

# Procesní evaluace implementace Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám v rámci Operačního programu Zaměstnanost

## MANAŽERSKÉ SHRUTÍ

Datum: 17. 8. 2018



Evaluation Advisory  
Central Europe

### Zpracovatel:

Evaluation Advisory CE s.r.o.  
Palackého tř. 10, 612 00 Brno  
IČ: 25342282

### Zadavatel:

Česká republika – Ministerstvo  
práce a sociálních věcí  
Na Poříčním právu 1/376, 128  
01 Praha 2  
IČ: 00551023



Předkládaná Závěrečná zpráva shrnuje výsledky procesní evaluace implementace Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (dále KPSVL) v rámci Operačního programu Zaměstnanost (dále OPZ).

## Zaměření projektu

V rámci procesního hodnocení implementace KPSVL bylo hodnoceno nastavení a fungování systému a spolupráce zapojených subjektů. Byla provedena analýza úspěšnosti čerpání<sup>1</sup> alokace přidělené jednotlivým obcím (skupinám obcí) zapojených do KPSVL v rámci výzev OPZ, a zhodnocena kvalita žádostí o podporu předkládaných ve výzvách KPSVL v rámci OPZ. Předložená evaluace zároveň identifikovala faktory ovlivňující toto čerpání alokace a kvalitu žádostí, analyzovala fungování spolupráce lokálního partnerství a jednotlivých pracovních skupin. V neposlední řadě pak identifikovala výhody a nevýhody čerpání v rámci KPSVL oproti čerpání obdobné podpory v minulosti, bariéry implementace a vytvořila sadu doporučení, jejichž zavedení má potenciál přispět k zlepšení systémového nastavení KPSVL.

## Přístup k řešení

V rámci evaluace byly využity jak sekundární zdroje dat poskytnuté zadavatelem a data veřejně dostupná, tak byla sbírána primární data prostřednictvím osobních či telefonických rozhovorů s relevantními aktéry, kteří byli zahrnuti do devíti případových studií, a dotazníkového šetření pro zástupce lokálních konzultantů Agentury pro sociální začleňování (dále ASZ), manažerů SPSZ a žadatelů o podporu. V návaznosti na charakter dat byly následně využity kvalitativní a kvantitativní analytické metody analýzy, včetně modelu akce jako základní metody procesního hodnocení.

Do analýzy vstoupilo 38 lokalit, které k termínu poskytnutí dat pro účely této zprávy, tj. k dubnu 2018, přistoupily ke spolupráci v rámci KPSVL, došlo v nich ke schválení příslušných SPSZ a zároveň i k rozhodnutí o podpoře podaných projektů v jedné ze tří výzev KPSVL v rámci OPZ, a to výzvy č. 26, výzvy č. 42 a výzvy č. 52.

## Čerpání alokace

Celkově bylo v rámci KPSVL k dubnu 2018 **vyčerpáno 52,6 % alokace stanovené** v rámci SPSZ, potažmo jednotlivých výzev OPZ. Jednotlivé lokality se v míře úspěšnosti čerpání značně odlišovaly. Pro účely analýzy byly tedy lokality rozděleny do čtyř kategorií dle úspěšnosti čerpání přidělené alokace; žádná z lokalit neměla nižší míru úspěšnosti než 15 %, 12 lokalit pak dosáhlo úspěšnosti 15 – 40 %, 10 lokalit 40,1 - 60 %, 9 lokalit 60,1 – 75 % a 7 lokalit pak dosáhlo vyšší než 75 % míry čerpání alokace.

**Nejvyšší úspěšnost** v rámci hodnocení měly žádosti zaměřené na **sociální služby v režimu zákona** (podpořeno 88 % všech podaných žádostí o podporu), které jsou následovány sociálními službami mimo režim zákona (podpořeno 78 % podaných žádostí o podporu). Projekty tematicky zaměřené na oblast podpory zaměstnanosti byly v hodnocení úspěšné v 75 % případů. Úspěšnosti 63 % dosáhly projekty zaměřené na komunitní sociální práci nebo podporu komunitních center. Naopak **nejnižší úspěšnost v rámci hodnocení žádostí o podporu byla zaznamenána u projektových žádostí**

---

<sup>1</sup>Míra čerpání přidělené alokace pro účely této evaluace odpovídá poměru souhrnu výše finančních prostředků schválených projektů k alokaci uvedené ve Strategickém plánu sociálního začleňování (dále SPSZ).

**zaměřených na sociální podnikání.** V rámci celého KPSVL byly podpořeny pouze 2 žádosti o podporu sociálního podnikání z 58 podaných žádostí, jednalo se tedy o pouhých 3 % podaných žádostí.

Mezi jednotlivými výzvami OPZ bylo možné zaznamenat pouze minoritní rozdíly v úspěšnosti čerpání, přičemž úspěšnost čerpání v rámci výzvy č. 26 dosáhla 55 %, v rámci výzvy č. 42 dosáhla úspěšnost čerpání výše 56% a ve výzvě č. 52 výše 49 %. Značný nárůst zaznamenal v čase podíl úspěšných žádostí ve vztahu k celkovému počtu podaných žádostí o podporu v rámci jednotlivých výzev; v rámci výzvy č. 26 dosáhl tento podíl 56,3 %, ve výzvě č. 42 pak 63,7 % a v rámci výzvy č. 52 již 83,5 %.

### **Kvalita žádostí**

Výpočet **indexu kvality žádostí** ukázal na značný vliv žádostí o podporu zaměřených na sociální podnikání, které byly v rámci KPSVL podpořeny jen ve velmi malé míře a jejichž hodnocení bylo velmi špatné napříč všemi lokalitami, kde se žádosti o jeho podporu objevily. Nejnižší index kvality žádostí o podporu tak byl zaznamenán v obcích, které se v rámci svého SPSZ primárně zaměřily právě tímto směrem, např. Osoblažsko nebo Vrbensko. Nejvyšší index kvality žádostí měly malé obce, kde byl poměrně malý počet žádostí o podporu, např. Velké Hamry nebo Štětí.

### **Faktory úspěšnosti čerpání**

V rámci řešených EQ 4.1 – 4.4 byly navrženy proměnné, které potenciálně ovlivňovaly míru čerpání alokace stanovené v rámci SPSZ. Těmito proměnnými byly - charakteristiky obce, kvalita zpracování SPSZ, kvalita spolupráce s ASZ a kvalita spolupráce s ŘO OPZ. Výsledky analýzy neukázaly existenci žádného vztahu mezi navrženými proměnnými a mírou čerpání přidělené alokace. Výsledku odpovídají i závěry z terénního šetření, které spíše ukazují na vliv **specifické kombinace faktorů**, zejména pak lidský kapitál zapojený do implementace KPSVL v jednotlivých lokalitách.

Lokální partnerství, příp. pracovní skupiny, se zabývají přípravou SPSZ a s ním spojených vstupních analýz a návrhů řešení problematických oblastí ve formě projektových záměrů, tzv. fiší. Oslovení aktéři (manažeři SPSZ, lokální konzultanti a žadatelé) jsou podle výsledků šetření **ze tří čtvrtin spokojeni s kvalitou spolupráce v rámci lokálního partnerství**. Jako problematická se jeví míra zapojení některých aktérů, personální kapacity některých obcí a zejména pro členy lokálního partnerství z řad žadatelů také časová náročnost setkávání. Zároveň podle dostupných informací dochází k útlumu aktivity většiny lokálních partnerství po schválení SPSZ, resp. po ukončení vyhodnocování projektových žádostí.

### **Zhodnocení principu KPSVL**

#### **Výhody KPSVL**

Mezi nejčastěji zmiňované **výhody čerpání podpory v rámci KPSVL** oproti jiným obdobným podporám patří **odborná podpora ze strany ASZ**, která poskytuje metodickou podporu při přípravě a realizaci SPSZ, iniciuje a řídí jednání lokálního partnerství, poskytuje školení pro zástupce obcí a žadatele a další aktivity. Za další výhodu je respondenty považována **alokace rezervovaná pro žadatele v rámci výzev KPSVL**, které jsou uzavřené a žadatelé, kteří od obce jako nositele SPSZ a zároveň od ASZ nezískají kladné stanovisko o souladu předložené žádosti o podporu se SPSZ v obci, nemohou podporu v rámci výzev KPSVL získat.

V menší míře bylo oceňováno zpracování **komplexního SPSZ**, pokrývajícího různé tematické oblasti, které přispívají ke komplexnímu řešení problémů SVL. Aktéři dále oceňují možnost spolupráce a

diskuze záměrů na **lokálním partnerství**, tzn. v rámci širší platformy účastníků, kde měli možnost sdílet své zkušenosti a znalosti. Za výhodu účasti v KPSVL byla mnohými účastníky označena také možnost **spolupráce s ŘO OPZ**, kterou mnozí využili a hodnotili velmi pozitivně. V neposlední řadě byly zmiňovány výhody vztahující se k **praktické stránce** realizace projektů; někteří z aktérů označili například delší dobu implementace projektu, tzn. i zaručených prostředků pro realizaci projektu (3 roky).

### **Nevýhody KPSVL**

Naopak za nevýhodu byla nejčastěji označována **rigidita nastavení celého systému**, přestože detailně analyzuje potřeby v lokalitách, nedokáže na ně pružně reagovat. V rámci výzev KPSVL lze předkládat pouze projekty, které jsou již ukotveny ve schválených SPSZ pro dané lokality. Avšak doba, která uběhne mezi samotnou tvorbou SPSZ a reálnou implementací podpořených projektů, dává značný prostor pro změny potřeb v lokalitě, na které však systém neumí pružně reagovat.

**Složitost koordinace** jednotlivých zapojených operačních programů (OPZ, OP VVV, IROP) vede k nízké míře zajištění vzájemné návaznosti výzev k předkládání projektů v rámci KPSVL, a to jak věcné, tak časové, přičemž absence návaznosti ve svém důsledku v některých případech vedla až k ustoupení od realizace původně plánovaných aktivit.

Přesto, že je rezervovaná alokace pro mnohé ze subjektů zapojených v rámci čerpání z výzev KPSVL hodnocena pozitivně, dle odpovědí některých respondentů vede k **absenci konkurenčního prostředí**, která může ve svém důsledku přispívat k nižší kvalitě podpořených projektů. Zároveň byla v některých případech rezervovaná alokace žadateli brána jako předem jistá, což dle názorů některých respondentů vedlo k podcenění příprav projektových žádostí.

Mezi dalšími nevýhodami jsou uváděny **vysoká míra administrativní a časové náročnosti** procesů spojených s implementací KPSVL. Respondenti jako nevýhodu systému vnímají též **omezené pravomoci ASZ**, která nedisponuje ani zdroji k finanční podpoře projektů ani rozhodovací pravomocí, která by jí umožnila zajistit projektům finanční podporu. Přesto, že ASZ může ovlivnit výši alokovanou pro danou lokalitu v rámci výzev, nedokáže již přimět ŘO k vypsání výzvy samotné. Dle dotazovaných respondentů často docházelo také k nepochopení pravomocí a role ASZ v rámci systému KPSVL, kteří ji vnímali jako autoritu rozhodující o přidělení alokace, což vedlo následně k frustracím spojeným s tím, že přes schválení ASZ jejich projekty nebyly podpořeny v rámci výzev OP.

Dle některých z respondentů vystává u projektů plánovaných na limitované období otázka **udržitelnosti výstupů realizovaných aktivit** po ukončení projektového období v případě, že není z jiných zdrojů zajištěna adekvátní navazující intervence. Sociálními službami je negativně vnímána nutnost oddělení poskytovaných služeb pro odlišně (lokalitou a věkem) vymezenou cílovou skupinu a nutnost zavedení oddělené evidence pro tuto cílovou skupinu. Zároveň v některých krajích nebyly služby podpořené v rámci KPSVL zařazeny do základní krajské sítě sociálních služeb, ale do tzv. podmíněné sítě sociálních služeb. O místo v základní krajské síti se tedy musí po ukončení projektu sociální služby ucházet, přičemž s tímto krokem a rozhodnutím kraje je spojena nejistota zachování služby.

### **Bariéry**

Respondenti v rámci šetření identifikovali bariéry a faktory, které dle jejich názorů ovlivňují úspěšné čerpání přidělených alokací. **Personální stabilita a kapacity ASZ** byla pro úspěšnou implementaci KPSVL zásadní a pro mnohé z respondentů pak personální nestabilita ASZ, a tedy i poskytované podpory vytvářela bariéry úspěšné implementace KPSVL. Zároveň byly omezeny personální kapacity na straně lokálních partnerů a potažmo potenciálních žadatelů o podporu, kteří čelili obtížím s obsazením kvalifikovaných pracovních pozic.

**Absence návaznosti mezi výzvami** jednotlivých operačních programů přispěla k omezení možnosti využít alokovaných prostředků. Návaznost projektů z OPZ na investiční projekty financované z výzev IROP byla negativně ovlivněna také nastavením podmínek investičních výzev, které byly pro velkou část obcí neakceptovatelné, zejména podmínka 20leté udržitelnosti.

**Podmínky stanovené v rámci výzev OPZ** limitovaly možnosti realizace některých aktivit oproti původně plánovaným intervencím, jednalo se například o podporu odlišných cílových skupin oproti původně plánovaným. K tomuto nesouladu však již nedocházelo u výzvy č. 52, jejíž uveřejnění předcházelo plánování projektových fiší a schválení SPSZ, protože se mohli všichni potenciální žadatelé se zněním výzvy seznámit v průběhu příprav SPSZ a svých projektových záměrů. Z této výzvy však byla posléze (již po jejím vyhlášení) vyjmuta možnost žádat o podporu financování sociálního podnikání, přičemž jeho podpora byla přesunuta do otevřené výzvy. Tento krok odradil některé potenciální žadatele od předložení původně plánovaných žádostí.

Za další z identifikovaných bariér pro čerpání přidělené alokace byla označena také změna míry nezaměstnanosti, ke které v době implementace KPSVL došlo, v jejímž důsledku došlo ke **změnám v potřebách cílových skupin** týkajících se míry jejich zaměstnanosti a jejich zaměstnatelnosti. V návaznosti na vývoj na trhu práce se zaměstnatelnými osobami stali i jedinci, kteří by si v době plánování a příprav SPSZ zaměstnání nalézt nemohli. Tato situace tedy výrazně přispěla k řešení potřeb cílových skupin, avšak přispěla také k tomu, že finanční prostředky původně alokované na intervence v této oblasti nebylo již zapotřebí čerpat.

Existenci a využití **alternativních finančních zdrojů** šetření identifikovalo jako další z faktorů, který má potenciál ovlivnit míru čerpání přidělené alokace. Někteří ze zástupců ASZ zmiňovali případy, kdy se poskytovatelé rozhodli čerpat podporu z jiných zdrojů než je KPSVL, a to například z důvodu nižší míry složitosti jejich administrace. Tato situace však nastala pouze v minimálním množství případů zahrnutých do terénních šetření.

Za klíčový faktor ovlivňující míru čerpání alokace v rámci KPSVL byla označena též **podpora politické reprezentace pro sociální začleňování** v obci. Obec je základním nositelem celého SPSZ, a tudíž nese zodpovědnost za jeho tvorbu, schvalování i naplňování. Absence této podpory byla aktéry hodnocena jako významná bariéra úspěšného čerpání.

## **Informovanost obcí**

Většina zástupců manažerů obcí z hodnocených lokalit je spokojena s informacemi o průběhu výzvy OPZ. I přes poměrně malý vzorek respondentů lze zhodnotit, že **spokojenost má v průběhu času spíše vzrůstající tendenci**

### **Doporučení**

Hodnotitel formuloval doporučení v oblasti časové a věcné koordinace výzev operačních programů, podpory pro potenciální žadatele ohledně vzniku či rozvoje sociálního podnikání a v oblasti procesního nastavení spolupráce se zástupci ASZ v oblasti věcného hodnocení žádostí.

