatelů, uvedenými v projektových žádostech. Z hlediska hodnocení kvality přeshraniční spolupráce byla zjištěna intenzita a míra v pěti stupních jak názorně

ukazuje tabulka níže. Údaje v projektové žádosti byly vyplňovány samotnými žadateli a předkládány pracovníkům S-RR. Žadatelé byly nuceni doložit příslušnými doklady potvrzující zapojení rakouského partnera (např. zápisem z jednání, prezenční listinu, popřípadě čestné prohlášení, že jednání proběhlo).

Můžeme namítnout, že reálné zapojení do jednotlivých fází projektu bylo nižší a otevíral se poměrně velký prostor pro partnerství omezené na formální bázi. Vzhledem k tomu, že tato data byla zadávána do projektových žádostí samotnými žadateli, může být tím ovlivněna reliabilita vstupních dat a je nutné vést tuto skutečnost v patrnosti.

Celkem bylo hodnoceno 104 projektů (bez alokací Dispozičního fondu v krajích) a vyhodnocení partnerů vyhodnoceno podle následující metodiky.

Podle pěti stupňů zapojení partnera do projektu byl přidělen příslušný počet bodů jednotlivým fázím. Společné plánování podání žádosti byl pouze formální akt, proto byl přidělen pouze 1 bod, stejně tak společnému plánování projektu. Nejvyšším stupněm zapojení partnera byla společná realizace a zahrnutí rakouských prostředků. Finanční spoluúčast na realizaci projektu jsme zaznamenali u pětiny projektů, i přestože CIP INTERREG IIIA měl v programovém období 2004–2006 oddělené rozpočty. Proto budou tyto stupně partnerství ohodnoceny 3 body. Další stupeň, společné využívání nebo provozování projektu, jako významný prvek udržitelnosti, byl ohodnocen 2 body.

Tabulka 9 Jednotlivé fáze zapojení partnerů do realizace projektu

Ukazatel	Počet projektů	podíl v %
Společné plánování podání žádosti	67	64,4
Společné plánování projektu	102	98,1
Společná realizace	90	86,5
Zahrnutí rakouských prostředků	21	20,2
Společné využívání/provozování	90	86,5

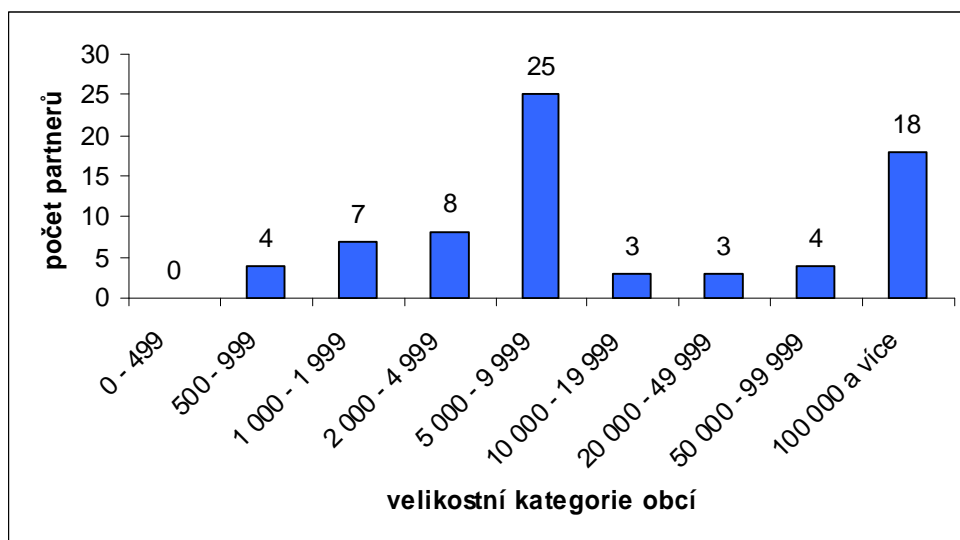
Zdroj: MSSF - Monit

Počet zapojených rakouských partnerů nebyl omezen, avšak při podávání projektové žádosti stačilo uvést potvrzení o partnerství pouze s jedním partnerem. Posledním bodem hodnocení je počet rakouských partnerů. Ke každému projektu navíc k bodovému hodnocení byl přičten alikvotní počet bodů podle počtu zapojených partnerů. Geografické rozložení je pak viditelné na obrázku níže.

Drtivá většina projektů byla realizována s jedním rakouským partnerem (78 %), necelá pětina dvěma partnery (14 %), třemi partnery pouze 5 %, čtyřmi 2 % a pěti pouze 1 %.

Při hodnocení vlivu vertikální geografické polohy dané velikostí sídla příjemce se ukazuje značná podobnost mezi velikostí sídla českých příjemců a jejich rakouských partnerů. Podle sídla českých příjemců byly nejvíce zastoupeny kategorie obcí s 2 až 10 tisíci obyvateli a pak centra jednotlivých regionů s 50 tisíci a více obyvateli. Podobná charakteristika se projevila i v případě sídel rakouských partnerů. Vůbec absolutně nejvíce rakouských partnerů bylo v sídlech s velikostí 5 až 10 tisíc obyvatel a pak 100 tisíc obyvatel a více zastoupení. Obecně se tak potvrzuje na obou stranách hranice nejvyšší aktivita příjemců v sídlech mezi 2 a 10 tisíci obyvateli a pak až příjemců v sídlech s 50, respektive se 100 tisíci a více obyvateli.

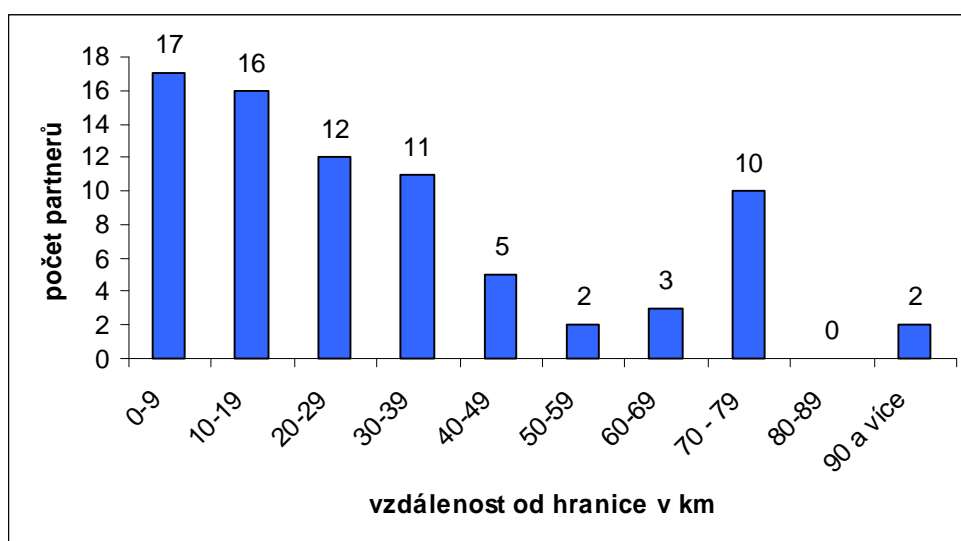
Graf 9 Velikostní kategorie sídel rakouských projektových partnerů



Zdroj: vlastní zpracování podle MSSF - Monit a Statistik Austria, 2008

Při hodnocení horizontální geografické polohy vyjádřené vzdáleností rakouského partnera od nejbližšího silničního hraničního přechodu bylo jasně prokázáno, že se vzrůstající vzdáleností od státní hranice klesá počet rakouských partnerů zapojených do realizace projektů v rámci CIP INTERREG IIIA na území ČR.

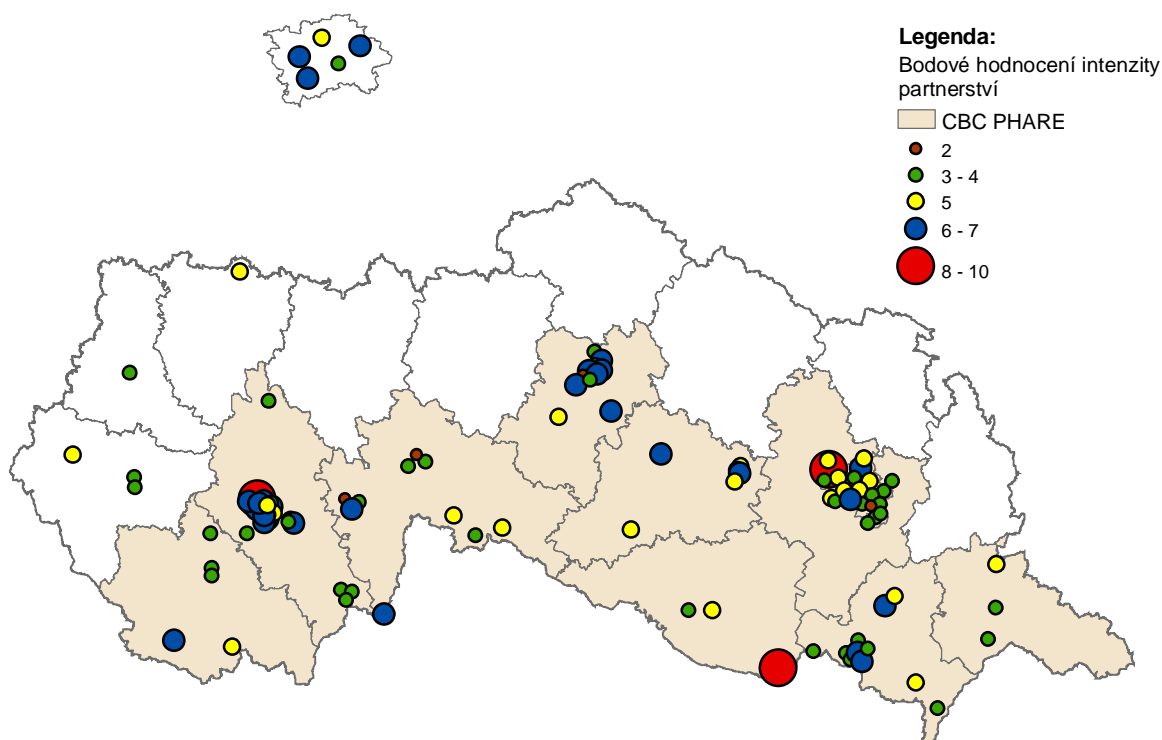
Graf 10 Vzdálenost rakouských projektových partnerů od nejbližšího hraničního přechodu



Zdroj: vlastní zpracování podle MSSF - Monit a Google Maps 2009

Z grafu 10 je naprosto evidentní, že sídlo rakouských partnerů je v kategorii do 20 km od státní hranice, druhou skupinou do 40 km. Se vzrůstající vzdáleností počet pozvolna klesá až ke kategorii 70-79 km do které bylo zařazeno hlavní město Vídeň. Evidentně se potvrdila vliv proximity státní hranice na aktivitu subjektů regionálního a lokálního rozvoje.

Obrázek 12 Regionální diference intenzity spolupráce partnerů



Zdroj: MSSF - Monit, vlastní zpracování v ArcMap 9.0

Při pohledu na obrázek 12 s regionální diferenciací bodového hodnocení intenzity partnerství je patrný regionální vzorec. Nejvyššího bodového skóre dosáhli realizátoři projektů v regionálních centrech nebo v bezprostřední blízkosti státní hranice. Nejvíce bodů (8-10) vykazovaly projekty žadatelů v Českých Budějovicích, Brně a obci Hevlín. Ve druhé nejsilnější kategorii (6-7) to byly projekty žadatelů nejvíce opět v Českých Budějovicích, dále pak v Praze, Jihlavě, Brně a Mikulově. Z obrázku je tedy zřejmé, že nejvyšší intenzita partnerské spolupráce byla, buď projekty žadatelů v centrech regionálního a nadregionálního významu s vyšší hustotou sítí kontaktů a pak projekty žadatelů (zejména obcí) v blízkosti státní hranice. Obce v blízkosti státní hranice jsou v mnoha případech nuceni spolupracovat s rakouskými partnery při správě svěřených území, mají dlouhodobě vybudované kontakty a mají zkušenosti (nejen z předvstupních programů EU) se zapojováním partnerů do rozličných rozvojových aktivit.

5 ZÁVĚR

Cílem této diplomové práce bylo nalézt a analyzovat příčiny regionální diferenciací subjektů lokálního a regionálního rozvoje a výsledků jejich aktivit na příkladu Programu Iniciativy Společenství INTERREG IIIA ČR-Rakousko realizovaném v programovém období 2004–2006 v česko-rakouském pohraničí. Jako základní zdroj dat pro analýzu byl využit výstup z informačního systému MSSF - Monit Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

Prvním předpoklad, že aktivita subjektů regionálního rozvoje bude výrazně vyšší v regionálních centrech než v oblastech venkovských, byl potvrzen. Více než polovina alokovaných prostředků programu byly vyčerpány žadateli v regionálních centrech – Českých Budějovicích, Jihlavě, Brně a hlavním městě Praze, které sice leží mimo způsobilé území, ale potvrdilo tak svoji dominantní roli v sídelní soustavě. Z hlediska horizontální polohy lze tvrdit, že míra podpory klesá se vzrůstající vzdáleností od státní hranice. Na těchto faktech se podílejí faktory, jež můžeme rozdělit na vnější a vnitřní.

Mezi faktory vnější patří nastavení a zaměření CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko. Řídícím výborem programu byly především podporovány projekty s prokazatelným dopadem na způsobilé území Rakouska. S tímto faktorem souvisí předpoklad, že program je díky výrazným relativním regionálním disparitám česko-rakouské oblasti zaměřen nejvíce na podporu rozvoje dopravní infrastruktury a budování přeshraničních kontaktních sítí a byl prokázán analýzou typologie realizovaných projektů.

Další tvrzení spjaté s vnějšími faktory se také potvrdilo. Projekty zaměřené na rozvoj dopravní infrastruktury byly realizovány nejvíce v periferním území v bezprostřední blízkosti státní hranice, zatímco „měkké“ projekty cílené na rozvoj lidských zdrojů a budování přeshraničních struktur byly realizovány většinou v regionálních a mikroregionálních centrech.

Nepopiratelný je vliv geografické i „institucionální“ vzdálenosti od subjektů implementační struktury v regionech, kteří buď byly samotnými příjemci (zejména krajské úřady) a nebo důležitými kontaktními body a šířiteli informací.

Regionální diferenciací aktérů a jejich aktivit byla také dána jejich vnitřními podmínkami. Mezi hlavní zařadíme dostatek finančních prostředků pro spolufinancování, administrativní kapacitu, kvalitu lidského a sociálního kapitálu, schopnost navázat kontakty, proces učení a zkušenosti z dříve realizovaných programů.

Přičemž výše uvedené faktory se u různých typů subjektů projeví odlišně. Zatímco nestátní neziskové organizace byly koncentrovány v regionálních centrech, pro něž tak mohly být klíčová vyšší hustota kontaktních sítí a další aglomerační výhody. Pro samotné obce a města jako příjemce dotace, byla rozhodující vzdálenost od státní hranice. V kategorii města a obcí měly zastoupení především menší obce, jejichž finanční velikost jimi realizovaných projektů odpovídala i velikosti finanční velikosti programu. Bylo by možné tak předpokládat, že větší obce neměly o program tak malého rozsahu zájem a pokud využily možnosti získání dotace z fondů EU, preferovaly programy s bohatší alokací.

Vnitřním faktorem byla také zkušenost příjemců z předvstupního programu PHARE CBC. Třetina příjemců měla zkušenost s realizací projektů v rámci zmíněného programu. Zkušenost a proces učení je jedním z činitelů ovlivňující úspěšnost žadatelů o dotaci v budoucnu realizovaných programů. Byla také prokázána pozitivní závislost mezi zkušeností příjemce, počtem realizovaných projektů a výší získaných veřejných prostředků.

Princip horizontálního partnerství byl naplňován zapojením jednoho nebo více rakouských partnerů. Vycházeli jsme z předpokladu, že míra zapojení rakouských partnerů do projektů českých realizátorů klesá se vzrůstající vzdáleností od státní hranice. Tato hypotéza byla potvrzena.

Je nutné na tomto místě uvést, že výše uvedené závěry nelze příliš generalizovat, neboť program byl implementován za specifických podmínek pouze na části území České republiky, jež se vyznačuje odlišnou sídelní strukturou i dalšími socioekonomickými charakteristikami.

S pomocí provedených analýz a následného využití dalších zdrojů, by bylo zajímavé vyhodnotit dopady a efekty (přímé i nepřímé), které realizovaný program způsobil.

Realizátoři závěrečného hodnocení programu se budou potýkat s celou řadou problémů. Program svojí omezenou finanční alokací a zaměřením na projekty malého rozsahu plnil pouze komplementární funkci ke sektorovým i k některým regionálně zaměřeným programům. Bude velice obtížné kvantifikovat přímé dopady, tedy jak projekty realizované v rámci různých prioritách a opatřeníh přispěly k rozvoji dané oblasti. Stejně tak bude obtížné očistit vlivy Iniciativy INTERREG od vlivů ostatních veřejných intervencí, a to jak financovaných ze zdrojů EU, tak i zdrojů národních. Hodnotitelé by se měli zaměřit především na kvalitativní aspekty této Iniciativy. I přes finanční limity

lze očekávat, že obecně iniciativa Společenství INTERREG IIIA přispěla k budování přeshraničních kontaktů, zapojení aktérů do kooperačních sítí, podnítila výměnu zkušeností a proces učení.

Nepochybně bude zajímavé porovnat některé výsledky CIP INTERREG IIIA ČR-Rakousko s výsledky ex-post evaluace programů INTERREG IIIA 2004–2006 realizovaných v pohraničních oblastech 25 zemí EU, jejíž dokončení se očekává koncem roku 2009.

5.1 Implikace pro programové období 2007+

Realizací programů PHARE CBC a INTERREG IIIA byly vytvořeny dobré předpoklady pro úspěšnou implementaci nového OP Cíl Evropská územní spolupráce Rakousko-Česká republika 2007–2013. K tomu by mělo napomoci nejen několikanásobné navýšení alokovaných finančních prostředků, ale také zdvojnásobení minimální žádané částky na projekt, což v důsledku přináší větší efekty a současně posiluje princip koncentrace. Pro českou stranu je z ERDF vyčleněno 69,12 mil. € (cca 1,95 mld. Kč), což činí přibližně 0,26 % veškerých prostředků určených z fondů EU pro Českou republiku. Navýšena byla také 75% hranice způsobilých výdajů na 85 %.

Na podporu posílení principu partnerství byla rozšířena sada monitorovacích indikátorů přeshraniční spolupráce a zaveden tzv. princip vedoucího partnera, což by mělo posílit intenzitu přeshraniční spolupráce a podnítit lokální a regionální rozvoj v dotčených oblastech.

Použité zdroje a literatura

- AEBR (2001): Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci.Gronau. Dostupné z http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.cz.pdf (cit. 11.3. 2009).
- BACHTLER J., MICHIE, R. (1995): A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds. *Regional Studies*, 29, č. 8, s. 745–752.
- BACHTLER, J., WREN, C. (2006): Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 143-153.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2003): Forming evaluation capacity and culture in the Czech Republic: experience with the first set of ex-ante evaluations of programming documents (with special focus on evaluation of NDP). Paper presented at the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest, s. 13.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2006): Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 237–248.
- CENTRUM PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ ČR (2008). Dostupné z www.CRR ČR.cz.(cit. 20. 4. 2009).
- ČESKÁ EVALUAČNÍ SPOLEČNOST (2008): Dostupné z <http://www.czecheval.cz>. (cit. 15.12. 2008).
- ČESKOKRUMLOVSKÝ ROZVOJOVÝ FOND (2009): Dostupné z <http://www.ckrumlov.info/docs/cz/kpr768.xml> (cit. 16. 4. 2009).
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2008): Regionální účty 2007. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/publ/1371-08-2007> (cit. 29.3. 2009).
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2008): Počet obyvatel v oblastech, krajích a okresech České republiky k 1.1.2008. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/1301-08> (cit. 15.4. 2009).
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2008): Počet obyvatel v obcích k 1.1. 2008. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/1301-08> (cit. 29.3. 2009).

- ESER, T. W., NUSSMUELLER, E. (2006): Mid-term Evaluations of Community Initiatives Under European Union Structural Funds: A Process between Accounting and Common Learning. *Regional Studies*, 40, č. 2, s. 249–258.
- EsTEP (2007): Final report on the framework to analyse the development of evaluation capacity in the EU member states. 2nd edition. European Commission, Brussels. Dostupné z http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf. (cit. 10. 11. 2008).
- EUROPEAN COMMISSION (2004a): Evaluating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services. DG BUDGET-Evaluation Unit. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2004b): The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions: Growing Evaluation Capacity. Final report. DG REGIO-Evaluation Unit. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2007a): Evalsed: the source for the evaluation socio-economic development, Regional Policy – Inforegio. Dostupné z http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm.
- EUROPEAN COMMISSION (2007b): The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods: Evaluation during the programming period. Working Document No.5.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): Call for tenders by open procedure n° 2008.CE.16.0.AT.016 concerning the Ex-post evaluation of INTERREG III 2000–2006 Initiative financed by the European Regional Development Fund. Dostupné z http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expo_interreg.pdf. (cit. 15. 2. 2009).
- EUROPEAN COUNCIL (1993): Council Regulation (EEC) No. 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No. 2052/ 88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, *Official Journal of the European Communities* L193, 21.7.93.

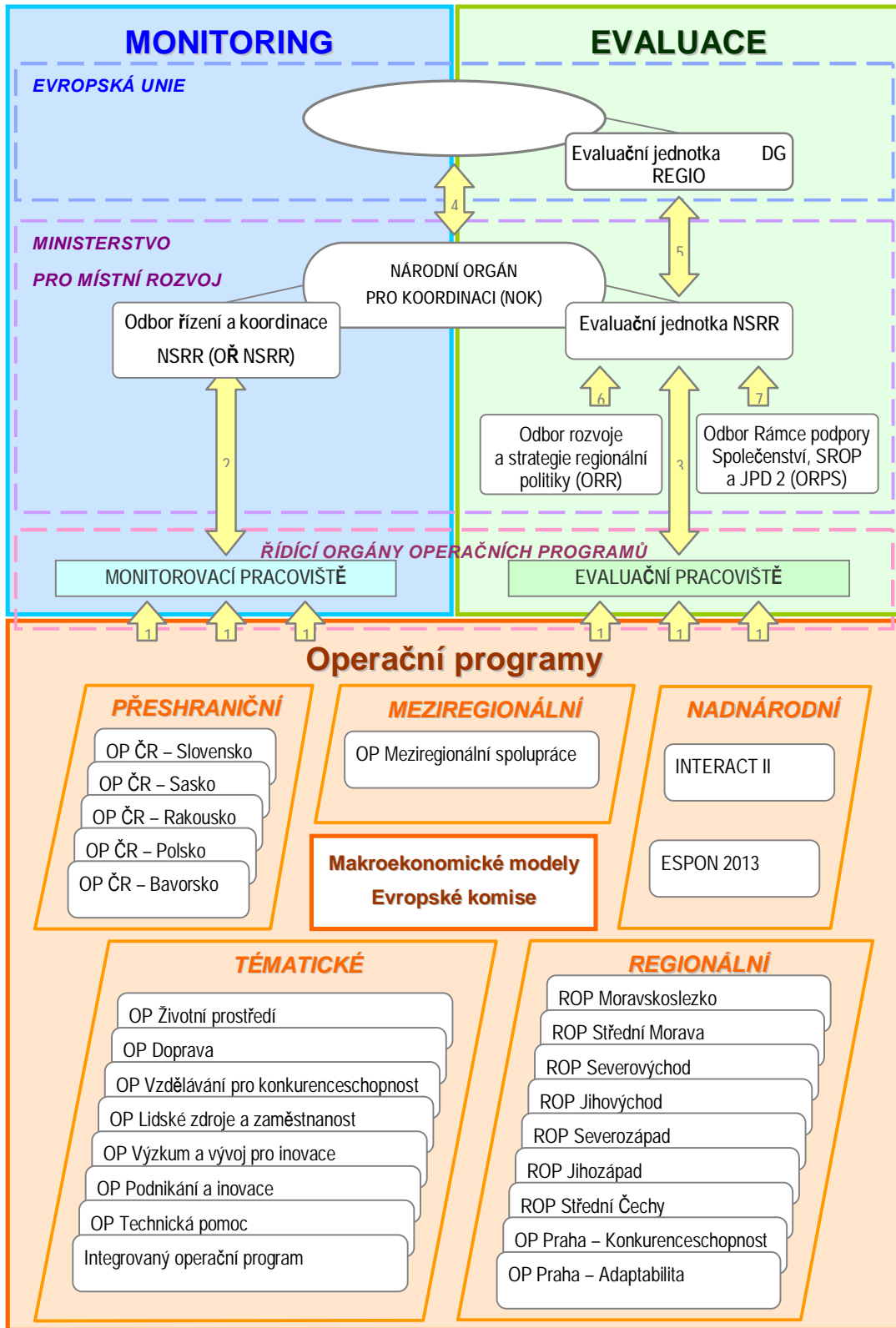
- EVROPSKÁ KOMISE (2004): Sdělení Komise členským státům ze dne 2. září 2004, kterým se stanoví obecné zásady pro iniciativu Společenství týkající se celoevropské spolupráce s cílem podporovat harmonický a vyvážený rozvoj evropského území INTERREG III. Dostupné z http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/inter2004/226_cs.pdf. (cit. 12. 1. 2009).
- FURUBO, J.E., RIST R.C., SANDAHL, R. (eds.) (2002): International Atlas of Evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 471 s.
- GOOGLE-DATA MAP (2009): Dostupné z <http://maps.google.com/>. (cit. 3. 4. 2009).
- HAMPL, M. (2000): Pohraniční regiony české republiky: současné tendence rozvojové diferenciaci. Geografie - Sborník ČGS, 105, č. 3, s. 241–254.
- HAMPL, M. a kol. (2001): Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. DemoArt, Praha, 328 s.
- HARTLOVÁ, M. (2004): Hodnocení účinnosti a efektivnosti programů regionální politiky: analýza ex-ante evaluací programových dokumentů. Geografie – sborník ČGS, 109, č. 1, s. 36-52.
- HAVLÍČEK, T. (2002): Přeshraniční spolupráce v česko-rakouském pohraničí. Dostupné z <http://www.kge.zcu.cz/veda/migrace/spol.htm>. (cit. 27.3.2009).
- HUBER, W. (2006): Evaluation of European Union Cohesion Policy: Window-dressing, Formal Exercise or Coordinated Learning Process? Regional Studies, 40, č. 2, s. 277–280.
- HUMMELBRUNNER, R. (2008): Monitoring and evaluation of NSRF and OPs. Austrian experience and perspectives. PowerPoint presentation for discussion meeting held at Ministry for Regional Development of the Czech Republic 12.12.2008.
- JEŘÁBEK, M., DOKOUPIL, J., HAVLÍČEK, T. a kol. (2004): České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování? Academia, Praha, 296 s.
- KOJAN, M., KAUFMANN, M., NAVRÁTILOVÁ, K. (2003): Mid Term Evaluation. Community Initiative Programme INTERREG IIIA Austria-Czech Republic. Final report. OEAR Regionalberatung, Vienna, 118 s.

- KTH, ROYAL INSTITUTE OF TECHNOLOGY (2007): Cross-Border Cooperation- Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities. INTERACT, Viborg, 58 s.
- MAIRATE, A. (2006): Developing evaluation capacity in the Member States: the case of Structural Funds. Paper presented at IDEAS workshop-Country Led Evaluation Systems: Practical experiences of the Central and Eastern European region held in Prague, 19–20 June 2006, 9 s.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR (2008): Administrativní registr ekonomických subjektů. Dostupné z <http://www.info.mfcr.cz/ares/> (cit. 2.4. 2009).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2000): Strategie regionálního rozvoje ČR z roku 2000, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z <http://www.MMR ČR.cz/strategie-regionalniho-rozvoje-cr>. (cit. 13.3.2009).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2005a): Evaluace socioekonomického rozvoje. Metodická příručka. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 99 s.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2005b): Evaluace socioekonomického rozvoje. Doplnující texty k metodické příručce. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 459 s. (Překlad materiálu Evropské komise „The Evaluation of Socio-economic Development the Sourcebooks“)
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2005c): INTERREG IIIA Česká republika-Rakousko. Program Iniciativy Společenství 2000(4)-2006. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 142 s.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2005d): Programový dodatek INTERREG IIIA Česká republika – Rakousko. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 137 s.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2006): Příručka pro žadatele a příjemce dotace pro Program Iniciativy Společenství INTERREG IIIA Česká republika – Rakousko. Vydání 6, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 82 s.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2008): Fondy Evropské unie. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR Dostupné z www.strukturalni-fondy.cz. (cit. 11.3.2009).

- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2009a): Evaluační plán NSRR pro období 2007–2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 24 s.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR (2009b): Výstupní sestava dat z Monitorovacího systému Strukturálních fondů Monit k 8.3. 2009. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- MORRA-IMAS, L., RIST, R. C. (2008): The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Volume 1. The World Bank, Washington, 393 s.
- NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.
- NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČR (2006): Informace z kontrolní akce 06/30 – Finanční prostředky určené na programy přeshraniční spolupráce, Nejvyšší kontrolní úřad ČR. Dostupné z <http://www.nku.cz/informace/informace-06-30.pdf> (cit. 15.2. 2009).
- OECD (2002): Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness 6, OECD Publications, Paris.
- OEIR (2007): Operační program Cíl Územní evropská spolupráce Rakousko-Česká republika 2007–2013. Dostupné z <http://www.strukturalni-fondy.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=c303636d-5b5a-41d4-b61d-738a86967e75> (cit. 15. 3. 2009).
- PERLÍN, R. (2006): The Co-Operation Of Rural Municipalities – Chance Or Condition Of Achievement. Agricultural economics, 6, s. 263–272.
- POKORÁK, M. (2007): Aktivita lokálních a regionálních aktérů na příkladě žádostí o finanční podporu ze Společného regionálního operačního programu. Diplomová práce. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Praha, 112 s.
- POLVERARI, L., MENDEZ, C., GROSS, F., BACHTLER, J. (2008): Making Sense of European Cohesion Policy: 2007–2013 On-going Evaluation and Monitoring Arrangements. European Policies Research Centre, IQ-Net Thematic Paper, 21 (2), s. 138.
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., FREEMAN, H. E. (2004): Evaluation: A Systematic Approach. 7th edition, SAGE, London, 480 s.

- SAPIR, A. et al (2004): An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford University Press, Oxford, 220 s.
- SMRŽOVÁ, K. (2007): Pohraniční a přeshraniční spolupráce: Příklad Euroregionu Silva Nortica. Diplomová práce. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK, Praha, 119 s.
- STATISTIK AUSTRIA (2008): Ein Blick auf die Gemeinde 1. 1. 2008. Dostupné z <http://www.statistik.at/blickgem/index.jsp>. (cit. 3. 4. 2009).
- SUMMA, H., TOULEMONDE, J. (2002): Evaluation in the European Union: addressing complexity and ambiguity In FURUBO, J.E., RIST R.C., SANDAHL, R. (eds.) (2002): International Atlas of Evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 471 s.
- TURNOCK, D (2002): Cross-border cooperation: A major element in regional policy in East Central Europe. Scottish Geographical Journal, Volume 118, Issue 1, s. 19 – 40.
- WILAM, P. (2003): Přeshraniční spolupráce v EU a asociovaných zemích. Centrum pro evropská studia při VŠB, Ostrava, 65 s.

PŘÍLOHA 1 Evaluační systém v České republice



Zdroj: Evaluační plán NSRR na období 2007-2013, MMR ČR, 2008

PŘÍLOHA 2 Územní vymezení Iniciativy Společenství INTERREG
 IIIA ČR-Rakousko 2004–2006



- INTERREG IIIA - Regions
- Neighbouring Regions pursuant to the Art. 10 of the INTERREG guideline*
- International boundary
- NUTS 3
- NUTS 4

Zdroj: Česká republika - Rakousko, Program Iniciativy Společenství 2000(4)-2006, MMR ČR, 2005

