



Manažerské shrnutí

Hodnocení účinnosti systému řízení OPTP a Analýza správnosti nastavení monitorovacích indikátorů v OPTP

Část 1: Hodnocení účinnosti systému řízení OPTP



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Evaluace „Hodnocení účinnosti systému řízení OPTP a Analýza správnosti nastavení monitorovacích indikátorů v OPTP - Část 1: Hodnocení účinnosti systému řízení OPTP“ byla realizována společností eNovation, s.r.o. v termínu od září 2013 do prosince 2013 a to včetně doby pro zapracování připomínek. Cílem této evaluace bylo vyhodnocení účinnosti systému řízení Operačního programu Technická pomoc za účelem zefektivnění řízení programu, zvýšení kvality čerpání prostředků z fondu EU a pro potřeby tvorby strategických a jiných zpráv o programu.

Evaluace tedy byla zaměřena především na vyhodnocení dosaženého pokroku v rámci procesu implementace OPTP (Operační program Technická pomoc) se zaměřením na dosažený kvalitativní i kvantitativní pokrok v rámci procesu, hodnocení a analýzu role řídicího orgánu a monitorovacího výboru OPTP v rámci procesu implementace, vyhodnocení systému vypisování výzev pro předkládání projektů s ohledem na vhodnost použitého systému kontinuálních výzev, analýzu a vyhodnocení problémů při realizaci projektů ze strany příjemců a vyhodnocení systému analýzy rizik, zhodnocení vztahu řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu s ohledem na vhodnost a nutnost zastoupení zprostředkujícího subjektu v rámci implementační struktury a na mezinárodní komparaci systému řízení obdobných operačních programů technické pomoci v Maďarsku, Polsku a na Slovensku.

K dosažení stanovených cílů použil evaluátor kombinaci několika hlavních evaluačních metod, z nichž je potřeba zmínit především analýzu dat a dokumentů, komparativní analýzu, výsledkově orientovanou analýzu procesu řízení, dotazníkové šetření a strukturované rozhovory (resp. evaluační návštěvy) se zástupci implementační struktury. Datová základna byla tvořena především daty poskytnutými zadavatelem z IS MONIT7+ a dále veřejně dostupnými datovými zdroji. V průběhu realizace projektu byl zpracovatel v kontaktu se zadavatelem a konzultoval s ním výstupy evaluace.

2

Hlavní zjištění a závěry evaluační zprávy

Dosažený pokrok v rámci procesu implementace

Fáze získávání a schvalování projektu a certifikační fáze v rámci systému řízení funguje dobře až velmi dobře. Zásadní identifikovaný problém systému řízení OPTP je z hlediska dosahování finančního pokroku v realizační fázi, kdy zjevně dochází k výraznému zpomalování realizace projektů. Na základě výrazného zpomalení čerpání prostředků dojde v roce 2013 k nesplnění pravidla n+2 a propadnutí významného finančního objemu prostředků ve výši téměř celé roční alokace. Ve vztahu k plnění pravidla n+2 v letech 2014 a 2015 je situace mírně pozitivnější, neboť se prostřednictvím realokací podařilo snížit riziko významných ztrát. Dosažená úroveň věcného pokroku v porovnání se stavem programového období je velmi

dobrá. Plnění indikátorů dosahuje v porovnání s finančním plněním nadprůměrných hodnot. Vzhledem k obrovskému rozdílu mezi věcným a finančním plněním programu lze identifikovat nadměrné vybavení OPTP finančními prostředky ve vztahu k definovaným cílům programu.

Role řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu v rámci procesu implementace

Role ŘO OPTP je s ohledem na kvalitu řízení OP podle evaluačního týmu účelná a účinná. Z hlediska funkcí a funkčního vymezení ŘO je jeho role zcela dostatečná a přispívá k účinnosti a účelnosti. Obdobně lze hodnotit i rovinu kvalitativní, resp. kompetenční. Problematická je pouze otázka zajištění administrativní kapacity tak, aby mohla funkce ŘO OPTP vykonávat nejen účelně, ale zejména účinně. Problematické nadále zůstává zajištění účinnosti opatření ŘO OPTP ve vztahu k identifikovaným problematickým oblastem, kde identifikované problémy přetrvávají a nedochází k výraznému zlepšení stavu (zejména vlivem vnějších a přímo neovlivnitelných skutečností).

Doporučení: 1) v rámci současného období neprovádět významné změny v rozdělení kompetencí mezi ŘO a ZS. Relevantní je pouze postupné utlumování činnosti CRR směrem ke konci programového období v případě, že v rámci nového období 2014 – 2020 nebude ZS součástí implementační struktury.

2) zrušit zprostředkující subjekt v rámci systému řízení nového OPTP a převést jeho kompetence zpět na řídicí orgán.

3

Role Monitorovacího výboru v rámci procesu implementace

Vlastní vymezení role MV je účelné a účinné, nicméně kvalita rozhodovacího procesu v rámci MV není zcela uspokojivá a nepřispívá k účinnému řízení OPTP. Za problematické lze považovat v nikoliv zanedbatelné míře vybavení členů MV OPTP kompetencemi a motivací k výkonu funkce člena MV OPTP a s tím spojené ne zcela kompetentní a věcné zasahování do činnosti OPTP v podobě špatně cílených či obtížně realizovatelných návrhů a opatření. Problém lze identifikovat s ohledem na nedostatečné zastoupení hlavních aktérů v rámci MV a jeho rozhodovacích pravomocí.

Doporučení: 3) zlepšit vazby mezi hlavními aktéry (s ohledem na motivaci) a složením OPTP a zároveň vymežit kvalitativní a kompetenční podmínky členství v rámci MV (s ohledem na zvýšení kvality členů MV OPTP) tak, aby byla zajištěna nejen současná úroveň vymezení pravomocí, ale došlo zejména ke zlepšení jejich výkonu.

4) přistoupit k revizi složení MV zejména s ohledem na zařazení odborů MMR, které se v průběhu implementace staly příjemci, mezi členy MV s hlasem rozhodujícím (doposud většinou členství s hlasem poradním). Tímto krokem by tak mohlo dojít ke zvýšení motivace hlavních aktérů podílet se na činnosti MV a zvýšit tak kvalitu jeho jednání a zejména výstupů.

Systém vypisování výzev v rámci OPTP

Systém kontinuální výzvy je z hlediska specifických vlastností programu definovaných omezeným počtem žadatelů a malým počtem projektů efektivní. Ačkoliv klade zvýšené nároky na roli ŘO při řízení programu, na druhé straně však umožňuje flexibilnější využití administrativní kapacity a menší administrativní nároky. Tento systém je výhodnější i pro příjemce.

Doporučení: 5) zachovat současný systém vypisování kontinuálních výzev i v následujícím programovém období

Problémy příjemců při realizaci projektů

Hlavní problémy na straně příjemců, na které by se měl ŘO OPTP zaměřit, lze identifikovat v oblastech realizace veřejných zakázek (podpora příjemcům) a problémů při monitorování projektů a proplácení prostředků (zejména otázka administrativní kapacity a administrativních požadavků na příjemce ve spojení s nestabilní metodikou a administrativní kapacitou na straně ŘO a ZS).

Doporučení: 6) další zlepšení podpory a kontroly procesu zadávání veřejných zakázek prostřednictvím poskytování podpory před zahájením, v průběhu i po ukončení realizace výběrového řízení (např. stanovení pevných termínů pro dokončení výběrového řízení příjemcem po podpisu právního aktu).

7) posílit administrativní kapacity zajišťujících podporu a kontrolu VZ včetně spolupráce s OPVZK MMR jako tvůrce zákona, případně zajištění těchto aktivit prostřednictvím externího subjektu

8) posílit a stabilizovat administrativní kapacity – zvýšení počtu pracovníků ŘO na zajištění jednotlivých činností s přihlédnutím ke zvýšení zastupitelnosti a stability obsazení jednotlivých pozic (zachování zkušeností získaných v rámci implementace OPTP)

9) zvýšit objem dokladů předkládaných elektronickou formou a provést revizi administrativních postupů a přehodnotit nutnost a složitost předkládaných dokladů.

10) zvýšit stabilitu metodických pokynů a pravidel – zejména při tvorbě nové příručky a nastavení procesů monitorování s cílem minimalizovat budoucí změny, provádění změn po formální stránce vždy promítat do příslušné dokumentace (tj. příručky) a změny postupů a požadavků provádět v pravidelných intervalech (např. pouze jednou ročně vždy ke stejnému datu).