



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Praha – pól růstu ČR



AD HOC EVALUACE ABSORPČNÍ KAPACITY OPERAČNÍHO PROGRAMU PRAHA – PÓL RŮSTU ČR

Závěrečná zpráva

Finální verze

Datum: 14. 9. 2016

Zpracovala společnost

EVASCO s.r.o.



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Praha – pól růstu ČR



Zadavatel

Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy
Odbor evropských fondů
Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1
IČ/DIČ: 00064581

Osoba oprávněná jednat jménem zadavatele: PhDr. Jan Hauser, ředitel Odboru evropských fondů

Zpracovatel

EVASCO s.r.o.

Otická 369/2, 149 00 Praha 11 – Háje

IČ: 27190790

Spisová značka v obchodním rejstříku: Městský soud v Praze, oddíl C, vložka 103205

Osoba oprávněná jednat jménem zpracovatele: PhDr. Marie Kaufmann

Tel./fax: +420 603 227 066

E-mail: marie.kaufmann@evasco.cz

Zakázka byla provedena týmem expertů společnosti EVASCO s.r.o. ve složení: PhDr. Marie Kaufmann, Mgr. Jiří Remr, Ph.D., MBA, Mgr. Michal Musil, Ing. Emil Machálek a Ing. Ondřej Patka.



1. Manažerské shrnutí / Executive Summary

Předmětem ad hoc evaluace je analýza absorpční kapacity Operačního programu Praha – pól růstu ČR (OP PPR), zjištění příčin nevyčerpané alokace vyhlášených výzev v rámci prioritních os 3 a 4 pro dané specifické cíle 3.2, 4.1 a 4.3 a identifikace projektových záměrů u specifických cílů 4.1 a 4.3. Analýza absorpční kapacity je jedním z opatření zesíleného řízení rizik OP PPR stanovených k 1. únoru 2016.¹

Evaluace byla provedena na základě analýzy dokumentů a údajů z jednotlivých výzev OP PPR, polostrukturovaných rozhovorů s oprávněnými žadateli a odborníky. Pro analýzu výzev vybraných specifických cílů 3.2, 4.1 a 4.3 bylo realizováno dotazníkové šetření mezi oprávněnými žadateli. Zjištění z výzkumných šetření byla zhodnocena externími experty a odborníky na jednotlivé osy v rámci expertního panelu. V průběhu postupu prací na evaluaci absorpční kapacity probíhala konzultace postupu prací a průběžných výsledků se zadavatelem včetně připomínkování připravovaných výstupů. Hlavními výstupy jsou Plán výzkumných prací, Návrh závěrečné zprávy, Závěrečná zpráva a prezentace zjištění a doporučení členům Plánovací komise pro implementaci OP PPR dne 20. 7. 2016. Evaluace byla realizována v době od 18. 5. 2016 do 21. 7. 2016 s následným připomínkovým řízením. Realizace evaluace absorpční kapacity byla provedena týmem expertů společnosti EVASCO s.r.o.

Zmapování aktuálního stavu absorpční kapacity v jednotlivých prioritních osách

Existující deficit čerpání v rámci otevřených výzev OP PPR je do značné míry způsoben celkovým zpožděním schválení programu a zahájení jeho implementace. Vzniklé zpoždění přitom není nijak zohledněno, pokud jde o nastavení milníků programu. Analýza bariér absorpční kapacity v jednotlivých prioritních osách přinesla tato zjištění:

- V prioritní ose 1 „*Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací*“ je jednou z hlavních bariér absorpce alokovaných prostředků účast institucí místní samosprávy ve specifickém cíli 1.1. Instituce místní samosprávy nejsou pro aktivní a progresivní účast v programu dostatečně připraveny (např. v oblastech vytváření inovační kultury v institucích a ve formulování inovačních potřeb). Z uskutečněných rozhovorů dále vyplynulo, že potenciální žadatelé z řad výzkumných organizací nemají o konkrétních inovačních potřebách veřejných institucí včasné a dostatečné informace. Hlavním předpokladem pro úspěšné naplnění finančních a věcných milníků prioritní osy 1 je dosažení zjednodušeného postupu v administraci tzv. inovačních voucherů. Milníků v roce 2018 bude dosaženo pouze za předpokladu efektivní přípravy a dodržení aktuálně naplánovaného harmonogramu přípravy projektů v relevantních výzvách č. 9 a č. 11.
- V prioritní ose 2 „*Udržitelná mobilita a energetické úspory*“ značně zvyšuje obtížnost projektové přípravy zaměření podpory na technologicky pokročilá opatření (inteligentní budovy), což v kombinaci s vysokou administrativní zátěží spojenou s přípravou a vedením projektu oslabuje

¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Národní orgán pro řízení a koordinaci Dohody o partnerství (MMR-NOK), zařadilo OP PPR v rámci kategorizace operačních programů do kategorie vysoce rizikových programů, a to k 1. únoru 2016, na základě hodnocení rizikovosti za rok 2015 (informace jsou součástí Výroční zprávy o implementaci Dohody o partnerství). K hlavním argumentům patří nenaplnění věcných a finančních milníků v roce 2018, nedostatečná absorpční kapacita u prioritní osy 4, nízký objem v plánovaných výzvách do konce roku 2016 a nestabilní administrativní kapacita. Další hodnocení rizikovosti právě probíhá s využitím dat k 30. 6. 2016.



motivaci žadatelů – zejména tam, kde je možné realizovat projekty bez technologicky pokročilých opatření za prostředky z běžného rozpočtu. Dosažení finančních i věcných milníků prioritní osy 2 v současné době závisí na akceleraci procesů přípravy projektů pro stávající výzvy. Rozhodujícím faktorem úspěchu jsou zejména opatření na straně žadatelů vedoucí k systematické přípravě projektů. Naplnění věcného milníku počtu nových parkovacích míst P+R je dle provedeného šetření problematické, zejména vzhledem k nejistotě realizace velkých objektů P+R.

- V prioritní ose 3 „Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě“ patří k hlavním bariérám absorpce nevhodné načasování uskutečněných výzev a neúměrná administrativní náročnost u infrastrukturních projektů sociálního podnikání vzhledem k poměrně menším rozpočtům obvykle ESF projektů. Bariérou absorpce je i riziko s následným financováním provozu sociální infrastruktury pro organizace, které nejsou zahrnuty do krajské sítě sociálních služeb. Finanční a věcné milníky pro cíle ERDF v prioritní ose 3 bude možné dosáhnout za předpokladu rozšíření zaměření nové výzvy specifického cíle 3.2 (č. 25) na podporu vzniku a rozvoje stávajících sociálních podniků a chráněných pracovišť. Dalším předpokladem naplnění finančního milníku pro ERDF je aktivizace Odboru zdravotnictví, sociální péče a prevence MHMP včetně zapojení zodpovědných politiků, příspěvkových organizací a městských částí Prahy do žádoucí přípravy projektů.
- V prioritní ose 4 „Vzdělání a vzdělanost a podpora zaměstnanosti“ je hlavní bariérou pro školská zařízení vysoká administrativní náročnost na přípravu a realizaci projektu, což platí jak pro výzvy ESF, tak ERDF. Druhou významnou bariérou je pro potenciální žadatele riziko vrácení dotace na základě zjištění provedených kontrol, jak tomu v mnoha případech v minulém programovém období bylo. Bariérou pro předložení projektů do investiční výzvy vyhlášené na konci roku 2015 byla krátká doba na přípravu žádosti o podporu, náročnost zpracování projektové dokumentace a celkově špatné načasování výzvy. Problémem je taktéž nevyjasněnost v definici rozšíření kapacit škol a reálná potřeba výstavby nových budov. Předpokladem naplnění finančních a věcných milníků ERDF jsou úspěšně implementované výzvy ERDF č. 1 a č. 23, zaměřené na navýšení kapacit základního vzdělávání za účelem sociální inkluze.

Posouzení efektivnosti systému implementace

Absorpce alokovaných prostředků OP PPR bude dostatečná za předpokladu, že ŘO zefektivní systém implementace programu a soustředí se na několik klíčových oblastí, které budou zahrnovat zejména adresné poskytování informací o připravovaných a vyhlášených výzvách, metodickou podporu žadatelů, odstranění administrativních bariér, dodržování harmonogramu a lhůt, maximální zajištění funkčnosti MS2014+ a pokrok v přípravě projektů v kompetenci odborů MHMP a příspěvkových organizací MHMP. Nezbytným předpokladem dostatečné absorpční kapacity programu je zpřehlednění, zredukování a zefektivnění organizační struktury pro podporu přípravy projektů na MHMP.

Identifikované bariéry implementace programu

Napříč prioritními osami byly identifikovány nedostatky v oblasti informování žadatelů a obecné komunikaci výzev. Slabinou komunikace je zejména skutečnost, že ŘO neoslovuje potenciální žadatele adresně v rámci fáze přípravy výzev (avízo) a jejich vyhlášení. Velkým problémem průřezového charakteru je stále se zvětšující administrativní zátěž pro všechny zúčastněné strany, tedy pro příjemce, ale i pro administrátory programu. Při tvorbě výzev je účelné detailně prodiskutovat návrh výzvy s odborníky na danou oblast v rámci pracovního týmu. Tento přístup prostřednictvím pracovních nebo



expertních týmů není v současnosti uplatňován plošně ve všech prioritních osách. Texty výzev jsou z pohledu žadatelů celkově obtížně srozumitelné (např. již název investiční priority místo stručného a výstižného názvu výzvy). Významnou bariérou účasti potenciálních žadatelů ve výzvách je všeobecná náročnost pravidel pro čerpání (obsáhlost a složitost pravidel pro žadatele a příjemce). V důsledku toho je administrativní náročnost přípravy žádostí o podporu vysoká. Přípravu žádostí o podporu komplikuje i problémová funkčnost informačního systému MS2014+, jak pro žadatele, tak pro administrátory výzev.

Celkové zhodnocení

Operační program Praha – pól růstu ČR odpovídá potřebám hlavního města Prahy a jeho naplněním dojde k zavedení významných inovativních postupů, zejména v prioritních osách 1 a 2. K dosažení očekávané absorpce finančních prostředků je nicméně nutné ambiciózní cíle programu podpořit zvýšenou aktivitou ve vztahu k potenciálním žadatelům programu a změnami v zaměření výzev u specifických cílů 1.2 (provoz parků a inkubátorů), 3.2 (investice do již existujících sociálních podniků) a 4.1 (zařízení a vybavení škol), které zvýší zájem potenciálních žadatelů o účast v programu. V případě, že k termínu únor 2017 nebudou dostatečně naplněny výzvy v prioritních osách 1 a 2 (inovační vouchery, projekty inteligentních budov a projekty P+R), nebude možné dosáhnout očekávaných cílů programu v roce 2018. Výsledkem zhodnocení stavu připravenosti identifikovaných projektových záměrů ve specifickém cíli 4.1 je optimistická predikce dostatečné absorpce alokovaných prostředků prioritní osy 4 v připravovaných výzvách a následně tak v dosažení milníků.

Doporučení relevantní pro všechny prioritní osy

Doporučení 1: Stabilizovat systém implementace OP PPR; systematicky nastavit vztahy, kompetence a zodpovědnosti mezi Řídicím orgánem OP PPR, odborem školství a mládeže, odborem zdravotnictví, sociální péče a prevence, oddělením projektování a ITI a dalšími složkami MHMP, které mají v gesci přípravu nebo implementaci evropských projektů; zpřehlednit, zredukovat a zefektivnit organizační strukturu pro podporu přípravy projektů na MHMP a v maximálně možné míře ponechat koordinační roli odboru FON, který tvoří organizační a znalostní jádro absorpční kapacity programu. *Doporučení je určeno Radě hlavního města Prahy.*

Doporučení 2: Ve struktuře Odboru evropských fondů MHMP zřídit nové oddělení podpory programu, které bude zabezpečovat činnosti směřující ke zvýšení absorpční kapacity programu, kam patří zejména aktivní vyhledávání nových příjemců finanční podpory, posílení efektivního čerpání, cílené oslovování potenciálních žadatelů, sociální marketing a osvětové aktivity zaměřené na rozvoj znalostního povědomí o vybraných tématech OP PPR. Oddělení podpory programu koncipovat jako centrální komunikační místo MHMP pro problematiku evropských fondů, které bude zabezpečovat komplexní znalostní a informační management v této oblasti. Za účelem zefektivnění řízení Odboru evropských fondů přesunout do nově zřízeného oddělení pracovní pozice v oblasti publicity a komunikace. *Doporučení je určeno Radě hlavního města Prahy a Odboru evropských fondů MHMP*

Doporučení 3: V maximálně možné míře zjednodušit, zpřehlednit a vyjasnit pravidla pro přípravu projektových žádostí a realizaci projektů: zjednodušit systém požadované projektové dokumentace pro projekty ERDF, srozumitelně formulovat texty výzev, průběžně upřesňovat požadavky ve výzvách a zjednodušit metodiku pro studie proveditelnosti a CBA. Při tvorbě výzev detailně prodiskutovat návrh



výzvy s odborníky na danou oblast v rámci pracovního týmu složeného s ohledem na aktivity jednotlivých specifických cílů OP PPR a jejich tematickému zacílení. Účelem je projednání odborných otázek a dosažení odborného a zacíleného nastavení jednotlivých výzev včetně parametrů výzvy, podporovaných aktivit, způsobilých výdajů apod. *Doporučení je určeno Odboru evropských fondů MHMP.*

Doporučení 4: Aktivně a adresně komunikovat s potenciálními žadateli, zvláště v době přípravy a vyhlášení výzev; posílit informační hodnotu dílčích komunikačních nástrojů a oslovovat potenciální žadatele se srozumitelnými nabídkami nových výzev (např. ve formě avíza výzev a souhrnů výzev). *Doporučení je určeno Odboru evropských fondů MHMP.*

Doporučení 5: Zvýšit povědomí a znalosti potenciálních žadatelů a dalších zainteresovaných aktérů o tematickém zaměření výzev. *Doporučení je určeno Odboru evropských fondů MHMP.*

Doporučení 6: Zajistit funkčnost informačního systému MS2014+ a adekvátní uživatelsky přátelskou podporu při řešení aktuálních problémů žadatelů, externích hodnotitelů a zvláště zaměstnanců řídicího orgánu. *Doporučení je určeno MMR-NOK.*

Doporučení 7: Posílit odborné zázemí ŘO a vyhodnocovat odborné vzdělávací potřeby programových a projektových manažerů. *Doporučení je určeno Odboru evropských fondů MHMP.*

Doporučení relevantní pro jednotlivé prioritní osy/specifické cíle jsou dále uvedeny v kapitole 9 Doporučení.