

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ
**Evaluace synergií a
komplementarit**

Procesní část (1. etapa)

Datum: červen 2018



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Manažerské shrnutí

Cíl a předmět evaluace

Evaluace hodnotí nastavení a monitorování synergických a komplementárních řetězců a vazeb. Jedná se o procesní evaluaci vyplývající z Evaluačního plánu Dohody o partnerství, která představuje první etapu Hodnocení synergických a komplementárních vazeb. Předmětem této evaluace jsou nastavené procesy řízení a monitorování synergických a komplementárních vazeb (S/K vazeb). Cílem je posoudit stav implementace S/K vazeb, fungování mechanismů koordinace nadefinovaných v DoP a v operačních programech (OP) a zhodnotit nastavení procesů (v relevantních metodikách a MS2014+ i s ohledem na naplňování definovaných vazeb).

Evaluace vznikla mj. jako reakce na procesní změny v této oblasti, které přineslo programové období 2014-2020. Zatímco v minulém programovém období byla problematika S/K řešena spíše okrajově bez výraznější koordinace, v současném období je snaha tuto problematiku cíleně koordinovat a monitorovat, aby byla maximalizována efektivita jednotlivých programů, resp. Dohody o partnerství.

Hlavní závěry evaluace

Vznik a vývoj S/K

Potřeba nastavení procesu koordinace vznikla na základě požadavku EK v obecném nařízení. Dalším impulzem pro systematické nastavení koordinace byla tematická roztržitost na národní úrovni, kdy se stejná témata objevila v různých OP. Aby se předešlo nechtěným duplicitám, a zároveň se zajistila koordinace mezi takto roztržitými tématy, vznikl koncept synergií a komplementarit.

Na evropské úrovni se hovoří o synergiích, které více méně zahrnují jakýkoli druh koordinace mezi programy. Cílem EK bylo zajistit koordinaci mezi různými nástroji a politikami Unie, tedy mezi ESIF, Unijními programy apod. Na národní úrovni byla tato myšlenka EK dále rozvedena a vydefinována. Koordinace mezi programy byla rozdělena na synergie a komplementarity a to zejména z důvodu odlišného charakteru těchto forem spolupráce a nutnosti uchopit tuto rozdílnost při přípravě výzev a při následném monitorování v monitorovacím systému.

Na začátku programového období tak nejprve došlo k vymezení duplicit (neboli překryvů) v OP, v další fázi došlo k vydefinování synergií a komplementarit ve smyslu blízkých oblastí jakožto žádoucích příležitostí pro zvýšení efektivity implementace ESIF. Tento krok se velmi osvědčil a je pozitivně vnímán ŘO. Nejen, že přispěl k odstranění duplicit mezi OP, ale také umožnil získat NOKu i ŘO představu o možné doplňkovosti a návaznosti mezi programy a vydefinovat konkrétní S/K vazby.

Problémový moment nastal, když došlo k vydefinování rozdílů S/K v rámci JMP a došlo k zavedení „čistě synergických výzev“. Celý tento koncept byl ze strany MMR-NOK postaven na snaze účinně koordinovat vazby, které mohou znásobit příspěvek k naplňování cílů programů ESIF a DoP. MMR-NOK vycházel z předpokladu, že pokud existuje vzájemná podmíněnost 2 a více intervencí, pak není účelné, aby se vyhledávala běžnou (nesynergickou) výzvou, případně synergickou výzvou, kam mohou být podávány i nesynergické projekty.

Bohužel, tento krok v praxi znamenal, že ŘO začaly synergické výzvy označovat jako komplementární. Tedy, chtěly se vyhnout rizikům, která by byla s takto synergickými projekty spojena (problémy s případnou nerealizací navazujících synergických projektů apod.). Proto bylo v pozdějších aktualizacích JMP od požadavku „čistě synergických výzev“ upuštěno.

Nicméně zejména díky tomu nebyla agenda S/K přijata ze strany ŘO a realizace jakýchkoli opatření je velmi obtížná. Tím spíše, pokud jsou tito aktéři zároveň hlavními realizátory a implementátory nastaveného procesu.

Koordinace S/K v praxi

Pojmy týkající se S/K byly v JMP vydefinovány a v teoretické úrovni se zdály být jasné a srozumitelné. V praxi, při aplikaci v konkrétní situaci, se však stávají nejasné. Různí aktéři tak pojmy používají různě, a často je vzájemně zaměňují (např. komplementarity s duplicitami apod.).

Dále je z pohledu řídicích orgánů proces S/K vnímán jako uměle vytvořený, neboť koordinace je samozřejmě součástí procesu přípravy výzev a implementace. ŘO mezi sebou nekomunikují v termínech „komplementarit a synergií“, ale využívají termíny jako vydefinování aktivit, cílové skupiny, časování a nastavení výzvy. Tomu nasvědčuje i to, že na ŘO jsou „experty“ na synergie a komplementarity spíše metodici a evaluátoři, neboť toto téma se objevuje explicitně většinou jen v metodikách a evaluacích (a nikoli v samotném procesu přípravy výzev).

Pro koordinaci S/K je klíčová neformální komunikace a komunikace po pracovní linii. Neformální komunikace po pracovní linii se ale nedá reportovat a vyhodnocovat. To může být příčinou nedorozumění mezi ŘO a MMR-NOK. Oficiálně definované mechanismy slouží primárně jiným účelům než koordinaci S/K vazeb. Chybí mechanismus, který by řešil koordinaci velkých/kontroverzních témat, které se prolínají mnoha resorty a na jejichž řešení existuje mnoho různých názorů.

Mezi hlavní překážky tématu S/K patří tematická roztříštěnost; nepochopení účelu a nepřijetí této agendy ze strany ŘO; nejasné rozlišování toho, co je komplementarita či synergie v reálné implementaci; velké rozdíly v implementaci různých programů a personální roztříštěnost této agendy.

Platformy jako nejvíce využívaný nástroj koordinace

Z mechanismů koordinace tak, jak jsou definovány v DoP, je jednoznačně nejvíce využívaným a nejúčinnějším mechanismem platforma pro přípravu výzev. Jedná se o nástroj, který je pro řídicí orgány povinný. Platforma pro přípravu výzev je nejúčinnější z těchto důvodů:

- jsou zastoupeni všichni relevantní partneři, a tím se zvyšuje možnost odhalení případného překryvu či návaznosti na jiné výzvy/aktivity;
- výzva je projednávána většinou v dostatečně velkém detailu pro potřeby S/K;
- dostupné informace většinou postačují k věcné koordinaci mezi řídicími orgány;
- jednání platformy je ve fázi implementace, kdy už má řídicí orgán zcela jasnou představu, jak bude výzva vypadat a je možné se bavit nad konkrétnostmi dané výzvy;
- platforma umožňuje diskusi a může být spouštěcím momentem pro další jednání v případě nedořešených či komplexnějších vazeb.

Porovnání s minulým obdobím

V minulém období byla největším problémem S/K chybějící jednotná terminologie, nesystematická koordinace mezi větším počtem OP a bonifikace synergických projektů, která bývala někdy zneužívána. Naopak dobře fungovaly synergické projekty realizované jedním příjemcem a různé

koordináční skupiny řešící synergie a další otázky implementace napříč programy (např. ŘKV, MV, PS AKČR apod.). Na těchto skupinách byly synergie ale pouze okrajovým tématem.

Ve srovnání s minulým obdobím došlo jednoznačně k prohloubení spolupráce mezi řídicími orgány a partnery, a to i díky platformám pro přípravu výzev. Intenzivnější spolupráce při přípravě výzev má dopad i na koordinaci synergických a komplementárních vazeb. V minulosti se vzájemná doplňkovost a překryvy mezi programy řešily, nicméně se jednalo o nahodilé a ojedinělé případy. Přesto se z pohledu ŘO nestávalo, že by se podporovaly duplicitní věci nebo se programy nějak překrývaly.

Na základě závěrů evaluátor doporučuje:

V rámci koordinace při přípravě programového období

1. Zvážit cíle S/K pro další období (cíle definované pro toto období byly z velké části naplněny)
2. Koordinovat vymezení duplicit a vzájemných mantinelů
3. Zjednodušit pojmosloví
4. Prioritizovat potřebnost koordinace a reportingu u různých vazeb
5. Snažit se o přijetí a pochopení tématu ze strany hlavních aktérů
6. Přesunout agendu na pracovníky „v terénu“

V rámci koordinace v realizaci programového období

7. Ponechat platformy pro přípravu výzev
8. Ujmout se z pozice NOKu role mediátora v problematických případech
9. Ujmout se z pozice NOKu role koordinátora mezi ESIF a komunitárními/národními nástroji (alespoň v tomto období)
10. Do dalšího období více zapojit gestory strategií či věcné odbory jako koordinátory ESIF s dalšími programy
11. Zajistit reporting hlavně přes neformální komunikaci
12. Koordinovat synergie stejně jako komplementarity pomocí platforem a neformálních jednání
13. Soustředit se na klíčové prvky pro úspěšnou koordinaci mezi programy (detail v kapitole 9)

Metodologie

Evaluace byla realizována s využitím kombinace kvalitativních a kvantitativních metod. V první fázi byly analyzovány dostupné podkladové materiály; v další fázi byl proveden sběr dat v terénu a to prostřednictvím hloubkových rozhovorů se zástupci NOK a ŘO. Rozhovory byly uskutečněny v období června až srpna 2016.