

EVALUACE INDIKÁTOROVÉ SOUSTAVY OPTP MANAŽERSKÉ SHRUTÍ

Projekt „Evaluace indikátorové soustavy v rámci Operačního programu Technická pomoc“ byl realizován konsorciem společností RegioPartner, s.r.o. a AQE advisors, a.s. v termínu od prosince 2010, kdy byly zahájeny přípravné práce, do března 2011. Cílem této evaluace bylo posouzení indikátorové soustavy používané v rámci Operačního programu Technická pomoc jako celku i jednotlivých monitorovacích indikátorů. Evaluace tedy byla zaměřena především na hodnocení vzájemné provázanosti mezi jednotlivými typy indikátorů a provázanosti s cíli OPTP, posouzení nároků kladených v souvislosti s indikátorovou soustavou a její správou na pracovníky implementačního systému a žadatele a příjemce i na zhodnocení vypovídací schopnosti, jednoznačnosti, relevance, validity, citlivosti a dostupnosti dat jednotlivých indikátorů. Ke stanovení cílů použil evaluátor kombinaci několika hlavních evaluačních metod, z nichž je potřeba zmínit především analýzu dat a dokumentů, srovnávací analýzu a polostrukturované rozhovory se zástupci příjemců i subjektů implementační struktury. Datová základna byla tvořena především daty z IS MONIT7+ poskytnutými ze strany zadavatele. V průběhu realizace projektu byl zpracovatel v kontaktu se zadavatelem a konzultoval s ním dílčí výstupy evaluace.

1. Hlavní zjištění všeobecného charakteru

Ø Pokrytí cílů OPTP monitorovacími indikátory je omezené

Indikátorová soustava OPTP byla evaluátorem charakterizována jako velmi úsporná (ve srovnání s jinými operačními programy obsahuje nejméně indikátorů), což do značné míry vyplývá z věcného zaměření programu a jeho projektů. Specifické věcné zaměření programu má za následek, že nelze používat mnoho indikátorů, které jsou velmi vhodné pro většinu ostatních operačních programů (indikátory produkce). Malý počet indikátorů ovlivňuje zhodnotitelnost dosaženého pokroku programu, přínosu realizovaných projektů a plnění cílů. Navíc evaluátor identifikoval i nerovnoměrné pokrytí jednotlivých prioritních os monitorovacími indikátory výstupu a výsledku. Nedostatečně jsou pokryty zejména prioritní osy 1 a 4.

Doporučení: Evaluátor doporučuje zařadit nové indikátory výstupu a výsledku do prioritních os 1, 3. Mělo by se jednat zejména o indikátory, které umožní pokrýt aktivity, pro které žadatelé v současnosti nemají vhodné indikátory a které budou mít přímou vazbu na stanovené cíle jak na úrovni prioritních os, tak na úrovni operačního programu.

Ø Nepřesné definice některých indikátorů mohou způsobit problémy s jejich vykazováním

V rámci hodnocení přesnosti a srozumitelnosti definic indikátorů identifikoval evaluátor několik problémů, ať už se jedná o nedostatečné vysvětlení indikátoru, problémy

s vykazováním indikátorů ve vazbě na školicí aktivity a mzdové projekty, nebo i nerefluktování projektů zaměřených na některé „měkké“ aktivity. Na druhou stranu je však potřeba dodat, že problémy s definicemi, které se již v praxi projevily, byly po poměrně krátké době odstraněny.

Doporučení: Evaluátor doporučuje kromě zařazení nových indikátorů rozšíření definice indikátorů a to zejména tak, aby bylo možno do nich zahrnout i výstupy a výsledky aktivit, které nejsou dosud indikátory postíženy (například u indikátoru 48.07.00 – Počet vytvořených metodických a technicko-informačních materiálů) nebo rozčlenit některé indikátory z důvodu vysokého stupně obecnosti jejich definice. Nové definice by měly být navrženy v úzké koordinaci s gestory PO, popř. příjemci.

2. Dílčí zjištění

Ø Validita hodnot je uspokojivá mimo jediného indikátoru dopadu

Posouzení indikátorové soustavy z hlediska konstrukce indikátorů a validity jejich hodnot ukázalo poměrně vysokou míru kompaktnosti těch indikátorů, které jsou již naplňovány. Jako problémový byl identifikován jediný indikátor dopadu 48.27.00 - Míra zkrácení administrativního procesu při administraci projektů. U tohoto indikátoru se projevuje jednak nedostatečná definice a především skutečnost, že jeho vazba na některé z prioritních os je nepřímá a velmi slabá. Tyto faktory by bylo vhodné podrobně analyzovat, přičemž za první krok v tomto směru lze považovat aktivity NOK, v rámci kterých došlo k vyhodnocení a porovnání operačních manuálů jednotlivých ŘO a rovněž k vyhodnocení plnění vybraných lhůt v procesu administrace projektů.

Ø Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů jsou podhodnocené

Nastavené cílové hodnoty jsou u většiny indikátorů podhodnocené. Neodpovídají tak nejen cílům programu, ale ani dosavadní míře naplňování, protože cílové hodnoty některých indikátorů jsou již v současnosti několikanásobně překročeny. Určitým omezením pro posouzení přiměřenosti cílových hodnot vůči cílům programu a naplňování cílů je skutečnost, že cílové hodnoty jsou nastaveny jen na úrovni prioritních os, nikoliv na úrovni oblastí podpory (týká se především oblasti podpory 3.2). S ohledem na specifika OPTP je však toto nastavení dostačující, což potvrzují i závěry z panelu expertů. U indikátoru dopadu 48.27.00 - Míra zkrácení administrativního procesu při administraci projektů se navíc projevují důležité externí vlivy. Za hlavní externí vliv lze označit rozdílnost nastavení a implementace současného programového období ve srovnání s minulým, které slouží jako výchozí hodnota pro zmíněný indikátor. Podstatné zvýšení objemu prostředků, které jsou k dispozici, zvýšení počtu operačních programů a tím i administrovaných projektů představuje v tomto období větší zátěž administrativní kapacity. Především některé operační programy jsou vystavené velkému zájmu žadatelů a převisu předkládaných projektů, což vede k prodávám v procesu administrace. Problémem je rovněž nestabilita personálního obsazení jednotlivých ŘO stejně jako měnící se implementační systém s tím, že možnosti příspěvku OPTP k řešení tohoto problému jsou velmi omezené.

Ø Vazba mezi monitorovacími indikátory a výběrovými kritérii je nedostatečná

Monitorovací indikátory jsou v hodnotícím procesu zohledněny v rámci věcného kritéria „Plní projekt monitorovací indikátory prioritní osy?“, které zajišťuje, že nebudou k podpoře vybrány projekty, které nenaplnují stanovené monitorovací indikátory. Evaluátor však postrádá zohlednění plánovaných hodnot indikátorů ve vztahu k rozpočtu (tj. v podstatě kritérium účinnosti) a hodnocení skutečnosti, zda projekt uvádí všechny indikátory, které fakticky naplňuje. Možnosti důkladnějšího rozpracování vazby monitorovacích indikátorů a výběrových kritérií jsou však vzhledem k binárnímu charakteru výběrových kritérií značně omezené.

SOUHRN NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

V rámci této kapitoly evaluátor shromáždil a klasifikoval nejdůležitější dílčí závěry a doporučení vyplývající z předchozích aktivit. Tato kapitola je tedy pro zadavatele velmi důležitou z hlediska práce s výstupy evaluace, přičemž souhrn doporučení je možné považovat za akční plán, který by měl být postupně implementován s přihlédnutím k časové náročnosti jednotlivých doporučení.

V následujících výrocích jsou tedy shrnuty nejdůležitější zjištění a doporučení, k nimž evaluátor v průběhu evaluace dospěl.

Hlavní zjištění	
(1)	Indikátorová soustava OPTP je ze soustav všech operačních programů nejúspornější, což je dáno především specifičností programu a relativně malým množstvím projektů. Uchopitelnost cílů a podporovaných aktivit prostřednictvím monitorovacích indikátorů zejména na úrovni dopadu a výsledku je velmi komplikovaná. Celkově je návaznost indikátorové soustavy na globální cíl, strategické a specifické cíle poměrně dobrá, i když omezená. Jen u některých indikátorů lze jejich vazbu na cíle označit jako slabší.
(2)	Problematické jsou cílové hodnoty monitorovacích indikátorů, které byly při vytváření programu stanovovány bez potřebné metodiky a byly tak výrazně podhodnoceny. V současnosti jsou některé hodnoty již několikanásobně převyšeny a bylo by proto potřebné provést hlubší revizi hodnot na základě dosavadního plnění a vyhodnocení informací o připravovaných projektech.
(3)	Z hlediska náročnosti sledování a vykazování monitorovacích indikátorů je možné označit stávající systém za bezproblémový, což znamená, že nevzniká nadměrná zátěž a to ani na straně příjemců, ani na straně subjektů implementační struktury. Toto zjištění opravňuje k formulaci závěru, že navrhované rozšíření indikátorové soustavy (tak, aby došlo k pokrytí hlavních aktivit v jednotlivých projektech) by bylo poměrně dobře akceptovatelné a to jak pro příjemce, tak pro subjekty v implementační struktuře.

(4)	Vypovídací schopnost indikátorové soustavy jako celku lze považovat za dostatečnou vzhledem k požadavkům na strategické plánování, řízení a hodnocení OPTP i s ohledem na specifický charakter tohoto programu, a to jak na úrovni programové, tak i na úrovni prioritních os.
(5)	Posouzení indikátorové soustavy z hlediska konstrukce indikátorů a validity jejich hodnot ukázalo poměrně vysokou míru kompaktnosti souboru indikátorů, u kterých už došlo k naplňování. Jako průřezově problémový byl z hlediska subjektů implementační struktury identifikován jediný používaný indikátor dopadu 48.27.00 - Míra zkrácení administrativního procesu při administraci projektů, jehož definice je nedostatečná zejména s ohledem na skutečnost, že se jedná o jediný indikátor dopadu v rámci indikátorové soustavy.
(6)	Dostupnost dat pro zjištění dosažených hodnot monitorovacích indikátorů hodnotí evaluátor jako velmi dobrou, stejně jako vhodný výběr metod pro zajištění podkladů pro hodnocení naplňování indikátorů, jako dostatečnou hodnotí evaluátor i jejich objektivnost a pravdivost.
(7)	Nedostatky identifikoval evaluátor zejména v rámci definic indikátorů, ať už se jedná o nedostatečné vysvětlení indikátoru nebo příliš obecnou definici.
(8)	Díky provázanosti indikátorové soustavy OPTP s indikátorovými soustavami dalších OP a do značné míry podobnými indikátory používanými v ostatních členských zemích EU, lze identifikovat potenciál pro hledání příkladů dobré i špatné praxe v oblasti zefektivnění indikátorové soustavy a benchmarkingu.

Hlavní doporučení

Evaluátor doporučuje kromě zařazení nových indikátorů (například indikátor počtu proškolených příjemců) rozšíření definice indikátorů, resp. popisu tak, aby bylo možno do nich zahrnout i výstupy a výsledky aktivit, které nejsou dosud indikátory postiženy nebo rozčlenit některé indikátory z důvodu jejich vysoké obecnosti.

V návaznosti na to doporučuje evaluátor realizovat analýzu a identifikaci potřeb jednotlivých příjemců na rozšíření definice nebo nových indikátorů.

Jak průřezové doporučení lze vymezit důkladné nastavení metodiky výpočtu indikátoru 48.27.00 - Míra zkrácení administrativního procesu při administraci projektů, který je z hlediska sledování naplňování cílů programu velmi významný, a zejména pak včasné provedení první evaluace (a případně nastavení ročního opakování této evaluace až do konce programovacího období).

Evaluátor doporučuje vyhodnocování plnění monitorovacích indikátorů zařadit do řídicí kontroly a zejména u některých indikátorů výstupu provázat věcný monitoring více s finančním (stanovit průměrné náklady na jednotku indikátoru a ty poté vyhodnocovat statistickými charakteristikami centrality a variability).