

Ex-ante hodnocení OPTP pro programové období

2014 – 2020

ZKRÁCENÁ ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA
(SUMARIZACE)

K 17. VERZI OPTP Z DUBNA 2015
Verze 1.0

14. dubna 2015



Obsah zprávy

Seznam použitých zkratk	3
1 Úvod	4
2 Shrnutí hlavních závěrů a nejvýznamnějších přetrvávajících doporučení	5

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
DoP	Dohoda o partnerství
EK	Evropská komise
EQ	evaluační otázka
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
JMS	Jednotný monitorovací systém
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OP	operační program
OPTP	Operační program Technická pomoc
PO	Prioritní osa
ŘO	řídící orgán
SC	Specifický cíl
spol. s r. o.	společnost s ručením omezením
ZS	Zprostředkující subjekt

1 Úvod

Tento dokument představuje jeden z hlavních výstupů z plnění zakázky „Ex-ante hodnocení OPTP pro programové období 2014-2020“ plněné v období od 31. května 2013 do schválení OPTP 2014 – 2020 ze strany Evropské komise v roce 2015 pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ze strany evaluačního týmu společnosti HaskoningDHV Czech Republic, spol. s r. o.

Pro tuto hlavní fázi hodnocení byla zadavatelem předána sedmnáctá verze OPTP 2014+ (z dubna 2015) zohledňující vypořádání vnitřního i vnějšího připomínkového řízení a dále vypořádání připomínek vznesených ze strany Evropské komise v rámci formálního dialogu.

Hlavní závěry a doporučení tohoto ex-ante hodnocení jsou uvedeny v následujících kapitolách této Zkrácené závěrečné zprávy.

2 Shrnutí hlavních závěrů a nejvýznamnějších přetrvávajících doporučení

Hlavní závěry a přetrvávající nejvýznamnější přetrvávajících doporučení ex-ante hodnocení jsou shrnuty v dále uvedené tabulce. Závěry i doporučení jsou strukturovány dle jednotlivých hodnocených okruhů, a to dle jednotlivých evaluačních otázek zodpovědaných v této fázi realizace zakázky.

Tabulka č. 1: Shrnutí hlavních závěrů a přetrvávajících doporučení evaluace

Hodnocený okruh / evaluační otázka	Závěr evaluace / odpověď na evaluační otázku	Přehled nejvýznamnějších doporučení
Zhodnocení koncepce programové strategie, vč. navržené intervenční logiky programu a včetně popsaného příspěvku strategie k řešení definovaných problémů		
<i>EQ 1 Do jaké míry lze programovou strategii OPTP 2014+ považovat za dostatečnou, a to jak z hlediska její podloženosti, tak z hlediska její relevance?</i>	Oproti předchozím hodnoceným verzím programu je nutno konstatovat, že stávající popis programové strategie OPTP 2014+ byl již výrazněji dopracován. Dopracování strategie OPTP 2014-2020 tak odstranilo všechny dříve zjištěné hlavní nedostatky. Pokud jde o relevanci navržené programové strategie OPTP 2014 - 2020, lze konstatovat, že je v dubnové verzi OPTP 2014 – 2020 již velmi vysoká. OPTP 2014 – 2020 je také plně v souladu s Dohodou o partnerství a dalšími relevantními dokumenty. Z hlediska formy navrhované podpory je také možné OPTP 2014 - 2020 považovat za vhodně zpracovaný.	K této oblasti již nemáme další doporučení.
<i>EQ 2 Do jaké míry lze považovat intervenční logiku programu za dostatečnou?</i>	Celkovým cílům OPTP 2014 – 2020 jednotlivé podporované aktivity programu odpovídají. Jediným dílčím přetrvávajícím dílčím nedostatkem v oblasti intervenční logiky je nemožnost plně agregovat	Připravit se na úrovni ŘO na proces agregace cílových hodnot monitorovacího indikátoru celkový počet účastníků za celý program, kterou z důvodu zvoleného rozdělení aktivit programu do dané

	<p>cílové hodnoty některých monitorovacích indikátorů využívaných v rámci obou PO, což je však důsledkem zvoleného rozdělení aktivit OPTP 2014 – 2020 do zvoleným způsobem programem vymezených PO. V každém případě lze již konstatovat, že očekávané výstupy nepopíratelně přispějí k dosažení očekávaných výsledků.</p>	<p>struktury PO nebude možno zajistit pouhým součtem cílových hodnot dosažených za PO 1 a PO 2 zvlášť. Při provádění programu klást důraz nejen na věcné zaměření jednotlivých aktivit, ale také na způsob jejich zajištění, a to zejména s ohledem na specifické potřeby jednotlivých cílových skupin, a s tím také klást související důraz na oblast evaluací aktivit a procesů OPTP 2014 – 2020.</p>
<p>Nastavení jednotlivých úrovní programu (struktury programu)</p>		
<p><i>EQ 3 Do jaké míry odpovídají jednotlivé podporované aktivity i celé zamýšlené intervence celkovým cílům OPTP 2014+?</i></p>	<p>Popis podporovaných aktivit a jejich plánované zaměření je již plně v souladu s celkovým cílem OPTP 2014 – 2020. Dříve identifikovaný dílčí nedostatek týkající se nedostatečného plánování poskytování metodické podpory subjektům implementační struktury ESIF při výkladu a aplikaci pravidel zavedených v rámci jednotných metodických pokynů NOK byl zcela odstraněn již v lednové verzi OPTP 2014 – 2020. Na druhou stranu není taktéž stále zcela zřejmé, zda jsou dostatečně pokryty vlastní potřeby samotného ŘO OPTP 2014+ vyplývající z požadavku na zajištění řádného řízení a implementace tohoto programu.</p>	<p>Již při plánování aktivit podporovaných z OPTP 2014 – 2020 zaměřovat pozornost také na vhodné způsoby jejich provádění ze strany příjemců, a to např. formou detailnější analýzy klíčových předpokladů pro jejich úspěšnou realizaci ve zpracovávaných teoriích změn. Konkrétně v oblasti JMS analyzovat i dopady zavedení nového systému na zrychlení a zefektivnění procesů realizovaných s podporou JMS na úrovni ŘO a ZS. A v oblasti platform pro spolupráci NOK s dalšími subjekty implementační struktury komplexně a systematicky hodnotit funkčnost dosavadní činnosti pracovních skupin a platform, které mají být opět jedním z nástrojů pro realizaci a koordinaci programového období 2014 – 2020. Zřídit datové úložiště ke všem stávajícím platformám a zpřístupnit všechna uložená data všem zainteresovaným subjektům. Zvážit snížení počtu zasedání platform i jejich celkového počtu.</p>

		Upravit formu jednání platformou – přejít raději od poskytování informací přímo na platformě k důsledné přípravě ŘO před jednáním a na jednání již spíše facilitovat výměnu názorů a zkušeností.
Přínos programu k plnění cílů Strategie EU pro inteligentní a udržitelný růst (Evropa 2020) a dalších relevantních EU a národních nástrojů		
<i>EQ 4 Do jaké míry přispívá OPTP 2014+ k plnění cílů Strategie EU pro inteligentní a udržitelný růst (Evropa 2020) a k dalším relevantním EU a národním nástrojům?</i>	Zajištěním klíčových horizontálních činností NOK i dalších orgánů zapojených do implementace programů financovaných z ESIF na území ČR v programovém období 2014+ (vč. MF ČR) bude OPTP 2014+ významně přispívat k zajištění řádné implementace všech programů realizovaných v daném období ve vazbě na Dohodu o partnerství. Proto vzhledem ke skutečnosti, že všechny ostatní programy musí jednoznačně přispívat k plnění cílů Strategie Evropa 2020, lze konstatovat, že i připravovaný OPTP 2014+ bude k dosažení těchto cílů přispívat, ačkoli ne přímo, ale spíše zprostředkovaně.	K této oblasti nemáme žádná další dílčí doporučení.
Přiměřenost finančních alokací		
<i>EQ 5 Do jaké míry lze považovat finanční alokace OPTP 2014+ stanovené na úrovni jednotlivých priorit za přiměřené cílům, které mají jednotlivé priority naplnit?</i>	Finanční alokace na úrovni jednotlivých prioritních os a specifických cílů vycházejí z celkové výše finanční alokace stanovené v Dohodě o partnerství a jsou rozděleny především s ohledem na zkušenosti z realizace OPTP 2007 – 2013. Jsou doloženy dílčími odhady alokace na jednotlivé prioritní osy, přičemž zejména v obou PO jsou alokace na jednotlivé plánované činnosti uvedeny indikativně na základě expertních odhadů vycházejících ze zkušeností	Již ve fázi finalizace přípravy OPTP doporučujeme připravit přehled plánovaných projektů a na úrovni těchto projektů doporučujeme detailněji rozpočítat celkovou alokaci OPTP 2014 – 2020 na jednotlivé plánované projekty programu.

	získaných v průběhu stávajícího programového období 2007 – 2013.	
Nastavení indikátorové soustavy a jejích hodnot včetně milníků		
EQ 6 Do jaké míry lze považovat monitorovací indikátory OPTP 2014+ za vhodně a dostatečně nastavené?	<p>Nastavení monitorovacích indikátorů na úrovni jednotlivých prioritních os bylo již v lednové verzi OPTP 2014+ zpracováno na výrazně vyšší úrovni, než tomu bylo v dříve hodnocených verzích tohoto programu. Některé dřívější nedostatky v oblasti monitorovacích indikátorů tak byly již zcela odstraněny, některé však stále přetrvávají. Pokud jde o cílové hodnoty monitorovacích indikátorů, lze je vzhledem k navrženým finančním alokacím považovat za reálné. Zároveň je třeba uvést, že evaluační tým nemá k dispozici žádnou studii potvrzující, že by existence cílových hodnot na úrovni programu pozitivně ovlivňovala celkové programové výstupy a výsledky. V případě OPTP jakožto velmi specifického programu je třeba také vzít v úvahu, že cílové hodnoty indikátorů stanovené na úrovni programu představují spíše formální povinnost, než-li efektivní nástroj řízení a kontroly provádění tohoto typu programu, což by mělo být reflektováno nejen ze strany ŘO, ale také všech ostatních nadřízených či horizontálních orgánů.</p>	<p>Doporučujeme nevyužívat MI <i>Předstih času zahájení příprav 2021+, Předstih schválení DoP/OP 2021+ a Schválené metodické prostředí dříve než přijetí prvního OP</i>, zabránit duplicitám v napočítávání účastníků u MI <i>Celkový počet účastníků</i> sledovaného zvláště pro vzdělávací aktivity v rámci PO 1 a PO 2, umožnit v rámci PO 1 sledovat i skutečnou fyzickou účast školených osob bez ohledu na jejich unikátnost a dále dopracovat definice k MI <i>Míra spokojenosti relevantních aktérů s podmínkami pro práci na řízení DoP/OP a Míra stabilizace zaměstnanců implementační struktury</i>. Dále doporučujeme doplnit mezi MI výsledku v případě SC 2 PO 1 vhodný indikátor zaměřený na měření spokojenosti zainteresované veřejnosti s přehledností a informační dostatečností hlavního nástroje poskytování informací prostřednictvím webových stránek strukturalni-fondy.cz a pro SC 1 PO 2 vhodný MI výsledku zaměřený na zrychlení klíčových procesů podporovaných JMS na úrovni orgánů implementační struktury ESIF. Upravit či alespoň lépe zdůvodnit stávající cílovou hodnotu u MI <i>Elektronizace procesů</i>. U těch MI, jejichž cílové hodnoty jsou sbírány pomocí dotazníků, doporučujeme ještě zvážit finální znění dotazníků využívaných za tímto účelem tak, aby kladené</p>

		otázky byly skutečně dostatečně relevantním podkladem pro požadovanou kvantifikaci.
<i>EQ 7 Do jaké míry lze považovat milníky OPTP 2014+ za vhodně a dostatečně nastavené?</i>	Uvedená otázka není ve vazbě na platné znění obecného nařízení EK č. 1303/2013 relevantní. OPTP 2014+ není povinno stanovovat výkonnostní rámec operačního programu.	S ohledem na výše uvedené skutečnosti není stanovení dílčího doporučení relevantní.
<i>Nastavení horizontálních témat, rovných příležitostí, regionální dimenze a integrovaných přístupů, pokud to bude relevantní</i>		
<i>EQ 8 Do jaké míry lze považovat za dostatečné nastavení horizontálních témat pro OPTP 2014+?</i>	Uvedená otázka není ve vazbě na platné znění obecného nařízení EK č. 1303/2013 relevantní. V případě OPTP 2014+ není nutno popisovat v připravovaném programu jednotlivé horizontální principy – udržitelný rozvoj, rovné příležitosti a ochrana před diskriminací, rovnost mužů a žen.	S ohledem na výše uvedené skutečnosti není stanovení dílčího doporučení relevantní.
<i>Nastavení přiměřenosti administrativní kapacity a zapojení partnerů</i>		
<i>EQ 9 Do jaké míry lze považovat stávající, resp. plánované administrativní kapacity určené na řízení a implementaci OPTP 2014+ za dostatečné?</i>	Na základě proběhlých evaluací současného OPTP bylo možno v průběhu zpracování této evaluace konstatovat, že administrativní kapacita ŘO OPTP i příjemců byla opakovaně hodnocena jako nedostatečná. Zvláště rizikovým, co se týká administrativních kapacit, může v současnosti v tomto ohledu být zejména období dokončování současného programu, protože se bude krýt již s realizací OPTP 2014 - 2020. Dalším rizikem může být nedostatečně včasné posílení kapacit ŘO OPTP určených přímo pro zajištění řízení a implementace OPTP 2014 - 2020, a to zejména s ohledem na plánovanou změnu implementační struktury tohoto programu, kdy pro programové období 2014 - 2020 se již pro tento program nepočítá s delegací výkonu	Zaměřit se při plánování personálních kapacit nutných k zajištění hladké realizace OPTP nejen na potřeby ŘO, ale i jednotlivých příjemců, a to zejména příjemců, kteří tvoří součást organizační struktury MMR ČR.

	<p>části činnosti ŘO na ZS. V době zpracování této finální verze Závěrečné zprávy však již ŘO zpracoval detailní analýzu administrativní kapacity, která na výše uvedená rizika reaguje. Dále je také nutno zdůraznit, že administrativní kapacita není určena jen počtem zaměstnanců, ale také mírou jejich zapracování a mírou optimalizace jimi zajišťovaných procesů. V tomto kontextu je nutno uvést, že v rámci příprav OPTP 2014+ uvažuje ŘO také o další optimalizaci procesů i o zavedení kompetenčního modelu pro své jednotlivé pracovníky, což jsou opatření vedoucí jednoznačně k dalšímu posílení administrativních kapacit ŘO. Pokud jde o navrhované postupy pro monitorování a shromažďování údajů nezbytných např. pro hodnocení, je této oblasti také věnována dostatečná pozornost a vzhledem k zavedení JMS financovaného z PO 2 OPTP 2014 – 2020 lze považovat učiněné navrhované postupy za dostatečné.</p>	
<p><i>EQ 10 Do jaké míry lze považovat za dostatečné zapojení partnerů do přípravy OPTP 2014+?</i></p>	<p>Na základě partnerského principu byl ustaven Řídicí výbor OPTP 2014 – 2020, jehož členové zastupují instituce uvedené v jeho statutu. Lze uvést, že spektrum zapojených institucí do Řídicího výboru OPTP 2014 – 2020 je rozsáhlé a odpovídající charakteru programu. Velký důraz kladený ŘO OPTP na uplatnění partnerského principu vedl také k výrazné snaze o snížení administrativní zátěže příjemců, přičemž mezi hlavní nástroje snižování</p>	<p>V této fázi hodnocení již nemáme k oblasti zapojení partnerů do přípravy OPTP 2014 – 2020 žádná doporučení.</p>

	administrativní zátěže příjemců patří i v případě tohoto programu zejména jednotné metodické prostředí a jednotný monitorovací systém pro programové období 2014 – 2020.	
Celková vnitřní soudržnost navrhovaného OPTP 2014+ a její návaznost na ostatní příslušné nástroje (doplňkovost, synergie, atp.)		
<i>EQ 11 Do jaké míry lze hodnotit jako dostatečnou celkovou vnitřní soudržnost navrhovaného OPTP 2014+ a její návaznost na ostatní příslušné nástroje (tj. její doplňkovost, synergie, atp.)?</i>	Sedmnáctou verzí OPTP 2014 – 2020 již je možno hodnotit jako plně koherentní a vhodně provázanou s ostatními připravovanými nástroji z hlediska doplňkovosti a vzájemných synergií. Pokud jde o komplementární či synergické vazby k jiným nástrojům, lze je identifikovat ve vztahu k OPTP 2014+ u všech ostatních nově připravovaných programů zejména v oblastech: financování mzdových výdajů administrativní kapacity, systém vzdělávání administrativní kapacity, zajištění absorpční kapacity, jednotný monitorovací systém 2014+ a publicita určená široké veřejnosti. V těchto oblastech jsou v návrhu programu vymezeny činnosti, které budou financovány z OPTP 2014+ a které z jednotlivých operačních programů. Z hlediska věcného nastavení je efektivní nastavení rozhraní mezi OPTP 2014+ a ostatními operačními programy zcela zásadní, přičemž stávající nastavení tohoto rozhraní je již možno považovat za plně dostatečné.	Doporučujeme při dalším rozvoji JMS velmi důsledně zohledňovat požadavky uživatelů JMS z řad ŘO jednotlivých programů připravovaných pro programové období 2014 – 2020.
<i>EQ 12 Jak lze hodnotit celkový proces přípravy OPTP 2014+, a to nejen v rámci spolupráce s ex-</i>	Proces přípravy OPTP 2014+ byl ovlivněn celkovým průběhem procesů při přípravě DoP a posunem harmonogramu oproti původnímu plánu ve vazbě na přípravu legislativy EK a návazně i ČR pro	V této fázi hodnocení již nemáme k této oblasti další doporučení.

<p><i>ante hodnotitelem, ale i s dalšími relevantními partnery a subjekty?</i></p>	<p>programové období 2014 – 2020. Spolupráce a komunikace s ex-ante hodnotitelem probíhá průběžně a lze ji hodnotit jako standardní. Spolupráce s relevantními partnery a subjekty probíhá v souladu s požadavky stanovenými pro přípravu jednotlivých operačních programů umožňujících čerpání prostředků z ESIF v ČR v průběhu programového období 2014+ danými legislativou EK, ČR a rovněž v souladu se Statutem Řídícího výboru OPTP 2014 – 2020.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--