

# **Hodnocení absorpční kapacity v rámci Operačního programu Technická pomoc**

Sumarizace výstupů



duben 2010

## 1 ÚVOD

### 1.1 Identifikace zadavatele a zpracovatele

Zadavatel:

**Česká republika, Ministerstvo pro místní rozvoj**  
Staroměstské náměstí 6  
110 15 Praha 1

Zpracovatel:

**EUFC CZ s.r.o.**  
Popelova 75  
620 00 Brno  
IČ: 269 42 364  
[www.eufc.cz](http://www.eufc.cz)

### 1.2 Účel hodnocení

V rámci zpracování zakázky hodnotitel posoudil přiměřenost alokace na jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory OP TP, dále procesní a finanční řízení operačního programu, porovnal rovněž využití Operačního programu Technická pomoc a technické pomoci ostatních operačních programů realizovaných v České republice v programovém období 2007-2013 z hlediska možných překryvů a možnosti substituce aktivit. Dále byly zhodnoceny potřeby subjektů podílejících se na realizaci NSRR; hodnotitel rovněž posuzoval dopady realizace na příjemce a identifikoval kritická místa a bariéry čerpání prostředků v rámci OP TP, a to i s přihlédnutím na plnění pravidla N+3/N+2. Vedle zhodnocení finančního vývoje čerpání pomoci byl rovněž posouzen přínos intervencí OP TP k naplnění vyčtených cílů vyjádřených indikátory a také dosažený pokrok v realizaci OP TP.

Evaluační projekt probíhal v termínu od 24. 3. 2010 do 20. 4. 2010.

### 1.3 Cíle hodnocení a přehled hlavních evaluačních otázek

Provázanost účelu evaluace, jejích celkových a dílčích cílů a příslušné evaluační otázky, kterých zodpovězení mělo tyto cíle naplnit, jsou uvedeny v následujícím přehledu:

**Tabulka 1: Přehled evaluačních okruhů, otázek a cílů**

Evaluační okruh	Evaluační otázky	Cíle předmětu evaluace
<b>Alokace a využití</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Je alokace finančních prostředků úměrná cílům OP TP?</i></li> <li><i>Jsou prostředky určené na jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory alokovány přiměřeně?</i></li> <li><i>Existují duplicity mezi OP TP a technickou pomocí ostatních operačních programů?</i></li> <li><i>Může OP TP v některých oblastech nahradit TP jednotlivých OP, při zachování zásadních principů vzniklých při programování (horizontálnost témat řešených v OP TP, průřezovost všemi OP atd.)?</i></li> <li><i>Je k dispozici dostatek kvalitních projektových záměrů, které pokryjí alokaci</i></li> </ul>	<p>Zhodnocení přiměřenosti alokace na jednotlivé PO a oblasti podpory</p> <p>Posouzení procesního a finančního řízení OP TP</p> <p>Porovnání využití OP TP a technické pomoci a ostatních OP z hlediska možných překryvů</p> <p>Zhodnocení potřeb subjektů podílejících</p>

Evaluační okruh	Evaluační otázky	Cíle předmětu evaluace
	<i>OP TP?</i>	se na realizaci NSRR prostřednictvím OP TP v oblasti lidských zdrojů
<b>Hodnocení administrativní kapacity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Je realizace OP TP dostatečně kryta personální kapacitou (implementační struktura – řídicí orgán, finanční útvar, zprostředkující subjekt)?</i></li> <li><i>Mají příjemci dostatečnou personální kapacitu k realizaci svých záměrů?</i></li> <li><i>Lze pozorovat nějaké měřitelné dopady na příjemce? Jak je zajištěno posílení administrativní kapacity ve smyslu zkvalitnění - tedy předávání zkušeností mezi jednotlivými zaměstnanci, mezi externími dodavateli a zaměstnanci?</i></li> </ul>	Zhodnocení kvantifikovatelných dopadů realizace programu na příjemce  Identifikace kritických oblastí a bariér v čerpání prostředků ze SF v rámci OP TP
<b>Rizika nevyčerpání/nenaplnění cílů</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Jaká jsou kritická místa na straně příjemce i na straně subjektů implementační struktury při plnění pravidla n+3/ n+2 čerpání alokace 2007 – 2013?</i></li> <li><i>Existují rizika nenaplnění cílů OP TP s ohledem na dosavadní realizaci OP TP?</i></li> </ul>	

## 1.4 Použitá metodologie

Na základě zadání a vlastních evaluačních zkušeností zvolil zhotovitel pro zpracování výstupu dvojí přístup k metodice:

- systémově zaměřená metodika k realizaci,
- časově orientovaná metodika realizace.

Systémově zaměřená metodika přistupovala k zadání z pohledu věcné náplně hodnocení. Členění vychází ze zadávacích podmínek pro zpracování evaluační studie.

Evaluace byla rozčleněna do 3 tematických okruhů:

- 1) Alokace a využití
- 2) Hodnocení administrativní kapacity
- 3) Rizika nevyčerpání/nenaplnění cílů

Druhý přístup, časově orientovaná metodika, popisuje realizaci projektu v časovém členění na tři věcně provázané a časově související etapy (viz následující tabulka), které se vztahují na všechny 3 zmíněné tematické evaluační okruhy.

**Tabulka 2: Rozčlenění řešení projektu do etap**

Etapa	Obsahová náplň	Výstupy
1.	Zmapování současného stavu, dostupných zdrojů, dat a informací	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kick-off meeting se zástupci zadavatele</li> <li>• konkretizace metodiky</li> <li>• upřesnění vybraného vzorku referenčních OP ke srovnávací studii překryvů a substitucí s OP TP</li> <li>• upřesnění respondentů v rámci IS a příjemců podpory z OP TP</li> </ul>
2.	Aplikace evaluačních technik a nástrojů: řešení evaluačních okruhů 1), 2) a 3) - analytická a návrhová	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dílčí výstupy z průběhu plnění zakázky – průběžná zpráva</li> <li>• pravidelné meetingy (pracovní schůzky) se zástupci</li> </ul>

Etapa	Obsahová náplň	Výstupy
	činnost	zadavatele
3.	Interpretace zjištěných skutečností, formulace závěrů a doporučení formou závěrečné zprávy projektu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• předběžná závěrečná zpráva (Draft final version)</li> <li>• odborný panel zadavatele (připomínkové řízení k závěrečné zprávě)</li> <li>• finální verze závěrečné zprávy projektu</li> <li>• sumarizace výstupů (manažerské shrnutí) v Čj a Aj</li> </ul>

### Metodický přístup

Metodický přístup byl založen na sběru relevantních kvalitativních i kvantitativních dat. Na základě těchto dat byla provedena analýza v příslušných tematických oddílech.

Mezi hlavní používané metody patřily zejména:

- a. Desk research;
- b. Individuální (řízené) rozhovory;
- c. Odborný panel expertů;
- d. Srovnávací analýza

Na základě získaných informací a dat proběhly jejich analýzy a syntézy a posléze došlo ke:

1. Zodpovězení evaluačních otázek
2. Formulaci věcných závěrů evaluace
3. Formulaci doporučení vyplývajících z evaluace s důrazem na jejich:
  - a. Proveditelnost a realističnost
  - b. Časovou způsobilost

Zvolené metodologické postupy se lišily v jednotlivých fázích projektu podle aktuálních potřeb a hodnocených principů. Nejprve se jednalo o aktivity spojené se zahájením evaluačního projektu (desk research – analýza relevantních dostupných primárních zdrojů, sběr a analýza dat aj.). Následovaly řízené rozhovory se zástupci ŘO, dalších členů implementační struktury a příjemců pomoci z OP TP.

## 2 SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

Cílem hodnocení absorpční kapacity v rámci Operačního programu Technická pomoc bylo:

- 1) Zhodnocení přiměřenosti alokace na jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory;
- 2) Posouzení procesního a finančního řízení OP TP;
- 3) Porovnání využití OP TP a technické pomoci ostatních operačních programů z hlediska možných překryvů;
- 4) Zhodnocení potřeb subjektů podílejících se na realizaci NSRR prostřednictvím OP TP v oblasti lidských zdrojů;
- 5) Zhodnocení kvantifikovatelných dopadů realizace programu na příjemce;
- 6) Identifikace kritických oblastí a bariér čerpání prostředků ze SF v rámci OP TP.

Při získávání podkladů pro hodnocení absorpční kapacity zpracovatel vycházel z údajů uvedených v řízené dokumentaci OP TP, dat a informací v monitorovacím systému a dalších podkladů, včetně informací získaných z rozhovorů s pracovníky subjektů implementační struktury OP TP, řídicích orgánů jiných operačních programů a příjemci.

Provedená evaluace ověřila procesní, finanční a administrativní nastavení absorpční kapacity OP TP, poukazuje na některé nedostatečně nastavené postupy a doporučuje konkrétní návrhy a opatření s cílem zlepšit provádění a řízení OP TP.

Závěry a doporučení jsou souhrnně zpracovány v podobě následující tabulky:

**Tabulka 3: Souhrnný přehled závěrů a doporučení evaluace**

Evaluační otázka	Odpověď na evaluační otázku	Hlavní doporučení
<b>Alokace a využití</b>		
<p><b><i>Je alokace finančních prostředků úměrná cílům OP TP?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celková alokace na O TP je v souladu s čl. 46, odst. 1a obecného nařízení a dodržuje celkový limit pro technickou pomoc ve výši do 4 % celkové částky přidělené v rámci obou cílů (Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost).</li> <li>• Na úrovni prioritních os, příp. oblasti podpory OP TP, je však možné některé alokace považovat spíše za nadhodnocené cílům vyjádřeným prostřednictvím indikátorů.</li> <li>• Dosavadní vývoj plnění indikátorů OP TP včetně predikcí založených na závazcích příjemců naznačuje, že u řady indikátorů zřejmě dojde k výraznému, několikanásobnému překročení cílových hodnot pro rok 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Provést revizi cílových hodnot indikátorů prioritních os, resp. oblastí podpory OOTP.</li> <li>❖ Více upřesnit a specifikovat cíle, kterých má být v této prioritní ose pro zbytek programovacího období dosaženo.</li> <li>❖ Identifikovat konkrétní projekty, prostřednictvím kterých budou tyto cíle naplněny včetně časových, finančních, věcných a řídicích podrobností.</li> </ul>
<p><b><i>Jsou prostředky určené na jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory alokovány přiměřeně?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alokace na jednotlivé prioritní osy a oblasti podpory byly na počátku programovacího období nastaveny přiměřeně, což potvrdil zájem ze strany žadatelů v první fázi realizace programu, kdy i objem prostředků na způsobilé výdaje požadovaných žadateli v projektových žádostech zhruba odpovídal poměru alokací jednotlivých prioritních os ve výzvě.</li> <li>• V dosavadním průběhu realizace OP TP se však projeví některé skutečnosti, které mohou mít vliv na čerpání prostředků v jednotlivých prioritních osách a oblastech podpory OP TP a zároveň tak představovat riziko pro využití přidělených alokací finančních zdrojů.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Dále pokračovat v intenzivní komunikaci ze strany ŘO OP TP směrem k oprávněným příjemcům v jednotlivých oblastech podpory za účelem upřesnění finančního rozsahu projektů,</li> <li>❖ Průběžně v úzké spolupráci a koordinaci s příjemci i cílovými skupinami identifikovat další konkrétní projektové náměty, které mohou efektivním způsobem přispět k naplňování cílů OP TP.</li> <li>❖ Po důkladné extrapolaci čerpání finančních prostředků na konci roku 2010 rozpracovat další postup/rozbor potenciálu využití zbývajících prostředků až do úrovně možné realokace v případě potřeby.</li> </ul>
<p><b><i>Existují duplicity mezi OP TP a technickou pomocí ostatních operačních programů?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicity neexistují. Dochází k překryvům způsobených decentralizovanou realizací aktivit technické pomoci, které mají průřezový charakter, a to zejména v důsledku zpoždění zahájení realizace OOTP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ V oblastech podpory zaměřených na vzdělávání, publicitu a absorpční kapacitu, ale také na budoucnost kohezní politiky, více vtáhnout do procesu přípravy konkrétních projektů také tzv. „sekundární příjemce“ z OP TP (např. řídicí orgány).</li> <li>❖ V oblastech, kde se byly některé průřezové aktivity již lokálně řešené jednotlivými OP provést „revizi“ těchto aktivit a zaměřit své úsilí na ty, které jsou ještě aktuální (např. vzdělávání).</li> <li>❖ Příkladem dobré praxe a doporučením k rozšíření, dle možností programu, se jeví možnost pro řídicí orgány podávat, např. prostřednictvím PS Publicita, náměty do prioritní osy 4.</li> </ul>

Evaluační otázka	Odpověď na evaluační otázku	Hlavní doporučení
<p><b>Může OP TP v některých oblastech nahradit TP jednotlivých OP, při zachování zásadních principů vzniklých při programování (horizontálnost témat řešených v OP TP, průřezovost všemi OP atd.)?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Největší potencionální možnosti substitucí mezi OP TP a technickou pomocí jednotlivých OP byly identifikovány v tématech: vzdělávání, publicita, absorpční kapacita a příprava období 2014+.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Projektové náměty, návrhy, průřezové aktivity je nutné shromažďovat a administrovat na úrovni NOK, a to prostřednictvím vytvoření standardizovaného nástroje komunikace (formulář, mailing list) a dalšími nástroji (např. pravidelného, průběžného monitoringu výstupů z pracovních skupin) a hlouběji je rozpracovávat na odborných pracovních skupinách.</li> <li>❖ Podrobit průřezová témata inventury z hlediska úrovně jejich dílčího řešení v rámci OP a zaměřit se na jejich centrální propojení</li> <li>❖ Využívat pro tyto účely externích poradenských služeb za účelem odlehčení NOK</li> <li>❖ Provést masivní monitoring poptávky po intervencích z OPTP prostřednictvím pracovních skupin a „přetavení“ této poptávky do projektových záměrů zejména z hlediska dynamiky vývoje ostatních OP.</li> </ul>
<p><b>Je k dispozici dostatek kvalitních projektových záměrů, které pokryjí alokaci OP TP?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektových námětů je prozatím dostatek. Vyplynají z příslušných politik, témat a potřeb příjemců a částečně i cílových skupin. Jejich kvalitu není možné objektivně vyhodnotit je ale potřeba:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Zavést striktní pravidla tzv. „sekundární příjemce“</li> <li>b. Zavést institut odpovědných koordinátorů projektů na straně příjemců</li> <li>c. Striktně dodržovat termíny vyplývající z postavení příjemce jako nositele projektu</li> <li>d. Projekty v co největší míře specifikovat z hlediska řízení, koordinace, zdrojů a času</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Z hlediska zefektivnění realizace a přípravy projektů OŘ NSRR je vhodné zpracovat a formou Rozhodnutí ministra vydat manuál závazných postupů pro sekundární příjemce (odborníky MMR), který by administrativní činnosti spojené s řízením dílčích projektů přenášel zčásti na ně.</li> <li>❖ V rámci PPŽ zavést pro žadatele požadavek na předběžnou konzultaci projektu na ZS/ŘO, a to jak z hlediska obsahového (aktivity, způsobilé výdaje, management projektu atp.), tak z hlediska formálního.</li> <li>❖ Nezbytným doporučením je stabilizovat metodická pravidla pro přípravu a řízení projektů v rámci OP TP zakotvena zejména v PPŽ, přílohách a zvláštních metodických pokynech.</li> <li>❖ Na úrovni MMR zahájit diskuse o zjednodušení interních procesů týkající se veřejných zakázek, tj. zejména vypuštění nebo omezení některých připomínkových a schvalovacích procedur.</li> <li>❖ Je doporučeno, aby se pracovní skupiny, kromě řešení standardních záležitostí, zabývaly i formulováním nových projektových záměrů, které by byly odpovědí na problémové okruhy, kterými se věcně zabývají (publicita, vzdělávání, budoucnost kohezní politiky, kontroly, monitoring a nesrovnalosti atp.).</li> <li>❖ Kromě zásadních, dlouhodobých strategických projektů zvážit příklon ke krátkodobějším projektům s možností revize a adresnosti z hlediska aktuálnosti potřeb.</li> <li>❖ Na základě analýzy dosavadního čerpání a využívání prostředků z OP TP je doporučeno upustit od osnov rámcových projektů, které zejména v prioritních osách 1, 3 a 4 neumožňují flexibilní řízení alokace, příp. zvážit jejich nahrazení jiným nástrojem.</li> </ul>

Evaluační otázka	Odpověď na evaluační otázku	Hlavní doporučení
<b>Administrativní kapacita</b>		
<p><b><i>Je realizace OP TP dostatečně kryta personální kapacitou (implementační struktura – řídicí orgán, finanční útvar, zprostředkující subjekt)?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrativní kapacity v rámci subjektů implementační struktury OP TP jsou vesměs naplněné, co se týká povolených úvazků a je nepravděpodobný další masivnější nábor v dohledné době.</li> <li>Outsourcing služeb kompenzující určité disbalance v administrativní kapacitě v obdobích většího nárůstu administrativního zatížení je z hlediska citlivosti informací problematický u CRR, proveditelný je však u ŘO OP TP, OŘ NSRR i u OAK za předpokladu, že bude možné tuto službu vysoutěžít kompletně „na klíč“, včetně administrativně technického zázemí, prostor a provozu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V rámci ŘO OP TP posílit fyzickou účast konkrétních pracovníků/expertů na prioritní osy a průřezová témata na klíčových pracovních skupinách.</li> <li>ŘO by měl vytvořit tzv. „mailing list“/distribuční seznam, kde by byly uvedeny kontakty na všechny osoby cílových skupin, které mají vztah k OP TP</li> <li>ŘO OP TP po dohodě s garanty jednotlivých opatření a koordinátory pracovních skupin by měl v rámci dokumentu „Šablona pro závěry z pracovní skupiny,“ upravit jednání pracovní skupiny tak, aby k jejich běžné agendě přibyla i diskuse o realistických nových projektových záměrech, které by mohly být převedeny do kvalitních projektů</li> <li>V pravidelných intervalech (např. jednou za čtvrt roku), nebo po určitém „kole“ jednání pracovních skupin by mělo ŘO obeslat všechny osoby uvedené v „mailing listu“ se základními/nejdůležitějšími závěry/usneseními z pracovních skupin pro zajištění informovanosti.</li> <li>V důsledku přibývajících činností souvisejících s implementací OP TP zejména v rámci projektů NOK – MMR a činností ŘO jako takového zvážit outsourcing některých rutinních administrativních úkonů prostřednictvím externího dodavatele, a to zejména u OŘ NSRR a OAK.</li> </ul>
<p><b><i>Mají příjemci dostatečnou personální kapacitu k realizaci svých záměrů?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Na základě šetření je možné říct, že administrativní kapacita pro pokrytí realizace projektů OP TP na straně příjemců je v současné době dostačující.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V rámci hodnocení nových projektů zavést hodnocení z hlediska projektového managementu, tj. kdo bude odpovídat za projekt, kdo ho bude koordinovat, jak bude fungovat komunikace se zapojenými subjekty, komu se budou odpovídat, jaké kdo bude mít kompetence atp. Tato změna by měla být zanesena do OM (Příloha – Příručka hodnotitele pro výběr a hodnocení projektů).</li> </ul>
<p><b><i>Lze pozorovat nějaké měřitelné dopady na příjemce? Jak je zajištěno posílení administrativní kapacity ve smyslu zkvalitnění - tedy předávání zkušeností mezi jednotlivými zaměstnanci, mezi externími dodavateli a zaměstnanci?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrativní kapacita na straně příjemců je relativně stabilizovaná.</li> <li>Vzdělávání a zvyšování kvalifikace prozatím probíhá lokálně, tj. na základě individuálních potřeb a různými možnostmi je financovat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vytvořit katalog vzdělávacích potřeb pro různou typologii profesních dovedností (publicita, finance, monitoring, kontroly, právo) nebo podle podobných potřeb většího množství příjemců (ROPy, tematické OP, programy se synergickými vazbami) nebo podle zájmových témat (IPRM, PPP, budoucnost kohezní politiky), případně podle struktury výdajů, které tyto aktivity zahrnují (např. pracovní cesty, vzdělávání atp.).</li> </ul>



Evaluační otázka	Odpověď na evaluační otázku	Hlavní doporučení
<b>Rizika nevyčerpání / nenaplnění cílů</b>		
<p><b><i>Jaká jsou kritická místa na straně příjemce i na straně subjektů implementační struktury při plnění pravidla n+3/ n+2 čerpání alokace 2007 – 2013?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Předpoklady čerpání se prozatím neseetkávají s reálným tempem proplácení,</li> <li>• Dochází k přetížení administrativních kapacit struktury řízení OP TP,</li> <li>• Velké problémy z pohledu řízení čerpání prostředků v OP TP představují rozsáhlé (finančně objemné) projekty komplexní povahy, kde administrativní zdržení způsobují značná zpoždění v jejich realizaci a hrozí zde riziko nevyčerpání přidělených prostředků.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Nominovat u každého projektu předkládaného do OP TP konkrétní osobu na pozici Administrátora projektu,</li> <li>❖ Při přípravě projektových žádostí intenzivně komunikovat a konzultovat se Zprostředkujícím subjektem/ŘO.</li> <li>❖ Výrazně posílit prvky plánování na straně příjemců.</li> <li>❖ Postupovat při využívání alokací prioritních os a oblastí podpor pokud možno prostřednictvím menších projektů, které budou zároveň jednoduché z pohledu struktury rozpočtových výdajů i z pohledu počtu a objemu veřejných zakázek.</li> </ul>
<p><b><i>Existují rizika nenaplnění cílů OP TP s ohledem na dosavadní realizaci OP TP?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globální cíl OP TP i jeho strategické cíle jsou stále platné a zatím neexistují dostatečně silné důvody strategii a cíle měnit.</li> <li>• Dílčí rizika nenaplnění cílů se mohou týkat především naplňování úkolů OP TP v oblasti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- všeobecné informovanosti a propagace ohledně podpor z fondů EU (publicita),</li> <li>- strategického a metodického řízení absorpční kapacity.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Provést revizi indikátorové soustavy OP TP za účelem odstranění disproporcí identifikovaných v průběhu realizace operačního programu.</li> </ul>