

Průběžná evaluace naplňování cílů OPTP pro období 2021 - 2027

Manažerské shrnutí

říjen 2024



Spolufinancováno
Evropskou unií



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Manažerské shrnutí

Zadání, vymezení a kontext evaluace

Hodnotící zpráva se zaměřuje na Operační program Technická pomoc (OPTP) pro období 2021–2027, který je klíčový pro zajištění úspěšné implementace fondů EU v České republice. Program sleduje několik cílů, včetně zvyšování odbornosti pracovníků zapojených do implementace fondů, zlepšování administrativních kapacit a optimalizace metodických procesů.

Evaluace programu OPTP probíhá pravidelně jednou ročně a poskytuje zpětnou vazbu Řídicímu orgánu OPTP, Národnímu orgánu pro koordinaci a Evropské komisi. Soustředí se na osm evaluačních okruhů, mezi které patří vzdělávání pracovníků, administrativní kapacita a efektivita implementačních procesů. Cílem evaluace je sledovat pokrok programu, identifikovat překážky a navrhnout opatření k jejich odstranění, aby byla zajištěna efektivní realizace programových cílů. První průběžná zpráva rovněž zakotvuje výchozí hodnoty pro trendy, které budou v následujícím období dlouhodobě sledovány. Klíčovým cílem je zajistit replikaci sběru dat každý rok, aby bylo možné vyhodnocovat změny a trendy v implementaci OPTP.

Evaluace byla zpracována v osmi tematických oblastech, vymezených v zadávací dokumentaci a rozpracovaných Vstupní zprávou:

- Vzdělávání
- Nastavení procesů / metodického rámce OPTP
- Administrativní kapacita implementace podporované z OPTP
- Administrativní náklady implementace – osobní náklady
- Osobní náklady – spokojenost
- Informační a monitorovací systém
- Podpora Digitální informační agentury a MV
- Institucionální důvěra

Vzdělávání pracovníků implementační struktury fondů EU má dostatečnou kapacitu a pokrývá většinou relevantní témata, přibližně třetina pracovníků se ale vzdělávání z různých důvodů neúčastní.

V oblasti vzdělávání mají pracovníci implementační struktury ve většině **dostatečné informace o dostupném vzdělávání** a toto vzdělávání vykazuje **dostatečnou kapacitu**. Přibližně třetina zaměstnanců implementační struktury se ale **vzdělávání přesto neúčastní**. Důvodem přitom, dle zjištěných dat není ani nedostatečná informovanost ani chybějící kapacity vzdělávání. Zájem o vzdělávací kurzy je pravidelně monitorován a nabídka je této poptávce přizpůsobována. Primárním důvodem neúčasti části pracovníků na vzdělávání, je jejich vnímání, že **nabídka neodpovídá jejich potřebám**. Významné jsou také **časové důvody**. Část respondentů, a to především z regionů, také uvádí jako důvod neúčasti **nutnost cestování** – a přivítala by možnost hybridní formy vzdělávání.



Jaký je stav naplňování cílů systému vzdělávání financovaném OPTP ve sledovaném roce?



Jaké jsou hlavní potíže při administraci vzdělávacích kurzů?

Koordinátor systému vzdělávání vnímá poptávku po nových tématech a snaží se na ni reagovat. Klíčovou bariérou rozšíření systému vzdělávání o nová témata ale je **nedostatek vhodných lektorů**. Za tímto nedostatkem lze vidět např. **neochotu vedoucích pracovníků uvolňovat klíčové zaměstnance** jako lektory vzdělávání,

nedostatek času na straně těchto klíčových zaměstnanců, nebo nedostatečnou motivovanost vhodných



Spolufinancováno
Evropskou unií



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

externích lektorů z důvodu **nízkého finančního ohodnocení**. Jednou z příčin nízkého finančního ohodnocení přitom jsou podmínky soutěže o dodavatele vzdělávání v Systému vzdělávání.



Navržená doporučení v oblasti vzdělávání se zaměřují především na otázku dostupnosti hybridních a online kurzů, zvyšování motivace ke vzdělávání u zaměstnanců i vedoucích pracovníků a také na podmínky veřejných zakázek, jejichž prostřednictvím je Systém vzdělávání implementován.

Metodická podpora i komunikace s pracovníky ŘO je na dobré úrovni, větší pozornost lze věnovat zpřehlednění a komunikaci změn v metodickém prostředí

S metodickou podporou i komunikací s pracovníky ŘO vyjadřují příjemci podpory z OP TP **vysokou míru spokojenosti**. Přesto jsou identifikovány konkrétní obtíže, které limitují efektivní implementaci OPTP. Mezi ty nejdůležitější patří především **rozsah a roztříštěnost pravidel** a postupů mezi řadu dílčích dokumentů a příloh, obecný a nedostatečně konkrétní jazyk, **odlišnosti v požadavcích jednotlivých operačních programů**, které komplikují resp. zvyšují administrativní zátěž v případě, že žadatel čerpá podporu z více programů, a v neposlední řadě také skutečnost, že **metodické dokumenty jsou psány obecně pro všechny typy projektů a příjemců**, nikoliv cíleně.



Do jaké míry vytváří řídicí dokumentace OPTP efektivní rámec pro implementaci?

Ve vztahu k **aktualizacím a úpravám pravidel** pro příjemce, resp. požadavků ŘO je, mimo četnost těchto úprav, předmětem výtek především **nepřehlednost aktualizací**, forma zpracování aktualizací a úprav, kdy konkrétní změny a jejich dopady nejsou z provedených aktualizací na první pohled patrné a také **nedostatečná informovanost o aktualizacích**.

Samotná implementace podpory je spíše **méně časově náročná** než je tomu v případě jiných operačních programů a požadavky řídicí dokumentace tak **nepředstavují nepřiměřenou administrativní zátěž**. Doporučení tedy většinou směřují spíše ke zpřehlednění tohoto rámce, než k úpravám procesů ve smyslu snižování administrativní zátěže.



Jak efektivně je nastavena komunikace mezi ŘO a příjemci ohledně nastavení pravidel pro příjemce a požadavků ŘO?

Zpětná vazba ve vztahu ke komunikaci mezi ŘO a příjemci je **velmi pozitivní**, zvláště je vyzdvihovaná **stabilita struktury na straně ŘO** a skutečnost, že příjemce má **pouze jednoho projektového manažera**, se kterým vše komunikuje. Velmi vysoce je hodnocena **vstřícnost**

komunikace ze strany ŘO a její **transparentnost**.



Doporučení v oblasti procesů a metodického rámce se zaměřují na formu a komunikaci ohledně aktualizací klíčových dokumentů a navrhují také konkrétní možnosti jak především méně zkušeným projektovým manažerům usnadnit a zpřehlednit práci s metodikami.



Administrativní kapacita odpovídá nárokům implementace, a to především díky zavedení paušálů, které jsou výrazným přínosem. Zároveň ale řadě příjemců způsobuje komplikace nízká hodnota paušálů

Administrativní kapacita na straně příjemců i ŘO **odpovídá administrativním nárokům implementace OPTP**. Zásadním přínosem je především **zavedení paušálů** a omezení povinností ohledně **reportování monitorovacích indikátorů**. Přínosné je také rozvolnění pravidel pro předkládání ŽoP a zpráv o realizaci svých projektů, případné prodloužení sledovaného období až na 6 měsíců by ale řada příjemců i pracovníků implementační struktury považovala za přínosné.



Odpovídá administrativní kapacita příjemců a ŘO OPTP administrativním nárokům implementace?



Jaké jsou zdroje případné administrativní náročnosti implementace OPTP?

Jedním ze zásadních zdrojů nadměrné administrativní zátěže příjemců je **krátký životní cyklus projektů**, resp. nutnost předkládat nové a do značné míry identické projekty každé dva roky.

Fluktuace

Fluktuace zaměstnanců implementační struktury financované OPTP a regionálních partnerů **nevykazuje zásadní odchylky od udržitelné míry fluktuace**.



Jak se v průběhu sledovaného období vyvíjela fluktuace zaměstnanců u regionálních partnerů ve srovnání se zaměstnanci ústředních orgánů státní správy?

Především zaměstnanci regionálních partnerů ale vnímají intenzivní riziko destabilizace z důvodu „zamrzlých“ **limitů na mzdy, které zůstávají po celou dobu implementace v nezměněné výši**. Tato skutečnost, mimo riziko personální nestability a zvýšené fluktuace, zprostředkovaně vede také k **omezování strategického rozvoje lidských zdrojů** u regionálních partnerů z důvodu omezování výdajů na vzdělávání i rozdrobování agendy zaměstnanců mezi více vzájemně nesouvisejících projektů tak, aby bylo možné využít vyšších limitů v jiných programech.

Paušály



Jaký dopad má zavedení financování ostatních nákladů formou paušálu na administrativní kapacitu ŘO a příjemců?

Ve vztahu k zavedení paušálů je **zpětná vazba velmi pozitivní**, a to především ze strany regionálních partnerů. V případě větších institucí je totiž některými jejich představiteli pozorováno, že spíše než snížení administrativní zátěže vedlo zavedení paušálů

k **přesunutí této zátěže na jiné zaměstnance** (kteří často nejsou přímo do implementace OP TP zapojeni). Příčiny tohoto problému jsou ale na straně vnitřních předpisů a procesů těchto institucí, **nikoliv na straně OPTP** – ze strany programu je tedy nelze řešit. I přes velmi pozitivní zpětnou vazbu ale byly zaznamenány některé limity paušálů, které mohou mít na implementaci OP TP negativní vliv. Největší výtkou je **nízká výše paušálů** (20 %), jako nedostatečnou tuto výši považují především kanceláře MAS. Paušály jsou nižší než u jiných programů, což **vede k omezení výdajů na vzdělávání a další vedlejší náklady**. Limity na osobní výdaje (45 tis. Kč) jsou rovněž považovány za **příliš nízké a brání náboru kvalifikovaných pracovníků**.

Paušály také částečně **komplikují finanční řízení projektů** – z důvodu fluktuace mzdových výdajů vzniká nejistota v dostupnosti prostředků z paušálů. Navíc nedočerpání paušálů v daném roce způsobuje problémy s jejich převodem do následujícího období, zejména ve státní správě.

I přes výše uvedené dílčí výtky ale velká většina účastníků shledává paušály jako přínosné, protože významně snížily administrativní zátěž spojenou s implementací programů.



Doporučení v oblasti v oblasti administrativní kapacity a administrativních nároků implementace rozpracovávají především klíčové úzké body, které byly identifikovány – podmínky a parametry především u výzvy č. 3 týkající se maximální možné doby realizace projektů, délky reportovacích období, výše paušálů a limitů na mzdy.



Spolufinancováno
Evropskou unií



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

V průměrné výši osobních nákladů je mezi horizontálními institucemi a ostatními příjemci výrazný rozdíl



Jaká je struktura a výše osobních nákladů u příjemců financovaných z OPTP?

V (průměrné) výši osobních nákladů je mezi horizontálními institucemi a ostatními příjemci **výrazný rozdíl**. Ten je způsoben především nastavenými **limity pro výzvy 3 a 4**. Je zřejmé, že průměrné hodnoty přepočtených osobních nákladů se **v těchto výzvách blíží stanoveným limitům** a rozdíly mezi jednotlivými

typy institucí podpořenými v rámci výzvy 3 jsou velmi malé. U projektů MAS „druhé generace“ sice lze pozorovat mírné navýšení průměrné mzdy na přepočtené úvazky (cílové hodnoty indikátoru), je ale zřejmé, že z důvodu existence maximálního limitu je prostor pro navýšení odměn minimální.

S finančním ohodnocením převládá u respondentů nespokojenost

Celkově převažuje u respondentů nespokojenost s finančním ohodnocením. Mezi jednotlivými institucemi ale je možné zaznamenat výrazné rozdíly. **Nejnižší spokojenost** se mzdou vykazují zaměstnanci **sekretariátů RSK a kanceláří MAS**, pouze nepatrně více



Jaké jsou rozdíly ve spokojenosti s odměňováním zaměstnanců financovaných OPTP mezi různými příjemci?

spokojení jsou ale také pracovníci Ministerstva financí. Naopak nejvyšší spokojenost se mzdou byla zaznamenána v případě zástupců nositelů ITI. Klíčovým zdrojem nespokojenosti, a to především v případě



Jaké jsou důvody případné snížené spokojenosti s odměňováním?

regionálních partnerů (zejm. MAS) jsou **nízké limity na mzdy v projektech OPTP** – ty jsou výrazně nižší než v projektech jiných programů, ze kterých je provoz kanceláří MAS také financován. Nespokojenost s finančním ohodnocením produkuje **zvýšené riziko fluktuace**.

Většina interních i externích uživatelů informačního a monitorovacího systému je s uživatelskou přívětivostí spíše spokojena, nemalá část uživatelů ale formuluje řadu výtek.



Jaké je vnímání uživatelské přívětivosti u CSSF21+ a ISKP21+, a užitečnosti vybraných funkcionalit u uživatelů IS?

Většina interních uživatelů je s monitorovacím systémem **MS2021+ spíše spokojena**. Přibližně dvě pětiny respondentů považují práci v systému za **intuitivní a spíše se nedostávají do situací, kdy neví, jak dál postupovat**, mírná většina uživatelů také dává **spíše**

pozitivní zpětnou vazbu, co se týče příruček, školení a dalších nástrojů, které jim mají usnadnit práci v systému. S možnostmi školení pomocí e-learningu je **ale obeznamenána pouze mírná většina respondentů** (ti ovšem e-learning považují za spíše přínosný).

I přes mírně pozitivní hodnocení ale velká řada uživatelů formuluje **konkrétní výtky vůči systému**. Většina těchto výtek je spíše obecného charakteru (zřehlednění, zrychlení, odlehčení systému, nutnost příliš mnoha „kliknutí“ pro dílčí úkon, atd.) nebo řeší konkrétní technické obtíže – nahrávání příloh, rychlost systému, potíže s přihlašováním, atd. Častým požadavkem je možnost mít otevřených více záložek/oken na jedné obrazovce a řada uživatelů v otevřených odpovědích řeší, stejně jako uživatelé ISKP21+ (níže), **oddělení modulu veřejných zakázek od projektového modulu**, které podle jejich názoru není intuitivní a výrazně **komplikuje práci se systémem**.

I v případě (externích) uživatelů systému ISKP21+ **převládá ve většině otázek mírně pozitivní nebo neutrální zpětná vazba**. Mírně převažují respondenti, kteří systém považují za **(spíše) přehledný** (jde ovšem spíše o zkušenější uživatele, kteří si na systém, dle vlastních slov, již zvykli) a uvádí, že zpravidla nemusí číst příručku ani při provádění nového úkonu v systému. Pouze **menšina uživatelů** také uvedla, že **se při práci v systému dostává do situací, kdy neví, jak dál postupovat**.

I mezi externími uživateli ale byla formulována **řada připomínek k uživatelské přívětivosti** a obecněji fungování systému. Mimo spíše technických výtek lze zachytit například požadavky **na lepší propojení s dalšími systémy státní správy** a specificky byla řadou respondentů formulována nespokojenost s **novým řešením modulu veřejných zakázek** – obdobně jako v případě interních uživatelů CSSF.



Spíše nižší je informovanost o dostupné technické podpoře prostřednictvím Technické volací linky a dalších nástrojů uživatelské podpory, o existenci návodných videí dokonce neví většina respondentů (ovšem ti, kteří o jejich existenci vědí a využili jich, je ve velké většině považují za užitečná).

Ve vztahu ke změně způsobu přihlašování do systému ISKP21+ uvedla většina respondentů, že s touto změnou **nená zásadní problém**. Část respondentů ovšem zaznamenalo při přechodu na nový systém přihlašování prostřednictvím Identity občana technické problémy a nezanedbatelný podíl uživatelů (14 %) je se změnou velmi nespokojeno. Mimo technické problémy a složitější mechanismus přihlašování jsou důvodem nespokojenosti také obecný **nesouhlas s využíváním osobních dat** pro přihlašování.



Doporučení v této části se zaměřují především na zvýšení povědomí o možnostech technické podpory, posílení e-learningu a lepší propojení modulů projektů a veřejných zakázek.

Podpora Digitální informační agentury a MV

V případě hodnocení podpory týmů DIA a Ministerstva vnitra byly zaznamenány **problémy především v úvodní fázi spojené s nutností rozdělit dřívější jeden projekt na dva** – po vzniku DIA. Po vyřešení tohoto problému je ale **samotná administrace projektů**, ze kterých jsou týmy na MV a v DIA podporovány, **bezproblémová a negeneruje nadměrnou zátěž**. Klíčovou bariérou pro výkon aktivit, vymezených v obou projektech, jsou **deficity v administrativní kapacitě obou institucí**. Ten se projevuje především na DIA, která je novou institucí a personálně se stále stabilizuje. Nezanedbatelným omezením ale jsou také znovu **nízké limity na mzdové výdaje**. Platy tak je nezbytné dofinancovat z jiných zdrojů, což představuje významnou administrativní zátěž nad rámec běžné administrace podpory z OP TP.



Do jaké míry je podpora horizontální implementace e-Governmentu, tj podpora Digitální informační agentury a týmu MV efektivní?

Regionální partneři si důvěry ve vztahu k ŘO i dalším partnerům v území vysoce cení



Jak se vyvíjí v čase institucionální důvěra mezi příjemci OPTP na regionální úrovni, ŘO a relevantními stakeholdery ?

Zpětná vazba zástupců regionálních partnerů co se týče **institucionální důvěry je velmi pozitivní, a to především ve vztahu k ŘO OPTP**. Více než 91% respondentů vnímají spolupráci s ŘO jako partnerskou a **komunikace je pojmenovávána jako transparentní**

a **vstřícná**, přičemž stabilita a dlouhodobost spolupráce s projektovým manažerem zvyšují důvěru. Jen nepatrně nižší je podíl respondentů, kteří se **cítí jako partneři také pro další instituce regionu**. Nejvíce pozitivních hodnocení přišlo od kanceláří MAS a nositelů ITI, zatímco zástupci sekretariátů RSK hodnotí tyto vztahy mírně negativněji. Důvěra je ovlivněna **neformálními vztahy a osobními kontakty** mezi regionálními partnery a klíčovými stakeholdery. Stabilita personálu a dlouhodobé působení MAS v regionu pozitivně přispívají k důvěře.

Kontext evaluace

Program je implementován dvěma prioritními osami. První osa (PO1) je zaměřena na podporu implementace fondů EU na centrální úrovni, zatímco druhá osa (PO2) podporuje regionální partnery. Během implementace programu bylo doposud otevřeno pět výzev, z toho čtyři PO1 a jedna v PO2. Celkem bylo podpořeno 273 projektů, z toho 210 již je v realizaci nebo bylo ukončeno, v celkové výši cca 3 365 mil. Kč (způsobilé výdaje schválených projektů). Projekty realizuje 207 subjektů (projekty v realizaci), z toho 200 v PO2.



Metodika evaluace

Hlavní metodou sběru dat bylo dotazníkové šetření. To probíhalo ve dvou fázích – pilotní šetření proběhlo v únoru a březnu 2023, následně plné šetření od dubna do května 2024. Dotazníky byly vytvořeny po konzultacích s klíčovými stakeholdery (včetně vyhodnocení pilotního sběru) a byly rozděleny do 11 tematických okruhů, které reflektovaly různé oblasti, na které je evaluace zaměřena - vzdělávání, metodický rámec, mzdy, informační a monitorovací systémy či důvěra v instituce, atd. Každý dotazník byl přizpůsoben konkrétní cílové skupině. Celkem bylo vymezeno sedm těchto cílových skupin, a sice příjemci podpory, realizátoři projektů, externí a interní uživatelé informačního systému, beneficianti podpory z OPTP, věcní experti a týmu e-governmentu. Celkem bylo získáno 972 odpovědí, které poskytly kvantitativní základ pro vyhodnocení implementace programu v oblastech, jako je vzdělávání, metodický rámec, administrativa a e-government.

Kromě dotazníkového šetření byly použity čtyři další evaluační metody, které poskytly hlubší vhled a kontext:

1. **Obsahová analýza** byla zaměřena na relevantní dokumenty týkající se implementace OPTP, jako jsou výroční zprávy, programové dokumenty a metodické pokyny. Cílem bylo zhodnotit efektivitu procesů a postupů spojených s programem, neocenitelné byly tyto zdroje ale také například při analýze tématu vzdělávání.
2. **Statistická analýza sekundárních dat** využívala údaje ze systému MS21+, který zahrnoval data o čerpání finančních prostředků, sledování projektů a pokroku v plnění cílů. Tato data umožnila kvantitativní analýzu efektivity implementace programu. Dále byly v rámci analýzy zpracovány ad-hoc datové sestavy, poskytnuté odpovědnými subjekty MMR, které se zabývaly především tématy vzdělávání a administrativní kapacity.
3. **Hlubkové rozhovory** byly vedeny s klíčovými aktéry, jako jsou zástupci regionálních partnerů a horizontálních institucí, aby poskytly kvalitativní vhled do problémů identifikovaných v dotazníkových šetřeních. Rozhovory přispěly k hlubšímu pochopení průřezově všech témat, kterými se evaluace zabývala. Celkem pro zpracování Průběžné zprávy proběhlo 14 rozhovorů (další rozhovory byly realizovány v přípravné fázi evaluace), z nichž část měla formu skupinového rozhovoru.
4. **Fokusní skupiny** se zaměřily na dvě klíčová témata: zjednodušené vykazování výdajů a administrativní zátěž. Diskuze ve skupinách umožnily identifikovat sdílené zkušenosti a specifické problémy mezi různými skupinami účastníků.

Závěrem, kombinace kvantitativních a kvalitativních metod poskytla komplexní přehled o efektivitě a implementaci OPTP, přičemž hlavní důraz byl kladen na dotazníkové šetření, doplněná dalšími metodami pro hlubší analýzu a kontext.



