

# ANALÝZA VÝSLEDKŮ PROJEKTŮ OPTP, ZEJMÉNA S OHLEDEM NA DOSAŽENÍ VYBRANÝCH CÍLŮ STANOVENÝCH PRO KAŽDOU Z PRIORITYCH OS OPTP

## MANAŽERSKÉ SHRNUÍ



**Zpracovatel:** **SPF Group, s.r.o.**  
Bozděchova 99/6  
400 01 Ústí nad Labem  
IČ: 25492781  
DIČ: CZ 25492781

**Zadavatel:** **MMR**  
Staroměstské náměstí 6  
Praha 1

**Datum:** Listopad 2015

## Východiska a metodický přístup

Evaluace „Analýza výsledků projektů OPTP, zejména s ohledem na dosažení vybraných cílů stanovených pro každou z prioritních os OPTP“ byla v rozmezí září – listopad 2015 zpracována společností SPF Group pro Řídící orgán Operačního programu Technická pomoc (dále také OPTP). Zadavatel formuloval své požadavky do celkem 10 evaluačních otázek, které zpracovatel dle jejich zaměření sdružil do tří evaluačních úkolů: Evaluační úkol A Analýza naplňování cílů OPTP – analýza na úrovni OPTP, Evaluační úkol B Analýza nastavení indikátorů – srovnání monitorovacích indikátorů OPTP 2007-2013 a OPTP 2014-2020 a Evaluační úkol C Analýza projektů OPTP – zejména jejich výsledků ve vztahu k cílům intervencí, rizikovitosti, využitelnosti pro programové období 2014-2020 a kvality realizace.

Pro požadovanou analýzu byla využita pestrá paleta metod a tam, kde to bylo možné, případně kde to dovozoval velmi napjatý harmonogram projektu, bylo využito triangulace metod tak, aby zjištění poskytovala reálný obraz skutečnosti. Klíčovými metodami byl desk research, kvantitativní a kvalitativní analýza, komparativní analýza, fokusní skupina, hloubkové rozhovory, analýza intervenční logiky / rekonstrukce teorie změny, multikriteriální analýza a statistická analýza. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že zadavatel ve svých otázkách vztahoval pokrok na úrovni celého programu i výsledky projektů explicitně k naplňování cílů jednotlivých intervencí či celého OPTP, finančních i věcných, což bylo rozhodující pro volbu evaluačního přístupu. Tento požadavek a některá dílčí zjištění však vedl zpracovatele i k důkladnějšímu pohledu na tyto cíle, k nimž bylo třeba vztahovat výsledky a pokrok. Ukázalo se totiž, že charakteristickým rysem tohoto operačního programu, který současně může vysvětlit některé závěry, je **výrazná dynamika cílů OPTP, a to jak na úrovni operačního programu, tak na úrovni projektů**. Operační program zaznamenal poměrně zajímavý vývoj z hlediska alokace jednotlivých prioritních os jednotlivé projekty zase poměrně výrazně měnily jak své plánované způsobilé výdaje, tak cílové hodnoty monitorovacích indikátorů.

V průběhu řízení OPTP 2007-2013 byly zaznamenány celkem čtyři revize vedoucí ke změně alokace, které vždy vedly ke snížení celkové alokace. S výjimkou prioritní osy 2, kde zůstala alokace stejná, došlo u ostatních prioritních os k postupnému snižování, a to jako důsledek pomalého čerpání, následného převodu prostředků na jiné OP či jako důsledek neplnění pravidla  $n+3 / n+2$ . **Celkově byla alokace OPTP 2007-2013 snížena o více než 40 %, přičemž nejvýrazněji poklesla u prioritní osy 4, téměř o 80 %**. Prioritní osy 1 a 3 zaznamenaly snížení alokace o 40,18 %, resp. 35,73 %.

U projektů byl porovnáván počáteční plán z hlediska finančních i věcných cílů a sledován s roční frekvencí až k referenčnímu datu celého projektu, tj. k 17. srpnu 2015. Tato analýza jednoznačně ukázala, že výše způsobilých výdajů zkoumaných skupin projektů se v čase měnila. Průměrně 27 % plánovaných způsobilých výdajů projektů je ušetřeno již ve fázi aktualizace Rozhodnutí o poskytnutí podpory, přičemž z výsledků vícekriteriální analýzy ukončených projektů současně vyplývá, že z těchto aktualizovaných rozpočtů je v průměru 18 % nedočerpano. To znamená, že v rámci OPTP v průměru 40 % způsobilých výdajů původně plánovaných v rozpočtech projektů nebylo vyčerpáno.

Z analýzy vyplynulo, že výše nedočerpaných prostředků je vyšší u projektů zahájených na počátku programového období, což s největší pravděpodobností souvisí s dlouhými harmonogramy projektů, které byly v prvních letech OPTP nastavovány. Dle informací získaných v rámci řízených rozhovorů bylo pro příjemce obtížné správně predikovat výši výdajů na takto dlouhé časové úseky. Tento závěr je rovněž v souladu s výsledky statistického ověření vlivu délky projektu na kvalitu jeho realizace.

## Hlavní zjištění

Jak podrobně analyzuje evaluační úkol C, k referenčnímu datu evaluace bylo ukončeno celkem 118 projektů a jejich podíl na alokaci OPTP je 56,9 %. Vyšší úroveň čerpání byla zaznamenána u prioritních os 2 a 3, přičemž u prioritní osy 2 může dojít k vyčerpání celé alokace, dokonce hrozí i její přezávazkování. Stále se u ní naopak projevuje nižší objem certifikovaných prostředků způsobený pozastavením plateb ze strany EK v roce 2014. Prioritní osa 3 patrně do konce realizace programu



překoná hranici 90 %. Prioritní osy 1 a 4 se naopak nachází na hranici kritického a podprůměrného čerpání a jejich alokace zůstane relativně výrazně nedočerpana.

Strategický cíl 1 OPTP, odpovídající prioritní ose 1, vykazuje na úrovni dosažených i předpokládaných hodnot většiny indikátorů výrazně vyššího poměru finančního a věcného pokroku. Na úrovni dosaženého pokroku vykazuje většina indikátorů kritické hodnoty, a to riziko jak nesplnění cílů, tak jejich výrazné překročení. Na úrovni předpokládaného pokroku převažují indikátory s kriticky překročenými hodnotami. Předpokládaný vývoj ukazuje i přes výrazně podprůměrné finanční čerpání na uskutečnění většiny aktivit v plánovaném, resp. širším rozsahu a tedy úspěšné naplnění strategického cíle 1. Strategický cíl 2 OPTP, odpovídající prioritní ose 2, vykazuje na úrovni dosažených i předpokládaných hodnot optimálního nebo vyššího tempa věcného pokroku při porovnání s finančním a to u všech indikátorů. Prioritní osa 2 dosáhla také nejvyššího finančního čerpání a jako u jediné z OPTP se u ní objevuje riziko přezávkování její alokace. S ohledem na dosažený a předpokládaný vývoj uskutečňování většiny aktivit prioritní osy 2 v širším rozsahu lze předpokládat úspěšné naplnění strategického cíle 2. Strategický cíl 3 OPTP, odpovídající prioritní ose 3, vykazuje na úrovni dosažených i předpokládaných hodnot indikátorů největší rozdíly ve finančním a věcném pokroku ze všech strategických cílů. Dochází zde také k největším rozdílům mezi již dosaženými cíli a cíli předpokládanými. Z celkových 7 indikátorů dosahují 3 pouze kriticky nízké úrovně naplnění, která by se podle předpokladů u dvou měla do konce realizace programu změnit na optimální a vyšší naplnění. Indikátor *48 07 00 Počet vytvořených metodických a technicko-informačních materiálů* zůstane v prioritní ose 3 kriticky nenaplněn. I přes zatím nenaplněnou hodnotu většiny indikátorů a nevyrovnané finanční čerpání alokace oblastí podpory prioritní osy 3 lze s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že ukončení realizace stále probíhajících projektů potvrdí realizaci aktivit směřujících k úspěšnému naplnění strategického cíle 3. Strategický cíl 4 OPTP, odpovídající prioritní ose 4, vykazuje na úrovni dosažených i předpokládaných hodnot indikátorů kritického překročení většiny indikátorů. Pouze indikátor *48 07 00 Počet vytvořených metodických a technicko-informačních materiálů* zatím nedosáhl optimální míry naplnění. Této míry však podle předpokladů před ukončením realizace programu dosáhne. Také prioritní osa 4 zaznamenala vysoce nevyrovnané finanční čerpání alokace svých oblastí podpory a jako celek zůstala pod průměrem programu. I přesto došlo k naplnění, resp. výraznému překročení cílů většiny plánovaných aktivit a lze konstatovat, že úspěšně naplnila strategický cíl 4. Globální cíl OPTP dosahuje z hlediska finančního a věcného pokroku a prostřednictvím naplňování strategických cílů relativně dobré úrovně naplňování.

S věcným plněním OPTP úzce souvisí i indikátorová soustava, její nastavení, definice i cílové hodnoty, resp. evaluační úkol B. Obecně je pro tento typ operačního programu, resp. pro tento charakter intervencí velmi obtížné stanovit vypovídající indikátory. Tento závěr potvrdili i někteří respondenti při hloubkových rozhovorech. U OPTP 2007-2013 byla dosud u indikátorové soustavy akcentována její úspornost, jednoduchost, dobrá provazba na podporované aktivity. V této perspektivě je indikátorová soustava pro OPTP 2014-2020 bezesporu rozsáhlejší, komplexnější a více odpovídá aktivitám / projektům, které budou pravděpodobně v programovém období 2014-2020 podpořeny. Přestože lze očekávat, že některé indikátory budou představovat jistou zátěž pro ŘO, celkový pohled neukázal, že by se jednalo o příliš velký počet indikátorů. Sledování ukazatelů bude sice náročnější než v programovém období 2007-2013, některé indikátory by mohly být redukovány (např. indikátor 81101 Počet tuzemských a zahraničních pracovních cest nebo 80710 Ukončený operační program), v souhrnu však tato sada indikátorů umožní ŘO lépe sledovat i řídit tento operační program.

Provedená analýza i realizované hloubkové rozhovory poukázaly na nedostatečnou podrobnost definice některých indikátorů. V programovém období 2007-2013 nebylo např. vždy jasné, které jednání ještě má být započítáno. Příjemci se také často shodovali, že by přivítali jednoznačnější metodiku stanovení jejich cílových hodnot, což potvrzuje i množství indikátorů, u nichž bylo nutné výrazně zvyšovat nebo snižovat cílové hodnoty.

V rámci evaluačního úkolu C byl každý projekt OPTP posuzován z hlediska kvality realizace, přínosů a výsledků a z hlediska možných rizik. Kvalita realizace projektů byla nastavena jako posouzení projektů



prostřednictvím multikriteriální analýzy založené na dílčích hodnoticích kritériích. Jedním z těchto kritérií byla dle zadání i využitelnost v programovém období 2014-2020. Potenciálně rizikové faktory byly vymezeny na základě zkušenosti zpracovatele po konzultaci se zadavatelem a bylo u nich sledováno, zda ovlivňují zásadně kvalitu realizace projektu. Přínosy projektů k naplňování cílů jsou chápány jako příspěvek jednotlivých projektů k naplňování finančních a věcných cílů příslušné úrovně intervence. Posouzení výsledků projektů bylo nastaveno jako komplexní hodnocení projektů založené na přínosech a kvalitě realizace projektů. Toto souhrnné hodnocení bylo provedeno pro skupiny projektů dle jejich věcného zaměření na základě převažující aktivity projektů posuzované podle slovního popisu a podle sledovaných monitorovacích indikátorů. Vždy byly v analýze (s ohledem na formulaci jednotlivých evaluačních otázek) zohledněny tři časové roviny: aktuálně realizované projekty, projekty ukončené v roce 2014, a dále ukončené projekty za celé období realizace OPTP až do 17. srpna 2015. Zjištěné hodnoty všech projektů jsou u příslušných kategorií kvantifikovány v závěrečné zprávě, případně v příslušných přílohách.

### Doporučení

Dílčí doporučení jsou uvedena u příslušných kapitol, souhrnná doporučení za celou studii byla rozčleněna do čtyř tematických kategorií:

#### Řízení OPTP

- Zlepšit odhad absorpční kapacity při plánování alokace jednotlivých oblastí podpory.
- Využívat možnosti změny výše alokace podle výsledků jejího naplňování v průběhu programového období a lépe řídit alokaci jednotlivých oblastí podpory – aktivně reagovat na naplňování alokace a v případě nenaplňování ji alokovat do oblastí s vyšší absorpční kapacitou.
- Rozprostřít aktivity oblastí podpory na více projektů a eliminovat tak nebezpečí nenaplnění jejich cílů v případě problémů u některého z nízkého počtu projektů.

#### Řízení projektů

- Lépe řídit alokaci jednotlivých projektů a vést žadatele ke konkretizaci projektů a jejich rozpočtů.
- Požadovat přehlednou a důslednou evidenci výše nezpůsobilých výdajů.
- Realizovat kratší projekty, zabránit „rolování“ jejich alokace v případech, kdy ji dlouhodobě nenaplňují a stále ji přenášejí do dalších etap.
- Lepší evidence a zejména dostupnost informací o původním nastavení projektu.
- Odstranit roztržitost při realizaci podobných aktivit (např. publicita, školení) různými subjekty (např. jednotlivými odbory MMR) a zastřešit je jednotným projektem.

#### Indikátory

- Zpřesnit odhady nastavování cílových hodnot indikátorů.
- Zvážit dílčí úpravy soustavy indikátorů.

#### Zadávací řízení

- Zlepšit přípravu zadávacích řízení a jejich podporu, včetně interních postupů, případně zajistit příjemcům pro oblast výběrových řízení adekvátní podporu.

