

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Závěrečná evaluační zpráva

Procesní evaluace implementace integrovaných urbánních nástrojů

Prosinec 2019



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

Abstrakt

Zpráva prezentuje výsledky procesní evaluace implementace integrovaných urbánních nástrojů, konkrétně integrovaných územních investic v České republice v programovém období 2014–2020. Cílem procesní evaluace je zhodnotit současné nastavení pěti klíčových procesů, vymezených Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Stěžejní technikou evaluace byly polostrukturované hloubkové rozhovory s pěti skupinami respondentů, jejichž prostřednictvím byly hledány odpovědi na tři základní okruhy otázek vycházejících z metodiky Vanguard. Výstupem evaluace jsou zejména souhrnná zjištění o implementaci pěti klíčových procesů a na ně navazující manažerská doporučení. Manažerská doporučení se soustřeďují na určení účelu procesů a potřeb jejich klientů, na zlepšení vedoucí k maximalizaci užitečné, účelné práce a naopak eliminaci práce zbytečné, neproduktivní.

Klíčová slova: procesní evaluace, metodika Vanguard, integrované územní investice, účel procesů, potřeby klientů, maximalizace užitečné práce, minimalizace zbytečné práce

Abstract

The presented report expresses the outputs of the process evaluation of implementation of the Integrated Territorial Investments tools in the Czech Republic during the programming period 2014–2020. The aim of the process evaluation is to assess the current setting of the five key processes. These were defined by the Ministry of Regional Development of the Czech Republic. The main tool of the evaluation was the technique of semi-structured in-depth interviews, which were conducted with five groups of respondents. In particular, based on the Vanguard Method, three basic issues have been examined - identification of the purpose of the processes existence, identification of clients' needs and identification of unnecessary as well as useful work. The outputs of the evaluation are general findings about the implementation of five key processes, which are followed by the recommendations for the management improvement. The recommendations are designed accordingly to the identified needs of the clients and the processes, in fact, to satisfy the clients' demand. This would lead to elimination of the unnecessary work and maximization of the positive processes.

Key words: process evaluation, Vanguard Method, Integrated Territorial Investments, purpose of processes, clients' needs, maximization of useful work, minimization of unnecessary work

Manažerské shrnutí

Cílem procesní evaluace implementace ITI je zhodnocení současného nastavení pěti klíčových procesů.

Respondenty představují zástupci Ministerstva pro místní rozvoj – odboru regionální politiky (MMR–ORP), nositelů ITI, zprostředkujících subjektů ITI (ZS ITI), řídicích orgánů operačních programů (ŘO OP) a zprostředkujících subjektů těchto řídicích orgánů (ZS ŘO OP).

Na dosažená zjištění navazují manažerská doporučení evaluátorů, která směřují k minimalizaci zbytečné práce a maximalizaci užitečné práce.

Následuje přehled hlavních zjištění a 3 vybraných manažerských doporučení podle jednotlivých procesů:

1. proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 (MPIN) ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům

Hlavní zjištění:

- Pozitivum procesu = vstřícnost MMR–ORP k řešení problémů, komunikace a spolupráce.
- Negativum procesu = zdlouhavost a složitost procesu, zpoždění některých podstatných částí procesu (např. upřesnění požadavků na integrované strategie), příliš vysoká dynamika aktualizace.
- MPIN je považován za příliš rozsáhlý, zejména pak v případě nezávazných pasáží.
- Užitečné: otevřená široká diskuse problémů a názorů.
- Neužitečné: zdlouhavost a složitost procesu, s dvěma hlavními příčinami i) vysoký počet připomínek a požadavků jednotlivých stran, ii) gestor dokumentu (MMR–ORP) má vzhledem k přiznaným kompetencím možnost působit jen jako moderátor.

Manažerská doporučení:

1A. Nositelé ITI by měli mít profesionální aparát („asociaci ITI“), v rámci kterého by sladřovali své pozice a který by je zastupoval v jednáních s MMR i ŘO OP.

1B. Provést časovou optimalizaci procesu.

1C. Nezahrnovat do MPIN některé nezávazné pasáže.

více v kapitole 2.1 této zprávy a v části I Technické přílohy

2. proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů

Hlavní zjištění:

- MMR–ORP je personálně poddimenzováno.

- Velké množství ustanovených organizačních prvků (konference, komory, platformy různých typů, pracovní skupiny, výbory) způsobuje nepřehlednost procesu.
- Aktérům záleží na existenci přímého lidského kontaktu, který je výrazem partnerství.
- Neužitečné: jednání s prezentací známých nebo jinak dostupných informací, formální účast na jednání, rozjezd MS2014+, který si vyžádal extrémní úsilí v komunikaci a koordinaci.
- Užitečné: existence entit, kde se partneři mohou setkávat a diskutovat.

Manažerská doporučení:

2A. Při stanovování platformy jednání uplatňovat celostní systémový přístup.

2B. Upravit formát NSK – konkretizovat účel ve smyslu pracovního nikoli reprezentačního orgánu, snížit počet účastníků.

2C. Personálně posílit a stabilizovat MMR–ORP jako gestora a koordinátora implementace integrovaných urbánních nástrojů.

více v kapitole 2.2 této zprávy a v části I Technické přílohy

3. proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Hlavní zjištění:

- Důležitá je včasná dostupnost tematických metodických pokynů, transparentnost a relativní rychlost schvalování a hodnocení ISg.
- Užitečné: konzultace prováděné před schvalováním s MMR-ORP a ŘO OP, avšak u ŘO je žádoucí, aby byly ISg konzultovány s relevantními osobami ve vazbě na následné hodnocení ISg.
- Neužitečné: časová a administrativní náročnost, ambicióznost hodnocení, nutnost dosáhnout souhlasu všech ŘO OP nad ISg jako celkem; MS2014+ generuje zbytečnou práci. Krom toho, systému chyběly potřebné funkcionality, např. hlídání stanovených lhůt, zasílání depeší s informací o vložení nové ISg či její změně, rozpoznání změn mezi jednotlivými verzemi dané ISg.

Manažerská doporučení:

3A. Mít včas a přesně nastavenou metodiku, zejména v podobě MPINu.

3B. Větší zodpovědnost za správnost a užitečnost ISg přenést na nositele; schvalovat pouze stěžejní části ISg (indikátory, finanční plány, strategické projekty).

3C. Zachovat konzultace s MMR-ORP a ŘO OP před samotným schvalováním ISg a eliminovat komunikační bariéry, posílit jejich závaznost a eliminovat dílčí komunikační bariéry mezi nositeli ITI a ŘO OP při konzultaci připravovaných ISg.

více v kapitole 2.3 této zprávy a v části I Technické přílohy

4. proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií

Hlavní zjištění:

- Využitelnost ukazatelů Národního číselníku indikátorů je problematická; jen málo z nich má vypovídající schopnost pro účely monitorování ISg.¹
- Užitečné: zajištění toku informací o plnění ISg, agregace údajů o jejich věcném a finančním plnění.
- Neužitečné: práce s MS2014+, chybí potřebné funkcionality², stávající postupy práce jsou značně matoucí a nepřehledné, komplikace s přechody na nové verze systému, absence odborných školení.

Manažerská doporučení:

4A. Revidovat Národní číselník indikátorů; iniciovat jednání s ČSÚ ohledně vykazování dat za funkční regiony.

4B. Revidovat strukturu zpráv o plnění integrovaných strategií; lépe komunikovat účel zpráv vůči nositelům ITI.

4C. Stabilizovat vývoj monitorovacího systému, revidovat stávající funkcionality a implementovat funkcionality absentující a zvýšit uživatelskou přívětivost.

více v kapitole 2.4 této zprávy a v části I a části III Technické přílohy

5. proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Hlavní zjištění:

- Důležitá je maximální efektivita a zřejmost důvodů evaluace.
- Užitečné: maximální zapojení relevantních aktérů již do tvorby metodiky evaluace.
- Neužitečné: nadbytečné teoretické přílohy, otázka načasování evaluace s ohledem na nemožnost hodnocení dopadů do území.

¹ Jedná se například o kontextové indikátory sledované na úrovni národních statistik (např. emise primárních a prekurzorních sekundárních částic, prekurzory pevných částic, CO₂, SO₂), podíl veřejné dopravy na celkové dopravě. Některé výsledkové indikátory jsou za území aglomerace nebo metropolitních oblastí obtížně získatelné, např. podíl cyklodopravy.

² Jedná se například o funkcionality umožňující efektivní agregaci údajů nezbytných pro proces monitoringu, tzv. „rodný list integrované strategie“ nebo funkcionality umožňující tvorbu vydefinovaných sestav na úrovni integrovaných nástrojů.

Manažerská doporučení:

5A. Udržet vysoký standard komunikace se všemi aktéry procesu.

5B. Klást důraz na vysvětlení důležitosti mid-term evaluace.

5C. Prověřit změnu formátu mid-term evaluace. Při mid-term evaluaci klást důraz na dostupnost dat týkajících se výstupů a dopadů projektů.

více v kapitole 2.5 této zprávy a v části I Technické přílohy

Executive Summary

The aim of the process evaluation of implementation of the Integrated Territorial Investments is to assess the current setting of the five key processes.

The interviewed respondents were representatives of the Ministry of Regional Development - Regional policy department (MMR-ORP), Implementation bodies of Integrated Territorial Investments (nITIs), and the Managing Authorities of the Operational Programs (ŘO OP).

The outputs of the evaluation are followed by the recommendations for the management improvement. In particular, these recommendations are designed to eliminate the unnecessary work and, on the other hand, to maximize the good practice.

The main findings and 3 selected management recommendations per each process are summarized in the following sections:

1. The process of preparation and updating of the Methodological guideline for the implementation of integrated tools in the 2014–2020 programming period (MPIN), from the integrated urban tools point of view

Main findings:

- Pros of the process = the effort of MMR–ORP to solve problems, communication and cooperation.
- Cons of the process = complexity of the process and its length, delay of some of the important parts of the process (e.g. specification of demands for the integrated strategies forms and outputs) and too many updates.
- MPIN is considered to be too extensive, especially in the case of non-obligatory passages.
- Good practice: very broad and open discussion of issues and opinions by many actors.
- Unnecessary work: length and complexity of the process, due to: (i) high number of comments and requests from participants collected, (ii) the power of the document guarantor (MMR–ORP) is enough only to moderate the discussion, not to lead the process.

Recommendations for the management:

1A. nITIs should have a professional apparatus (“ITI association”) that would help to harmonize their positions, and that would represent nITIs in negotiations with the MMR and the ŘO OP.

1B. Perform the process optimization over time.

1C. Non-obligatory passages should not be involved in MPIN.

see full content in Chapter 2.1 and in Part I of Technical annex

2. The process of communication and coordination of partners involved in implementation of the integrated territorial tools

Main findings:

- MMR–ORP is under staffed.
- A large number of organizational elements established (conferences, chambers, different kinds of platforms, work groups, committees) make the process very unclear.
- Participants matter the close liaison between stakeholders which is the demonstration of partnership.
- Good practice: existence of platforms where partners can meet themselves and discuss the issues properly.
- Unnecessary work: repetition of known or available information, formal participation at the meetings arranged, the starting period of MS2014 +, which required a tremendous efforts in communication and coordination of particular participants.

Recommendations for the management:

2A. A systematic holistic approach should be applied when the negotiation platforms are established.

2B. Modify the arrangement of NSK – above all, it is needed to specify its purpose (be more focused to practical management aspects than that formal, e.g. throwing of representative meetings), and to reduce the number of participants.

2C. Increase the personal capacities of guarantor and coordinator of the implementation of integrated tools process, i.e. MMR–ORP, and stabilize this department.

see full content in Chapter 2.2 and in Part I of Technical annex

3. The process of evaluation and approval of Integrated Territorial Investments strategies

Main findings:

- High importance of well-timed availability of methodological instructions, transparency and prompt approval and evaluation of integrated strategies (ISg).
- Good practice: consultations before the start of the ISg's approval process with MMR-ORP and ŘO OP; however, in the case of ŘO OP the consultation to relevant representatives who can consider the evaluation of the ISgs' evaluation are highly desirable).
- Unnecessary work: time and administration demands of the process, very ambitious evaluation, demand for the compromise of all participants of the process (ŘO OP), MS 2014+ generates a lot of useless work. In addition, some basic functions were not available, e.g. checking the deadlines, sending notification about uploaded ISg or it's new version, recognising changes between different versions of one ISg).

Recommendations for the management:

3A. Well-timed availability of methodological instruction, MPIN in particular.

3B. Transfer of bigger share of the responsibility for ISGs to nITIs. Keep the central approval process just for the main parts of the ISGs (indicators, financial plans, strategic projects).

3C. Keep the level of communication with MMR-ORP and ŘO OP during the ISGs' creation process, to strengthen the binding effect of the consultation and to eliminate partial communication barriers between nITIs and ŘO OP when ISGs are prepared.

see full content in Chapter 2.3 and in Part I of Technical annex

4. The monitoring of the ISGs implementation process by the Integrated Strategies Implementation Reports

Main findings:

- The usage of the National List of Indicators is problematic – only a few of them have capabilities to monitor impacts of ISGs.³
- Good practice: The flow of ISGs' monitoring information; physical and financial implementation data aggregation.
- Unnecessary work: work time with the MS2014+. There are not available some basic functionalities⁴ of the software, workflow is confusing, poorly arranged, problems with the software's updates. Absence of the specialized courses.

Recommendations for the management:

4A. Revision of the National List of Indicators, initiation of talks with Czech Statistical Office regarding the availability of data for functional regions.

4B. Revision of the ISGs' evaluation reports. Improve communication about importance and purpose of the ISGs' evaluation reports.

4C. Stabilization of the monitoring system's development. Revision of existing functionalities and implementation of the missing ones. Implement the user-friendly attitude.

see full content in Chapter 2.4 and in Part I and Part III of Technical annex

³ As an example, context indicators observed on national level can be mentioned (e.g. emissions of primary particles and secondary particulate matter precursors, particular matter precursors, CO₂, SO₂), as well as public transport modal share. Moreover, some of the indicators are not available for metropolitan and agglomeration areas, e.g. cycling modal share.

⁴ Function creating aggregation of data necessary for the monitoring process can be an example, so called "Integrated Strategy Birth Certificate", or the creation of defined data sets on the level of Integrated Tools.

5. Methodological patronage and support of nITIs during the evaluation of ISGs' evaluation process.

Main findings:

- Emphasis on maximal efficiency and account of the evaluation.
- Good practice: high level of participation of all the relevant partners during the methodology design process.
- Unnecessary work: redundant theoretical annexes, timing of the mid-term evaluation process regarding the missing impacts to territories while the not many projects had been finished.

Recommendations for the management:

5A. Keep the high standard of the communication with relevant stakeholders.

5B. Emphasis on explanation of importance of the mid-term evaluation process.

5C. Give emphasis to the data availability of outputs and outcomes of project when designing the mid-term evaluation.

see full content in Chapter 2.5 and in Part I of Technical annex

Autoři

doc. Ing. Ivana Kraftová, CSc., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Mgr. Jan Mandys, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ing. Martin Maštálka, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ing. Zdeněk Matěja, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ing. Mgr. Bohuslav Pernica, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ing. Ondřej Svoboda, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ing. Pavel Zdražil, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

Podpis vedoucího evaluačního týmu:



Zadavatel

Ministerstvo pro místní rozvoj – Odbor projektového řízení

Veřejná zakázka v rámci Dynamického nákupního systému „Zajištění evaluačních a analytických služeb pro potřeby řízení DoP, OPTP a IROP“:

Procesní evaluace implementace integrovaných urbánních nástrojů

OPTP 2014–2020

Projekt: Evaluace a analytické podklady na podporu řízení DoP II.

Reg. č. projektu: CZ.08.1.125/0.0/0.0/15_001/0000171

Zpráva je dostupná v knihovně evaluací na adrese dotaceEU.cz/knihovna-evaluaci

Licence Creative Commons: CC BY-SA 3.0 CZ, Česká republika
creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/cz/



Poděkování

Autoři evaluace děkují respondentům hloubkových rozhovorů za účinný, účelný a otevřený přístup k projednávání relevantní problematiky.

Seznam použitých zkratk

API	Agentura pro podnikání a inovace
ČSÚ	Český statistický úřad
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
FS	Fond soudržnosti
ISg	Integrovaná strategie
IOP	Integrovaný operační program
IPRM	Integrovaný plán rozvoje města
ITI	Integrovaná územní investice
MD	Ministerstvo dopravy ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MMR–ORP	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – odbor regionální politiky
MPIN	Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MS	Monitorovací systém
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NČI	Národní číselník indikátorů
NSK	Národní stálá konference
ODPES	Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií
ONEUIS	Odbor národních a EU informačních systémů
OP	Operační program
PIK	Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgán
ZS	Zprostředkující subjekt

Obsah

Seznam matic, procesních map a tabulek.....	1
Úvod	2
1. Teoreticko-metodologický úvod.....	4
2. Výsledky procesní evaluace.....	6
2.1 Proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům	8
2.1.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám	8
2.1.2 Manažerská doporučení.....	9
2.2 Proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů.....	11
2.2.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám.....	11
2.2.2 Komunikační matice k procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů.....	13
2.2.3 Manažerská doporučení.....	14
2.3 Proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů	15
2.3.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám	15
2.3.2 Procesní mapa hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů	16
2.3.3 Manažerská doporučení.....	18
2.4 Proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií.....	19
2.4.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám	20
2.4.2 Procesní mapa monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií.....	21
2.4.3 Manažerská doporučení.....	21
2.5 Proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů	23
2.5.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám	23
2.5.2 Manažerská doporučení.....	24
3. Popis metod, technik a postupů procesní evaluace.....	26
3.1 Použité metody a techniky	26
3.2 Fáze průběhu evaluace.....	27
Závěr	29
Seznam použité literatury	35
Seznam relevantních dokumentů	35
Seznam ostatních použitých zdrojů.....	35

Seznam grafů, matic, procesních map a tabulek

Graf 1: Podíl OP na referenční alokaci ESIF bez národního spolufinancování pro ITI (kapitola 1)

Graf 2: Aktuální stav podílu OP na alokaci ESIF pro ITI (kapitola 1)

Komunikační matice k procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů (kapitola 2.2.2)

Procesní mapa hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů (kapitola 2.3.2)

Procesní mapa monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií (kapitola 2.4.2)

Tabulka: Časová posloupnost realizovaných hloubkových rozhovorů (kapitola 3.2)

Úvod

Územní dimenze s vazbou na Strategii regionálního rozvoje ČR 2014–2020 je nově koncipovaným prvkem uskutečňování regionální politiky programového období 2014–2020, a to jednak formou individuálních projektů, jednak integrovanými nástroji. V bezprostředně předcházejícím programovém období byl uplatněn integrovaný nástroj v podobě integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM), financovaný jednak z Regionálních operačních programů (ROP), jednak z Integrovaného operačního programu (IOP).

Integrované územní investice (ITI) navazují na integrované plány rozvoje měst a jsou nově vymezeny pro čtyři metropolitní oblasti a tři aglomerace, jak je mimo jiné uvedeno v Dohodě o partnerství pro programové období 2014–2020. Pro naplnění jejich účelu je nutné zejména pochopení územní dimenze regionální politiky, významu integrovaného strategického přístupu k rozvoji území a s tím souvisejícím principem partnerství.

Cíl procesní evaluace implementace integrovaných územních nástrojů je vymezen jako „**zhodnocení současného nastavení klíčových procesů**“. Přitom je zdůrazněno, že jde o procesy, „**které jsou zcela, nebo alespoň z převážné části zajišťovány gestorem a koordinátorem jejich implementace na národní úrovni**“, tj. odborem regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj⁵.

Předmětem evaluace bylo pět klíčových procesů s vazbou na implementaci integrovaných urbánních nástrojů, konkrétně implementaci integrovaných územních investic, a to:

- proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům,
- proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů,
- proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů,
- proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií,
- proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů.

Kromě toho byl prováděn sběr informací pro nastavení systému podpory v budoucím programovém období 2021+.

Základní metodou procesní evaluace byly polostrukturované hloubkové rozhovory se zadavatelem předem vymezenými skupinami respondentů realizované v rámci terénního šetření. Pro tyto hloubkové rozhovory byl zpracován scénář a pro jednotlivé procesy vypracovány otázky směřující k naplnění cíle, které rozvíjely tři základní okruhy evaluačních otázek⁶:

1. Jaký je účel existence procesu? Kdo jsou jeho klienti?
2. Co by měl tento proces klientům poskytovat? Jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům? Na čem klientům záleží?
3. Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

⁵ Viz příloha č. 1 Smlouvy na zajištění evaluačních a analytických služeb pro potřeby řízení Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020.

⁶ Uvedené okruhy evaluačních otázek jsou obsaženy v příloze č. 1 Smlouvy na zajištění evaluačních a analytických služeb pro potřeby řízení Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020.

Východiskem rozpracování takto stanovených otázek byla metodika Vanguard, popsaná R. Kokešem a V. Kváčou (2016).

Respondenty hloubkových rozhovorů lze rozdělit do pěti skupin:

- I. odbor regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj (pracovníci stávající i toho času na mateřské dovolené či působící na jiných pracovištích);
- II. nositelé integrovaných územních investic (čtyř metropolitních oblastí a tří aglomerací);
- III. zprostředkující subjekty integrovaných územních investic (čtyř metropolitních oblastí a tří aglomerací);
- IV. řídicí orgány operačních programů, a to Integrovaného regionálního operačního programu (MMR); operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání (MŠMT); operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (MPO); operačního programu Zaměstnanost (MPSV); operačního programu Doprava (MD); operačního programu Životní prostředí (MŽP) a operačního programu Praha–pól růstu (Magistrát hlavního města Prahy);
- V. zprostředkující subjekty řídicích orgánů operačních programů, a to Centrum pro regionální rozvoj (IROP – MMR) a Státní fond životního prostředí (OP ŽP – MŽP)⁷.

Zpracovatel identifikoval jako relevantní klienty rovněž příjemce podpory projektů podílejících se na realizaci integrovaných strategií, proto s nimi zorganizoval kulatý stůl – workshop, jehož účelem bylo zmapovat názory příjemců podpory na otázky, které byly předmětem hloubkových rozhovorů.

Hlavním výstupem evaluace jsou manažerská doporučení vycházející ze zjištění na straně respondentů ve vztahu ke třem základním okruhům evaluačních otázek pro každý evaluovaný proces. S ohledem na dobu uskutečnění procesní evaluace (druhé pololetí roku 2019) jsou tato manažerská doporučení využitelná spíše pro nastavení procesů implementace integrovaných urbánních nástrojů v budoucím programovém období 2021–2027.

Obsah předkládané závěrečné evaluační zprávy je koncipován v souladu se zadáním uvedeným v příloze č. 1 Smlouvy na zajištění evaluačních a analytických služeb pro potřeby řízení Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020. Po stručném teoreticko-metodologickém úvodu k problematice implementace integrovaných urbánních strategií v rámci národního i evropského kontextu předřazuje zpráva souhrnná zjištění a na ně se váží manažerská doporučení pro jednotlivé evaluované procesy před metodickou částí, zohledňující tak předpokládané potřeby čtenáře. Jednotlivá manažerská doporučení jsou doplněna o vysvětlení, vycházející ze zjištění procesní evaluace. Zjištění vztahující se k procesu hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů a k procesu monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií jsou doplněna procesní mapou; zjištění k procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů jsou rozšířena o komunikační matici.

Ve snaze o přehlednost a jistou míru konciznosti jsou zjištění o pěti evaluovaných procesech rozříděná podle jednotlivých skupin respondentů zařazena do Technické přílohy. V ní jsou rovněž prezentovány názory příjemců podpory jako výstup realizovaného kulatého stolu; rovněž jsou v ní soustředěny i další získané informace pro nastavení systému podpory v budoucím programovém období 2021+, jak je zadavatelem požadováno. Technická příloha je samostatnou částí závěrečné evaluační zprávy.

⁷ Agentura pro podnikání a inovace jako zprostředkující subjekt OP PIK na podnět MPO a se souhlasem MMR-ORP jako respondent v procesní evaluaci nefiguruje.

1. Teoreticko–metodologický úvod

Pro programové období 2014–2020 je v regionální politice zvláštní důraz kladen na územní dimenzi, a to jednak na urbánní, jednak na místní úrovni. Při jejím řešení je akcentováno partnerství, strategické plánování a integrované přístupy.

ITI v řešení územní dimenze

Využití integrovaných územních investic (Integrated Territorial Investments – ITI) pro územní rozvoj vymezuje kapitola III, článek 36 Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013 (Evropský parlament a Rada EU, 2013). Strategií regionálního rozvoje ČR 2014–2020 (MMR ČR, 2013) jsou vnímány ITI jako významný nástroj implementace části rozvojových záměrů metropolitních oblastí a největších sídelních aglomerací.

Pro programové období 2014–2020 jsou v ČR pro implementaci ITI určeny čtyři metropolitní oblasti (Pražská vč. funkčního zázemí Středočeského kraje, Brněnská, Ostravská a Plzeňská) a tři sídelní aglomerace (Ústecko–chomutovská, Hradecko–pardubická a Olomoucká) s jádrovými městy nad 300 tis. obyvatel včetně jejich funkčního zázemí. Tento rozsah ITI má za účel naplnit povinnou minimální alokaci na udržitelný rozvoj měst ve výši 5 %. (MMR ČR, 2013; MMR ČR, 2015)

Podle Národního dokumentu k územní dimenzi (MMR ČR, 2015) mají ITI reagovat na identifikované problémy funkčního území a vyhodnocení jeho rozvojového potenciálu na základě tzv. place based approach a mají vést k dosažení pozitivních synergických efektů.

Zodpovědnost a součinnost

Gestorem regionální politiky ČR je MMR, které zodpovídá za řízení a realizaci národní strategie regionálního rozvoje, koordinuje přitom činnost relevantních správních úřadů a zabezpečuje mezinárodní spolupráci v oblasti regionálního rozvoje, stejně jako naplňování kohezní politiky EU.

Gestorem a koordinátorem naplňování územní dimenze regionální politiky tedy i ITI je pak MMR odbor regionální politiky (MMR–ORP), který mimo jiné poskytuje ŘO OP, zpracovatelům integrovaných strategií, nositelům ITI a dalším relevantním subjektům „*jednotné závazné postupy při přípravě, hodnocení, schvalování, realizaci, monitorování ... a vyhodnocování integrovaných strategií a integrovaných nástrojů.*“ (MMR ČR, 2018) K monitorování a vyhodnocování naplňování územní dimenze má sloužit Národní číselník indikátorů vypracovaný v návaznosti na indikátorovou sestavu Evropské komise, roli technického nástroje má plnit monitorovací systém MS2014+.

S ohledem na průřezový charakter regionálního rozvoje je při jeho zajišťování nutná součinnost relevantních ministerstev, jimž je mimo jiné uloženo, aby ve svých rezortních programech aplikovala „*...územní diferenciaci intervencí s cílem zmenšit regionální disparity a posílit rozvojový potenciál státem podporovaných regionů.*“ (MMR ČR, 2013)

Podle Dohody o partnerství (MMR ČR, 2014) má koordinaci v případě ITI zajišťovat Národní stálá konference (NSK). NSK se sestává ze tří komor: komory CLLD, komory ITI a IPRÚ a komory regionální (Dohoda o partnerství z r. 2014 předpokládala komory dvě: komoru integrovaných nástrojů a komoru regionální). Ve vztahu k ITI má NSK např. projednávat integrované strategie, sledovat čerpání finančních prostředků, koordinovat realizaci územní dimenze na národní úrovni, sledovat a vyhodnocovat výsledky plnění územní dimenze. (MMR ČR, 2014)

Věcné zaměření ITI

Mezi hlavní rozvojové momenty vymezených funkčních regionů v podobě metropolitních oblastí a aglomerací se řadí doprava, životní prostředí, trh práce, vzdělávání a výzkum, sociální inkluze, veřejné služby. Realizace rozvoje v těchto směrech může být naplňována integrovanými nástroji prostřednictvím integrovaných projektů, pro něž jsou v příslušných operačních programech alokovány finanční prostředky, nebo individuálními projekty v rámci specifických výzev operačních programů.

ITI a naplňování jejich integrovaných strategií je v programovém období 2014–2020 napojeno na sedm operačních programů; v závorkách jsou uvedeny příklady specifických cílů operačních programů podle Národního dokumentu k územní dimenzi (MMR ČR, 2015):

Integrovaný regionální operační program (zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucích k sociální exkluzi, zvýšení kvality a dostupnosti infrastruktury pro vzdělávání a celoživotní učení, zefektivnění prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví)

Doprava (vytvoření podmínek pro zvýšení využívání veřejné hromadné dopravy ve městech v elektrické trakci, zlepšení řízení dopravního provozu a zvyšování bezpečnosti dopravního provozu ve městech)

Životní prostředí (zajistit dodávky pitné vody v odpovídající jakosti a množství, zajistit povodňovou ochranu intravilánu, prevence vzniku odpadů, zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů)

Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (zvýšit inovační výkonnost podniků, zvýšit využitelnost infrastruktury pro podnikání, zvýšit kapacity pro odborné vzdělávání v malých a středních podnicích, zvýšit účinnosti soustav zásobování teplem)

Výzkum, vývoj a vzdělávání (budování kapacit a posílení dlouhodobé spolupráce výzkumných organizací s aplikační sférou)

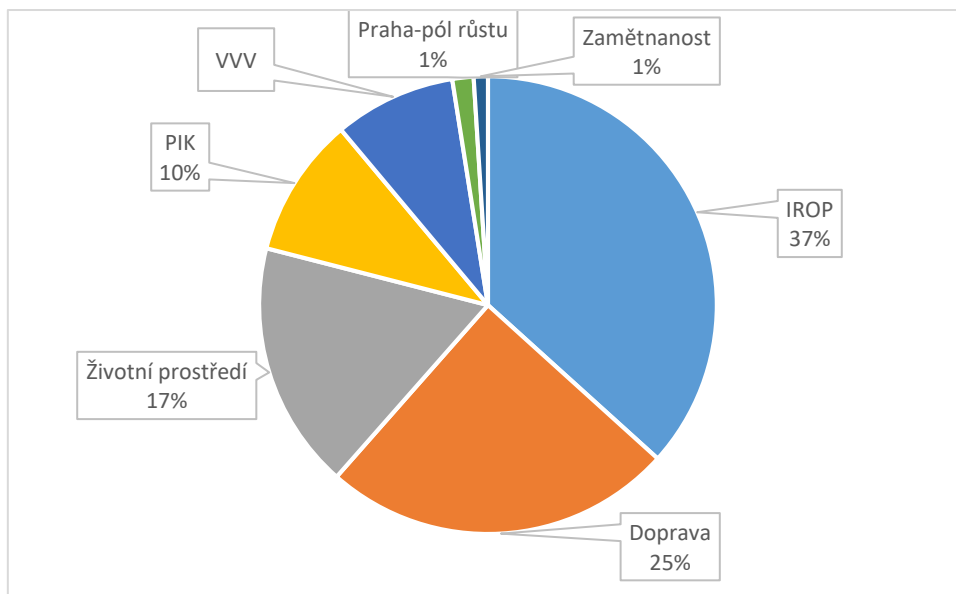
Praha – pól růstu (zvyšování atraktivity užívání městské hromadné dopravy)

Zaměstnanost (zvýšit zaměstnanost podpořených osob, zejména starších, nízko kvalifikovaných a znevýhodněných, zvýšit uplatnitelnost osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených ve společnosti a na trhu práce)

Finanční zajištění

Podle Dohody o partnerství schválené Evropskou komisí v srpnu 2014 byly na naplňování udržitelného rozvoje měst, mj. i prostřednictvím integrovaných územních investic (ITI), orientačně alokovány prostředky ze tří ESIF, a to ERDF (12,4 % z celkové alokace ERDF), ESF (4,3 % z celkové alokace ESF) a Fondu soudržnosti (12,6 % z celkové alokace FS). Přitom z celkové alokace prostředků bylo určeno pro ITI 6,4 %, což odpovídalo v kurzu 27,240 CZK/EUR 38,2 mld. Kč.

Podíl operačních programů na referenční alokaci ESIF bez národního spolufinancování pro ITI podle verze 1 Národního dokumentu k územní dimenzi (MMR ČR, 2015) prezentuje následující graf.

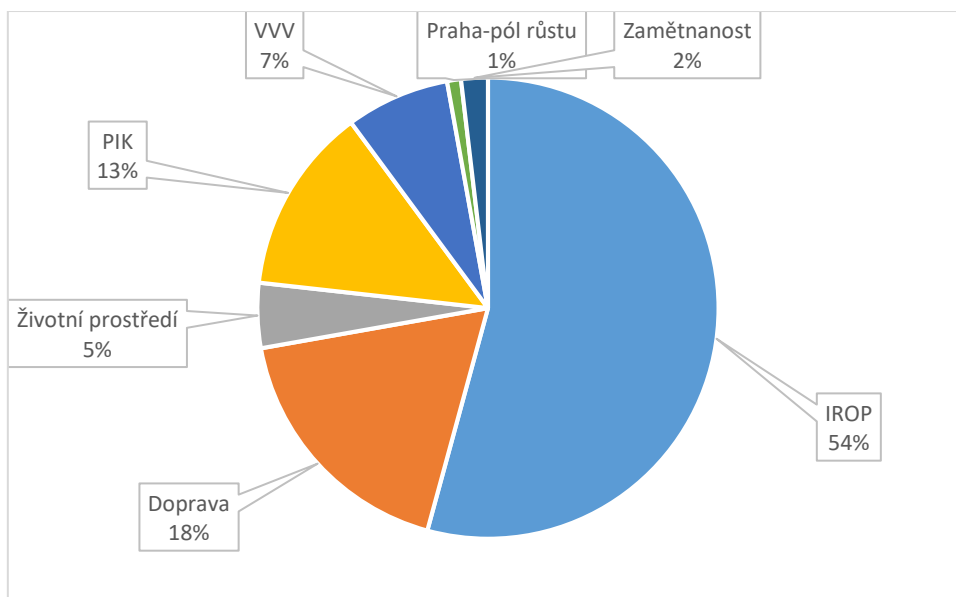


Graf 1: Podíl OP na referenční alokaci ESIF bez národního spolufinancování pro ITI (v %)

Zdroj: vlastní zpracování s využitím (MMR ČR, 2015)

Z uvedeného grafu č. 1 vyplývá, že operační programy alokují ve stávajícím programovém období prostředky ESIF pro naplňování územní dimenze v odlišné míře. Podle výše podílu lze odlišit tři skupiny: OP s vysokým podílem alokace prostředků ESIF pro ITI (IROP, Doprava, Životní prostředí), OP se středním podílem alokace (PIK a VVV) a OP s nízkým podílem alokace prostředků ESIF pro ITI (Praha-pól růstu a Zaměstnanost).

Realita závěru roku 2019 ukazuje na změněnou situaci, jak je patrné z grafu č. 2.



Graf 2: Stav podílu OP na alokaci ESIF pro ITI koncem roku 2019 dle platných programových dokumentů (v %)

Zdroj: vlastní zpracování s využitím (MMR-ORP, 2019)

Již nestačí tříúrovňová škála, je třeba hodnocení „zjemnit“. OP Praha–pól růstu a OP Zaměstnanost na své pozici nízké alokace setrvávají. IROP však dominuje a tím vyvolává potřebu střední úroveň alokace odlišit na nižší střední a vyšší střední. Do nižší střední úrovně alokace pak spadá OP Životní prostředí a OP VVV a do vyšší střední pak OP PIK a OP Doprava.

Přitom ke konci roku 2019 představoval finanční objem alokace na ITI 1 141 569 tis. EUR. (MMR–ORP, 2019).

2. Výsledky procesní evaluace

Výsledky procesní evaluace jsou prezentovány podle jednotlivých pěti klíčových procesů, a to ve dvou částech. První představuje shrnutí odpovědí na tři základní okruhy evaluačních otázek:

- Jaký je účel existence procesu a kdo jsou jeho klienti?
- Co by měl tento proces klientům poskytovat, jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům, na čem klientům záleží?
- Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

Druhá pak formulaci manažerských doporučení ze zjištění plynoucích, doplněných o vysvětlující komentář.

Podrobnější zjištění podle jednotlivých skupin respondentů jsou zahrnuta do technické přílohy.

2.1 Proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům

Respondenti: MMR–ORP, nositelé ITI, ZS ITI, ŘO OP

2.1.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám

Obecně lze tvrdit, že v hlavních bodech existuje v názorech na proces tvorby a aktualizace MPIN shoda napříč nositeli ITI, ŘO OP i MMR–ORP. Syntéza těchto názorů je shrnuta v odpovědích na následující evaluační otázky. V rámci skupiny ZS ITI existuje také výrazná míra názorové shody mezi jednotlivými subjekty⁸.

- Jaký je účel existence procesu a kdo jsou jeho klienti?

Účelem procesu tvorby a aktualizace MPIN je nastavení základního metodického rámce implementace integrovaných urbánních nástrojů, a to ve vztahu ke všem zúčastněným partnerům, a následná revize tohoto rámce vyplývající z objevujících se problémů.

Klienty procesu jsou v první řadě nositelé ITI a ŘO OP, v menší míře i MMR–ORP a ZS ITI.

- Co by měl tento proces klientům poskytovat, jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům, na čem klientům záleží?

Proces by měl nastavovat metodický rámec pro implementaci integrovaných urbánních nástrojů a flexibilně reagovat na objevující se problémy. Tento rámec má být přítom pro jeho klienty oporou, čehož lze docílit, pokud bude rámec dostatečně stabilní, včas dostupný a výkladově jednoznačný.

Kvalita procesu tvorby a aktualizace MPIN je obecně hodnocena jako průměrná až nadprůměrná, a to při uvážení „polehčujících okolností“ vyplývajících z absence předchozích zkušeností s problematikou implementace integrovaných urbánních nástrojů. Obecně je kladně hodnocena zejména vstřícnost MMR–ORP k řešení problémů, komunikace a spolupráce. Naopak negativně je vnímána zejména zdlouhavost a složitost procesu, dokončení některých podstatných částí tohoto procesu (např.

⁸ Nicméně vzhledem k postavení ZS ITI, době jejich vzniku a vztahu k dokumentu MPIN, který je touto skupinou pro jejich práci vnímán jako nepříliš významný, ZS ITI do procesu tvorby a aktualizace MPIN zpravidla nevstupují a jsou vůči němu indiferentní. K základním evaluačním otázkám se tedy zpravidla nemohou relevantně vyjádřit.

upřesnění požadavků na ISg, jež mělo dopad na následné hodnocení ISg, bylo dostupné až v MPIN verze 2 z listopadu 2015) a nestabilita, respektive příliš vysoká dynamika aktualizace. Klientům záleží na funkčnosti a přesnosti, přičemž MPIN je obecně považován za příliš rozsáhlý, zejména pak v případě nezávazných pasáží.

ITI vlastní zapojení do procesu tvorby a aktualizace MPIN velmi kvitují, přičemž možnost alespoň částečně ovlivňovat nastavení procesů implementace je pro většinu nositelů ITI motivující. Současně oceňují kontinuitu tohoto procesu, díky níž se podařilo odstranit mnohé problémy, které se při praktické implementaci integrovaných urbánních nástrojů objevily.

Z hlediska ŘO OP MPIN plní praktickou funkci jednotné metodické základny, kterou využívají pro definování svých vlastních metodických přístupů, proto ŘO OP spatřují potřebu aktivně se účastnit procesu tvorby a aktualizace MPIN.

- **Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?**

Za užitečnou součást procesu tvorby a aktualizace MPIN je považována zejména otevřená široká diskuse problémů a názorů. Za zbytečnou práci (odpad) je naopak označována zejména zdlouhavost a složitost procesu, která jednak vyplývá z vysokého počtu připomínek a požadavků jednotlivých stran, jednak ze slabé pozice MMR–ORP, které může vzhledem k přiznaným kompetencím působit jen jako moderátor, ačkoliv by, jako gestor dokumentu, měl proces tvorby a aktualizace MPIN aktivně řídit.

2.1.2 Manažerská doporučení

1A. Nositelé ITI by měli mít profesionální aparát („asociaci ITI“), v rámci kterého by sladřovali své pozice a který by je zastupoval v jednáních s MMR i ŘO OP.

Současné zastoupení aglomerací ve Svazu měst a obcí ČR (SMO ČR) je nedostatečné. Tato organizace zastupuje příliš široké spektrum účastníků, a proto nemůže efektivně hájit zájmy největších aglomerací, které mohou v některých případech jít proti zájmům malých měst a obcí (rovněž zastupovaných SMO ČR). Vytvořením aparátu pro ITI by se v zásadě legitimizovala praxe, kterou metropolitní oblasti / aglomerace již nyní v některých případech provádějí.

Za předpokladu, že by v rámci procesu tvorby a aktualizace MPIN byly všechny metropolitní oblasti / aglomerace při jednání s MMR a ŘO OP zastupovány jediným subjektem („asociací ITI“) a nikoliv samostatně, jako tomu bylo dosud, lze očekávat výrazné snížení zátěže, která je spojena s vyjednáváním a sladřováním stanovisek mnoha partnerů. Snížení počtu partnerů je žádoucí zejména s ohledem na výrazné zvýšení počtu nositelů ITI i jejich diferenciaci v nadcházejícím programovém období 2021+. Benefity plynoucí z existence jediného subjektu zastupujícího všechny nositele ITI jsou využitelné i mimo proces tvorby a aktualizace MPIN.

Efektivitu tohoto kroku lze však předpokládat pouze v případě, že s vytvořením aparátu skutečně dojde k vyloučení jednotlivých nositelů ITI z procesu tvorby a aktualizace MPIN, čímž se sníží počet partnerů, kteří do tohoto procesu vstupují. Otázkou však je, z jakých prostředků by měl být tento profesionální aparát finančně a administrativně zajišťován.

1B. Provést časovou optimalizaci procesu.

Vedle nutnosti proces tvorby a aktualizace MPIN včas zahájit je třeba výrazně zefektivnit i jeho průběh. V tomto kontextu je vhodné stanovit pro jednotlivé součásti procesu prioritní úrovně a jasně definovat návaznost těchto dílčích součástí. Například není vhodné vypisovat výzvu na zpracování integrovaných strategií, dokud není k dispozici finální verze MPIN, která požadavky na strategie specifikuje.

Zejména na počátku procesu je dále vhodné zvýšit intenzitu zapojení nositelů ITI – zpřístupňovat jim více informací zejména k tvorbě integrované strategie, požadavky na územní dimenzi ze strany Evropské komise, pracovní verze MPIN apod. Intenzita přitom neznamená četnost frekvence komunikace, lze využít např. cloudové řešení, kde si uživatel může určit, zda bude dostávat informace o změnách ve sdíleném prostoru. Jako přímý informační kanál se osvědčily e-maily. V rámci tohoto intenzivnějšího zpřístupňování informací je však třeba nositelům neustále zdůrazňovat, že poskytované informace či pracovní verze MPIN je vskutku třeba chápat jako pracovní a nikoliv jako finální, a proto by na jejich základě neměli např. uzavírat smlouvy s dodavateli.

1C. Nezahrnovat do MPIN některé nezávazné pasáže.

Dokument MPIN je takřka všemi z oslovených partnerů považován za příliš rozsáhlý, přičemž potenciál k jeho zúžení je obecně spatřován zejména v odstranění edukativních a jiných nezávazných částí. Za nadbytečné jsou považovány tabulky datových položek a stavy realizace strategie. Podle některých nositelů ITI by měl řešit pouze základní strukturu strategie, její schvalování a proces výběrů operací – schvalování projektů.

Na druhou stranu jsou však některé nezávazné části významné pro MMR–ORP, neboť i pro výkon jednorázových činností spatřuje jejich přínosy v poskytování alespoň rámcových představ, od kterých se mohou nositelé ITI a ŘO OP při zpracovávání vlastních dokumentů odrazit. Jako vhodné řešení se proto jeví možnost přesunu nezávazných pasáží z dokumentu MPIN do samostatného doplňkového dokumentu („příručky dobré praxe“).

1D. Minimalizovat vliv nesystematických zásahů.

Politické zadání má sloužit jako jasně definovaný vstup, ze kterého proces vychází. Následně je však žádoucí vést proces tvorby a aktualizace MPIN s co nejvyšší mírou odbornosti a ideálně zcela nezávisle na politické vůli. Lze tak předejít vnějším ad hoc zásahům, které snižují efektivitu procesu, neboť boří složitě dojednané kompromisy.

1E. Vyhodnotit zapojení ZS ITI do procesu tvorby a aktualizace MPIN a zvážit potřebu jejich dalšího zapojení.

Pro ZS ITI není dokument MPIN příliš významný, využívají jej pouze zprostředkovaně, a to díky operačním manuálům jednotlivých nositelů ITI a ŘO OP, které jsou na základě MPIN sestaveny. Podle vyjádření většiny představitelů ZS ITI se na procesu jeho tvorby a aktualizace fakticky stejně nepodíleli, vývoj dokumentu je příliš nezajímá a ojedinělé připomínky k MPIN zpravidla neřešili oficiálními kanály, ale na základě neformálních konzultací s nositeli ITI. Nositele ITI tak lze v rámci procesu tvorby a aktualizace MPIN považovat i za zástupce ZS ITI a strukturu partnerů, kteří se na procesu podílejí zjednodušit.

1F. Posílit pozici MMR v roli metodického garanta územní dimenze.

Pozice MMR není v rámci procesu tvorby a aktualizace MPIN nadřazena ostatním resortům, ačkoliv má plnit roli sjednotitele a garanta. Za předpokladu apriorní neprůchodnosti požadavku absolutního nadřazení MMR vůči ostatním resortům v rámci procesu tvorby a aktualizace MPIN se nabízí alespoň relativní posílení pozice, které lze realizovat prostřednictvím následujícího:

- (I) zajištění možnosti předkládat návrhy metodiky i s rozpory (tedy bez vypořádání všech připomínek),
- (II) umožnit vyjadřování zapojených partnerů pouze k těm pasážím MPIN, které se jich věcně nebo procesně týkají,

(III) zúžení tematického a územního „rozkročení“, které znamená zvýšené nároky na rozsah uváděných postupů a příloh zařazených do MPIN, čímž jej do značné míry zesložitují (v tomto kontextu se nabízí i možnost vytvoření nového „OP pro územní dimenzi“, prostřednictvím kterého by byly integrované územní nástroje implementovány).

1G. Zvážit možnost rozdělení MPIN do dvou samostatných dokumentů – „MPIN pro ITI“ a „MPIN pro CLLD“, či alespoň upravit strukturu dokumentu v tomto smyslu.

Zejména v případě nositelů se objevily stížnosti na přílišnou komplikovanost a nepřehlednost dokumentu MPIN. Za důvod této reality je do značné míry považováno jeho široké zaměření, tedy jak na urbánní, tak současně na venkovskou dimenzi integrovaných územních nástrojů. Nabízí se tak možnost oddělení urbánní a venkovské dimenze do dvou samostatných dokumentů.

S vědomím existence trendu, v rámci kterého je preferován přístup opačný, resp. spojování metodik, se případně nabízí méně radikální řešení, které spočívá v promyšlenější strukturaci dokumentu, která by oba přístupy lépe oddělovala.

1H. Snížit dynamiku změn, kterými MPIN prochází.

Zejména ze strany nositelů ITI, ale i některých ŘO OP, je kladen důraz na vyšší stabilitu metodického prostředí, které je narušováno nadužíváním nástroje metodických stanovisek. (Celkem 11, nejvyšší počet v roce 2017, a to čtyři.) Vydávání stanovisek, která reagují na předchozí stanoviska, a obecně jejich vyšší počet činil proces nepřehledným, a proto je vhodné využití tohoto nástroje do budoucna omezit. Metodická stanoviska by měla být využívána v jeho původním významu výkladového nástroje, nikoli jako aktualizací nástroj. (Názor evaluátora, který nebyl vysloven respondenty: aktualizace uskutečňovat nejvýše jednou až dvakrát za rok.)

2.2 Proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů

Respondenti: MMR–ORP, nositelé ITI, ZS ITI, ŘO OP, ZS ŘO OP

2.2.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám

Velké množství ustanovených organizačních prvků (konference, komory, platformy různých typů, pracovní skupiny, výbory) způsobuje nepřehlednost procesu. Jednání, na nichž jsou prezentovány známé nebo jinak dostupné informace, jsou považována za neúměrně zatěžující.

- **Jaký je účel existence procesu a kdo jsou jeho klienti?**

Účelem procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných urbánních nástrojů je vytvoření a udržování partnerství mezi aktéry z různých podsystemů, u kterých nelze aplikovat princip nadřízenosti a podřízenosti, ale lze jejich chování ovlivňovat (koordinovat) jen na základě respektu dohodnutých pravidel (metodik). Důležité je jednotné metodické prostředí – cíl, který se však v tomto období nepodařilo efektivně naplnit. Proces komunikace a koordinace je negativně ovlivňován personální poddimenzovaností MMR–ORP, jejímž důsledkem je pak zdlouhavost, např. při hodnocení a schvalování ISg.

Z pohledu MMR, které je za partnerství odpovědné, jsou jeho klienty zejména nositelé ITI a ZS ITI, ale také ŘO OP a ZS ŘO OP jako součást státní správy.

- Co by měl tento proces klientům poskytovat? Jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům? Na čem klientům záleží?

Proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných urbánních nástrojů by měl přispívat k omezení nejistoty v jejich činnosti pramenící z nejasnosti pravidel nebo konfliktu pravidel. Měl by přispívat k omezení pracovního stresu.

Očekávání některých jeho klientů však nejsou reálná ve vztahu k účelu procesu. Např. nejde z procesu vypustit ŘO OP, byť svou účast na některých jednáních považují za zbytečnou ztrátu času, ani nelze komunikaci vést přes co nejdříve postavené úředníky ministerstev, jak si to přejí „města“, protože by to bylo neefektivní z hlediska fungování státní správy.

Všeobecně však aktérům záleží hlavně na existenci přímého lidského kontaktu, který je výrazem partnerství. Osobní setkání je významně preferovaným způsobem komunikace. I když v jednom případě byla jako časově úspornější akcentována elektronická komunikace. Vedle oficiálně nastavených „platformů jednání“ vznikla a jako funkční (splňující svůj koordinačně-komunikační účel) jsou vyhodnocována „setkávání“ iniciovaná nositeli ITI.

- Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

Z procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných urbánních nástrojů je za užitečnou práci považováno, když se aktéři mohou setkávat a diskutovat, tj. sjednotit se ve vnímání určitých skutečností, zrealizovat vzájemná očekávání a signalizovat svou agendu tak, aby byly rovnoměrně a úplně čerpány disponibilní prostředky alokované pro rozvoj metropolitních oblastí a aglomerací.

Na druhou stranu zejména personálně malí partneři si stěžují, že účast v množství existujících platformů, komor, pracovních skupin apod. je neúměrně zatěžuje, zejména pokud tato jednání nemají pro jednotlivé partnery požadovaný přínos. Pro ŘO OP pak neúžitečnou práci představovala účast na dlouhých jednáních, přičemž se tato obsahově překrývala, avšak jejich oficiální program bylo nutné dodržet. Nositeli ITI a ZS ITI bylo vnímáno jako nadbytečné, když se dozvídali informace jim známé. V procesu chybí větší zapojení osob s rozhodovacími pravomocemi nebo větším mandátem pro rozhodování.

Princip partnerství naplňovaný prostřednictvím mnoha pracovních skupin je komplikovaný. Každá pracovní skupina sice vznikala s konkrétním cílem, který byl v danou chvíli prioritní a měl svůj systémový účel. Jako chybné se jeví pokračování v jednáních pracovních skupin i po naplnění cíle, jednání pak bylo již neproduktivní, byla generována zbytečná práce (odpad).

Všichni aktéři se shodují, že nejvíce neúžitečnou situací v celém procesu byl rozjezd MS2014+, který si vyžádal extrémní úsilí v komunikaci a koordinaci zejména mezi MMR a ŘO OP. Ve společné platformě integrovaných urbánních nástrojů, původně uvažované jako metodicky zaměřený prvek, převážila s ohledem na problémy s MS 2014+ technická stránka, takže nakonec došlo k rozdělení platformy na dvě části.

2.2.2 Komunikační matice k procesu komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů

Komunikační matice zahrnuje hodnocení úrovně komunikace mezi skupinami respondentů, a to bez zohlednění směru komunikace.

Legenda:

Barevná škála:

	komunikace hodnocena vesměs pozitivně
	v komunikaci identifikovány částečné problémy
	komunikace hodnocena vesměs negativně
	evaluovaná komunikace neprobíhala

Evaluované procesy (č. 1 až 5):

1 = proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům

2 = proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů

3 = proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

4 = proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií

5 = proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Zkratky skupin respondentů:

MMR–ORP = Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, odbor regionální politiky

N ITI = nositelé integrovaných územních investic

ŘO OP = řídicí orgány operačních programů

ZS ITI = zprostředkující subjekty integrovaných územních investic

ZS ŘO OP = zprostředkující subjekty řídicích orgánů operačních programů

	MMR–ORP					N ITI					ŘO OP					ZS ITI					ZS ŘO OP				
MMR–ORP																									
N ITI	1	2	3	4	5																				
ŘO OP	1	2	3			1	2	3	4																
ZS ITI	1	2				1	2				1	2													
ZS ŘO OP		2					2					2					2								

Z komunikační matice je patrné, které skupiny respondentů v kterých procesech spolu komunikovaly. Kategorie „evaluovaná komunikace neprobíhala“ souvisí s faktem, že její evaluace byla součástí zadání, avšak ve skutečnosti k ní nedocházelo. Za pozitivní lze považovat, že komunikace v rámci žádného z procesů nebyla hodnocena jako „vesměs negativní“. Komunikace „vesměs pozitivní“ a „s identifikací částečných problémů“ je zjištěna v poměru 6 : 10.

2.2.3 Manažerská doporučení

2.A Při stanovování platformy jednání (zde použito jako obecný pojem) uplatňovat celostní přístup a zohledňovat personální možnosti a zaměření jednotlivých aktérů.

Systém platformy je vnímán jako nepřehledný. Uplatňovat celostní přístup k řešení, tj. vnímat integrované územní nástroje jako subsystém, který svými organizačními prvky organicky zapadá do systému a tyto organizační prvky jsou snadno „čitelné“, mají jasný účel, nepřekrývají se (účelem, ani obsahově). Slovo platforma neuzítvat pro různé organizační prvky jednotlivých skupin respondentů, i tím částečně eliminovat nepřehlednost systému.

Lze doporučit průběžně sbírat a vyhodnocovat zpětnou vazbu od účastníků ohledně jejich efektivnosti; aktivizovat účastníky těchto jednání pomocí anket, dotazníků či zjišťovacích formulářů, např. zjistit názor na aktuálně řešené problémy, k čemu potřebují dostat informace. Tím omezit pocit zbytečnosti z jednání, na druhé straně lze tímto způsobem prohlubovat lidský kapitál účastníků se partnerství.

2.B Upravit formát NSK – konkretizovat účel, snížit počet účastníků. Institucionalizovat setkávání nositelů ITI a zaštítit ho MMR–ORP.

Modifikovat formát NSK, zejména ujasnit účel pléna a komor, akcentovat pracovní charakter jejich jednání. Iniciovat participaci členů na přípravě programu (viz výše vysvětlení k doporučení 2A). Akcentovat účelnost jednání, jeho účinnost i ve smyslu vymahatelnosti závazků, snižovat formálnost jednání a duplicitu informací; zajistit účast osob s rozhodovacími pravomocemi (např. zastoupení relevantních zástupců ŘO OP – náměstků, primátorů a hejtmanů v plénu NSK), kombinovat formální a neformální komunikační kanály.

2C. Personálně posílit a stabilizovat MMR–ORP jako gestora a koordinátora implementace integrovaných územních nástrojů.

Komunikace ze strany MMR–ORP je sice vnímána aktéry velmi pozitivně, nicméně poddimenzovanost jeho disponibilního pracovního fondu vyvolává prodlužování probíhajících procesů. Rovněž nestabilita personálního obsazení vede ke ztrátě vytvářeného know-how a de facto generuje zbytečnou práci. Je proto žádoucí provést analýzu kapacitní dostatečnosti personálního obsazení MMR–ORP vzhledem k rozsahu a náročnosti jeho agend a v návaznosti na výsledek této analýzy MMR–ORP posílit.

2.D Zajistit efektivní komunikaci v rámci MS2014+.

MS2014+ představuje i významný komunikační prostředek. Je nutné eliminovat jeho nespolehlivost a absenci užitečných a uživatelsky přívětivých funkcionalit. Nefunkčnost MS2014+ vyvolala potřebu častých jednání tzv. společné technické platformy, tedy vyvolávala zbytečnou práci.

Je preferována funkcionalita tzv. auditní stopy, a to jednak z pohledu kontrolní činnosti, jednak z pohledu potřeby kontinuity správy (nejen) projektů při personální fluktuaci. Tato funkcionalita pak představuje technický komunikační kanál.

V některých momentech by bylo možno kombinovat monitorovací systém s cloudovými úložišti (sharepoint), resp. diskuzními fóry (teams).

Navíc: problémy s MS2014+ by se měly v první řadě řešit a diskutovat interně na MMR (ORP+ONEUIS), s vnějšími aktéry (ŘO OP) jednat cíleněji, zamezit negativnímu vnímání práce MMR.

2.3 Proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Respondenti: MMR–ORP, nositelé ITI, ŘO OP

2.3.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám

Evaluace probíhá pozdě, některé detaily si lidé již nepamatují, nebo došlo k fluktuaci relevantních osob. Územní dimenze a ITI jsou v tomto programovém období novými nástroji, což se projevuje v určité míře shovívavosti při hodnocení procesu.

- Jaký je účel existence procesu a kdo jsou jeho klienti?

ISg jsou vnímány jako střednědobý nástroj strategického řízení, jako součást implementace územní dimenze evropské regionální politiky v prostředí České republiky.

Obecným účelem tohoto procesu je, aby si nositel ITI nenapsal strategii nahodile, aby měla jednotnou strukturu, navazovala na platné strategické dokumenty a byla způsobilá k financování. Specifické účely je pak možno vymezit ve vazbě na potřeby jednotlivých klientů.

Přímými klienty tohoto procesu jsou nositelé ITI, ŘO OP a MMR–ORP. Zprostředkovaně jsou jeho uživateli žadatelé o projekty, potažmo (v relaci dopadů realizovaných projektů) celá vymezená území ITI.

- Co by měl tento proces klientům poskytovat? Jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům? Na čem klientům záleží?

Z logiky věci vyplývá, že proces schvalování a hodnocení ISg by měl primárně plnit svůj vymezený účel, zmíněný v předchozí evaluační otázce. Fundamentálním výstupem tohoto procesu je schválená ISg, která přináší užitek všem jejím klientům. Z hlediska nositelů ITI se jedná o výchozí podmínku naplňování jejich zamýšlených integrovaných intervencí na území metropolitní oblasti / aglomerace. V případě ŘO OP jde o součást realizace daného operačního programu a naplnění požadavku alokace části disponibilních prostředků do oblasti integrovaných územních investic, z optiky MMR–ORP, jakožto garanta regionální politiky v České republice, se jedná o významnou implementační součást územní dimenze.

Klientům v první řadě záleží na zdárném a pokud možno rychlém průběhu celého procesu. Důležitá je pro ně zejména včasná dostupnost tematických metodických pokynů, transparentnost a relativní rychlost schvalování a hodnocení ISg.

- Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

Za užitečné lze považovat konzultace prováděné před samotným schvalováním ISg, nicméně je nutné, aby konzultace probíhaly s relevantními osobami, které se následně podílí na hodnocení ISg. Kladně lze hodnotit skutečnost, že ISg získaly víceméně jednotnou podobu a čitelnost. Převážně pozitivně je

vnímána práce administrátorů strategií, jakož i komunikace mezi zainteresovanými aktéry celého procesu. Přínos a užitečnost ISg lze spatřovat rovněž v tlaku na spolupráci zainteresovaných aktérů.

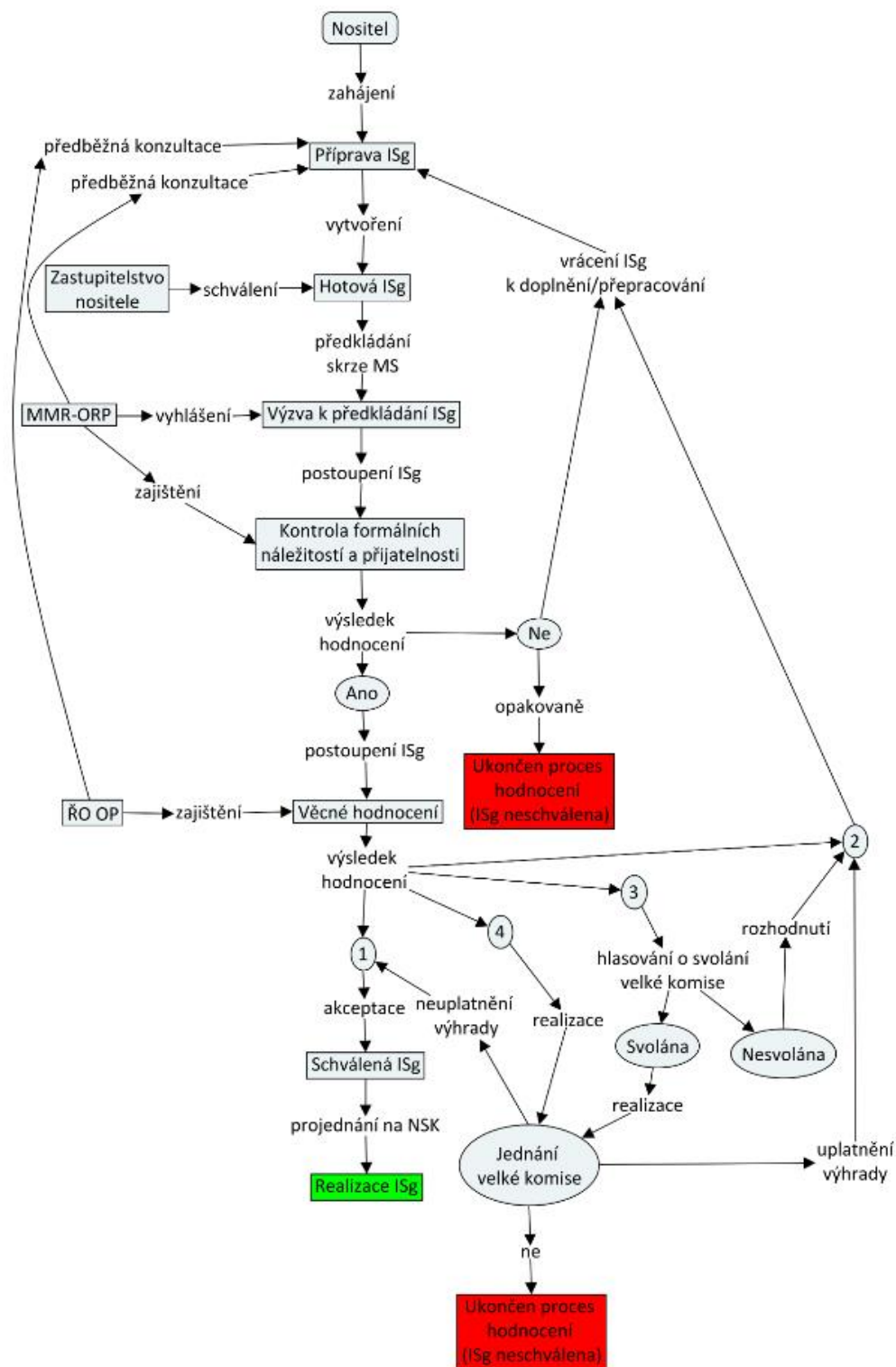
Již na začátku programového období byl získán značný časový skluz realizace ISg. Proces je hodnocen jako administrativně i časově velmi náročný, jeho samotné nastavení je považováno za zbytečně složité a problematické. Největším problémem byla ambicióznost hodnocení, podcenila se časová náročnost takového procesu. Proces vyžadoval obrovskou administrativní kapacitu, navíc nerovnoměrně rozloženou v čase. Neúměrná zdouhavost procesu souvisela především s několika koly schvalování, při nichž byly do ISg zapracovávány formulované připomínky, a s nutností dosáhnout souhlasu všech ŘO OP nad ISg jako celkem. Problém je spatřován v nutnosti opětovného schválení přepracované ISg zastupitelstvem města. Lhůty nebyly dodržovány na všech stranách, za hlavní příčinu lze označit podcenění časové náročnosti celého procesu hodnocení a s tím související nedostatečné administrativní kapacity. Největší prodlevy byly na straně MMR–ORP (nedostatek hodnotitelů a nekvalitní práce některých z nich) a kvůli „zasekávání“ MS2014+.

Problémy se vyskytly také při práci s MS2014+, jde o těžkopádnou a neskutečně zdouhavou práci generující obrovskou časovou zátěž. MS2014+ nebyl na schvalování a hodnocení ISg optimálně připraven, některé věci se mu musely přizpůsobit až po schválení ISg. Při vkládání ISg zprvu nefungoval, ISg do něj nešly nahrát. MS2014+ vykazoval spoustu chyb, nehlídal lhůty, ani nezasílal informace o vložení nové ISg či její změně. Proces schvalování a hodnocení ISg byl opakovaně narušen vážnými selháními MS2014+.

2.3.2 Procesní mapa procesu hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Legenda

- 1 Výsledek všech dílčích posudků ŘO je „ANO“.
- 2 Výsledek všech dílčích posudků ŘO je „ANO S VÝHRADOU“.
- 3 Jeden výsledek ze všech dílčích posudků ŘO je „ANO S VÝHRADOU“ a zároveň u všech ostatních dílčích posudků ŘO je výsledek „ANO“.
- 4 Rozdílné hodnocení ŘO (více než jeden výsledek všech dílčích posudků ŘO je „ANO S VÝHRADOU“, nebo alespoň jeden výsledek je „NE“).



V souvislosti s přípravou územní dimenze regionální politiky v programovém období 2014–2020 zahájili nositelé ITI tvorbu ISg. Během ní konzultovali své představy s územními partnery i se zástupci MMR–ORP a jednotlivých ŘO OP. Po schválení zastupitelstvem nositele byly ISg na základě výzvy k předkládání ISg vyhlášené MMR–ORP předkládány prostřednictvím monitorovacího systému (portálu ISKP14+) k hodnocení. To probíhalo ve dvou kolech.

První fázi hodnocení zaměřenou na kontrolu formálních náležitostí a přijatelnosti provádělo MMR–ORP. ISg, které úspěšně prošly touto kontrolou, postoupily automaticky do druhé hodnotící fáze. Naopak ISg u kterých byly zjištěny nedostatky, byly vráceny nositeli k doplnění/přepracování.

Druhá fáze spočívala ve věcném hodnocení ISg zástupci ŘO všech relevantních OP. Z dílčích posudků ŘO vzešel souhrnný výsledek věcného hodnocení v jedné ze čtyř možných variant (viz legenda procesní mapy).

- První varianta (celkový výsledek „ano“) vedla k akceptaci předložené ISg a po závěrečném projednání na NSK k zahájení její realizace.
- U druhé varianty (celkový výsledek „ano s výhradou“) byla ISg vrácena nositeli k doplnění/přepracování.
- V případě třetí varianty bylo rozhodováno o svolání velké komise. Když svolána nebyla, znělo celkové hodnocení automaticky „ano s výhradou“ (viz 2. varianta). Pokud naopak její jednání svoláno bylo, záleželo její rozhodnutí na uplatnění/neuplatnění výhrady ŘO, jehož dílčí výsledek zněl „ano s výhradou“. Dále se postupovalo dle 2. varianty (uplatnění výhrady), nebo dle 1. varianty (neuplatnění výhrady).
- Čtvrtá varianta nastala při rozdílném dílčím hodnocení ŘO. Další postup spočíval v rozhodnutí o svolání prezenčního jednání velké komise, nebo uskutečnění korespondenčního hlasování ŘO. V obou případech bylo následně hlasováním rozhodováno o dalším postupu administrace žádosti nositele o podporu ISg (schválení, vrácení k doplnění/přepracování, zamítnutí).

2.3.3 Manažerská doporučení

S ohledem na skutečnost, že se v tomto programovém období jedná o ukončený proces, směřují návrhy manažerských doporučení do budoucího období.

3A. Mít včas a přesně nastavenou metodiku, zejména v podobě MPINu.

Negativní vnímání procesu schvalování a hodnocení ISg je spojeno i se značnou mírou nejistoty a neurčitosti během přípravy samotných ISg. Ta byla dána paralelní tvorbou MPINu a integrovaných strategií, jež byla umožněna vyhlášením výzvy k tvorbě ISg před dokončením MPINu. Primárním předpokladem úspěšnosti celého procesu je mít včas a přesně nastavenou metodiku, zejména v podobě MPINu. Ten by měl být hotov před zahájením tvorby ISg.

3B. Větší zodpovědnost za správnost a užitečnost ISg přenést na nositele; schvalovat pouze stěžejní části ISg (indikátory, finanční plány, strategické projekty).

Proces byl zatížen přehnanou ambiciózností hodnocení spočívající v nadměrné šíři posuzovaných aspektů a generoval enormní administrativní zátěž, navíc nerovnoměrně rozloženou v čase.

ISg by se měly stát primárně nástrojem plánování metropolitních oblastí / aglomerací, nesmí však být v rozporu s národním rámcem regionální politiky. Zjednodušení procesu je možno dosáhnout stanovením požadavků na schvalování pouze stěžejních částí ISg (indikátory, finanční plány a strategické projekty).

3C. Zachovat konzultace s MMR-ORP a ŘO OP před samotným schvalováním ISg, posílit jejich závaznost a eliminovat dílčí komunikační bariéry mezi nositeli ITI a ŘO OP při konzultaci připravovaných ISg

Užitečnou práci představují zejména konzultace prováděné ještě před samotným zahájením schvalování ISg s MMR-ORP a ŘO OP. Převážně pozitivně je vnímána práce administrátorů strategií, jakož i komunikace mezi zainteresovanými aktéry celého procesu.

Positivně hodnocené části procesu schvalování a hodnocení ISg je žádoucí podpořit a dále rozvinout. V případě předběžných konzultací je důležité dbát na zastoupení relevantních osob a zvážit i jistou míru závaznosti takto předjednaných částí ISg. Komunikaci zainteresovaných aktérů lze podpořit identifikací a eliminací existujících dílčích komunikačních bariér mezi nositeli ITI a ŘO OP.

3D. Výrazně urychlit a racionalizovat proces hodnocení ISg.

Proces je hodnocen jako extrémně časově náročný, jeho samotné nastavení je považováno za zbytečně složité a problematické. Neúměrná zdlouhavost procesu souvisela především s několika koly schvalování, při nichž byly do ISg zapracovávány formulované připomínky, a s nutností dosáhnout souhlasu všech ŘO nad ISg jako celkem.

Velmi žádoucí je výrazné urychlení celého procesu, k němuž mohou přispět následující návrhy:

a) Zkrátit některé lhůty (např. až 30 dnů v úhrnu na kontrolu formálních náležitostí a přijatelnosti při opakovaném hodnocení či 30 dnů na zpracování dílčího posudku ŘO v rámci věcného hodnocení) a zvážit možnost paralelní realizace vybraných kroků, zejména v následných kolech hodnocení upravených verzí strategií.

b) Omezit jednání velké komise a nechat hodnotit ISg jednotlivé ŘO relativně samostatně, avšak jen do té míry, aby se z ISg nevytratila požadovaná integrovanost. Do tohoto dílčího hodnocení by měly vstupovat převážně jen ty části ISg, které mají přímou vazbu na daný OP.

c) Samotný proces schvalování by měl být v podstatě už jen formálním procesem. Vše by mělo být precizně prodiskutováno během přípravy ISg, nikoliv aby se diskuze rozvíjela až během procesu jejího schvalování a hodnocení.

d) Ustoupit od závěrečného kroku projednání schválených ISg na NSK.

e) Zrychlit proces schvalování na straně nositelů ITI přenesením kompetence schvalování jednotlivých verzí ISg ze zastupitelstva města na radu města, případně na řídicí výbor ITI. Zastupitelstvo města by schvalovalo až finální verzi ISg.

3E. Mít k dispozici plně funkční a uživatelsky přívětivý monitorovací systém, s funkcionalitou umožňující rozpoznat změny mezi jednotlivými vkládanými verzemi ISg.

Kruciálním problémem provázející celý proces schvalování a hodnocení ISg byl v mnoha případech nefunkční MS2014+ (včetně portálu ISKP14+). Práce s MS2014+ byla těžkopádná a neskutečně zdlouhavá, generující obrovskou dodatečnou časovou zátěž. MS2014+ nebyl na schvalování a hodnocení ISg optimálně připraven, při vkládání ISg zprvu vůbec nefungoval, vykazoval spoustu chyb, nehlídal lhůty, ani nezasílal depeše o vložení nové ISg či její změně.

2.4 Proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií

Respondenti: MMR–ORP, nositelé ITI, ŘO OP

2.4.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám

Za hlavní problém tohoto procesu shodně všichni respondenti označují těžkopádnost a pomalost MS2014+ a absenci vhodných funkcionalit.

- Jaký je účel existence procesu? Kdo jsou jeho klienti?

Prvotní účel procesu spočívá v naplnění informační povinnosti MMR vůči Dohodě o partnerství a EK. Druhotný účel spočívá v naplnění informační povinnosti nositelů ITI.

Hlavními klienty procesu jsou EK, MMR–ORP, nositelé ITI a ŘO OP.

- Co by měl tento proces klientům poskytovat? Jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům? Na čem klientům záleží?

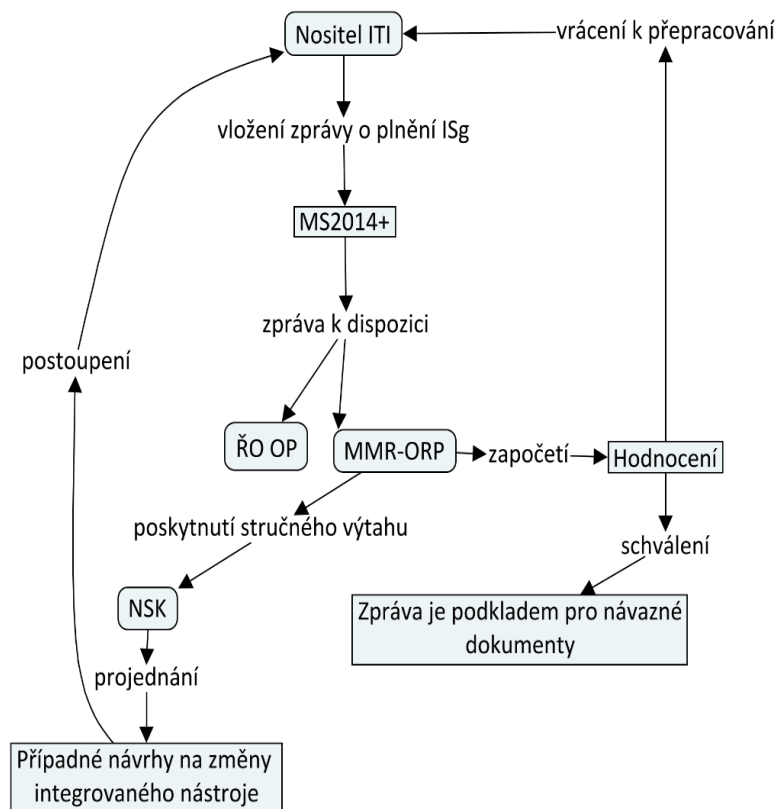
Proces monitorování by měl umožňovat provádění dohledu nad plněním integrovaných strategií. Je východiskem pro následné evaluace vedoucí k vyhodnocování dopadů územních intervencí. Klienti procesu potřebují spolehlivé informace o plnění integrovaných strategií. Pro tyto účely jsou tvořeny zprávy o plnění integrovaných strategií, které obsahují věcný a finanční popis o jejich plnění. Významným východiskem pro tvorbu zpráv tvoří standardizovaná indikátorová sada Národního číselníku indikátorů, která by pro potřeby klientů měla obsahovat ukazatele vhodně navržené pro účely sledování intervencí ITI. Přehledné a z hlediska filtrace údajů flexibilně škálovatelné sledování indikátorů má umožňovat monitorovací systém MS2014+. Probíhá vytěžování dat prostřednictvím specifických sestav. MMR–ORP postrádá vydefinované sestavy na úrovni nástrojů IN.

- Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

Užitečnou prací je zajištění toku informací o plnění integrovaných strategií od nositelů ITI k MMR a ŘO OP. Jako přidanou hodnotu tohoto procesu je možné vnímat agregaci údajů o věcném a finančním plnění integrovaných strategií. Proces je úzce spojen s funkcionalitami MS2014+, které by měly proces významně usnadňovat. Uživatelská přívětivost, spolehlivost a využitelnosti MS2014+ je však všemi zapojenými subjekty (MMR–ORP, ŘO OP, nositeli ITI) považována za velmi problematickou. Významnou část času stráveného využíváním MS2014+ je proto možné identifikovat jako zbytečnou práci (odpad). Chybí funkcionality, které by proces monitorování skutečně podporovaly. Řada stávajících postupů práce v MS2014+ je díky jeho komplikované struktuře značně matoucí a nepřehledná. Práce s MS2014+ je dále komplikována nejen neustále probíhajícími modifikacemi systému (tzv. Releasy), ale také absencí odborných školení.

Zprávy o plnění integrovaných strategií vycházejí z ukazatelů Národního číselníku indikátorů. Využitelnost ukazatelů je zapojenými subjekty považována za problematickou, jelikož jen malá část indikátorů má vypovídající schopnost pro účely monitorování integrovaných strategií. Tím je i samotná vypovídací schopnost zpráv o plnění integrovaných strategií velmi limitována.

2.4.2 Procesní mapa procesu monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií



Nositel ITI prostřednictvím MS2014+ předkládá s půlroční frekvencí Zprávu o plnění integrované strategie (dále „Zpráva“). Zpráva je v MS2014+ přístupná ŘO OP a MMR–ORP. V případě vrácení Zprávy k úpravám se zdůvodněním výhrad MMR–ORP je nositeli ITI dána lhůta max. 20 pracovních dnů ode dne následujícího po vrácení Zprávy ke zjednání nápravy. Na základě Zprávy MMR–ORP připraví stručnou informaci o stavu plnění integrovaných strategií pro NSK, která projedná případné návrhy na změny integrovaného nástroje. Zpráva slouží jako podklad pro zpracování doporučení pro přípravu harmonogramu výzev a dále jako podklad pro Zprávu o pokroku integrovaných nástrojů, kterou zpracovává MMR–ORP a která je jedním z podkladů pro zpracování Výroční zprávy o implementaci Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020.

2.4.3 Manažerská doporučení

4.A Revidovat Národní číselník indikátorů s ohledem na chybějící indikátory nutné pro účely procesu; iniciovat jednání s ČSÚ ohledně vykazování dat za funkční regiony.

Indikátorová soustava NČI by měla být v souladu s požadavky EK zjednodušena a přizpůsobena monitoringu aglomerací a metropolitních oblastí jako funkčních území. Předně by mělo dojít k doplnění absentujících ukazatelů a k odstranění ukazatelů, které nutí nositele ITI do nepatřičných odhadů.

MMR–ORP by měl v rámci revize iniciovat negociační proces s ČSÚ ohledně vykazování dat za funkční regiony. Na této revizi by se měly podílet aglomerace a metropolitní oblasti. Revizí by mělo být dosaženo zvýšení vypovídající hodnoty používaných ukazatelů.⁹

4.B Revidovat strukturu zpráv o plnění integrovaných strategií – zjednodušit a odstranit opakující se pasáže; lépe komunikovat účel zpráv vůči nositelům ITI.

Struktura zpráv o plnění ISg by měla být významným způsobem revidována s cílem snížit administrativní zátěž a zvýšit přidanou hodnotu pro účel procesu monitoringu. Těžištěm zpráv by měly být komentáře k věcnému a finančnímu plnění ISg poskytované nositeli ITI díky znalosti místních podmínek a agregované číselné údaje generovat z MS2014+.

Opakující se části¹⁰ zpráv by měly být odstraněny nebo podstatným způsobem zkráceny. Je třeba eliminovat administrativní zátěž spojenou s nutností nositelů ITI vyjadřovat se s půlroční frekvencí k dopadům projektů do území, ačkoli pro hodnocení reálných dopadů je nutný významný časový odstup. Je vhodné doplnit do MS2014+ funkcionalitu, která by umožňovala kopírování opakujících se údajů z předchozích zpráv.

Je žádoucí lépe navrhnout tabulkovou část zpráv, aby bylo dosaženo zvýšení přehlednosti tabulek nesoucích informaci o plnění sledovaných indikátorů. Pokud to umožňuje příslušný pokyn, měl by být přehodnocen striktní požadavek jednoho výsledkového a jednoho výstupového indikátoru, který je nositeli ITI považován za problematický. Do přehledových tabulkových výstupů je vhodné doplnit možnost komparace minimálně současného a předchozího období.

MMR–ORP by měl více vysvětlit nositelům ITI význam, účel, potřebnost a smysluplnost zpráv o ISg.

4.C Stabilizovat vývoj monitorovacího systému, revidovat stávající funkcionality a implementovat funkcionality absentující a zvýšit uživatelskou přívětivost.

V rámci revize funkcionalit je nutné odstranit problém s nesouladem údajů mezi tiskovými sestavami a údaji v MS2014+. Dále z hlediska žadatelů existuje odstranitelná administrativní zátěž vyvolaná absentující funkcionalitou umožňující hromadné odeslání více dokumentů více hodnotitelům současně.

Je vhodné provést revizi systému depeší, která by konsolidovala současný stav vykazující významné nedostatky.

MS2014+ by měl být dále revidován z hlediska přehlednosti a uživatelské přívětivosti (nadměrné používání číselných kódů místo názvů projektů či jejich zkrácených variant vede k těžkopádnosti práce se systémem). Nepřehlednost je způsobována také např. nejednotným barevným značením povinných polí.

⁹ Z hlediska ukazatelů k případnému vypuštění se jedná například o kontextové indikátory sledované na úrovni národních statistik (např. emise primárních a prekurzorů sekundárních částic, prekurzory pevných částic, CO₂, SO₂), podíl veřejné dopravy na celkové dopravě. Některé výsledkové indikátory by měly být přehodnoceny, jelikož jsou za území aglomerací nebo metropolitních oblastí obtížně získatelné, např. podíl cyklodopravy. Z hlediska chybějících ukazatelů se jedná například o ukazatel počtu uživatelů dotčených projekty.

¹⁰ Jedná se například o část „Horizontální principy“, „Popis integrovaného nástroje“, „Shrnutí pro veřejnost“.

V rámci MS2014+ chybí funkcionality, jejichž absence nutí uživatele MS2014+ k vytváření paralelních přehledových tabulek mimo systém, např.

a) funkcionality umožňující efektivní komparaci odlišných verzí do systému vkládaných dokumentů (integrováné strategie, zprávy o plnění ISg atd.);

b) funkcionality umožňující efektivní agregaci údajů nezbytných pro proces monitoringu, tzv. „rodný list integrováné strategie“.

c) MMR–ORP postrádá vydefinované sestavy na úrovni nástrojů IN.

U nositelů ITI (případně dalších partnerů) by měla být znovu poptána potřeba specializovaných školení k používání MS2014+.

(K tomuto doporučení více viz část III Technické přílohy.)

4.D Revidovat systém uživatelských rolí v rámci MS2014+ .

Je třeba iniciovat proces revize systému přidělování a odebírání uživatelských rolí. Standardizace uživatelských rolí by měla vést ke zjednodušení její struktury a k navržení ustáleného balíčku rolí definovaných pro určité pracovní pozice v rámci ŘO OP, nositelů ITI, ZS ITI i žadatelů. Měla by být provedena revize dříve přidělených rolí (některým nositelům/žadatelům dosud zůstaly provizorní role s nepřiměřeně velkými pravomocemi). Nové uživatelské role by měly být před spuštěním testovány na zkušebních datech. Současně absentuje funkcionality umožňující například přepnutí ŘO OP do role žadatele (grafické výstupy ŘO a žadatelů jsou odlišné a možnost přepnutí rolí by komunikaci mezi ŘO OP a žadatelem podstatným způsobem usnadnila).

4.E Personálně posílit a stabilizovat MMR–ONEUIS.

MMR–ONEUIS by měl být personálně posílen zejména o softwarové specialisty, kteří by významným způsobem usnadnili proces oprav a rozvoje MS2014+.

2.5 Proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

Respondenti: MMR–ORP, nositelé ITI, ZS ITI, ŘO OP, ZS ŘO OP

2.5.1 Souhrnná zjištění k základním evaluačním otázkám

Evaluace byla zaměřena jednak na self-evaluaci, ale zejména na mid-term evaluaci jako nový proces v rámci implementace integrovaných urbánních nástrojů.

- **Jaký je účel existence procesu? Kdo jsou jeho klienti?**

Účelem procesu metodického zastřešení a podpory evaluace nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů je zajištění metodické podpory klientům procesu.

V tomto případě jsou klienty celého procesu nositelé ITI, kteří byli povinni provést mid-term evaluaci naplňování integrováné strategie. Dalším klientem procesu je MMR–ORP, které na základě zpráv jednotlivých ITI plní následně své povinnosti vůči EK.

- Co by měl tento proces klientům poskytovat? Jaké jsou potřeby klientů ve vztahu k procesu, resp. jeho výstupům? Na čem klientům záleží?

Metodické zastřešení a podpora evaluací nositelů integrovaných strategií by mělo klientům poskytovat dostatečně podrobné, ale zároveň přehledné podklady pro jejich práci. Maximální efektivita a zřejmost důvodů evaluace jsou pro klienty důležitými momenty.

Součástí rozhovorů byla i self-evaluace. Tato část rozhovorů proběhla u všech pěti skupin respondentů. Self-evaluaci provádějí všechny subjekty průběžně. Jedná se většinou o malé týmy lidí, takže komunikace je jednoduchá a efektivní. Self-evaluace je implicitní součástí jejich práce, zdokonalování procesů je realizováno jako reakce na měnící se požadavky a změnu metodického prostředí.

- Co v rámci stávajícího nastavení procesu představuje užitečnou práci a co zbytečnou práci (odpad)?

Pozitivem procesu je maximální zapojení všech aktérů již do tvorby metodiky evaluace. Všichni aktéři procesu byli obeznámeni s účelem procesu a jeho jednotlivými částmi. Díky tomu se v rámci evaluace nevyskytly žádné významnější problémy, s MMR–ORP se tak komunikovaly pouze detaily. Časový prostor byl dostatečný a byl i prodloužen. Výtky se objevily pouze k nadbytečnosti edukačních příloh, které se jevily jako příliš „teoretické“.

Z evaluace vyplynula otázka vhodnosti formy a náplně mid-term evaluace. Vzhledem ke skutečnosti, že mnohé projekty ještě nebyly dokončeny a nemohly tak být prokázány jejich dopady do území, jevila se mnohdy evaluace jako příliš brzká nebo nevhodně nastavená.

2.5.2 Manažerská doporučení

5A. Udržet vysoký standard komunikace se všemi aktéry procesu.

Všichni aktéři oceňují vysokou míru zapojení do tvorby metodiky mid-term evaluace. V této oblasti se neobjevila jediná stížnost, případné nesrovnalosti či dotazy byly ze strany MMR–ORP vždy ochotně a obratem vysvětleny či zodpovězeny. V tomto bodě byl zcela naplněn princip partnerství.

5B. Klást důraz na vysvětlení důvodů mid-term evaluace.

Přestože vlastní metodika mid-term evaluace byla ze strany MMR–ORP připravena velmi dobře, v oblasti vysvětlení důležitosti této evaluace, stejně jako pravidelných zpráv, byly identifikovány jisté rezervy. Nositelé ITI v rozhovorech nezářídka vyjadřovali pochyby o smysluplnosti vyplňování těchto zpráv. Z rozhovorů s MMR–ORP vyplývá, že vzhledem k velké poddimenzovanosti odboru by tyto obavy mohly být oprávněné. Pro potlačení tohoto problému je třeba více zdůraznit v komunikaci cíle procesu a následně informovat jednotlivé aktéry o změnách, které byly učiněny právě s ohledem na proběhlé evaluace.

5C. Prověřit změnu formátu mid-term evaluace.

V rámci mid-term evaluace byl kladen velký důraz na praktické příklady již realizovaných projektů. Počet dokončených projektů však byl v době evaluace velice nízký a vzhledem k jejich nedávnému dokončení bylo vyjádření dopadů do území mnohdy možné jen velice těžko. Tuto situaci nelze zcela vysvětlit zpožděním implementace nástroje ITI, neboť i samotná evaluace byla oproti harmonogramu opožděna.

V nadcházejícím programovém období by měly být zváženy takové indikátory mid-term evaluace, které budou v době jejího provádění vyhodnotitelné. Dopady do území pravděpodobně nebudou v mnoha případech dostupné ještě v době ex-post evaluace.

I zde byla identifikována jako zbytečná práce téměř veškerá činnost s MS2014+. Tento systém neumožňuje ani základní funkcionality, které by umožňovaly uživatelům např. automatické vyplňování některých částí zprávy z dat, která jsou do systému zanesena.

5D. Zvážit nutnost teoretických příloh k metodice mid-term evaluace.

Teoretické přílohy k metodice evaluace byly velice často zmiňovány jako nadbytečná část zatěžující zpracovatele zpráv. Proto je žádoucí, aby byly v dalších fázích evaluace z metodiky vyjmuty. Pro zájemce o bližší průnik do problematiky je možné je zahrnout do jiného typu dokumentu.

3. Popis metod, technik a postupů procesní evaluace

V úvodu této zprávy je zachycen cíl, předmět a respondenti evaluace. Metody, techniky a postupy popsané v této kapitole byly aplikovány v souladu s přílohou č. 1 Smlouvy na zajištění evaluačních a analytických služeb pro potřeby řízení Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020, a to s cílem realizovat výstupy evaluace – na základě zjištění formulovat manažerská doporučení, jimiž bude naplněn hlavní cíl evaluace.

3.1 Použité metody a techniky

Základním aplikovaným metodickým přístupem procesní evaluace je Seddonova metoda Vanguard (Kokeš, Kváča, 2016), která akcentuje evaluaci procesů, nikoli samotných výsledků (aniž by byl zpochybňován jejich význam z hlediska dopadu implementace integrovaných urbánních nástrojů jako nového prvku regionální politiky v tomto programovém období).

Akcent je kladen na teleologický koncept, tj. účelnost procesů, který v sobě zahrnuje potřeby a požadavky klientů. V zájmu efektivního nastavení a realizace procesů je klíčovým jednak identifikovat užitečnou, produktivní práci, jednak odhalit neužitečnou poptávku, zbytečnou práci.

Na základě vypsání výzvy byly zvoleny pro řešení celé evaluace tyto základní a doplňkové metody:

- i. analýza dokumentů,
- ii. individuální polostrukturovaný hloubkový rozhovor s respondenty určenými zadavatelem,
- iii. doplňková dotazovací metoda,
- iv. doplňková metoda „kulatý stůl“ (formou sondy, nikoli plošného řešení), jako řízený skupinový rozhovor zástupců příjemců podpory projektů.

Analýza dokumentů

Proces evaluace byl postaven na dostatečné vstupní analýze dostupných informací potřebných pro konkretizaci evaluačních otázek navrhovaných výzvou. Jedná se jak o dokumenty veřejně přístupné (Evropská komise, 2010; Evropský parlament a Rada EU, 2013; MMR ČR 2013; MMR ČR, 2014; MMR ČR, 2015; MMR ČR, 2018; Hanušová, Sýkora, Koppitz, 2014), tak o interní dokumenty poskytnuté zadavatelem.

Aplikována byla technika obsahové analýzy, jež reprezentuje kvantitativní, objektivní rozbor jakéhokoliv druhu (Disman, 2014; Giddens, 2013; Janoušek a kol., 1986). K výhodám metody analýzy dokumentů patří dle Suryňka, Komárkové a Kašparové (2001) zejména to, že:

- informace jsou zpracovávány a nemění se, nepromítá se tak vliv výzkumného procesu,
- lze studovat výpovědi nedostupných subjektů,
- dokumenty umožňují longitudinální analýzu,
- velikost výběru vzorku není ničím omezena v porovnání např. s rozhovorem či dotazníkovým šetřením,
- studium dokumentů bývá obvykle levnější než experimentální zkoumání či terénní šetření,
- dokumenty vytvořené fundovanými odborníky či profesionály mají vysokou kvalitativní úroveň.

Polostrukturovaný hloubkový rozhovor

Klíčovou metodou evaluace byl rozhovor, a to individuální polostrukturovaný hloubkový, kdy část otázek je přesně dána, ale je zde prostor pro improvizaci a hledání nových témat. Základní struktura

otázek může být rovněž modifikována pro různé skupiny respondentů. Rozhovor jednoznačně představuje nejkvalitnější nástroj sběru dat.

Zjištěné informace mají převážně kvalitativní charakter. Vztah respondent – tazatel zásadně ovlivňuje celou výpověď. Rozhovor je časově velmi náročný a klade značné nároky na tazatele. V porovnání s dotazníkovým šetřením je však časově i finančně mnohem nákladnější a klade zvýšené nároky na organizaci a personální zabezpečení sběru dat (Disman, 2014; Jeřábek, 1993; Surynek, Komárková, Kašparová, 2001; Miovský, 2006). Vedle dotazníkového šetření je nejužívanějším nástrojem sběru dat.

Pro rozhovory byl vypracován scénář a okruhy evaluačních otázek ve variantě jednak pro tazatele (širší, s podotázkami), jednak pro respondenty (užší, pouze hlavní otázky). Dále byly tyto soubory okruhů evaluačních otázek modifikovány pro jednotlivé skupiny respondentů, podle toho, kterých procesů – podle určení zadavatele – se rozhovory s nimi měly týkat.

3.2 Fáze průběhu evaluace

Průběh evaluace se dělí do tří fází, a to přípravné, realizační a závěrečné.

V rámci **přípravné fáze** (4. 7. – 7. 8. 2019) proběhlo vstupní jednání zpracovatele se zástupci MMR–ORP a MMR–ODPES, kde jednak zpracovatel ve vstupní prezentaci upřesnil své představy naplnění cílů evaluace, jednak byl diskutován postup evaluace, použité metody, techniky, byl představen harmonogram činností. V návaznosti na toto vstupní jednání byl zpracován finální design evaluace, jenž byl předložen MMR. Po zapracování jednoho dílčího upřesnění byl tento materiál MMR akceptován. Byl vypracován návrh otázek pro jednotlivé evaluované procesy, který byl v závěru přípravné fáze projednán na MMR. Současně byly již v této fázi poskytnuty zpracovateli některé relevantní interní materiály MMR k prostudování. Zpracovatel zasílal pravidelně na MMR obligatorní flash news.

Realizační fáze byla stanovena na období 8. 8. – 10. 11. 2019. I během ní posílal zpracovatel pravidelně na MMR obligatorní flash news, tým zpracovatele průběžně dle potřeby realizoval pracovní porady/kontrolní dny. V počátcích realizační fáze byl dopracován scénář hloubkových rozhovorů a samotné otázky pro jednotlivé evaluované procesy, které byly modifikovány pro jednotlivé skupiny respondentů. Současně členové týmu zpracovatele studovali poskytnuté interní materiály MMR a další relevantní dokumenty.

Terénní šetření bylo nastartováno pilotním hloubkovým rozhovorem s nositelem ITI Hradecko–pardubické aglomerace a zprostředkujícím subjektem této ITI dne 6. 9. 2019. Na jeho základě byl ještě připravený soubor otázek poupraven. Získané zkušenosti byly pak využity v hlavní části terénního šetření, které bylo zahájeno hloubkovými rozhovory na MMR–ORP 16. 9. 2019 a zakončeno 29. 10. 2019. Během tohoto období se uskutečnilo 30 hloubkových rozhovorů, jejichž časovou posloupnost zachycuje následující tabulka.

Dva zástupci týmu zpracovatele se účastnili 17. 10. 2019 jednání Národní stálé konference.

Poslední aktivitou zaměřenou na sběr dat v realizační fázi byl kulatý stůl s příjemci podpory projektů podílejícími se na naplnění integrované strategie, a to Hradecko–pardubické aglomerace. Tato aktivita proběhla v Pardubicích 8. 11. 2019 (blíže viz Technická příloha, část II).

Tabulka: Časová posloupnost realizovaných hloubkových rozhovorů

den	respondenti
6/9	Nositel ITI Hradecko–pardubické aglomerace – pilotní; ZS ITI Hradecko–pardubické aglomerace – pilotní
16/9	MMR–ORP (5 osob, v tom i dvě pracovnice t. č. na MD)
20/9	Nositel ITI Olomoucké aglomerace, ZS ITI Olomoucké aglomerace
20/9	ŘO OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (MPO)
24/9	Nositel ITI Ostravské metropolitní oblasti
27/9	ŘO OP Praha–pól růstu (Magistrát hlavního města Prahy), ŘO OP Zaměstnanost (MPSV)
27/9	ŘO OP Doprava (MD)
4/10	Nositel ITI Brněnské metropolitní oblasti, ZS ITI Brněnské metropolitní oblasti, MMR (bývalý pracovník)
11/10	Nositel ITI Plzeňské metropolitní oblasti, ZS ITI Plzeňské metropolitní oblasti
11/10	ŘO IROP (MMR)
15/10	ZS ŘO IROP – Centrum pro regionální rozvoj
18/10	Nositel ITI Pražské metropolitní oblasti, ZS ITI Pražské metropolitní oblasti
18/10	Nositel ITI Ústecko–chomutovské aglomerace, ZS ITI Ústecko–chomutovské aglomerace
24/10	MMR–ORP (1 osoba)
25/10	ŘO OP Životní prostředí (MŽP), ŘO OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (MŠMT)
25/10	ZS ITI Ostravské metropolitní oblasti
29/10	ZS ŘO OP Životní prostředí – Státní fond životního prostředí

Závěrečná fáze (11. 11. – 25. 12.) byla zahájena velkým kontrolním dnem, při němž byla prezentována evaluační zpráva představující první návrh závěrečné evaluační zprávy. Během závěrečné fáze dva zástupci zpracovatele prezentovali evaluaci dne 14. 11. 2019 na konferenci ESPON/EUKN. Uskutečnila se obligatorní konzultace k formulacím navrhovaných manažerských doporučení k pěti evaluovaným procesům se zástupci MMR–ORP a MMR–ODPES. Byl odladěn způsob předání souboru dat a jeho obsah, zpracována byla závěrečná evaluační zpráva a její technická příloha (jako samostatná část). Byla zorganizována závěrečná prezentace výstupů, tj. hlavních zjištění, odpovědí na evaluační otázky a manažerských doporučení.

Závěr

Procesní evaluace zhodnotila současné nastavení pěti klíčových procesů, které jsou zcela, nebo alespoň z převážné části zajišťovány gestorem a koordinátorem jejich implementace na národní úrovni“, tj. MMR–ORP.

V předchozích programových obdobích – ať už po vstupu ČR do EU v roce 2004 (programové období 2000–2006), či v období 2007–2013 – získali jednotliví aktéři/partneři jisté zkušenosti, s nimiž vstupovali do současného programového období, které bylo připravováno v závěru předchozího programového období. Přitom Dohoda o partnerství, která tři základní formy integrovaných urbánních nástrojů zakotvovala, byla ve své první verzi schválena na počátku současného programového období, v srpnu 2014. Integrované strategie ITI byly sice zpracovávány již od roku 2014, ale k jejich akceptaci došlo až v roce 2016. Nově koncipovaný prvek územní dimenze v podobě ITI vstoupil do hry s časovým zpožděním, které lze označit za prvek komplikující jejich systémové postavení.

Nové programové období 2021–2027 je připravováno od roku 2017. Procesní evaluace stávajících procesů na konci roku 2019 jen omezeně může ovlivnit současné programové období a je otázkou, do jaké míry může ovlivnit přípravu nového programového období.

Metodickým východiskem procesní evaluace byla Seddonova metoda Vanguard. Základní technikou sběru informací byly polostrukturované hloubkové rozhovory realizované v rámci terénního šetření s vymezenými skupinami respondentů, a to MMR–ORP, 7 nositelů ITI, 7 ZS ITI, 7 ŘO OP a 2 ZS ŘO OP. Předmět rozhovorů představovaly zadavatelem určené okruhy evaluačních otázek. Celkem bylo realizováno 30 rozhovorů.

Zpracovatel identifikoval jako relevantní klienty rovněž příjemce podpory projektů podílejících se na realizaci integrovaných strategií, proto s nimi zorganizoval kulatý stůl, jehož účelem bylo zmapovat názory příjemců podpory na otázky, které byly předmětem hloubkových rozhovorů.

Je třeba vyzdvihnout schopnost komunikace a koordinace procesů jejich gestora (MMR–ORP), a to i ve ztížených podmínkách, kdy byl odsouzen často do role moderátora nikoli aktivního řídicího centra integrovaných urbánních nástrojů (více viz doporučení 1F).

Během rozhovorů byly respondenty zmíněny i momenty, které sice nesouvisejí bezprostředně s evaluovanými procesy, avšak zpracovatel je ve vazbě na ITI, resp. implementaci integrovaných urbánních nástrojů považuje za neopomenutelné.

Pozitiva jsou vnímána zejména v souvislosti s tím, že¹¹ „ITI stmeluje region, města, obce a další subjekty, partneři spolu mluví a více spolupracují, učí se od sebe, což je velkým pozitivním posunem ... zatím neumíme říci, jak integrované nástroje pomáhají / podporují města, ale byla nastartována metropolitní spolupráce, města se spolu setkávají, komunikují, řeší problémy“.

Na druhou stranu za kruciólní problém lze označit funkční nedostatečnost jednotného metodického prostředí v podobě MS2014+. Řešení jeho funkčnosti je možné ve velké míře považovat za vyvolávání potřeby zbytečné práce – ať na úrovni relevantních platforem jednání, tak u jednotlivých uživatelů MS2014+.

Dalším problémem bylo opožděné nastartování procesů, což bez pochyby vedlo i k do jisté míry negativnímu vnímání integrovaných urbánních nástrojů ze strany partnerů (ŘO OP), kteří pociťovali

¹¹ Jde o vybrané formálně poupravené citace vyjádření respondentů.

nový (tedy tím pádem i dosud cizí) prvek v řízení operačních programů. Současně se pro ŘO OP jeví jako relativně neúměrně náročná administrace integrovaných projektů s vazbou na integrované strategie ITI (relativně myšleno vzhledem k podílu alokace prostředků na jejich realizaci v jednotlivých OP).

Rovněž však byla jako problematická nejednou zmíněna (ne)schopnost stanovování priorit ze strany představitelů měst.

Několikrát bylo respondenty upozorněno – nad rámec evaluovaných procesů – na nedostatečnou informovanost – osvětu – propagaci integrovaných urbánních nástrojů (konkrétně ITI metropolitních oblastí a aglomerací), jak obecně k veřejnosti, k veřejnosti v území, tak i směrem k menším městům a jejich představitelům.

Doporučení

Zaznamenaná zjištění vedou k závěrům, které evaluátor transformuje do celkem 26 manažerských doporučení, jež jsou spíše využitelná pro budoucí než pro stávající programové období. Zde jsou v návaznosti na zjištění a závěry z nich odvozených uvedena manažerská doporučení.

Manažerská doporučení jsou prezentována podle klíčových procesů ve formátu „zjištění – závěr – doporučení“.

1. proces tvorby a aktualizace Metodického pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 (MPIN) ve vztahu k integrovaným urbánním nástrojům

zjištění	→	závěr	→	doporučení
zdlouhavost a složitost procesu		potřeba zjednodušit proces, jednat prostřednictvím kompetentních zástupců nositelů ITI		nositelé ITI by měli mít profesionální aparát („asociaci ITI“), v rámci kterého by slaďovali své pozice a který by je zastupoval v jednáních s MMR i ŘO OP
některé podstatné části procesu byly dokončeny pozdě		urychlit proces jako celek, zejména pak jeho podstatné části		provést časovou optimalizaci procesu
nadbytečnost nezávazných pasáží MPIN		více cílit text MPIN ve snaze o zefektivnění práce s ním		nezahrnovat do MPIN některé nezávazné pasáže
do procesu nesystémově zasahovaly vnější vlivy a zájmy, a to na úkor již vykonané práce i odbornosti		potřeba zefektivnit proces		minimalizovat vliv nesystematických zásahů
ZS ITI se o proces nezajímají, neboť MPIN pro svoji práci využívají převážně zprostředkovaně		zapojení ZS ITI do procesu je pouze formální		vyhodnotit zapojení ZS ITI do procesu tvorby a aktualizace MPIN a zvážit potřebu jejich dalšího zapojení
proces není svým garantem aktivně řízen, ale pouze moderován		vybavit garanta procesu potřebnými kompetencemi		posílit pozici MMR v roli metodického garanta územní dimenze

MPIN je příliš obsáhlý i proto, že současně obsahuje informace o integrovaných nástrojích pro urbánní i venkovské oblasti	oddělit problematiku integrovaných nástrojů pro urbánní a venkovské oblasti	zvážit možnost rozdělení MPIN na „MPIN pro ITI“ a „MPIN pro CLLD“, či alespoň upravit strukturu dokumentu v tomto smyslu
bylo vydáno příliš mnoho verzí MPIN a zejména příliš mnoho metodických stanovisek, což činí celý proces nepřehledným	je třeba proces stabilizovat a zřehlednit	snížit dynamiku změn, kterými MPIN prochází

2. proces komunikace a koordinace partnerů zapojených do implementace integrovaných územních nástrojů

zjištění	→ závěr	→ doporučení
mnoho platforem, komor, pracovních skupin, mění se jejich role, nereflektující zcela účel	velké množství ustanovených organizačních prvků způsobuje nepřehlednost procesu, vzniká potřeba ujasnění a zakotvení účelu NSK i dalších prvků	při stanovování platforem jednání uplatňovat celostní přístup a zohledňovat personální možnosti a zaměření jednotlivých aktérů
NSK a komora ITI a IPRÚ nenaplnuje očekávání, jednání se stávají formálními, převažuje prezentace známých faktů, efektivnější se jeví „setkávání ITI“ iniciované nositeli ITI	potřeba změnit stávající charakter NSK a jejich komor a současně jasněji vymezit její účel jako pracovního výkonného orgánu; změnit neoficiální charakter zdola vzniklého prvku, přitom ponechat jeho neformální části jednání posilující princip partnerství	upravit formát NSK – konkretizovat účel, snížit počet účastníků; institucionalizovat setkávání nositelů ITI a zaštitit ho MMR–ORP
MMR–ORP je personálně poddimenzováno	potřeba personálně posílit a stabilizovat MMR–ORP jako gestora a koordinátora implementace integrovaných urbánních nástrojů	personálně posílit a stabilizovat MMR–ORP jako gestora a koordinátora implementace integrovaných urbánních nástrojů
nespolehlivost a uživatelská nepřívětivost MS2014+ jako komunikačního prostředku, preferována je funkcionality auditní stopy, problémy MS2014+ jsou řešeny současně odbory MMR a vnějšími aktéry	potřeba zdokonalit MS2014+, ponechat účelné funkcionality, zvážení i kombinace s cloudovým řešením (sharepoint, teams), s vnějšími aktéry jednat až po odladění řešení úpravy MS2014+ odbory MMR	zajistit efektivní komunikaci v rámci MS2014+

3. proces hodnocení a schvalování integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

zjištění	→ závěr	→ doporučení
nejistota a neurčitost během přípravy samotných ISg související s paralelní tvorbou MPINu a integrovaných strategií	negativní vnímání procesu je spojeno se značnou mírou nejistoty a neurčitosti během přípravy ISg	mít včas a přesně nastavenou metodiku, zejména v podobě MPINu
proces byl zatížen přehnanou ambiciózností hodnocení spočívající v nadměrné šíři posuzovaných aspektů a generoval enormní administrativní zátěž	ISg by se měly stát primárně nástrojem plánování metropolitních oblastí / aglomerací, nesmí však být v rozporu s národním rámcem regionální politiky	větší zodpovědnost za správnost a užitečnost ISg přenést na nositele; schvalovat pouze stěžejní části ISg (indikátory, finanční plány, strategické projekty)
užitečnou práci představují zejména konzultace prováděné ještě před samotným zahájením schvalování ISg s MMR-ORP a ŘO OP, převážně pozitivně je vnímána komunikace mezi zainteresovanými aktéry celého procesu	pozitivně hodnocené části procesu je žádoucí podpořit a dále rozvinout. V případě předběžných konzultací je důležité dbát na zastoupení relevantních osob a zvážit i jistou míru závaznosti takto předjednaných částí ISg	zachovat konzultace s MMR-ORP a ŘO OP před samotným schvalováním ISg, posílit jejich závaznost a eliminovat dílčí komunikační bariéry mezi nositeli ITI a ŘO OP při konzultaci připravovaných ISg
neúměrná zdlouhavost procesu souvisela především s několika koly schvalování, při nichž byly do ISg zapracovávány formulované připomínky, a s nutností dosáhnout souhlasu všech ŘO nad ISg jako celkem	proces je hodnocen jako extrémně časově náročný, jeho samotné nastavení je považováno za zbytečně složité a problematické. Velmi žádoucí je výrazné urychlení celého procesu	výrazně urychlit a racionalizovat proces hodnocení ISg (závazně předjednat ISg, zkrátit lhůty, omezit jednání velké komise, neprojednávat ISg na NSK, schvalování ISg přenést ze zastupitelstva na radu města)
MS2014+ nebyl na schvalování a hodnocení ISg optimálně technicky připraven, při vkládání ISg zprvu vůbec nefungoval, vykazoval spoustu chyb, nehlídal lhůty, ani nezasílal depeše o vložení nové ISg či její změně	kruciólním problémem provázející celý proces schvalování a hodnocení ISg byl v mnoha případech nefunkční MS2014+, práce s ním byla těžkopádná a zdlouhavá, generující obrovskou dodatečnou časovou zátěž	mít k dispozici plně funkční a uživatelsky přívětivý monitorovací systém, s funkcionalitou umožňující rozpoznat změny mezi jednotlivými vkládanými verzemi ISg

4. proces monitorování integrovaných strategií prostřednictvím zpráv o plnění integrovaných strategií

zjištění	→ závěr	→ doporučení
ukazatele NČI mají jen v malé míře vypovídající schopnost pro účely monitorování ISg	potřeba revidovat NČI, a to za účasti nositelů ITI	revidovat NČI s ohledem na chybějící indikátory nutné pro účely procesu; iniciovat jednání s ČSÚ ohledně vykazování dat za funkční regiony
vysoká administrativní zátěž vyvolaná požadovanou strukturou zpráv, četná frekvence hodnocení dopadů do území, málo přehledná tabulková část	potřeba zjednodušit strukturu zpráv, zkrátit či vypustit některé pasáže, tabulky učinit přehlednějšími	revidovat strukturu zpráv o plnění integrovaných strategií – zjednodušit a odstranit opakující se pasáže; lépe komunikovat účel zpráv vůči nositelům ITI
v MS2014+ chybí potřebné funkcionality, stávající postupy práce jsou značně matoucí a nepřehledné, uživatelsky nepřívětivé	MS2014+ je nejvíce kritizovaný prvek při realizaci evaluovaných klíčových procesů	stabilizovat vývoj monitorovacího systému, revidovat stávající funkcionality a implementovat funkcionality absentující a zvýšit uživatelskou přívětivost
některým pozicím zůstaly dosud původní provizorní role s nepřiměřeně velkými pravomocemi, jsou odlišné grafické výstupy pro jednotlivé role	potřeba standardizace rolí, navržení ustáleného balíčku rolí pro určité pracovní pozice	revidovat systém uživatelských rolí v rámci MS2014+
zdlouhavý proces oprav, úprav a rozvoje MS2014+	nedostatek softwarových specialistů na MMR–ONEUIS	personálně posílit a stabilizovat MMR–ONEUIS

5. proces metodického zastřešení a podpory evaluací nositelů integrovaných strategií integrovaných urbánních nástrojů

zjištění	→ závěr	→ doporučení
pozitivně hodnocena komunikace v rámci procesu	spokojenost s mírou zapojení do tvorby metodiky mid-term evaluace	udržet vysoký standard komunikace se všemi aktéry procesu
pochyby o smysluplnosti vyplňování průběžných evaluačních zpráv	potřeba věnovat pozornost vysvětlování účelu a významu mid-term evaluace	klást důraz na vysvětlení důvodů mid-term evaluace
teoretické přílohy k metodice evaluace vnímány jako nadbytečná část zatěžující zpracovatele	potřeba volby jiné formu publikace edukační části metodiky	zvážit nutnost teoretických příloh k metodice mid-term evaluace

v době evaluace je malý počet dokončených projektů, nelze hodnotit dopad do území	i přes kladné hodnocení možnosti zapojení do přípravy mid-term evaluace, se některé její parametry jeví jako zbytečně svazující	prověřit změnu formátu mid-term evaluace
---	---	--

Seznam použité literatury

- DISMAN, M. (2014). *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha: Karolinum.
- GIDDENS, A. (2013). *Sociologie*. Praha: Argo.
- JANOŮŠEK, J. a kol. (1986). *Metody sociální psychologie*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství
- KOKEŠ, R., KVÁČA, V. (2016). *Průvodce procesní evaluací. Toyota Production Systems for (Public) Service Organisations*. Praha: MMR.
- MIOVSKÝ, M. (2006). *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada.
- SURYNEK, A., KOMÁRKOVÁ, R. KAŠPAROVÁ, E. (2001). *Základy sociologického výzkumu*. Praha: Management Press.

Seznam relevantních dokumentů

- EVROPSKÁ KOMISE. (2010). Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Brusel: 3. 3. 2010. KOM (2010) 2020 v konečném znění
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EU. (2013). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních a EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRF, o obecných ustanoveních o EFRR, ESP, FS a ENMF a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
- HANUŠOVÁ, L., SÝKORA, T., KOPPITZ, D. (2014). Manuál pro integrované územní investice: ITI. [online] Dostupné z: <http://www.smocr.cz/data/fileBank/f9454283-3c85-4997-858f-20ff3f735c3f.pdf> [cit. 12. 5. 2019]
- MMR ČR. (2013). Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020. [online] Dostupné z: <https://mmr.cz/getmedia/a9fc8be4-58a0-4137-9c6d-f9a05466a115/SRR-2014-2020.pdf.aspx?ext=.pdf> [cit. 12. 5. 2019]
- MMR ČR. (2014). Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 ČR. (Zejména část 3.) [online] Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/getmedia/30da8053-6cd2-4fee-8cb7-fdd901504ae9/Dohoda-o-partnerstvi_schvalena-EK-26-8-2014.pdf [cit. 12. 5. 2019]
- MMR ČR. (2015). Národní dokument k územní dimenzi. [online] Dostupné z: http://www.iti-ucha.cz/files/iti-ucha_ndud.pdf [cit. 12. 5. 2019]
- MMR ČR. (2018). Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020. [online] Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/getmedia/cf603486-ec5b-4357-b6fb-458f4d6b1641/MP-integrované-nastroje_v4.pdf.aspx?ext=.pdf [cit. 12. 5. 2019]

Seznam ostatních použitých zdrojů

- MMR–ORP . (2019). Interní materiál zachycující aktuální stav dle platných programových dokumentů.
- Záznamy z hloubkových rozhovorů – MMR–ORP
- Záznamy z hloubkových rozhovorů – nositelé ITI
- Záznamy z hloubkových rozhovorů – ZS ITI
- Záznamy z hloubkových rozhovorů – ŘO OP

Záznamy z hloubkových rozhovorů – ZS ŘO OP

Záznam z kulatého stolu s příjemci podpory projektů