

Předběžné hodnocení Integrovaného regionálního operačního programu pro programové období 2014 – 2020

Ministerstvo pro místní rozvoj

Závěrečná zpráva projektu

Příloha č. 2 – Hodnocení indikátorové soustavy

1 Zhodnocení současného stavu a návrh doporučení – věcná část

V rámci opakovaných kol jednání Deloitte s věcnými gestory řídicího orgánu IROP a skrze zapojení konzultací s MMR-NOK byla vypracována příloha závěrečné zprávy ex-ante hodnocení, která si klade za cíl poskytnout několik doporučení, která považuje hodnotitel za významná pro přípravu indikátorové soustavy pro programové období 2014-2020.

Řada doporučení navrhovaných Deloitte byla zapracována a zohledněna již v minulých etapách hodnocení, a proto dodavatel doporučuje nadále pracovat na vylepšení soustavy v rámci existující kostry, tj. pečlivě zvažovat a konzultovat jakékoliv další úpravy do věcného nastavení.

Doporučujeme zaměřit pozornost především na uvedené problémy/nejasnosti:

Popis problému	Příprava metodických výkladů či pravidel, které budou jasně specifikovat požadavky na žadatele/příjemce a stejně tak na zástupce implementační struktury, jak počítat hodnoty (např. problematika nápočet za „kus“ vs. „sada“ apod.).
Návrh řešení	V případě indikátorů, kterých se uvedený problém týká (bylo diskutováno opakovaně osobně), v souladu s doporučeními EK k implementaci zkušeností dobré praxe z členských států doporučujeme vyhotovit již osvědčené „Metodické listy“, které mohou po celé období sloužit jako výkladový slovník, kde bude popsáno, jak a kde lze potřebná data získat, jak napočítat sporné položky, apod. Bezodkladně je nutné vyjasnit základní rámec řešení problému ze strany patřičných gestorů a zohlednit ho při plánování cílových hodnot, samotné metodické listy mohou vzniknout až v druhé polovině roku 2014.
Popis problému	Vyjasnění chybějících/nedostatečně definovaných atributů u převzatých celoevropských indikátorů a u indikátorů sdílených s jinými operačními programy. Doplnění definic, kde chybí. Doplnění komentářů do neformálních sloupců (např. komentář k výpočtu cílové hodnoty).
Návrh řešení	Za dohledu koordinátora pro indikátory doplnit chybějící definice, resp. sjednotit znění v souladu s NČI. Vyjasnit frekvenci a způsob měření, systém nápočtu – informace nemusí nutně být přímo v dokumentech šablony, ale gestoři by měli jasně vědět, jak chtějí postupovat. Opět nad rámec šablony doporučujeme před zahájením meziresortního připomínkového řízení návrhu IROP do přílohy s indikátory doplnit sloupec, který bude objasňovat logiku stanovení cílových hodnot výstupu i výsledku – tento sloupec by sloužil pouze pro jmenovaný účel meziresortního připomínkování, v oficiální verzi by se nevyskytoval.
Popis problému	Řešení problematiky potenciálního duplicitního zápočtu podpořených osob v rámci vybraných specifických cílů prioritní osy 2 – což by bylo v rozporu s metodickými pokyny ze strany EK.
Návrh řešení	Doporučujeme, aby gestoři za indikátory vymezili jasné varianty řešení a návrh dalšího postupu řešení problému. Metodiku postupu zabránění nápočtu stejné podpořené osoby dvakrát do různých indikátorů doporučujeme nechat schválit ze strany MMR-NOK.
Popis problému	U vybraných specifických cílů chybí specifikace nápočtu environmentálních přínosů.
Návrh řešení	Do indikátorové soustavy musí být promítnuty doporučení SEA hodnotitele ohledně zahrnutí environmentálních indikátorů, mapujících (nepřímé) přínosy opatření s vazbou na životní prostředí.

2 Zhodnocení současného stavu a návrh doporučení – hodnotová část

Pokud jsou v rámci indikátorové soustavy vyplněny hodnoty, jedná se pouze o první verzi návrhu, která dle dostupných informací nebyla podrobena důsledné kritické revizi ani uvnitř MMR, ani ze strany NOK či EK, případně partnerů v rámci Řídicího výboru. Při dalším upřesňování hodnotové části soustavy navrhujeme zohlednit následující doporučení.

2.1 Výchozí hodnoty

Výstupové indikátory mají výchozí hodnotu nulovou. Výsledkové a kontextové v řadě případů využívají aktuální statistický údaj – v absolutním nebo podílovém vyjádření. Vybrané výsledkové indikátory nemají stanovenou výchozí hodnotu, uvedený postup bude akceptován pouze v případě, že je podložen jasným zdůvodněním.

Hodnotitel doporučuje, aby gestoři za oblasti s resty zvýšili intenzitu komunikace s dodavateli vstupů, protože je nutné hodnoty doplnit co nejdříve, aby mohly být předmětem revize NOK i EK před tím, než bude finalizována podoba PD IROP a než bude předložen na vládu ČR.

2.2 Cílové hodnoty

U přístupu ke stanovení cílových hodnot pro uzavírání programu v roce 2023 panuje často rozdílný přístup, část indikátorů vychází z expertního odhadu, u jiných je využito převzetí mírně upraveného cíle ze současného období podpory, další cíle jsou stanoveny prodloužením trendu obecné statistiky. Níže uvádíme tři základní varianty výpočtu cílových hodnot, které doporučujeme dle vhodnosti využívat pro zpřesnění cílových hodnot, zavedení exaktnosti postupu jejich výpočtu.

Varianty výpočtu

S ohledem na skutečnost, že většina podporovaných aktivit pro budoucí programové období navazuje svým zaměřením na IOP nebo jeden z ROPů, je nejhodnějším postupem využít znalosti vývoje čerpání a plnění indikátorů a zohlednit je skrze využití metody 1 nebo 2. Pro oblasti, které nenavazují na současné období, navrhujeme částečně využít první metody nebo aplikovat metodu třetí. Pro snazší definici vzorců dále využíváme jednotně tyto pojmy:

- SO = současné programové období 2007-2013
- BO = budoucí programové období 2014-2020

1) Zazávazkované hodnoty shodného indikátoru 2007-2013 v reflexi poměru nové alokace

Jedná se o nejjednodušší variantu výpočtu cílové hodnoty pro nové programové období, využitelné v případě, že bude cíleno na shodnou oblast podpory a bude využito shodného indikátoru, jako v právě končícím období 2007-2013.

Vzorec:

$$\text{Cílová hodnota indikátoru BO} = \text{zazávazkovaná hodnota SO} \times \frac{\text{alokace BO pro specifický cíl}}{\text{alokace SO pro specifický cíl}}$$

2) Náklady typického projektu v reflexi dostupné alokace

Uvedený postup lze využít v případě, kdy bude podporována shodná nebo velmi obdobná oblast podpory, ale za využití inovovaných (odlišných) indikátorů. Na základě dostupných dat ohledně stavu čerpání a plnění indikátorové soustavy lze využít vybraná statistická data tak, aby bylo možné aplikovat níže uvedený vzorec a získat cílové hodnoty indikátorů pro nové období.

Vzorec:

$$\text{Náklady 1 měrnou jednotku SO} = \frac{\text{Celková alokace na specifický cíl SO}}{\text{Celkový počet měrné jednotky SO}}$$

nebo

$$\text{Náklady 1 měrnou jednotku SO} = \frac{\text{Celková alokace na specifický cíl SO}}{\text{počet projektů SC} \times \text{průměrná hodnota měrn. jednotky}}$$

$$\text{Cílová hodnota indikátoru BO} = \frac{\text{Celková alokace na specifický cíl BO}}{\text{Náklady na 1 měrnou jednotku SO}}$$

Uvedený postup se jeví jako nejvíce vhodný, neboť IROP navazuje na podporu v současném období, nicméně indikátorová soustava se bude významněji lišit. Do vzorce lze využít jak hodnotu za průměr, tak hodnotu za medián.

3) Prodloužení trendu pravidelně sbíraných statistických dat shodného indikátoru

V případě především výsledkových indikátorů, ke kterým nejsou k dispozici vhodné informace ze současného období, je nutné přistoupit k odhadu plnění na základě prodloužení trendu u souvisejících celorepublikových statistických dat.

Vzorec:

$$\text{Cílová hodnota indikátoru BO} = \text{průměr změn hodnot za } n \text{ let}^x$$

n = počet let časové řady k dispozici x = počet let potřebných k dosažení hodnoty pro rok 2023

Vnější proměnné mající vliv na přesnost výpočtu

Výše specifikované varianty možného postupu výpočtu cílových hodnot pro výsledkové a výstupové indikátory se nedoporučují aplikovat bez větší či menší míry zohlednění vlivu vnějších proměnných, které mohou významně vychýlovat přesnost výpočtu. Dále uváděné nejzásadnější vnější proměnné mohou způsobit, že reálně dosažený cíl může nesplnit plánovanou cílovou hodnotu o desítky i stovky procent, proto navrhuje buď matematicky,¹ nebo expertním odhadem získané hodnoty výpočtu „očistit“ od možného vlivu proměnných. **V případě relevantnosti více vnějších vlivů se návrhy úpravy sčítají.**

Absorpční kapacita

S ohledem na skutečnost, že většina plánovaných intervencí bude reagovat na stejné nebo velmi obdobné potřeby příjemců současného období, je reálné riziko, že po dotačních prostředcích pro období 2014-2020 nebude existovat dostatečná poptávka – bude již vyčerpána. Potenciální nedostatek v absorpční kapacitě může významně zkreslovat cílování hodnot při využití všech metod 1-3, především při využití varianty 1. Problému je věnována samostatná kapitola 2.4 tohoto materiálu.

V případě, že gestor vnímá nedostatečnou absorpci jako reálné riziko, doporučujeme zohlednit procentní úpravou vypočtené cílové hodnoty následovně:

- silný předpoklad převisu nové alokace nad poptávkou: úprava cíle o 20 – 30 %
- středně silný předpoklad převisu nové alokace nad poptávkou: úprava cíle o 10 – 19 %
- méně zřejmý potenciál převisu nové alokace nad poptávkou: úprava cíle o 1 – 9 %

Změny v podmínkách podpory

Především při využití výpočtů dle varianty 1 a 2 je nutné vzít v potaz, do jaké míry navazuje připravovaný specifický cíl na současné období – a to nejen věcným překryvem v oblasti podpory, ale také ve vymezení způsobitého okruhu potenciálních žadatelů, ve vymezení územní dimenze, apod. Například vyřazení podnikatelů z vybrané skupiny příjemců u jednoho SC může znamenat reálný pokles zájmu o celý SC. Mezi sledované změny v podmínkách podpory je nutné zařadit i možné vlivy v budoucí změně ve specifických kritériích přijatelnosti a systému hodnocení během výběru projektů k podpoře. Úprava pravidel (či jejich zavedení v oblastech dosud podmínku neobsahující) pro výpočet přípustné nákladové efektivity projektu

¹ Dále v rámci kapitoly jsou jako doporučení uváděny návrhy úpravy cílové hodnoty skrze expertní posouzení míry vlivu dané proměnné na přesnost výpočtu – úprava cílové hodnoty o XX %. Alternativní variantou je přímo do výpočtu zahrnout koeficient, který adekvátně upraví již postup výpočtu.

nebo výpočtu úspory projektu mohou zásadně zvyšovat/snižovat okruh potenciálních projektů. Ačkoli posledně jmenované podmínky budou pravděpodobně předmětem diskuze až při nastavování pravidel jednotlivých výzev, je záhodno je vzít v potaz již při nastavování hodnotové části indikátorové soustavy.

Doporučujeme uvedené faktory zohlednit procentní úpravou vypočtené cílové hodnoty následovně:

- zásadní změny v podmínkách podpory: úprava cíle o 20 – 30 %
- středně významné změny v podmínkách podpory: úprava cíle o 10 – 19 %
- méně významné změny v podmínkách podpory: úprava cíle o 1 – 9 %

Zkreslení využitím pojmu „typický projekt“

Při volbě výpočtu dle varianty 2 může průměrná hodnota za projekt nebo měrnou jednotku podléhat silnému vychýlení v případě, že se kombinují rozdílné akce do jedné rovnice – typicky pokud sledovaný indikátor agreguje přínosy za velmi různorodou skupinu podporovaných opatření, jako např. projekty zaměřené na podporu mobility (SC 1.1) mohou obsahovat prosté rekonstrukce s velmi komplikovanými, které jsou obě ve stejném indikátoru.

Pro zpřesnění výpočtu doporučujeme buď zavést rozdělení výpočtu pro typické projekty dle příbuzných skupin opatření (každá rovnice bude počítat s jinou průměrnou nákladovostí) nebo ve výsledku adekvátní expertní upravení vypočtené cílové hodnoty dle uvážení gestora. Částečným řešením může být i práce s agregovaným údajem, avšak pro výpočet využívaným mediánem.

Zkreslení sledováním krátkého/atypického trendu

Při volbě výpočtu dle varianty 3 může vychylovat získanou cílovou hodnotu buď dostupnost příliš krátké časové řady nebo příliš atypický trend nebo jeho část – především nespojitost jeho vývoje. Jako vyhovující délku časové řady, která může poskytnout adekvátní podporu pro výpočet, považujeme alespoň 10 let. Jako atypický/nespojitý trend považujeme meziroční kolísání sledované změny o více než 20%, resp. střídání přírůstků a období snižování sledovaných proměnných. V případech potenciálně dotčených vychylujícími faktory doporučujeme jejich možný vliv zohlednit procentní úpravou vypočtené cílové hodnoty následovně:

- zásadní nespojitosti nebo velmi krátká časová řada: úprava cíle o 20 – 30 %
- středně významné nespojitosti nebo délka časové řady: úprava cíle o 10 – 19 %
- méně významné nespojitosti: úprava cíle o 1 – 9 %

Míra spolufinancování, finanční nástroje a změny v procentní míře podpory

Potenciální změny v nabídce režimů podpory a s nimi souvisejícími procentními mírami podpory mohou velmi významným způsobem ovlivnit schopnost vyčerpat alokaci daného specifického cíle a schopnost naplnění cílových hodnot indikátorů. V případě poklesu procentní míry podpory, zavedení finančního nástroje nebo omezením možností zapojení spolufinancování (např. zpřísněním podmínek hodnocení bonity žadatele) doporučujeme možný vliv zohlednit procentní úpravou vypočtené cílové hodnoty následovně:

- zásadní změny v míře podpory nebo spolufinancování: úprava cíle o 20 – 30 %
- středně významné změny v míře podpory nebo spolufinancování: úprava cíle o 10 – 19 %
- méně významné změny v míře podpory nebo spolufinancování: úprava cíle o 1 – 9 %

Vnitřní proměnné mající vliv na přesnost výpočtu

Obdobně jako mohou vychýlit vypočtené hodnoty vnější vlivy, lze snížit míru přesnosti změnou podmínek, které jsou přímo v gesci řídicího orgánu.

Vliv „negativní“ reputace programu pro administrativní a časovou náročnost

Dle závěrů minulých analýz, studií a evaluací je IOP hodnocen jako jeden z nejvíce administrativně náročných operačních programů, vyžadující mimo jiné vysoký počet povinných příloh a operující s dlouhými lhůtami pro schválení projektu. S ohledem na skutečnost, že IROP je velmi úzkým pokračovatelem IOP, je třeba zohlednit, že pokud nebudou realizovány podstatné změny v této oblasti v kombinaci s kvalitní komunikační kampaní vysvětlující uvedené změny veřejnosti, může být omezeno čerpání. Protože uvedené má úzkou vazbu na absorpční kapacity, tak navrhujeme tuto proměnnou zohlednit připočtením tohoto vlivu do způsobu očištění hodnot za absorpci.

Druhým potenciálním vlivem jsou potenciální zpoždění v důsledku souběžné administrace projektů období 2007-2013 (IOP a ROPy) i období 2014-2020, v kombinaci s průtahy schvalování právního a metodického rámce nového programového období na národní i evropské úrovni. Tyto proměnné mohou vést

k významnému posunutí zahájení vyhlášení výzev a čerpání. I největší optimisté z řad pracovníků NOK připouštějí, že vyhlášení výzev lze očekávat nejdříve na jaře 2015, což v důsledku znamená možné čerpání a plnění indikátorů v IROP pravděpodobně až v roce 2016. Doporučujeme gestorům za jednotlivé specifické cíle tyto informace adekvátně promítnout do plánů cílových hodnot – individuálně.

Absence střednědobé strategie nebo legislativy

Pro vybrané specifické cíle chybí střednědobá koncepce nebo strategie, případně je plánována významná aktualizace ve vazbě na připravované legislativní změny. Doporučujeme gestorům za jednotlivé specifické cíle tyto informace vyhodnotit v současném stavu rozpracovanosti a adekvátně promítnout očekávaný budoucí vývoj do plánů cílových hodnot – individuálně.

2.3 Věcné a finanční milníky výkonnostního rámce

Dle evropských a národních pravidel je vyžadováno, aby:

- Každá prioritní osa měla stanoven jeden finanční milník, vztahující se k celkovým způsobilým výdajům vloženým do účetního systému certifikačního orgánu.
- Každá prioritní osa měla ve výkonnostním rámci zařazena výstupové indikátory, které by se měly vztahovat k aktivitám realizovaným většinou zdrojů dané priority. Jejich počet je však vhodné mít omezený, jinak se zvýší riziko nesplnění milníků. Alokace určené na operace, jejichž prostřednictvím má být dosaženo vybraných výstupových indikátorů, musí přesahovat 50 % alokace na danou prioritní osu.
- Pouze výjimečně lze zařadit do výkonnostního rámce výsledkový indikátor.
- Milníky u výstupových indikátorů se vztahují jen k dosaženým hodnotám za plně realizované operace. Za plně realizovanou operaci se považuje každá dokončená operace, u níž však ještě nemuselo nutně dojít ke všem platbám ze strany příjemce, ani z úrovně veřejných orgánů vůči příjemci.
- Do stanovení milníků nezahrnujeme výkonnostní rezervu. Na úrovni priority jsou milníky považovány za splněné, pokud všechny indikátory zařazené do výkonnostního rámce byly naplněny na minimálně 85 % hodnoty milníku do konce roku 2018.
- U priorit s maximálně dvěma indikátory začleněnými do výkonnostní rezervy bude uvažováno o vážném selhání, pokud se u některých z těchto indikátorů nedosáhne min. 65 % hodnoty milníku do konce 2018. U ostatních priorit se o vážném selhání uvažuje, pokud se nedosáhne min. hodnoty 65 % u min. dvou indikátorů zařazených do výkonnostního rámce v roce 2018.

Projektový tým Deloitte doporučuje věnovat nastavení věcných i finančních milníků zvýšenou pozornost, a to především z důvodu zavedení nových pravidel stanovujících, že nedosažení milníků může znamenat ztrátu vyčleněné alokace v rámci výkonnostní rezervy. Osvědčeným obecně platným pravidlem dobré praxe je plánovat cca třetinovou hodnotu cílové hodnoty pro rok 2023, a to především z následujících důvodů:

- zpoždění v možnosti zahájení vyhlášení výzev a přímý dopad na zpoždění čerpání, tzn. i plnění indikátorů;
 - samostatně doporučujeme zahrnout předpoklad většího zpoždění u integrovaných nástrojů z důvodu nutnosti primárního vypracování a schválení jejich strategie;
 - samostatně doporučujeme zahrnout předpoklad možného většího zpoždění s vypisováním výzev za využití finančního nástroje z důvodu, že doposud nebyly zahájeny kroky k výběru ex-ante hodnocení ani k výběru správce „Fondu rozvoje měst“;
 - v úvahu doporučujeme zahrnout i možné omezení v plnění indikátorů s ohledem na možné pozastavení vypisování výzev v oblastech, kde hrozí nedostatečné/opožděné splnění související předběžné podmínky;
- možná zpoždění generovaná „negativní reputací programu pro administrativní a časovou náročnost“ – viz popis výše;
- opakovaná zkušenosť pomalejší reakce příjemců na nové oblasti podpory, nová pravidla – s tím související relativní nepřipravenost projektů (mj. vyčkávání žadatelů se zahájením přípravných prací s ohledem na opatrnost neporušení v budoucnu zveřejněných pravidel programu);
- pomalejší přísun projektů u zcela nových oblastí podpory z důvodu možné neználosti žadatelů s podáváním žádostí a realizací kroků spojených s přípravou předmětných projektů;

Doporučení ohledně třetinové hodnoty je pouze obecným vodítkem – pokud zkušenosti ze současného období indikují, že lze realisticky očekávat pouze 5% naplnění cílové hodnoty nebo naopak již v roce 2018 50% naplněnost, je adekvátní tuto znalost promítnout do nastavení milníku.

2.4 Absorpční kapacita

Při realizaci tohoto projektu je nutné zhodnotit jako významný deficit fakt, že během příprav nového programového období byla zpracována analýza absorpční kapacity pouze částečně. Průzkum tohoto typu je vhodný pro zodpovězení důležitých otázek, jako např.:

- Mají potenciální příjemci za nových podmínek spolufinancování pro programové období 2014 - 2020 motivaci využívat finanční podporu ze strukturálních fondů EU a realizovat projekty?
- Mají potenciální příjemci dostatečnou finanční kapacitu pro spolufinancování podporovaných aktivit, popř. jsou ochotni vynaložit stanovený podíl nákladů z vlastních zdrojů?
- Existuje reálná poptávka po daném zaměření a typu podpory, pokud ne, je vhodné tuto poptávku generovat a jakým způsobem?
- Zohledňuje rozdělení alokace mezi jednotlivé priority reálné zkušenosti ze současného programového období?
- Které specifické cíle by měly být prioritizovány při rozdělení alokace s ohledem na vysoký převis poptávky po finančních prostředcích vůči jiným, méně preferovaným oblastem?

Deloitte považuje za zcela zásadní v otázce hodnocení adekvátnosti finanční alokace na jednotlivé skupiny opatření (resp. adekvátnosti plánování cílových hodnot jejich indikátorů) znát závěry kvalifikovaně zpracované analýzy potřeb a výzkumu absorpční kapacity. Dostatečná absorpční kapacita v rámci příslušného opatření, priority či operačního programu znamená, že existují projekty, které splňují současně následující dva parametry:

- Množství (tzn., že projektů je tolik, že jsou schopny vyčerpat alokované finanční prostředky v daném časovém rozmezí).
- Kvalita (tzn., že projekty objektivně směřují k dosažení cílů programu, a to zejména prostřednictvím indikátorů, kterými jsou tyto cíle měřeny).

Hodnotitel využil výstupů dostupné dílčí analýzy a využil je pro vlastní zhodnocení v rámci evaluační oblasti č. 6 závěrečné zprávy, nicméně pro lepší zacílení alokace i lepší možnost nastavení indikátorové soustavy navrhuje hodnotitel analýzu doplnit v místech, kde jsou výsledky nejasné nebo nejvíce sporné.

Jako velmi problematické co se týče nastavování milníkových a cílových hodnot v tomto ohledu spatřuje hodnotitel především specifický cíl 2.2 Sociální podnikání, kde byl již v současném období významný převis nabídky dotačních prostředků nad poptávkou – pokud nebudou adekvátně upraveny podmínky podpory a provedena dostatečná komunikační kampaň, hrozí významné neplnění naplánovaných hodnot.