

Evaluace platformem pro přípravu výzev

Manažerské shrnutí

Cíl a předmět evaluace

Tato evaluace je **zacílena na mapování způsobů realizace platformem pro přípravu výzev ESI fondů v ČR v období 2014-2020. Hodnotí jejich reálné fungování a identifikuje slabá a silná místa v naplňování partnerského principu.**

Platformou pro přípravu výzev se pro účely této evaluace rozumí jakákoli pracovní či odborná skupina, na které se s partnery projednává a plánuje výzva. Tyto platformy jsou v gesci řídicích orgánů a mají různou podobu a různé názvy, např. plánovací komise, pracovní týmy, programová partnerství, pracovní skupiny pod monitorovacím výborem apod. Platformy pro přípravu výzev jsou z metodického pohledu v období 2014-20 novým prvkem implementace (v minulém období nebyly povinné); jejich základní kontury vychází obecně z principu partnerství při implementaci ESI fondů; v praktické rovině jsou pak ukotveny v metodických pokynech jako součást Jednotného metodického prostředí.

Tato evaluace je prvním zhodnocením tohoto nástroje implementujícího princip partnerství. Cílem je přinést informace, které budou řídicí orgány (ŘO) i MMR-NOK moci použít pro další rozvoj naplňování principu partnerství. Hlavní evaluační otázka je: **Do jaké míry je naplňován partnerský princip na platformách pro přípravu výzev?**

Tato evaluace se zaměřuje na zjištění předpokladů pro optimální naplňování principu partnerství na platformách pro přípravu výzev a na identifikaci potenciálních bariér v uplatňování tohoto principu. Cílem není provést detailní analýzu fungujících a nefungujících prvků každého operačního programu (OP), ale spíše se rámcově podívat na různé účely a přístupy k platformám pro přípravu výzev.

Evaluace platformem pro přípravu výzev vznikla z podnětu vedení MMR-NOK, věcně však navazuje na Evaluační plán Dohody o partnerství jako součást evaluace Hodnocení plnění cílů Koncepce jednotného metodického prostředí (JMP). Hodnotí platformy pro přípravu výzev jako jeden z nástrojů Koncepce JMP. Evaluaci realizovala interně Evaluační jednotka MMR-NOK v období od června do prosince 2016.

Metodologie

Evaluace byla realizována s využitím kombinace kvalitativních a kvantitativních metod. Pro získání dat a podkladů byly využity konkrétně tyto metody:

- desk research podkladových materiálů (zápisy jednání, metodické dokumenty, dokumenty EK apod.);
- rozhovory a fokusní skupina se zástupci MMR-NOK;
- hloubkové polostrukturované rozhovory se zástupci ŘO;
- fokusní skupiny s partnery;
- dotazníkové šetření na partnery i ŘO.

Hlavní závěry

Partnerská spolupráce se zlepšila oproti minulému období i díky platformám pro přípravu výzev.

Partneři i ŘO se spíše kloní k tomu, že princip partnerství se daří naplňovat lépe než v minulém období. Nejen že se zlepšila spolupráce mezi ŘO a partnery, ale příprava výzev je nyní pro partnery transparentnější než v minulém období.

Zdá se, že zlepšení spolupráce oproti minulému období vnímají pozitivněji řídicí orgány než partneři. Zlepšení spolupráce se projevuje nejen větším zapojením partnerů do přípravy výzev, ale zejména větší transparentností těchto jednání. Zatímco za ŘO se s tímto ztotožňuje cca 65 % respondentů, mezi partnery s tímto souhlasí 45 % respondentů. Pozitivnější jsou partneři, kteří mají více než 5 let praxe v ESIF. Partneři s dlouhou praxí v ESIF také výrazněji souhlasí, že spolupráce je lepší právě díky platformám pro přípravu výzev.

Platformy přispívají k lepšímu nastavení výzev a je možné na nich otevřeně diskutovat. Partneři mohou ovlivnit finální podobu výzvy.

Partneři i ŘO se domnívají, že platformy přispívají k lepšímu nastavení výzev. Partneři také souhlasí, že je na platformách možné otevřeně diskutovat, dokonce mohou ovlivnit finální podobu výzvy. Partneři ani ŘO nesouhlasí s tvrzením, že by platformy byly pouze formální záležitostí.

Pro přípravu výzvy využívají ŘO kromě platformy zřízených z povinnosti JMP i další platformy nebo bilaterální jednání.

ŘO přípravu výzev s partnery komunikují pomocí několika kanálů. Jednak využívají platformy pro přípravu výzev tak, jak jsou definované v JMP. Využívají však i další, většinou méně formální a menší, pracovní skupiny nebo ad hoc bilaterální jednání.

Z evaluace vyplývá, že všechny ŘO s partnery nějakým způsobem komunikují – ať již na platformách ustanovených dle JMP, nebo dalších platformách či pracovních skupinách nebo bilaterálních jednáních.

Platformy se liší podle účelu, který mají naplňovat. Větší platformy zajistí transparentnost a snižují riziko skrytého ovlivňování ŘO. Efektivnější pro věcnou přípravu výzvy jsou naopak malé skupiny.

Různé ŘO mají odlišné potřeby a specifika. Zatímco pro jeden OP může být v komunikaci s partnery klíčové získávání informací z terénu, pro druhý to může být zajištění transparentnosti připomínkového řízení v rámci přípravy výzev. Tyto různé potřeby mohou naplnit různé podoby platform, které byly zřízeny s odlišným účelem.

Platformy je pak možné také rozdělovat dle počtu členů, a to na malé a velké platformy. Malé platformy jsou typické tím, že je zde větší prostor pro diskusi, je zde přátelštější atmosféra a jsou většinou méně formální. Proto jsou často ustanoveny tam, kde ŘO potřebuje více komunikovat s experty a získávat informace z terénu. Naopak velké platformy zajišťují transparentnost při přípravě výzvy, neboť umožňují, aby se k výzvě vyjádřil velký počet partnerů. Oba typy platform s sebou nesou výhody a nevýhody. Malé platformy bývají kvůli omezenému členství vnímány jako méně transparentní, velké zase často neumožňují odbornou a hlubokou diskusi.

Partneři i ŘO považují za důležité jak menší platformy, kde jsou zastoupení pouze odborníci, tak i ty větší, které zahrnují velké množství aktérů. Zároveň ŘO i partneři přikládají větší význam právě menším platformám.

Členy platformy pro přípravu výzev jsou z více jak poloviny zástupci státní správy. Partneři i ŘO se shodují, že ŘO má mít rozhodující slovo.

Partneři často zmiňovali v rámci fokusních skupin jako problematické ty platformy, které mají nadpoloviční zastoupení zástupců státní správy. Z pohledu partnerů většinové zastoupení státní správy

umožňuje řídicímu orgánu odsouhlasit cokoli, co bude chtít, bez ohledu na to, zda s tím externí partneři souhlasí, či nikoli. Tak to partneři vnímají i v případě, že tato většina státní správy zahrnuje i zástupce mimo implementační strukturu. Na druhou stranu z dotazníkového šetření vyplynulo, že partneři si uvědomují, že ŘO je ten, kdo má mít rozhodující slovo na platformách, protože je plně zodpovědný za implementaci programu. Jedna z interpretací může být, že partneři chápou, že ŘO si některé věci rozhoduje sám, ale rádi by, aby rozhodnutí platformou odráželo názory a zkušenosti externích partnerů.

Doporučení vzešlá z evaluace

Doporučení pro NOK

- Umožnit ŘO ponechat si platformy „mimo JMP“ jako nástroj pro získávání informací z terénu. ŘO v těchto aktivitách podpořit. Do budoucna nezvyšovat regulaci ani platformou dle JMP, spíše doporučovat principy, které jsou vhodné pro fungování platformou.
- Ponechat povinnost „platformou dle JMP“ v metodických pokynech. Tyto platformy zajišťují, že partneři mohou své připomínky vznášet na relevantním fóru, čímž se podporuje transparentnější proces přípravy výzvy. Nicméně doporučujeme do budoucna nezvyšovat jejich regulaci v rámci JMP.
- Dále doporučujeme zvážit pro přípravu dalšího období 2021+, zda by tento proces (platformy pro přípravu výzev) v některých případech nemohl být nahrazen jiným formátem, který by zajistil transparentnost a přístup relevantních partnerů k návrhu výzvy, ale zároveň omezil administrativní zátěž z toho vyplývající jak pro ŘO, tak partnery. Inspiraci je možné si např. vzít od kolegů z Maďarska, kde probíhá online připomínkování návrhu výzvy. Návrh výzvy je uveřejněn na webu ŘO a veřejnost má tak možnost se k výzvě vyjádřit. Je patrné, kdo vnesl jakou připomínku a jak byla připomínka vypořádána. Tím by nebylo nutné ustanovovat platformy, partneři by se k výzvě mohli vyjádřit online. Nicméně je nutné tento nástroj před jeho zavedením vyhodnotit či zjistit více informací o tom, jak se jeho využívání osvědčilo v jiné zemi.
- Zvážit ještě pro toto programové období financování nákladů partnerů v souvislosti s posilováním partnerského principu.
- Doporučujeme při přípravě dalšího období 2021+ vycházet z toho, že v prostředí ESIF již existují mnohé fungující spolupráce mezi ŘO a partnery; nástroje vycházející z MP pak na těchto principech stavět. Tomu by měla napomoci průběžná identifikace a šíření dobré praxe mezi ŘO a průběžné sbírání zpětné vazby o fungování metodických nástrojů spojených s principem partnerství, jak od ŘO, tak od partnerů. K tomuto využívat evaluace jako nástroj učení. Relevantní zjištění pak zpracovávat do metodik.

Doporučení pro ŘO

- Pokračovat v získávání informací od expertů a z terénu, a to za pomoci vhodných komunikačních nástrojů dle specifik daného OP (ať již bilaterálních jednání, neformálních platformou či jiných pracovních skupin).
- Zvážit ještě pro toto programové období financování nákladů partnerů v souvislosti s posilováním partnerského principu.
- Pracovat s personální politikou ŘO a minimalizovat fluktuaci zaměstnanců, zohledňovat přínos zkušených zaměstnanců pro princip partnerství. Například na pozice, kde se připravují výzvy a je nutné získávat informace z terénu, dosazovat zkušené pracovníky. Nově nastupující

zaměstnance zase obsazovat na místa, kde se dobře seznání s fungováním daného ŘO či systémem implementace ESIF apod.

- Zvážit, zda by pro spolupráci ŘO a partnerů bylo přínosné zavedení včasnějších konzultací návrhů výzev či jejich tezí a zapojit tak partnery ještě ve fázi předběžných konzultací. V této fázi není nutné mít přítomny všechny kategorie partnerů, ale pouze skupinu vybraných největších expertů.
- Zvážit změnu rozložení členů mezi státní správou a externími partnery tak, aby státní správa nebyla v převaze (alespoň tam, kde je to možné). Zvážit, zda pro konzultace s věcnými gestory nevyužít jiné komunikační kanály a skupiny než platformy pro přípravu výzev. Věcné experty z resortu pak spíše používat jako hosty či přísedící, kteří pomohou ŘO v argumentaci, ale nemají hlasovací právo.
- Vytvářet platformy tak, aby partnerům bylo jasné, co se kde rozhoduje. Nevytvářet složitý stupňovitý systém, který může být pro partnery nepřehledný. V každém případě dobře partnerům vysvětlit, jak systém funguje a kde se co rozhoduje a proč byl daný systém zvolen. Dále, pokud je to možné, doporučit partnerům, aby nominovali stejného zástupce na všechny úrovně platform v rámci daného ŘO.
- Realizovat platformu včas, aby nebylo nutné tlačit na partnery se schválením výzvy a aby byl dostatečný prostor pro diskusi. Dále předkládat na platformy výzvy ve stavu, kdy je možné je ještě upravovat. Nechat schválení vyššími orgány (např. monitorovací výbor, náměstek, ministr) na později, až po schválení/doporučení platformou.
- V rámci připomínkového procesu jasně vysvětlovat, proč byla připomínka zamítnuta, argumentaci mít ideálně podloženou relevantními studiemi či fakty. Pokud byla daná věc projednána např. s EK a opravdu není průchodná, vše jasně a detailně partnerům vysvětlit.
- Dále ŘO doporučujeme zajistit dostatečný čas pro připomínky, aby i partneři, kteří musí připomínky rozesílat v rámci své organizace, měli dostatečný prostor podklady komunikovat.