



OPERAČNÍ PROGRAM PRAHA  
KONKURENCESCHOPNOST



# Evaluace efektů a dopadů dosažených realizací Operačního programu Praha - Konkurenceschopnost

## PŘÍLOHA č. 5

### ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY

#### Zpráva z organizace fokusních skupin

prosinec 2016



OPERAČNÍ PROGRAM PRAHA  
KONKURENCESCHOPNOST



## Úvod

Záměrem evaluátora bylo uspořádat v závěru evaluačního projektu jako doplňkovou formu terénního šetření fokusní skupiny ke každé prioritní ose. Cílem fokusních skupin bylo konfrontovat zjištěné poznatky z předešlých šetření nejen s příjemci pomoci, ale také s ostatními stakeholdery daných prioritních os a diskutovat s nimi hlavní aspekty realizace OPPK.

Fokusní skupiny byly plánovány na 6. 10. 2016 (FS pro PO 1 a FS pro PO 2) a 7. 10. 2016 (FS pro PO 3) s předpokládaným počtem cca 8 účastníků v každé FS. Seznam potenciálních účastníků byl připraven ve spolupráci se zadavatelem, a účastníci byli osloveni s dostatečným předstihem. S ohledem na nízkou zpětnou vazbu ze strany oslovených byl okruh potenciálních účastníků dále rozšířen, v případě PO 1 a PO 2 byli nakonec osloveni všichni příjemci, v případě PO 3 byli oslovováni s žádostí o účast jak kontaktní osoby projektů, tak statutární zástupci příjemců. I přes tuto maximální snahu se na fokusní skupinu pro PO 1 dostavil pouze 1 účastník (ačkoliv účast byla potvrzena více osobami), FS pro PO 2 se účastnilo 5 osob, FS pro PO 3 musela být zcela zrušena. S ohledem na uvedené skutečnosti mělo setkání k PO 1 formu rozhovoru, setkání k PO 2 bylo z metodologického hlediska na pomezí mezi fokusní skupinou a skupinovým rozhovorem se zachováním interaktivních reakcí mezi účastníky.

S ohledem na omezenou účast byla diskutovaná témata přizpůsobena zkušenostem a odbornému zaměření účastníků. V rámci setkání k PO 1 byla proto řešena problematika oblasti podpory 1.1 Podpora ekologicky příznivé povrchové veřejné dopravy (byla opomenuta oblast podpory 1.2 Rozvoj a dostupnost ICT služeb), v rámci PO 2 byla diskutována oblast podpory 2.1 Revitalizace a ochrana území (byla opomenuta oblast podpory 2.2 Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů).

S ohledem na tato omezení si je evaluátor vědom toho, že poznatky vzešlé z tohoto šetření může využít při koncipování evaluačních zjištění a následných doporučení jen v omezené míře.

## Hlavní zjištění k PO 1

- ❖ PO 1 v oblasti podpory 1.1 byla koncipována dvěma směry. Jeden směr se zaměřoval na rekonstrukci a modernizaci stávající dopravní infrastruktury. Druhý směr předpokládal rozvojové aktivity v oblasti dopravy, tj. budování infrastruktury nové.
- ❖ Cílem oblasti podpory 1.1 bylo zlepšit atraktivitu veřejné dopravy. Dopravní podnik hl. m. Prahy jako hlavní příjemce v této oblasti podpory upřednostnil projekty zaměřené na rekonstrukce a modernizace, ale v některých případech pouze udržení tramvajových tratí v provozu před výstavbou nových, neboť nebylo možno připustit, aby se některá z tramvajových tratí stala neprovozní. Dalším důvodem byly omezené disponibilní rozpočtové prostředky tohoto příjemce na rekonstrukci a modernizaci stávající tramvajové trati. Projekty realizované v oblasti 1.1 se proto v drtivé většině zaměřovaly na rekonstrukce, které ačkoliv byly velice potřebné, tak postrádaly rozvojový aspekt. Přidaná hodnota tohoto typu projektů je nižší. Z tohoto pohledu lze konstatovat, že cíl v oblasti podpory 1.1 byl naplněn pouze částečně, neboť „se rezignovalo“ na rozvojové potřeby. Ne všechny aktivity vedoucí k naplnění cíle oblasti podpory 1.1 byly realizovány. Ačkoliv se nepodařilo naplnit „rozvojový cíl“, tak došlo k zatraktivnění veřejné dopravy (zvýšení kvality stávajících tratí, snížení přepravní doby apod.). Navíc dva projekty na budování nových tramvajových tratí byly realizovány, a to s rozvojovým potenciálem do budoucna (prodloužení na Podbabu).
- ❖ Hlavním důvodem pro to, že se nepodařilo naplnit rozvojový potenciál v oblasti tramvajové dopravy, je to, že mnohé velké infrastrukturní projekty mají charakter „vícegeneračních projektů“. O konkrétních záměrech se hovoří po několik generací, v průběhu doby se záměry se změnou aktuální situace mění a přepracovávají a realizace takovýchto projektů je v nedohlednu. Mnoho projektů tak zůstává jen u záměrů, aniž by docházelo k dalším navazujícím krokům. Typickým příkladem je vybudování spojení mezi Prahou a Kladnem, resp. Letištěm Václava Havla nebo Metro D. S ohledem na to je problém s přesností specifikovat, zda takovýto projekt bude v horizontu programového období cca 7 let možné realizovat. Velké investiční projekty jsou v ČR obecně velmi zdoluhavé a rizikové (problémy s výkupy pozemků, zpracováním veškeré dokumentace, zejména pak EIA, zajištění politické podpory přes více volebních období, apod.). Trendem pro současné programové období je do OP PPR zařadit spíše menší projekty a velké infrastrukturní projekty realizovat prostřednictvím OP Doprava, resp. Fondu soudržnosti. Na druhou stranu projekty zahrnuté do operačních programů musí být v souladu se strategickými dokumenty (např. Strategický plán hl. m. Prahy), takže není příliš „manévrovacího prostoru“ pro výběr projektů.
- ❖ Zde je patrný rozdíl mezi absorpční kapacitou a reálnými možnostmi – ačkoliv absorpční kapacita, resp. potřeby jsou obrovské, tak pouze malá část projektů je fakticky realizovatelná v daném časovém období (tento problém se prolíná již několika

programovacími obdobími, resp. od JPD 2). Výhodou Prahy je, že v oblasti dopravy je vždy dán konkrétní investor – buď je to přímo odbor Magistrátu hl. m. Prahy nebo příspěvková organizace hl. m. Prahy, podnik založený městem apod. Existuje však potenciální nebezpečí toho, že realizátoři infrastrukturních staveb „nejsou nuceni“ realizovat projekty z operačních programů, které jsou spojeny s obrovskou administrativní zátěží a představují proto „složitější cestu“ a raději se snaží „protlačit“ realizaci těchto projektů z rozpočtu dané organizace, resp. rozpočtu hl. m. Prahy za podstatně jednodušších podmínek. Je proto potřeba aktivovat poptávku tak, aby docházelo k naplňování reálné absorpční kapacity.

- ❖ Jako problematická se ukázala výstavba parkovišť P+R, původní plány nebyly naplněny, nebyl realizován ani jeden projekt v této oblasti. Jedním z důvodů je skutečnost, že v relevantních lokalitách (okolí stanic metra) již nejsou k dispozici vhodné pozemky, proto se objevují úvahy o výstavbě P+R parkovišť nikoliv na volné ploše, ale v budovách jako podzemní parkoviště. To však s sebou nese kompetenční spory (TSK je kompetentní pro parkoviště v plochách, nikoliv v budovách). Dochází ke komplikovanému předávání agendy Odboru strategických investic.
- ❖ Součástí oblasti podpory 1.1 byla také aktivita na modernizaci a výstavbu cyklostezek, tato aktivita byla realizována úspěšně.
- ❖ Součástí oblasti podpory 1.1 byla také aktivita týkající se přestupních uzlů veřejné dopravy, resp. propojení MHD a železniční dopravy. SŽDC se do programu snažila vložit záměry na vybudování železničních zastávek, podchodů/nadchodů u tratí a další infrastruktury vedoucí k zatraktivnění železniční dopravy, jakožto jedné z forem integrované hromadné dopravy. Významnou bariérou při realizaci těchto záměrů byla nevyjasněnost kompetencí mezi ČD a SŽDC. ČD řeší primárně koridory pro mezinárodní a národní provoz, řešení zastávek pro integrovanou dopravu je až sekundární. Záměry ohledně propojení průmětu významných tranzitních tratí do lokální problematiky (malé zastávky na klíčových tratích) se proto v rámci OP PK nepodařilo realizovat.
- ❖ Kapitálové výdaje rozpočtu HMP v oblasti Doprava byl v letech 2010 – 2014 konstantní a pohyboval se cca 10,5 mld. Kč, v roce 2015 došlo k výraznému poklesu na 4,2 mld. Kč. (blíže viz)

[http://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/finance/rozpocet/zpravy\\_o\\_plneni\\_rozpocetu/index.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/rozpocet/zpravy_o_plneni_rozpocetu/index.html)

Praha se snaží držet rozumný poměr mezi výdaji na veřejnou a automobilovou dopravu, avšak v posledních letech byla značná část prostředků směřována do výstavby tunelu Blanka a související infrastruktury. Z evropských fondů jde na veřejnou dopravu cca 0,5 mld. Kč ročně, z rozpočtu města cca 2 mld. Kč ročně. V letošním roce je problém disponibilní částku vyčerpat z důvodu nedostatečné připravenosti projektů.

- ❖ Oblast podpory 1.1 je také specifická tím, že v ní není de facto konkurence mezi projekty, resp. žadateli. Dopravní podnik nemůže předkládat projekty, které si budou vzájemně konkurovat, proto bylo pro hodnocení stanoveno, že předkládané projekty musí splnit stanovenou minimální bodovou hranici. Vystává otázka, zda byla alokována částka na oblast podpory 1.1 adekvátní, zda nebyla reálná absorpční kapacita podstatně vyšší např. v oblasti zateplování budov. Projekty dopravní infrastruktury jsou však více vnímány veřejností, proto jsou upřednostňovány i s tím rizikem, že nakonec nejsou realizovány.

## Hlavní zjištění k PO 2

- ❖ Účastníci se jednomyslně shodli na tom, že administrativní zátěž kladená na příjemce je neúměrná nejen při realizaci, ale i po skončení projektů (např. nároky na archivaci dokumentů). Navrhují paralelu k zákonu o zadávání veřejných zakázek, kdy složitost podání nabídky se liší dle finanční náročnosti. Stejně tak u projektů by měla existovat určitá diferenciací požadavků – např. u projektů v řádu statisíců nevyžadovat takové dokladování jako u projektů v řádu desítek a stovek miliónů.
- ❖ Nicméně i přes uvedenou administrativní náročnost se účastníci shodli na tom, že bez dotace OPK by dané projekty nemohli realizovat v takovém rozsahu a proto by v případě možnosti podpory z fondů EU znovu, avšak OP PPR neumožňuje realizaci projektů zaměřených na revitalizaci zanedbaných území nebo veřejných prostranství a zeleně, což účastníci hodnotí velmi negativně.
- ❖ Městské části ve svých rozpočtech vynakládají na údržbu ploch, zeleně, dětských hřišť apod. částky v řádu jednotek miliónů. Revitalizace částí sídlišť a vnitrobloků, parků a sportovních areálů se pohybovala v řádu desítek miliónů Kč. Z tohoto pohledu představovala dotace z OPK jedinečnou příležitost realizovat projekty, které bez dotace jsou nerealizovatelné nebylo by musely být realizovány ve významně menším rozsahu nebo ve výrazně delším časovém horizontu.
- ❖ V současné době existuje vysoký počet připravených projektů k realizaci s kompletní dokumentací, avšak bez možnosti čerpání evropských zdrojů. Důvodem pro to je skutečnost, že v předchozích dvou programovacích obdobích (2004-2006 a 2007-2013) byly projekty zaměřené na revitalizaci území podporovány. Příprava takového projektu je velmi časově náročná a nelze ji většinou stihnout ve lhůtě od vyhlášení výzvy do konce příjmu žádostí. Z tohoto důvodu potenciální příjemci (zejména městské části) přistoupili k přípravě tzv. „databáze projektů“. Nicméně s ohledem na to, že v tomto programovém období revitalizace veřejných prostranství či zeleně nepatří mezi podporované aktivity, tak projekty nejsou bez evropského financování realizovatelné a projektová dokumentace a stavební povolení zastarávají. Pokud se někdy v budoucnu podaří najít finanční prostředky na jejich realizaci, bude nutné kompletní přepracování a aktualizace. V současné době neexistuje žádný relevantní dotační program z veřejných rozpočtů, který by bylo možné na tyto projekty využít (stávající dotační programy např. nadací umožňují realizovat spíše navazující či doplňkové projekty v řádu max. stovek tisíc korun).
- ❖ Realizace projektů s sebou nese zvýšené náklady v době udržitelnosti i po ní, nicméně kontinuita fungování projektů je zajištěna, neboť MČ provádí běžnou údržbu financovanou z rozpočtu MČ. Součástí realizace projektů bylo v některých případech i převzetí ploch do majetku MČ od Magistrátu. To s sebou pro MČ nese zvýšené náklady, neboť musí financovat údržbu větší plochy.

- ❖ Mezi pozitivní efekty revitalizace území patří snížení vandalismu.
- ❖ Mezi nezamýšlené negativní efekty lze zařadit např.
  - zvýšená akumulace dětí na hřištích, což s sebou nese zvýšený hluk, který některým občanům vadí,
  - revitalizovaná hřiště využívají mateřské nebo i základní školy, neboť vybavení těchto hřišť je mnohdy modernější nebo lepší než vybavení zahrad mateřských či základních škol – matky dětí si stěžují, že hřiště jsou obsazeny MŠ/ZŠ a děti mimo MŠ/ZŠ nemají dostatek prostoru
  - navýšení počtu laviček s sebou nese riziko zvýšení hluku a shromažďování osob
- ❖ Mezi pozitivní efekty lze mnohdy řadit vytěsnění určitých skupin (eliminace socio-patologických jevů)
- ❖ Velké emoce vyvolává kácení dřevin. V průběhu realizace projektu se realizátor setkává s ohlasy veřejnosti, většinou negativními, které většinou po ukončení realizace ustanou. Realizátoři se tomu snaží předcházet veřejnými projednáváními s občany dotčených území.
- ❖ Negativní dopady v některých případech vyvolávají občanská sdružení. Byl zmiňován příklad, kdy v určité městské části má občanské sdružení takovou sílu, že si vynutilo změnu zamýšleného mobiliáře. Tato změna musela být financována z rozpočtu MČ, resp. došlo k ponížení dotace.
- ❖ Účastníci zmiňovali jako negativní aspekt dlouhou dobu od předložení žádosti k zahájení faktické realizace projektu, kdy za dané období (i rok) dochází k změnám aktuálního stavu revitalizovaných území (něco se rozpadne, něco je potřeba opravit jinak apod.) a pružnost v úpravě projektu, resp. změnových řízení je velmi malá. Mnohdy je potřeba přijmout řešení, které ve svém důsledku snižuje přidanou hodnotu projektu a je pro něj negativní, avšak v souladu s podmínkami poskytnuté podpory. Na druhou stranu účastníci hodnotili ochotu a profesionalitu manažerů OPPK jako velmi vysokou. Problém, který byl zmiňován nejen v tomto šetření je však ten, že ačkoliv manažer OPPK doporučí příjemci určitý postup, projekt je realizován, schválen a prohlášen za bezproblémový a bezchybný, tak následná kontrola MMR, MF příp. jiných orgánů může stanovisko řídicího orgánu zcela negovat. Rozdílnost přístupů k pravidlům poskytování dotací z evropských fondů a přístupů k výkladu legislativy je velmi rozdílná v jednotlivých orgánech státní správy a v příjemcích podpory vyvolává nejistotu a nedůvěru k celému systému rozdělování veřejných financí.
- ❖ Velmi problematickou oblastí, která vyvolává již zmíněnou nejistotu a nedůvěru je zadávání veřejných zakázek. Zadávání veřejných zakázek je v OPPK nastaveno velmi přísně, resp. přísněji nežli vyžaduje zákon. Úspěšná realizace výběrového řízení na dodavatele je proto považována za jeden z nejdůležitějších faktorů úspěchu realizace projektu.