OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

Závěrečná zpráva z interní evaluace provádění PO 4 OP LZZ

Finální verze

PODPORUJEME VAŠI BUDOUCNOST

www.esfcr.cz

evropský sociální fond v ČR

EVROPSKÁ UNIE

MPSV

Zpráva určena pro:

Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí

Odbor realizace programů ESF – veřejná správa a sociální inovace

Odbor řízení programů ESF

Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

Zprávu předkládá:

Oddělení evaluací (802)

Sekce náměstka ministryně pro ekonomiku a evropské fondy

Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí

Zpracovatel v rámci oddělení: Mgr. Pavla Zetková

Obsah

1 Manažerské shrnutí ... 5

1.1 Cíl evaluace ... 5

1.2 Použité metody ... 5

1.3 Evaluační zjištění ... 5

1.4 Evaluační doporučení ... 8

2 Úvod a cíle interní evaluace ... 11

3 Přehled dosavadních evaluačních aktivit ... 12

3.1 Podmínky pro realizaci evaluací PO 4 ... 13

3.1.1 Rovina nastavení podmínek ... 14

3.1.2 Rovina sledování plnění evaluačních závazků ... 15

4 Procesní evaluace provádění Prioritní osy 4 OP LZZ ... 17

4.1 Shrnutí zjištění z fokusních skupin ... 17

4.1.1 Nastavení PO 4 OP LZZ ... 17

4.1.2 Okolnosti ovlivňující realizaci projektů v rámci PO 4 OP LZZ ... 18

4.2 Institucionální zakotvení Prioritní osy 4 OP LZZ ... 20

4.2.1 Problém nepropojení institucí Smart Administration a struktur implementace OP LZZ 25

4.3 Reflexe Strategie Smart Administration jakožto strategického rámce PO 4 OP LZZ ... 28

4.4 Personální zajištění činnosti Zprostředkujícího subjektu MV ... 34

4.4.1 Identifikace problémů s personálním zajištěním činnosti Odboru strukturálních fondů MV ČR – rok 2009 ... 36

4.5 Administrace projektů Prioritní osy 4 OP LZZ ... 38

4.5.1 Výjimky z Operačního manuálu OP LZZ ... 38

4.5.2 „Spící“ a „rizikové“ projekty ... 43

4.5.3 Délka hodnotícího procesu ... 44

4.6 Negativní stavy ... 48

4.6.1 Porovnání OP LZZ jako celku s PO 4 v kontextu negativních stavů ... 50

4.6.2 Přehled oficiálních důvodů odstoupení od projektu uváděných žadateli a příjemci 54

4.6.3 Shrnutí zjištění ze storytellingů k negativním stavům projektů ... 55

5 Vyhodnocení Prioritní osy 4 na úrovni výzev ... 59

5.1 Podmínky realizace projektových záměrů explicitně uvedených v příloze usnesení vlády 536/200861

5.2 Výzvy s jedním konkrétním žadatelem a jediným projektem v N-stavu ... 63

5.3 Zhodnocení jednotlivých vybraných výzev ... 64

5.3.1 Výzva 27 ... 64

5.3.2 Výzva 32 ... 65

5.3.3 Výzva 38 ... 67

5.3.4 Výzva 40 ... 68
5.3.5 Výzva 41 ... 70
5.3.6 Výzva 53 ... 71
5.3.7 Výzva 59 ... 72
5.3.8 Výzva 64 ... 74
5.3.9 Výzva 80 ... 76
5.3.10 Výzva 98 ... 77
5.3.11 Shrnutí poznatků ze zhodnocení vybraných výzev ... 79
6 Závěr ... 81
7 Seznam použitých zkratek ... 83
8 Seznam použitých studií ... 84
9 Přílohy ... 85

Seznam evaluačních doporučení:

Evaluační doporučení 1 – Doporučení k nastavení monitorovacích a evaluačních aktivit ... 16
Evaluační doporučení 2 – Doporučení k meziresortní koordinaci ... 28
Evaluační doporučení 3 – Doporučení k administrativní kapacitě ... 41
Evaluační doporučení 4 – Doporučení reflektující zkušenosti se „spícími“ a „rizikovými“ projekty ... 44
Evaluační doporučení 5 – Doporučení k délce hodnotícího procesu ... 48
Evaluační doporučení 6 – Doporučení k odstupování projektů a stahování projektových žádostí 55
Evaluační doporučení 7 – Doporučení k pevnému seznamu projektových záměrů ... 62
Evaluační doporučení 8 – Doporučení k výzvám pro jednoho žadatele s jedním projektovým záměrem ... 64

Seznam obrázků:

Obrázek 1 Odpovědnost za koordinaci Smart Administration, stav do 7. 12. 2011/21. 3.2 012 ... 23
Obrázek 2 Odpovědnost za koordinaci Smart Administration, stav od 21. 3. 2012 ... 24
Obrázek 3 Schéma původně předpokládaného procesu výběru projektu v rámci Smart Administration ... 27

Seznam tabulek:

Tabulka 1 Přehled dosavadních evaluačních aktivit ... 12
Tabulka 2 Přehled evaluačních aktivit hrazených z projektu "Odborné poradenství, analýzy a outsourcing služeb" ... 15
Tabulka 3 Přehled strategických a specifických cílů Strategie Smart Administration ... 29
Tabulka 4 Vazba relevantních specifických cílů na okruhy činností intervencí podporovaných z PO 4 ... 32
Tabulka 5 Výjimky z Operačního manuálu ve vztahu k výzvám PO 4 ... 38
Tabulka 6 Slovní popis jednotlivých kódů stavů projektu, negativní a pozitivní stavy ... 49
Tabulka 7 Srovnání vybraných negativních stavů u grantových a individuálních projektů ... 54
Tabulka 8 Tematická vazba mezi strategickými a specifickými cíli Strategie Smart Administration na jedné straně a výzvami OP LZZ na straně druhé ... 60

Seznam grafů:

Graf 1 Vývoj počtu zaměstnanců OSF podle Monitorovacích zpráv projektu "Výdaje v oblasti lidských zdrojů a technické zabezpečení ZS MV ČR" za roky 2008 až 2014 35
Graf 2 Vývoj počtu zaměstnanců OSF na základě dat vykazovaných řídícímu orgánu za roky 2012 až 2014 35
Graf 3 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při jednom vrácení do Benefitu 45
Graf 4 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při dvou vrácení do Benefitu 46
Graf 5 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při třech vráceních do Benefitu 47
Graf 6 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při čtyřech vráceních do Benefitu 47
Graf 7 Porovnání všech stavů IP v OP LZZ jako celku a v PO 4, v % (individuální projekty ve stavech P1 až P4 jsou statisticky nevýznamné a nejsou v grafu viditelné) 51
Graf 8 Porovnání poměru negativních stavů u IP v OP LZZ jako celku a PO 4 OP LZZ 52
Graf 9 Stavy projektů ve výzvě 27, duben 2015 65
Graf 10 Stavy projektů ve výzvě 32, duben 2015 66
Graf 11 Stavy projektů ve výzvě 38, duben 2015 68
Graf 12 Stavy projektů ve výzvě 40, duben 2015 70
Graf 13 Stavy projektů ve výzvě 41, duben 2015 71
Graf 14 Stavy projektů ve výzvě 53, duben 2015 72
Graf 15 Stavy projektů ve výzvě 59, duben 2015 74
Graf 16 Stavy projektů ve výzvě 64, duben 2015 75
Graf 17 Stavy projektů ve výzvě 80, duben 2015 77
Graf 18 Stavy projektů ve výzvě 98, duben 2015 78
Graf 19 Rozdíl mezi alokací, souhrnem nákladů na všechny projekty a souhrnem nákladů na projekty v pozitivních stavech 80

Seznam příloh:

Příloha 1 Metoda pro výběr respondentů pro rozhovory metodou storytelling 85
Příloha 2 Struktura rozhovoru metodou storytelling 86
Příloha 3 Dohoda o delegování činností a pravomocí 89
Příloha 4 Zprávy z fokusních skupin 26, 28 a 29 96

1 Manažerské shrnutí

1.1 Cíl evaluace

Hlavním cílem evaluace PO 4 OP LZZ je zhodnocení celkového nastavení a následná identifikace problémových oblastí prioritní osy 4 OP LZZ „Veřejná správa a veřejné služby„ (PO 4 OP LZZ), jak na úrovni strategické, tak i na úrovni samotného provádění. Výstupy z evaluace jsou koncipovány tak, aby byly využitelné v programovém období 2014 – 2020. V souladu s tím jsou evaluační doporučení formulována ve vztahu k Prioritní ose 4 Operačního programu Zaměstnanost „Efektivní veřejná správa„ (PO 4 OPZ).

1.2 Použité metody

Z metodického hlediska byly při evaluaci provádění PO 4 OP LZZ využívány zejména metody kvalitativního výzkumu. Především metoda **desk research**, kdy výzkum vychází z dat dostupných v systému Monit7+, interní dokumentace řídícího orgánu OP LZZ a dokumentů vztahujících se k meziresortní koordinaci dostupných veřejně i vyžádaných pro účely této evaluace.

Dále byly v rámci evaluace využívány poznatky **ze tří fokusních skupin** s celkem 17 příjemci a 5 zástupci Zprostředkujícího subjektu (ZS). Fokusní skupiny sloužily primárně jako platforma pro diskusi s příjemci a zástupci Zprostředkujícího subjektu Ministerstva vnitra (ZS MV) ohledně vhodnosti nastavení PO 4 OP LZZ a vymezení jejích cílů. Vedle zjištění týkajících se plnění cílů a celkového nastavení prioritní osy, sloužily výstupy současně jako prostor pro identifikaci základních problémů, s nimiž se příjemci v oblasti modernizace veřejné správy setkávají.

Pro detailnější sledování okolností vedoucích k odstoupení od realizace projektu, nebo stažení žádosti o jejich podporu ještě před vydáním právního aktu, byla využita evaluační metoda tzv. **storytellingu**. Jedná se o terénní metodu, která poskytuje respondentovi prostor pro vyjádření pohledu na danou událost a její okolnosti ve vlastním celku.

1.3 Evaluační zjištění

Problémy provázející provádění Prioritní osy 4 OP LZZ jsou výsledkem vlivu několika faktorů. V administrativní rovině, tedy v oblasti nejcitlivěji vnímané příjemci a žadateli, je to především nedostatečná administrativní kapacita Zprostředkujícího subjektu Ministerstvo vnitra. Ta se v praxi projevovala například neúměrnou délkou hodnotícího procesu (například v případě výzev 59 a B6) nebo požadavky na udělování výjimek z Operačního manuálu odůvodněné právě nedostatečnou administrativní kapacitou. Ve svém důsledku navíc vedlo nedostatečné personální pokrytí činností

Zprostředkujícího subjektu i k příjemci negativně vnímané personální nestabilitě při administraci projektů. Personální stabilitě útvaru nepřispívaly ani časté výměny na postu ředitele Odboru strukturálních fondů vykonávajícího právě roli Zprostředkujícího subjektu. Celkově se na pozici ředitele Odboru strukturálních fondů za sedm let vystřídalo osm lidí.

Další problémy generovala rovina strategická, kdy PO 4 OP LZZ byla de facto nástrojem pro zavádění opatření Strategie realizace Smart Administration 2007-2015 (Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby). Výzvy a klíčové projektové záměry měly být předmětem meziresortní koordinace. Nicméně, jak vyplývá z dostupných materiálů, meziresortní koordinační struktury nefungovaly kontinuálně a to negativně ovlivnilo jejich koordinační působení. Z hlediska projektových záměrů Smart Administration schválených usnesením vlády 536/2008 se jako nejproblematičtější jeví skutečnost, že to byli sami gestoři projektových záměrů[1], kdo pak tyto projektové záměry nerealizoval nebo neprosadil jejich realizaci v rámci své podřízené organizace.

Jako největší problém v rovině koncepčního řízení, který může mít s velkou pravděpodobností svou analogii i v Operačním programu Zaměstnanost, se jeví odstupování od realizovaných projektů nebo stahování projektových žádostí příjemci a žadateli, kteří jsou orgány veřejné správy[2]. V PO 4 OP LZZ bylo v realizaci žadatelem předčasně ukončeno 8,68 % individuálních projektů (pro porovnání - v OP LZZ jako celku to bylo pouze 4,6 % individuálních projektů). Během procesu hodnocení bylo v PO 4 staženo žadatelem 11,93 % žádostí o podporu individuálního projektu (pro porovnání - v OP LZZ jako celku to bylo 9,51 % žádostí o podporu individuálních projektů). Dostupná data tedy jasně ukazují, že v rámci PO 4 OP LZZ u individuálních projektů dochází častěji k odstupování od realizace projektů i stahování projektových žádostí žadatelem v porovnání s individuálními projekty OP LZZ jako celku.

Pro objasnění uvedené situace byla metodou desk research vytvořena tematická struktura, která identifikovala a definovala hlavní možné faktory odstupování od realizace projektů a stahování projektových žádostí. V průběhu března a dubna 2015 proběhlo k tématu odstupování od realizace projektů a stahování projektových žádostí ze strany žadatele celkem 12 rozhovorů metodou „storytelling“[3]. Tyto rozhovory byly vedeny s projektovými manažery projektů PO 4, od jejichž realizace příjemce odstoupil, nebo kde byla žádost o podporu stažena žadatelem před vydáním právního aktu. Cílem rozhovorů bylo ověření relevance faktorů definovaných v rámci desk research.

[1] „Seznam záměrů strategických projektů pro čerpání prostředků ze Strukturálních fondů EU v rámci Smart Administration“ je přílohou usnesení vlády ČR č. 536/2008.
[2] Tento problém se týká především ústředních orgánů státní správy a ostatních organizačních složek státu.
[3] Viz. Příloha 1 a 2 uvádějící detailní informace k výběru a struktuře rozhovorů storytellingu.

Na základě jednotlivých rozhovorů byly tedy faktory ovlivňující rozhodnutí o odstoupení od realizace projektu nebo stažení projektové žádosti vymezeny následovně:

- **Faktor managementu**
    - **Změna vedení úřadu**
    - **Negativní stanovisko/neochota na straně nadřízené OSS**
- **Faktor významného časového prodlení**
    - **Problémy s výběrovými řízeními**
    - **Jiné (například délka hodnotícího procesu)**
- **Faktor změny okolností, za nichž byl projekt koncipován**

Faktor managementu se při rozhovorech ukázal jako velmi významný, zejména v případě, kdy došlo ke změně vedení úřadu v průběhu projektového cyklu. Důvod pro odmítavý postoj nového vedení k projektu nicméně nemusí souviset pouze se změnou strategických priorit. Jak ukázaly rozhovory, příčinou může být i pouze apriorní nedůvěra ke všem krokům realizovaným předešlým vedením, například ve smyslu obavy z možnosti korupčních aktivit. Faktor managementu měl svůj vliv i v případě, že hlavním důvodem pro odstoupení od realizace projektu nebo stažení projektové žádosti bylo cokoliv jiného. Nové vedení není podle respondentů ochotno projekt koncipovaný v době předešlého vedení hájit v případě problémů tak, jak by hájilo „vlastní“ projekt. Jako faktor managementu pro účely této evaluace chápeme také negativní stanovisko nadřízené organizační složky, které se v případě organizačních složek státu (OSS) podřízených jiným OSS ukázalo jako významné.

Faktor časového prodlení nejčastěji souvisel s problémy s výběrovým řízením, v menší míře byla jako problematická chápána délka hodnotícího procesu. U zkoumaných projektů došlo například ke kombinaci dlouhé doby hodnotícího procesu a problému s výběrovým řízením, kdy příjemce obdržel pouze jednu nabídku. V jiném případě došlo ke zdržení v důsledku prověřování Úřadem na ochranu hospodářské soutěže.

Faktor změny okolností je pojat velmi široce, v podstatě v sobě může zahrnovat vše, co se koncepčně nehodí do faktorů uvedených výše. Z rozhovorů vyplynulo, že se může například jednat o nepřijetí předpokládané legislativní úpravy nebo odmítnutí projektových aktivit ze strany cílové skupiny.

Z rozhovorů dále vyplynulo, že ve většině případů vnímají respondenti nemožnost realizovat aktivity svých předčasně ukončených projektů jako ušlou příležitost, která nebyla nahrazena z jiných zdrojů.

1.4 Evaluační doporučení

Evaluační doporučení č. 1 - **Doporučení k nastavení monitorovacích a evaluačních aktivit**:

Na základě evaluačních zjištění doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ v oblasti intervencí do sféry veřejné správy nastavení takových evaluačních mechanizmů, aby bylo možné operativně poskytnout data a vyhodnocení věcného pokroku, např. na požadavek Evropské komise, vlády ČR atd. Jako součást těchto mechanismů by měla být doporučována i projektová **aktivita průběžné sebeevaluace** jakožto nástroj, pomocí kterého může sám příjemce vyhodnocovat kvalitu a průběh svého projektu.

Zároveň doporučujme předem **vytipovat a připravit se na vyhodnocování tematických oblastí**, u kterých je vysoká pravděpodobnost zvýšeného zájmu o vyhodnocení, zejména ze strany Evropské komise nebo exekutivních orgánů ČR. Příkladem takového tématu **je například implementace služebního zákona**, která byla ex-ante kondicionalitou.

Evaluační doporučení č. 2 – **Doporučení k meziresortní koordinaci**:

Pro programové období 2014-2020 se dá předpokládat nižší riziko problémů při meziresortní koordinaci, zejména díky lépe organizačně a tematicky strukturovaným orgánům Rady vlády pro veřejnou správu. K určitým meziresortním koordinačním aktivitám bude dále nově docházet i na úrovni Řídícího orgánu OPZ prostřednictvím Programového partnerství.

Ze strany Ministerstva vnitra, které je za oblast veřejné správy zodpovědné na základě kompetenčního zákona (2/1969 Sb.) je meziresortní koordinace zajištěna zejména prostřednictvím Rady vlády pro veřejnou správu a její orgány v podobě řídících a pracovních výborů. Určitým rizikem z hlediska propojení strategického řízení veřejné správy a OPZ je skutečnost, že Řídící orgán OPZ není zastoupen přímo v Radě, ale až v jejích orgánech počínaje úrovní řídících výborů.

Doporučujeme v této souvislosti Řídícímu orgánu OPZ **nastavit dostatečně efektivní komunikační mechanismus** s náměstkem ministryně práce a sociálních věcí ČR pro legislativu, který je členem Rady vlády pro veřejnou správu.

Evaluační doporučení č.3 – **Doporučení k administrativní kapacitě**:

Vzhledem k tomu, že v programovém období 2014 – 2020 nedojde pro PO 4 k delegování činností na Zprostředkující subjekt, není pravděpodobné, že by se opakovala situace s nekoncepčním řešením nedostatečné administrativní kapacity, například pro proces hodnocení, formou výjimek z operačního manuálu. Zároveň ale žadatelé v PO 4 OPZ budou typově stejní jako žadatelé v PO 4 OP LZZ. Doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ **zajištění dostatečné administrativní kapacity pro podporu projektů ve sféře veřejné správy**, které vzhledem k uvedeným problémům v oblasti koncepčního řízení vykazují potřebu nadstandardní individuální podpory ze strany ŘO. Zároveň doporučujeme při

koncipování výzev a následných časových harmonogramů reflektovat zkušenosti z PO 4 OP LZZ v tom smyslu, že žadatelé, kteří jsou orgány veřejné správy, jsou rizikoví z hlediska kvality přípravy projektů, což sebou nese vyšší časovou náročnost při procesu hodnocení.

Evaluační doporučení č. 4 – **Doporučení reflektující zkušenost se „spícími“ a „rizikovými“ projekty:**

Doporučujeme řídícímu orgánu **využít** osvědčený **postup, kdy bude o problémech při čerpání informována vláda** a tlak na příjemce bude veden formou vládního usnesení, a začít jej aplikovat dříve než ve druhé polovině programového období.

Evaluační doporučení č. 5 – **Doporučení k délce hodnotícího procesu**:

V situaci, kdy je možné opakované vracení žádosti k přepracování, doporučujeme **sledování a vyhodnocování délky hodnotícího procesu**, aby bylo možné zjistit, zda nedochází k prodlužování délky hodnocení u některých typů žadatelů. Těm by následně při zajištění dostatečné administrativní kapacity bylo možné poskytovat intenzivnější individuální podporu.

Evaluační doporučení č. 6 – **Doporučení k odstupování od realizace projektů a stahování projektových žádostí:**

Dosud je pro organizační složky státu (OSS) odstupování od projektů a stahování projektových žádostí velmi snadné, a proto v situaci, kdy se vymění vedení úřadu, často dochází ke stažení žádosti nebo odstoupení od projektu, buď z důvodu změny priorit nebo koncepce nebo prostě pouze díky nedůvěře v jednotlivé kroky realizované předešlým vedením. Obecně by řešením bylo **znesnadnění odstupování od projektů a stahování projektových žádostí**, přinejmenším **požadavkem na detailní zdůvodnění takového kroku** ze strany příjemce či žadatele.

Nicméně skutečně účinné řešení nemůže být implementováno na úrovni Řídícího orgánu OPZ. Ve vztahu k organizačním složkám státu by se muselo jednat o přijetí opatření na úrovni usnesení vlády.

Evaluační doporučení č. 7 – **Doporučení k pevnému seznamu projektových záměrů**:

Vzhledem k nestabilitě vlád v ČR a dopadům, jaký má výměna vlád na fungování jednotlivých organizačních složek státu, **doporučujeme nevytvářet pevné seznamy projektových záměrů**. V důsledku vládní nestability a zároveň díky značnému předstihu tvorby takových seznamů před dobou samotného předložení projektové žádosti není pravděpodobné, že by projekty byly v původně deklarované formě realizovány.

Evaluační doporučení č. 8 – **Doporučení k výzvám pro jednoho žadatele s jedním projektovým záměrem:**

Bohužel do budoucna nelze předejít situaci, kdy bude vyhlášena výzva pro jednoho žadatele, například na základě potřeby plynoucí z koncepčního nebo strategického materiálu, a žadatel bude mít zároveň problém připravit projektovou žádost v dostatečné kvalitě. Pouze doporučujeme programovému oddělení, stejně jako u dalších projektových žádostí projektů přímého přidělení, **detailní konzultaci** již **během přípravy projektů**.

2 Úvod a cíle interní evaluace

Požadavek na realizaci evaluace Prioritní osy 4 Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (PO 4 OP LZZ) byl vyvolán především dlouhodobou absencí komplexnějšího vyhodnocení provádění této prioritní osy.

Pokud se podíváme na přehled dosavadních evaluačních aktivit, je patrné převažující zacílení na plnění strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration). Tato víceméně pravidelná vyhodnocování byla požadavkem samotné strategie. PO 4 OP LZZ je v tomto vyhodnocování chápána jako jeden (ten méně důležitý) z nástrojů financování naplňování strategie. Další evaluační studie se soustředily na některé dílčí aspekty provádění prioritní osy nebo výsledky a dopady intervencí.

Interní charakter zpracování evaluace byl zvolen z několika důvodů. Jedním z nich byl především velmi špatně předvídatelný rozsah evaluace, který se postupně měnil jednak na základě zjištění z komunikace s příjemci v rámci fokusních skupin, dále na základě zjištění plynoucích ze storytellingů s projektovými manažery projektů v negativních stavech a v neposlední řadě i díky nejednotnému charakteru dokumentační báze. Nejednotnost a nekomplexnost podkladových materiálů se v nejvyšší míře týká především dokumentace o činnosti Zprostředkujícího subjektu, která se postupem času měnila. Forma interní evaluace byla také vhodnější z důvodu citlivosti některých informací, které mohou být snáze získány přímo zaměstnanci evaluační jednotky Řídícího orgánu, než soukromým subjektem realizujícím evaluaci externě.

Cílem evaluace je zaměřit se na problémové oblasti provádění Prioritní osy 4 OP LZZ a to jak ve smyslu strategickém a koncepčním, tak i ve smyslu samotného provádění. Evaluace předpokládá, že poznatky z ní budou využitelné pro identifikaci potenciálně problémových okolností, které by se mohly objevit i v následujícím programovém období.

Metodicky je evaluace založena především na desk research, kdy výzkum vychází z dat dostupných v systému Monit7+, interní dokumentace Řídícího orgánu OP LZZ a dokumentů vztahujících se k meziresortní koordinaci dostupných veřejně i vyžádaných pro účely této evaluace. Dále jsou v rámci evaluace využívány poznatky ze tří fokusních skupin s příjemci a zástupci Zprostředkujícího subjektu. Pro podrobnější pohled na projekty v negativních stavech, tedy projekty, které byly ukončeny předčasně, nebo byla žádost o jejich podporu stažena ještě před vydáním právního aktu, využívá evaluace metodu tzv. storytellingu. Jedná se o metodu, která poskytuje respondentovi prostor pro vyjádření pohledu na danou událost a její okolnosti ve vlastním celku.

3 Přehled dosavadních evaluačních aktivit

Následující tabulka uvádí přehled dosavadních evaluačních aktivit z let 2008 až 2015 týkajících se PO 4 OP LZZ "Veřejná správa". Je vidět, že částečně je evaluacemi pokryta oblast podpory 4.1, jiné evaluace byly zpracovány v souvislosti s vyhodnocováním Strategie Smart Administration a další možné zdroje jsou uvedeny v Evaluačním plánu Odboru strukturální fondů Ministerstva vnitra. Navazující kapitoly uvádějí, jaké podmínky byly pro realizaci evaluací nastaveny a jak byly závazky plněny.

Tabulka 1 Přehled dosavadních evaluačních aktivit

	PŘEHLED DOSAVADNÍCH EVALUAČNÍCH AKTIVIT		
	oblast podpory 4.1 OP LZZ	**Strategie Smart Administration**	**Přislíbeno v EP OSF**
2008		Roční zpráva o naplňování cílů strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby za rok 2008	
2009	Analýza indikátorové soustavy Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v gesci Odboru strukturálních fondů MV ČR jako zprostředkujícího subjektu a návrhy na její zlepšení (2009 - vyhlášení VŘ)	Roční zpráva o naplňování cílů strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby za rok 2008	
2010	Analýza absorpční kapacity – navazující výzva 27 pro žadatele Ministerstvo vnitra	Průběžné hodnocení implementace Smart Administration (Mid-term Evaluation)	
2011	Průzkum veřejného mínění Míra spokojenosti občanů s veřejnou správou říjen/listopad 2011	Analýza. Vyhodnocení implementace Strategie Smart Administration (31. 10. 2011)	Neplnění predikcí čerpání
			Průběžná analýza komunikačních potřeb Ministerstva vnitra v oblasti strukturálních fondů EU
			Zpracování SWOT analýzy OSF
2012	Vyhodnocení plnění monitorovacích indikátorů OP LZZ zjišťovaných evaluací" (MPSV)	Problémová analýza Smart Administration (27. 7. 2012)	
		Vyhodnocení stavu Strategie Smart Administration (duben 2012)	
		II. Informace: Roční hodnotící zpráva o plnění strategie Smart Administration (srpen 2012)	

	PŘEHLED DOSAVADNÍCH EVALUAČNÍCH AKTIVIT		
		II. Informace pro členy vlády České republiky: Roční zpráva o stavu Smart Administration	
2014	Evaluační zpráva II. Evaluace monitorovacích indikátorů v oblasti podpory 4.1 OP LZZ (srpen 2014)	Roční zpráva o Smart Administration za období od 1. dubna 2013 do 31. března 2014	
	Nenároková část zakázky "Vyhodnocení plnění monitorovacích indikátorů OP LZZ zjišťovaných evaluací" (MPSV)		
2015	Plánované: Výzkum veřejného mínění - míra spokojenosti občanů s veřejnou správou 2015		

Zdroj: vlastní zpracování na základě veřejně dostupných zdrojů

3.1 Podmínky pro realizaci evaluací PO 4

Požadavek na zapracování spolehlivého systému hodnocení do programování a monitorování jednotlivých operačních programů v programovém období 2007 – 2013 vyplývá z Nařízení Rady 1083/2006. Konktrétně v odstavci 54 se o spolehlivém hodnocení hovoří jako o jednom z faktorů účinnosti pomoci.

Blíže se povinnostmi členských států ve vztahu k evaluacím při poskytování pomoci ze strukturálních fondů věnují články 47 a 48 Nařízení Rady 1083/2006.

Zprostředkujícímu subjektu Ministerstvo vnitra ukládá povinnost provádět evaluace článek 4 Dohody o delegování činností a pravomocí uzavřené ministry vnitra a práce a sociálních věcí 6. května 2008, který uvádí, že „Zprostředkující subjekt zejména: …. p) zajišťuje a provádí hodnocení výsledků a dopadů projektů (evaluace)“.

Účelem této kapitoly je vyhodnocení nastavení podmínek pro realizaci evaluačních aktivit v rámci prioritní osy 4 OP LZZ. Jako zdroj informací byly zpracovatelem využity jednak monitorovací zprávy projektů technické pomoci[4], jejichž prostřednictvím byla zajišťována činnost Zprostředkujícího subjektu, dále potom Příručka pracovních postupů Zprostředkujícího subjektu OP LZZ Ministerstvo vnitra včetně příloh a Operační manuál OP LZZ.

Pro účely vyhodnocení nastavení podmínek pro realizaci evaluačních aktivit PO 4 je třeba rozlišit dvě základní roviny:

[4] Projekty výzvy 9

- Rovinu samotného nastavení podmínek na poli jednotlivých metodických dokumentů a klíčových aktivit jednotlivých projektů technické pomoci, jejichž prostřednictvím byla činnost ZS hrazena,
- Rovinu sledování plnění evaluačních závazků.

3.1.1 Rovina nastavení podmínek

Nastavení podmínek pro realizaci evaluací vyplývá z několika klíčových metodických materiálů, především z Operačního manuálu OP LZZ a dále pak z Příručky pracovních postupů Zprostředkujícího subjektu OP LZZ Ministerstvo vnitra.

V samotném Operačním manuálu OP LZZ je evaluacím věnována podkapitola, která se zabývá jednak úlohou evaluací, dále pak jejich formou a organizačním zajištěním. Z hlediska určení závazků Zprostředkujícího subjektu určuje Operační manuál v pouze povinnost provedení sebeevaluace.[5] Metodická podpora pro provedení sebeevaluace Zprostředkujících subjektů má být poskytnuta v rámci Pracovní skupiny pro evaluace a tematického klubu ESF Fóra na webovém portále http://forum.esfcr.cz . Jedná se tedy o nekonkrétní vymezení povinností ZS realizovat evaluační aktivity.

Konkrétnější podobu má zakotvení evaluačních aktivit v Příručce pracovních postupů Zprostředkujícího subjektu OP LZZ Ministerstvo vnitra. Evaluacím je věnována kapitola 14 Příručky pracovních postupů a tabulka číslo 14 „Postupy v rámci evaluace“ v příloze PPP číslo 1 „Tabulka pracovních postupů“.

Z tabulky určující činnosti na úrovni vstupů a výstupů je patrné, že ZS předpokládal v oblasti evaluací následující aktivity:

- Pravidelná účast zástupce OSF MV na jednání Pracovní skupiny pro evaluace,
- příprava plánů evaluací,
- realizace evaluací,
- účast v tematickém klubu ESF na portále http://forum.esfcr.cz,
- podíl na přípravě vytvoření předběžné a závěreční evaluační zprávy.

[5] Operační manuál OP LZZ, str. 129, verze z února 2008

3.1.2 Rovina sledování plnění evaluačních závazků

Z výše uvedeného výčtu aktivit se v kontextu realizovaných evaluací a přípravných činností pro realizaci evaluací jeví jako nejproblematičtější zejména nedodržení závazku tvorby Plánu evaluací ZS. V průběhu let 2007 až 2014 byly Plány evaluací Zprostředkujícím subjektem MV vytvořeny pouze dva, a to v letech 2011 a 2012. Pro ostatní roky Plán evaluaci ZS vytvořen nebyl.

Jednotlivé vstupy a výstupy u činnosti Realizace evaluací jsou spíše orientovány na aktivity související s realizací veřejných zakázek – Zprostředkující subjekt v podstatě od počátku předpokládal externí charakter evaluací. Tak byly nastaveny i podmínky v projektu technické pomoci „Odborné poradenství, analýzy a outsourcing služeb“ (CZ.1.04/6.1.00/09.00012). V popisu projektu v Žádosti o podporu jsou explicitně uvedeny i náklady na evaluační aktivity, jako jeden ze dvou možných příkladů výdajů spojených s implementací. V monitorovacích zprávách jsou nicméně náklady na evaluační aktivity chápány jako součást výdajů na externí poradenství a odborné analýzy.

V rámci projektu „Odborné poradenství, analýzy a outsourcing služeb“ (CZ.1.04/6.1.00/09.00012) byly realizovány následující evaluační aktivity:

Tabulka 2 Přehled evaluačních aktivit hrazených z projektu "Odborné poradenství, analýzy a outsourcing služeb"

Analýza absorpční kapacity projektů spadajících do oblasti Smart Administration
Optimalizace procesů realizovaných Odborem strukturálních fondů v rámci administrace IOP a OPLZZ
Identifikace bariér čerpání finančních prostředků z IOP a OPLZZ
Analýza komunikačních potřeb MV v oblasti strukturálních fondů EU
Analýza indikátorové soustavy IOP a OPLZZ
Vytvoření systému potřeb pro zefektivnění činností organizací veřejné správy
Průběžná analýza komunikačních potřeb MV v oblasti strukturálních fondů
Průzkum veřejného mínění - Míra spokojenosti občanů s veřejnou správou
Evaluace monitorovacích indikátorů v oblasti podpory 4.1 OPLZZ

Zdroj: Monitorovací zprávy projektu CZ.1.04/6.1.00/09.00012

Jednou z nejdůležitějších evaluačních aktivit uvedených výše je Průzkum veřejného mínění – Míra spokojenosti občanů s veřejnou správou. Jedná se jak o indikátor v rámci PO 4 OP LZZ, ale současně i o jediný indikátor plnění strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby jako celku.

Nad rámec projektu Technické pomoci Odborné poradenství, analýzy a outsourcing služeb byla realizována studie Provedení personálního auditu ve zprostředkujícím subjektu Ministerstva vnitra pro Integrovaný operační program a Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost. Jejím cílem bylo posoudit procesy v rámci OSF a navrhnout opatření, která povedou k zefektivnění procesů.

Evaluační činnosti, i přes explicitní uvedení v Dohodě o delegování, nebyly Zprostředkujícím subjektem chápány jako prioritní oblast. V tomto směru nedošlo ani na korigování ze strany Řídícího orgánu, který při kontrolách Zprostředkujícího subjektu jeho závazek provádět hodnocení výsledků a dopadů projektů, také opomíjel.

Evaluační doporučení 1 – Doporučení k nastavení monitorovacích a evaluačních aktivit

Na základě evaluačních zjištění doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ v oblasti intervencí do sféry veřejné správy **nastavení takových evaluačních mechanizmů, aby bylo možné operativně poskytnout data a vyhodnocení věcného pokroku**, např. na požadavek Evropské komise, vlády ČR atd. Jakožto součást těchto mechanismů by měla být doporučována i projektová aktivita **průběžné sebeevaluce** jakožto nástroje, pomocí kterého může sám příjemce vyhodnocovat kvalitu a průběh svého projektu.

Zároveň doporučujme předem **vytipovat a připravit se na vyhodnocování tematických oblastí, u kterých je vysoká pravděpodobnost zvýšeného zájmu o vyhodnocení**, zejména ze strany Evropské komise nebo exekutivních orgánů ČR. Příkladem takového tématu je například implementace služebního zákona, která byla ex-ante kondicionalitou.

4 Procesní evaluace provádění Prioritní osy 4 OP LZZ

4.1 Shrnutí zjištění z fokusních skupin

V červnu a červenci 2014 proběhly v souvislosti s interní evaluací PO 4 OP LZZ tři fokusní skupiny zaměřené na plnění cílů a celkové nastavení prioritní osy 4 OP LZZ. Ve fokusních skupinách byly zastoupeny tři typy respondentů. Příjemci byli dále členěni podle úrovně veřejné správy, kterou zastupují. Samostatně byla organizována fokusní skupina pro příjemce zastupující ústřední orgány státní správy a jiné organizační složky státu. Zvlášť byla zorganizována fokusní skupina pro příjemce zatupující samosprávné úřady veřejné správy, tedy obce s rozšířenou působností a kraje. Poslední fokusní skupina byla složena ze zaměstnanců Zprostředkujícího subjektu MV, odboru strukturálních fondů.

Postup, kdy došlo k rozdělení příjemců v PO 4 OP LZZ, se ukázal jako vhodný, protože z porovnání výstupů z obou fokusních skupin je patrná identifikace odlišných problémů. Ještě významnější rozdíl, než byl patrný při porovnávání výstupů z fokusních skupin s příjemci, je mezi příjemci z PO 4 obecně a zástupci Zprostředkujícího subjektu.

V obecné rovině lze rozdělit zjištění vzešlá z fokusních skupin na zjištění vztahují se k nastavení PO 4 OP LLZ a zjištění vztahující se k okolnostem ovlivňujícím realizaci projektů v rámci této prioritní osy. Nastaveními rozumíme pro účely shrnutí zjištění a doporučení z fokusních skupin především ty aspekty fungování PO 4 OP LZZ, které jsou dány metodikami nebo jinými závaznými dokumenty a které lze také prostřednictvím metodik nebo jiných závazných dokumentů upravit. Zatímco jako okolnosti jsou chápány vlivy, které nejsou dány metodikami ani jinými závaznými pravidly, ale jsou výsledkem nějaké společenské situace.

4.1.1 Nastavení PO 4 OP LZZ

V obecné rovině vnímají účastníci fokusních skupin složených z příjemců tuto osu OP LZZ jako dobře nastavenou. Pokud byl ovšem vznesen směrem k zástupcům příjemců dotaz na PO 4 OP LZZ, jakožto nástroj pro naplňování Strategie Smart Administration, byli si účastníci fokusních skupin vědomi limitů, které PO 4 OP LZZ v tomto smyslu má. Zástupci ÚOSS a OSS chápali roli PO 4 OP LZZ v naplňování Strategie Smart Administration pouze jako doplňkovou. Z jejich pohledu je hlavním nástrojem pro naplňování Smart Administration Integrovaný operační program. Zástupci samospráv vyjádřili názor, že jednotlivé projekty podporované z OP LZZ přispívají k naplňování Strategie Smart

Administration. Limity nicméně spatřovali především v absenci systémového přístupu a koordinace celého spektra subjektů veřejné správy. Podle jejich názoru neplní gestor Strategie Smart Administration, kterým je Ministerstvo vnitra ČR, adekvátně svou roli.

Společně identifikovaným problémem z fokusních skupin s příjemci byla výše úvazku u zaměstnanců úřadu realizujícího projekt podpořený prostřednictvím OP LZZ. Jak zástupci státní správy, tak i samosprávy, byla negativně vnímána skutečnost, že výše pracovního úvazku zaměstnance podílejícího se na realizaci projektu nesmí překročit 1,0.

Jako problémová oblast byla shodně hodnocena oblast zadávání veřejných zakázek. Zástupci ÚOSS a OSS zdůrazňovali především nejednoznačná pravidla týkající se zadávání veřejných zakázek. Zástupci krajů a obcí obecně vyjadřovali své obavy nastavovat hodnotící kritéria vztahující se ke kvalitě především z důvodu obav z napadení ze strany neúspěšných účastníků výběrového řízení.

Zástupci samospráv věnovali velkou pozornost oblasti vzdělávání zaměstnanců. Vzdělávací aktivity vnímali jako přínosné. Z hlediska nastavení vidí prostor pro zlepšení a zefektivnění ve větší volnosti nastavení vzdělávacích aktivit. Jako příklad uváděli aktuálně vysokou potřebu vzdělávání svých zaměstnanců v souvislosti s novým Občanským zákoníkem.

4.1.2 Okolnosti ovlivňující realizaci projektů v rámci PO 4 OP LZZ

Jednou z akcentovanějších okolností v průběhu fokusních skupin s příjemci, zejména se **zástupci obcí a krajů**, byla častá výměna projektových a finančních manažerů na straně Zprostředkujícího subjektu. Zástupci obcí a krajů ji označili za jednu z hlavních překážek při realizaci projektu. Za problémy plynoucí právě z časté výměny zaměstnanců Zprostředkujícího subjektu označili nekonsistenci požadavků na příjemce, nejednotný výklad metodik upravujících realizaci projektů, nedostatečnou odbornou kvalifikaci a úroveň věcných znalostí, která se podle jejich názoru zvláště negativně projevuje při kontrolách na místě.

Zástupci Zprostředkujícího subjektu v reakci na výstupy z fokusních skupin s příjemci reagovali především odkazem na proběhlou personální stabilizaci odboru. Podle nich je problém s častým střídáním[6] manažerů již vyřešen a v současné době je tým pro administraci OP LZZ stabilní.

Zástupce ÚOSS a OSS jako nejzásadnější okolnost ovlivňující realizaci projektů v PO 4 OP LZZ identifikovali časté změny ve vedení úřadů realizujících projekty. Spolu s personální změnou v čele

[6] Výraz fluktuace není používán záměrně, protože je na rozdíl od použitého výrazu kvantifikovatelný. Evaluační jednotka řídícího orgánu OP LZZ bohužel nemá přístup k datům, který by kvantifikaci umožňoval.

úřadu dochází i ke změně priorit. Problémová je změna vedení a priorit úřadu zejména v kombinaci se stavem, kdy neexistují dlouhodobé koncepce.

Podle názoru **účastníků zastupujících orgány státní správy** je pak velmi problematická implementace výstupů projektů do praxe. Projekt sice formálně doběhne (tj. jsou realizovány klíčové aktivity – pozn. evaluátorky), ale protože došlo ke změně priorit, výstupy v praxi nedostanou potřebný prostor. Jako jednodušší a méně rizikové se tak účastníkům fokusní skupiny jeví projekty, které jsou krátkodobější. Rozdílně hodnotili okolnost v podobě faktoru změny vedení úřadu **účastníci fokusní skupiny zastupující města a kraje**. Ti vnímali vedení úřadu jako stabilní, s pouze zanedbatelnou měrou změn na vedoucích pozicích.

Účastníci z řad zástupců samosprávy konstatovali, že jejich zkušenost s projekty PO 4 OP LZZ se omezuje především na oblast vzdělávání, zavádění procesního a projektového řízení a přípravu strategických dokumentů. Jako okolnost, která může negativně ovlivnit vzdělávací aktivity, identifikovali „přehlcení“ zaměstnanců účastnících se těchto vzdělávacích aktivit v situaci, kdy dojde k souběhu dvou nebo více vzdělávacích projektů. Toto přehlcení může vést k neochotě zaměstnanců účastnit se dalších vzdělávacích aktivit. Řešením by mohlo podle jejich názoru být pečlivější plánování, jehož předpokladem znalost harmonogramu výzev na delší časové období.

Zástupci Zprostředkujícího subjektu identifikovali ze svého pohledu několik překážek v dosahování cílů PO 4 OP LZZ:

- Okolností na úrovni realizace projektů je podle jejich názoru nedostatečná úroveň znalostí a odbornosti na straně projektových manažerů příjemce, zejména jejich špatná orientace v metodických dokumentech[7].

- Jako okolnost limitující možnost dalšího využívání výstupů projektů vnímali během fokusní skupiny zapojení poradenských firem a vzdělávacích agentur. Poradenská firma může, podle jejich zkušenosti, napsat projekt obci na míru v souladu s vyhlášenou výzvou, nicméně obec nemusí mít na samotnou realizaci projektu ani na samotné využívání výstupu dostatečnou kapacitu. Analogickou situaci popisovali zástupci Zprostředkujícího subjektu i v případě vzdělávacích agentur, kdy se obce nechají ovlivnit navrhovaným rozsahem a zaměřením vzdělávací akce, namísto vlastního zhodnocení vzdělávacích potřeb.

[7] Postoj zástupců ZS ke srozumitelnosti metodických dokumentů nebyl během FS zcela jednoznačný. Na jednu stranu jsou podle jejich názoru jednotlivé kroky v příručkách popsány dostatečně srozumitelně. Zároveň ale zástupci ZS připustili, že jsou metodiky formulovány tak, že si sami nejsou jisti interpretací a musejí se ptát kolegů.

4.2 Institucionální zakotvení Prioritní osy 4 OP LZZ

Jednou z prvních evaluačních aktivit, která se věnovala institucionálnímu zakotvení provádění PO 4 OP LZZ, byla studie „Identifikace barier čerpání finančních prostředků“ z Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Již z této studie vyplynulo, že jednou z významných překážek je „vícekolejnost“, kdy komunikaci ztěžuje nevyjasněnost kompetencí jednotlivých aktérů v rámci Ministerstva vnitra. Konkrétně studie hovoří o Programové kanceláři pro koordinaci projektů Smart Administration[8], Institutu pro místní správu a Odboru strukturálních fondů.

V rovině institucionálního zakotvení prioritní osy 4 OP LZZ je třeba rozlišovat několik rovin.

První z nich je rovina **implementačního uspořádání** prioritní osy. Implementační uspořádání je stanoveno Prováděcím dokumentem OP LZZ, který určuje jednak řídící orgán, jímž je stejně jako pro zbytek programu odbor 81 Ministerstva práce a sociálních věcí, a zprostředkující subjekt, jímž je Ministerstvo vnitra ČR.

Rozsah delegovaných činností je vymezen „Dohodou o delegování činností a pravomocí Řídícího orgánu pro Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost na Zprostředkující subjekt při zabezpečení realizace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost“ ze dne 6. 5. 2008 a jejími dodatky, které byly v průběhu let 2009 – 2014 uzavřeny celkem tři.

Podrobný výčet činností, které vykonává Zprostředkující subjekt je obsažen v článku 4, odstavci 1 této Dohody v bodech a až w. (viz Příloha č. 3)

Další a komplexnější rovinou je **rovina obsahová**, která je navázaná na dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“ a koordinaci jeho naplňování.

Výše zmíněná komplexnost je dána především potřebou meziresortní/nadresortní koordinace plynoucí z charakteru Strategie Smart Administration, jakožto strategického rámce pro využívání více finančních nástrojů, za něž nesou odpovědnost jiná ministerstva než za strategii jako takovou.

Původním konceptem řízení naplňování Strategie Smart Administration a tedy i směřování podpory v rámci PO 4 OP LZZ byla koordinace ze strany Ministerstva vnitra. Svým usnesením č. 927 ze dne 22. července 2007 zřídila vláda **Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou právu** (dále jen „Grémium“)[9] jako meziresortní koordinační orgán pro zefektivňování veřejné správy.

[8] Později transformováno do Odboru projektového řízení MV.
[9] Velmi často, zejména v resortu Ministerstva vnitra ČR, je používám termín „Grémium náměstků“

Ministerstvu vnitra ČR tak vedle role věcného gestora reformy veřejné správy připadla i role koordinační. Tento koncept vycházel z logiky kompetenčního zákona, podle kterého je Ministerstvo vnitra orgánem zodpovědným za oblast informačních systémů veřejné správy a plní také koordinační úlohu v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy.[10]

V rámci Grémia dále existovaly dva stálé podpůrné výbory, jejichž zaměření bylo již součástí vládou schváleného statutu Grémia, přičemž jedním z nich byl „**Výbor pro koordinaci Smart Administration**“, který podle článku 7 Statutu Grémia: *„zajišťuje koordinaci mezi věcnými nositeli a předkladateli projektů a aparátem Strukturálních fondů“.* [11] Členové výboru byli jmenováni jednotlivými členy Grémia, nemuselo se tedy nutně jednat o zástupce na úrovni náměstků ministrů. Materiál „Roční hodnotící zpráva o plnění strategie Smart Administration“[12] navíc jako působnost výboru uvádí také koordinaci evaluace Strategie Smart Administration, nicméně není zcela zřejmé, z jakého dokumentu roční hodnocení vychází.

O stupeň nižším a svým charakterem nejčinnějším orgánem zabezpečujícím realizaci Smart Administration byla podle „Roční hodnotící zprávy o plnění strategie Smart Administration“ ze srpna 2011 **Pracovní skupina Smart Administration Ministerstva vnitra**. Působnost této skupiny není podrobněji specifikovanána ve statutu Grémia. Jejím úkolem mělo být podle „Roční hodnotící zprávy o plnění strategie Smart Administration“ především revidování a aktualizace strategických dokumentů Smart Administration, vyhodnocování implementace Smart Administration, vytváření seznamu projektů, které v současné době nejsou realizovány, ale jsou chápány jako klíčové pro realizaci Smart Administration. Dále Pracovní skupina měla vyhodnocovat dopad implementace do veřejné správy a na základě výstupů z hodnocení identifikovat oblasti, na které by se měly zaměřit budoucí výzvy k předkládání projektů.[13]

Pro účely této evaluace je v souvislosti s vyhodnocením provádění prioritní osy 4 OP LZZ klíčovou působnost Grémia ve vztahu ke strukturálním fondům. Ta je vymezena v bodech *b* a *c* odstavce 1, článku 2 Působnost Grémia.

„b) schvaluje projektové záměry směřující k zefektivnění fungování veřejné správy a určené pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie v rámci priority „Smart Administration“, koordinuje předkládání výzev pro podávání projektů,

[10] Zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů
[11] Statutu Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, Příloha 1 k usnesení vlády ze dne 22. srpna 2007 č. 927, článek 7, odstavec 1, bod a, str. 4
[12] Dostupné on-line: *www.smartadministration.cz/soubor/05-rocni-zpravasasrpen11-pdf.asp*
[13] Dostupné on-line: *www.smartadministration.cz/soubor/05-rocni-zpravasasrpen11-pdf.asp*

c) koordinuje práce na projektech směřujících k zefektivnění fungování veřejné správy, které byly schváleny jako příloha strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“, případně dodatečně schváleny Grémiem“

Z výše uvedeného tedy plyne, že role Grémia byla ve vztahu k předkládání výzev pro podávání projektů a také ve vztahu k práci na projektech uvedených v usnesení vlády 536/2008 **koordinační** a ve vztahu k projektovým záměrům aspirujícím na financování ze SF a zároveň směřujícím k zefektivnění veřejné správy **schvalující** či logičtěji **potvrzující**.

Ze zápisů z jednání Grémia, které jsou veřejně dostupné, nicméně plyne, že v praxi tyto pravomoci nebyly uplatňovány systematicky a k projednávání předmětů působnosti docházelo spíše nahodile. Jak plyne z textů zápisů jednání, členové Grémia byli o výzvách informováni.[14] Schválení vyhlášení výzvy, jakožto procedura realizovaná Grémiem, se objevuje pouze v zápise z 16. 6. 2009. Zároveň se v zápise z téhož jednání hovoří o harmonogramu výzev, který byl předložen a bude členům Grémia zaslán k připomínkám.

Vysvětlením nižší míry systematičnosti rozhodování, či přesněji aplikování působnosti Grémia v praxi, může být na jednu stranu ne zcela přesné vymezení působnosti v samotném Statutu Grémia. Na stranu druhou se nabízí interpretace, že nejednoznačně vyznívající výstup z jednání je nepřesně formulovaný zápis. V případě nepřesně vymezené působnosti Grémia není zřejmá hranice mezi projektovými záměry směřujícími k zefektivnění veřejné správy a záměry ostatních projektů, protože globálním cílem celé PO 4 OP LZZ je posilování efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb. V praktické rovině je tedy poněkud obtížné určení, které projektové záměry do působnosti Grémia spadají.

V roce 2011 došlo k využití pravomoci Grémia dodatečně schválit projekty pro zařazení mezi projekty chápané jako strategické, tedy uvedené v příloze strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“.

Z textů zápisů z jednání Grémia není zřejmé systematické využití jeho působnosti ve smyslu koordinace předkládání výzev, ani koordinace práce na projektech směřujících k zefektivnění veřejné správy. Působnost ve smyslu schvalování projektových záměrů byla využita v roce 2011, kdy došlo k doplnění seznamu, který byl ve své původní podobě přílohou strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“ schválenou necelý rok po schválení strategie jako takové.

[14] Zápisy z jednání Grémia z 27.8.2008, 8.10.2008, 21.1.2009,

Obrázek 1 Odpovědnost za koordinaci Smart Administration, stav do 7. 12. 2011/21. 3.2 012

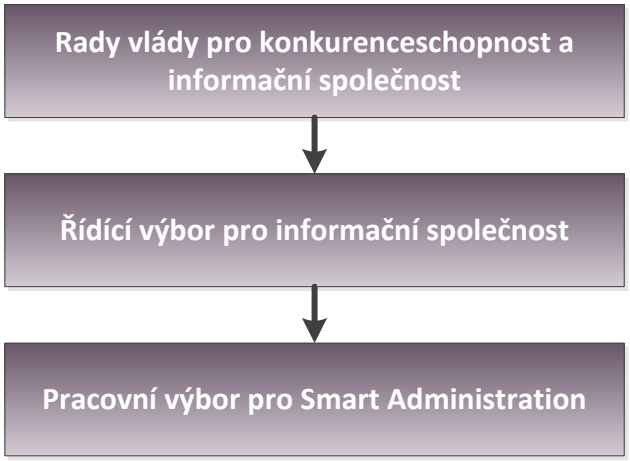
K významnému institucionálnímu přesunu došlo v letech 2011 a 2012, kdy se oblast koordinace zabezpečení realizace Smart Administration přesunula na Úřad vlády. Došlo k převodu agendy z Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu pod Radu vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost. Poprvé byli oficiálně informováni členové Grémia na svém jednání 28. 4. 2011.

K formálnímu převodu odpovědnosti za provádění Smart Administration včetně koordinační role ve vztahu k čerpání financí na realizaci intervencí vedoucích k zefektivnění veřejné správy došlo mezi prosincem 2011 a březnem 2012. Nejprve byly usnesením vlády 7. 12. 2011 pozměněny název a zaměření Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu statutu na Grémium pro veřejnou správu. V nové verzi statutu Grémia již Strategie Smart Administration zmíněna není[15]. Po té došlo 21. 3. 2012 také ke změně statutu Rady vlády pro informační společnost na Radu vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost (RVKIS) a součástí její působnosti se stala koordinace Smart Administration.

V rámci RVKIS existovaly dva řídící výbory. Jedním z nich je Řídící výbor pro informační společnost, do jehož působnosti spadá **Pracovní skupina pro Smart Administration**. Z hlediska vyhodnocení provádění prioritní osy 4 OP LZZ je velmi důležitou skutečnost, že na rozdíl od ne úplně explicitně formulovaného zakotvení koordinační role Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu a jeho pracovních uskupení, je v případě RVKIS, respektive jejího Pracovního výboru, přesněji stanoveno, co koordinační role v praktické rovině znamená.

[15] Dostupné on-line: https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=KORN97BV4F77

Obrázek 2 Odpovědnost za koordinaci Smart Administration, stav od 21. 3. 2012



Působnost Pracovního výboru Smart Administration upravuje Příloha 1 Statutu RVKIS schváleného vládou 25. 7. 2012. Z hlediska čerpání z ESF jsou klíčovými zejména body *a* až *c* a *h*.:

„Pracovní výbor Smart Administration po projednání s pracovním výborem Veřejný sektor

a) koordinuje práce na projektech směřujících k zefektivnění fungování veřejné správy (Strategie Smart Administration), a předkládá informaci Řídícímu výboru pro informační společnost k projednání,

b) projednává projektové záměry směřující k zefektivnění fungování veřejné správy, určené pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie v rámci priority „Smart Administration“ a se svým stanoviskem předkládá Řídícímu výboru pro informační společnosti ke schválení,

c) projednává předkládání výzev pro podávání projektů v úzké součinnosti s vyhlašovatelem výzev a subjekty pověřenými administrací příslušných operačních programů tak, aby nemohlo být ohroženo čerpání prostředků ze strukturálních fondů a plnění závazků v rámci certifikace (tzv. pravidlo N+3/2), a se svým stanoviskem předkládá Řídícímu výboru pro informační společnosti ke schválení,

d) zpracovává revizi a aktualizaci strategických dokumentů Smart Administration, a se svým stanoviskem předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost ke schválení,

e) vyhodnocuje implementaci Smart Administration v půlročních intervalech, a předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost k projednání,

f) vytváří seznam projektů, které nejsou v současné době realizovány a jsou klíčové pro implementaci Smart Administration, a předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost k projednání,

g) zajišťuje vyhodnocení dopadů implementace Strategie Smart Administration do veřejné správy, a předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost k projednání,

h) v rámci hodnocení implementace Smart Administration identifikuje oblasti, na které by se měly zaměřit budoucí výzvy k předkládání žádostí o finanční podporu (průběžně) a předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost k projednání,

i) podílí se na zpracování koncepčního zaměření Smart Administration v programovacím období 2014 -2020 ve spolupráci s řídícími orgány a předkládá Řídícímu výboru pro informační společnost návrhy k projednání.“

V rovině strategických a metodických dokumentů tak klíčovým orgánem pro financování projektů zaměřených na zefektivnění státní správy je Pracovní výbor Smart Administration. Vytváří stanovisko k projektovým záměrům (IP) pro financování z ERDF a ESF, které pak předkládá ke schválení Řídícímu výboru pro informační společnost. Řídícímu výboru je stejně tak ke schválení předloženo i stanovisko Pracovního výboru pro Smart Administration k předkládání výzev k podávání projektů.

Z hlediska evaluace bohužel narážíme na zásadní problém v podobě faktické nedostupnosti materiálů dokumentujících činnost meziresortních koordinačních orgánů v oblasti implementace Strategie Smart Adminsitration. Evaluační jednotka ŘO OP LZZ získala pro účely evaluace PO 4 zápisy z Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, které jsou k dispozici na webovém portále Ministerstva vnitra ČR, dále zápisy z jednání Rady vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost a ŘV pro informační společnost, které byly evaluační jednotce poskytnuty Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR. Nicméně mezi dostupnou dokumentací chybí většina zápisů z činnosti Výboru pro koordinaci Smart Administration (pracovní orgán Grémia) a všechny zápisy z Pracovního výboru pro Smart Administration, u kterých podle dostupných informací předpokládáme, že ani nikdy nevznikly.

4.2.1 Problém nepropojení institucí Smart Administration a struktur implementace OP LZZ

Jedním z předpokladů této evaluace je, že k hlavním problémům doprovázejícím využívání prostředků u OP LZZ na modernizaci veřejné správy patří fakt, že se **nepodařilo funkčně propojit činnost institucí zajišťujících naplňování Strategie Smart Administration a struktur implementace OP LZZ**.

Na jedné straně vznikla struktura zajišťující realizaci strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, jejíž věcné vedení bylo de facto naroubováno na již existující strukturu zabezpečující

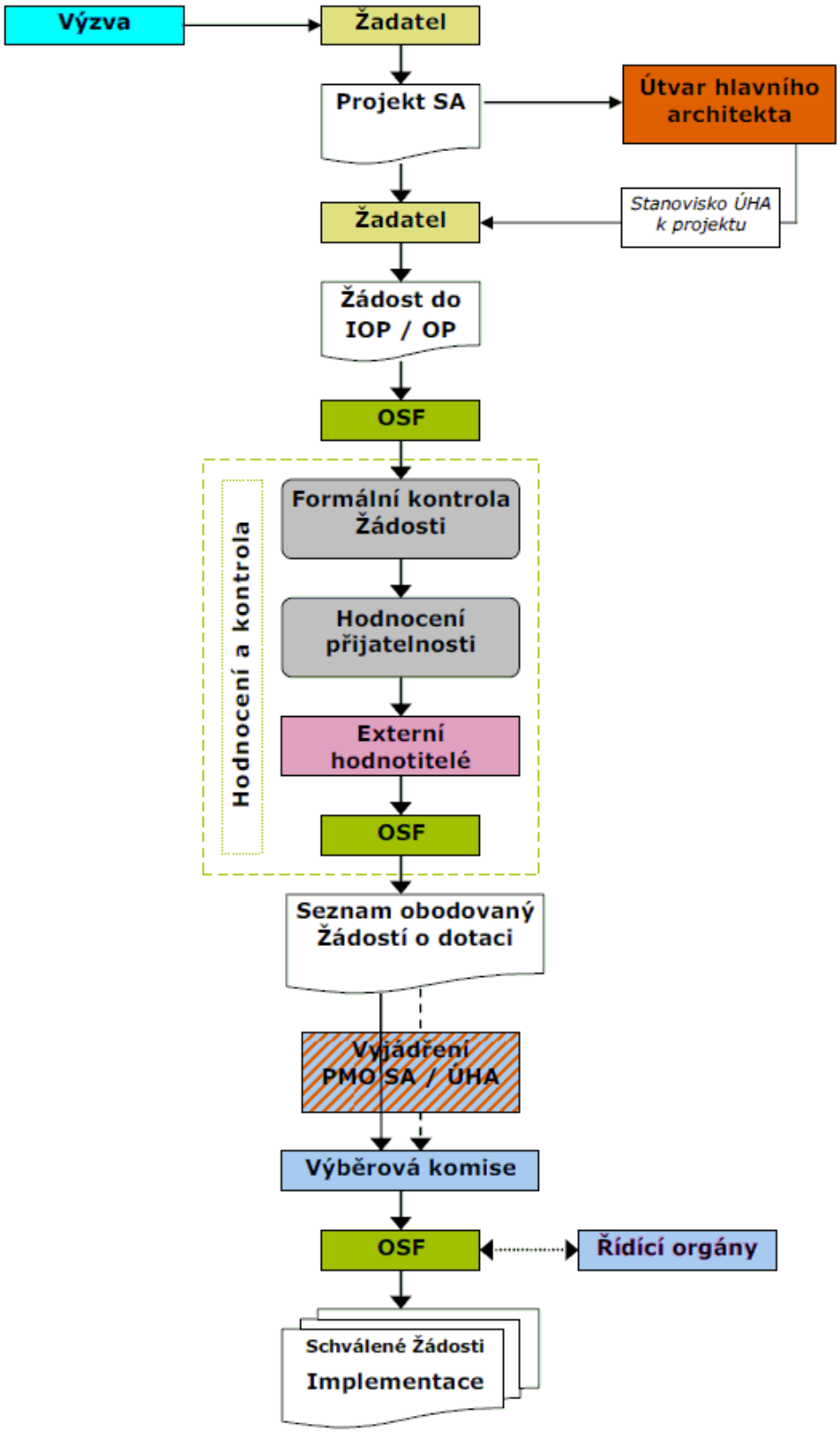
realizaci Strategie rozvoje služeb informační společnosti. Na straně druhé samotné zabezpečení čerpání z OP LZZ implikuje organizačně velmi robustní strukturu s velmi podrobně rozpracovanými metodikami. Styčným bodem mezi oběma strukturami byl odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra, který je zastoupen v obou strukturách.

Jako problematické se v této souvislosti jeví především následující skutečnosti:

- Nedostatečně silná role OSF MV, zejména na straně struktury zabezpečující naplňování strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, kdy ve struktuře měla jen roli administrátora projektů z hlediska strukturálních fondů. Tento přístup nereflektoval dostatečně skutečnost, že se, jak již je uvedeno výše, jedná o jediný styčný bod v obou na sobě jinak nezávislých strukturách, které měly působit ve shodě a jasně definovaných mantinelech. Svou roli hraje i v této evaluační studii akcentovaný fakt nedostatečného personálního zajištění činnosti OSF, který v důsledku jeho roli ještě oslaboval.
- Ze zjištění na základě zápisů z meziresortních koordinačních orgánů není patrná jejich aktivní role při určování tematického zaměření výzev.
- Nebyly definovány společné metodické postupy reflektující paralelní činnost obou struktur. Jako problematické se v této souvislosti jeví i rozdílné chápání některých pojmů (Výběrová komise ve smyslu struktury implementace Strategie rozvoje informační společnosti se zcela liší od výběrové komise při provádění OP LZZ.)
- Proces výběru projektů pro financování se de facto nikdy nepropojil. Metodické nepropojení je patrné například na dokumentu Stanovení závazných pokynů koordinace ICT projektů Smart Administration, odkud je převzato schéma na obrázku 3. Zatímco v procesu výběru podle těchto závazných pokynů byla předpokládána role Útvaru hlavního architekta, jeho stanovisko bylo povinnou přílohou pouze u výzvy 41. Dále pak bylo vyžadováno v případě, že žadatel byl státní příspěvková organizace, u výzev 59, 62 a B6.

Zprostředkující subjekt si nicméně při své činnosti dokázal prosadit určitá specifika a metodické odchylky od metodik řídícího orgánu. Tyto metodické odchylky měly buďto formu Výjimek z Operačního manuálu, specifika principiálně neodporující Operačnímu manuálu byla součástí Příručky pracovních postupů.

Obrázek 3 Schéma původně předpokládaného procesu výběru projektu v rámci Smart Administration



Zdroj: Stanovení závazných pokynů koordinace ICT projektů Smart Administration

Evaluační doporučení 2 – Doporučení k meziresortní koordinaci

Pro programové období 2014-2020 se dá předpokládat nižší riziko problémů při meziresortní koordinaci, zejména díky lépe organizačně a tematicky strukturovaným orgánům Rady vlády pro veřejnou správu. K určitým meziresortním koordinačním aktivitám bude dále nově docházet i na úrovni Řídícího orgánu OPZ prostřednictvím Programového partnerství.

Ze strany Ministerstva vnitra, které je za oblast veřejné správy zodpovědné na základě kompetenčního zákona (2/1969 Sb.) je meziresortní koordinace zajištěna zejména prostřednictvím Rady vlády pro veřejnou správu a její orgány v podobě řídících a pracovních výborů. Určitým rizikem z hlediska propojení strategického řízení veřejné správy a OPZ je skutečnost, že Řídící orgán OPZ není zastoupen přímo v Radě, ale až v jejích orgánech počínaje úrovní řídících výborů.

Doporučujeme v této souvislosti Řídícímu orgánu OPZ **nastavit dostatečně efektivní komunikační mechanismus s náměstkem ministryně práce a sociálních věcí ČR pro legislativu**, který je členem Rady vlády pro veřejnou správu.

4.3 Reflexe Strategie Smart Administration jakožto strategického rámce PO 4 OP LZZ

Specifickým cílem číslo 4 OP LZZ je „Posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb.“

Již při samotné definici Prioritní osy 4, která je zaměřena na naplnění čtvrtého specifického cíle OP LZZ, byla explicitně uvedena vazba této prioritní osy na strategii zefektivňování veřejné správy „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – strategie realizace Smart Administration v roce 2007 – 2015“ (dále jen Strategie Smart Administration), která je v OP LZZ chápána jako komplexní dokument pro oblast reformy veřejné správy.

Intervence podpořené v rámci Prioritní osy 4 mají vycházet právě ze Strategie Smart Administration a Prioritní osa 4 OP LZZ je od počátku chápána jako klíčový finanční nástroj pro ty aktivity vymezené ve Strategii Smart Administration, které jsou svým charakterem vhodné pro podporu z Evropského sociálního fondu.

Globálním cílem Prioritní osy 4 OP LZZ je „Posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb“.

Pro vymezení specifických cílů Prioritní osy 4 mohla být právě s ohledem na provázanost Prioritní osy a Strategie Smart Administration zvolena obecnější formulace.

Prvním specifickým cílem Prioritní osy 4 je „Zvýšit kvalitu regulace a řízení ve správních úřadech včetně zvýšení jejich transparentnosti a otevřenosti“.

Druhým specifickým cílem Prioritní osy 4 je „Zvýšit kvalitu řízení v úřadech územních samosprávných celků včetně zvýšení jejich efektivnost, transparentnosti a otevřenosti“.

Využitelnost takto stanovených cílů pro vyhodnocení přínosu Prioritní osy 4 OP LZZ se jeví jako problematická, výstup by neměl téměř žádnou vypovídací hodnotu, pouze by ve skutečnosti členil projekty na ty zaměřené na státní správu a samosprávu. Hodnocení pokroku je tedy v případě PO 4 OP LZZ třeba odvozovat od jiné předem vymezené platformy vytvářející rámec pro podobu vhodných intervencí.

Vzhledem ke skutečnosti, že samotný programový dokument explicitně uvádí, že intervence podpořené v rámci PO 4 OP LZZ budou vycházet právě ze Strategie Smart Administration, je vhodné pro posouzení pokroku v oblasti veřejné správy a služeb vycházet z cílů stanovených v této strategii (viz. Tabulka 3). S cíli Strategie Smart Administration do velké míry korespondují s okruhy činností, která mají být v rámci jednotlivých projektů prováděny ve vztahu k cílovým skupinám.

Tabulka 3 Přehled strategických a specifických cílů Strategie Smart Administration

Cíle strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby	
A	**Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik**
A1	Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a re-designing kompetencí a funkcí)
A2	Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.
B	**Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory**
B1	Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci
B2	Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace
C	**Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy**

C1	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy
C2	Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.
C3	Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy
C4	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku.
C5	Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí
C6	Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy
D	**Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu**
D1	Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.
D2	Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy, univerzálního místa pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejích právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena
D3	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti.
D4	Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů
E	**Zkvalitnit činnost justice**
E1	Zavést systém elektronické justice. vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností

Zdroj: strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

Jak je zřejmé z Tabulky 4 vypracované na základě materiálu předloženého společností Ernst&Young v rámci projektu Průběžné hodnocení implementace Smart Administration z roku 2010, jednotlivé okruhy činností vymezené pro Prioritní osu 4 v Programovém dokumentu OP LZZ mají svůj tematický ekvivalent mezi specifickými cíli Strategie Smart Administration.

Tabulka 4 Vazba relevantních specifických cílů na okruhy činností intervencí podporovaných z PO 4

Okruhy činností PO 4 OP LZZ	Relevantní specifický cíl Strategie SA
Zefektivnění řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, včetně vzdělávání zaměstnanců úřadů veřejné správy, politiků včetně zastupitelů územních samosprávných celků, metodiků a školitelů pro veřejnou správu.	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku. (C4)
Rozvoj vzdělávacích programů včetně distančních forem vzdělávání (vč. eLearningu).	
Aplikace moderních metod zvyšování výkonnosti, kvality a transparentnosti veřejné správy a veřejných služeb včetně zavádění sledování výkonnosti úřadů veřejné správy a analytické činnosti k identifikaci prostorů pro zlepšení a k návrhům řešení.	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy. (C1)
Podpora aplikace nástrojů zvyšování kvality a efektivity veřejné správy.	
Provádění analýz veřejné správy k navrhování realizace postupů a činností vedoucích ke zvyšování efektivity, kvality a transparentnosti a racionalizace rozdělení kompetencí v rámci orgánů veřejné správy s důrazem na efektivnost.	Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a re-designing kompetencí a funkcí). (A1)
Realizace procesních auditů směřujících k identifikaci rozvojových příležitostí a slabých míst v rámci resortu justice.	Zavést systém elektronické justice.vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností. (E1)
Podpora komunikace a koordinace subjektů v rámci resortu justice.	
Podpora koordinace mezi jednotlivými resorty, směrem k územním samosprávným celkům a dialogu mezi příslušnými veřejnými a soukromými subjekty.	Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy. (C3)
Zkvalitnění systému metodické pomoci v rámci celé veřejné správy, zejména však ve vazbě na územní veřejnou správu a její specifické potřeby.	

Vybudování kapacit a nástrojů pro tvorbu, monitorování a evaluaci politik.	Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení. (A2)
Rozvoj hodnocení dopadu regulace a zavádění dalších nástrojů zvyšování kvality regulace (alternativní formy řešení, zjednodušování právních předpisů, konzultace).	
Posilování etických standardů ve veřejné správě.	Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí. (C5)
Spolupráce s partnery z ČR a z členských zemí EU.	
Důsledné využívání systému zpětné vazby s uživateli veřejných služeb a služeb veřejné správy, např. analýzy, průzkumy, trendy, jejich dostupnost a kvalita.	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti. (D3)
Vytvoření a aplikace nástrojů na podporu účasti občanů na rozhodování o místním veřejném životě.	Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií. (D1)
Rozšiřování moderních ICT a aplikací eGovernmentu ve veřejné správě.	
Vytvoření a zprovoznění informačního systému o veřejných službách, službách veřejné správy a dalších aspektech veřejné správy, který bude provozován jako nadstavba na stávajících informačních systémech veřejné správy.	

Zdroj: Průběžné hodnocení implementace Smart Administration, Ernst&Young, 2010

Problematickým na přehledu vazeb okruhů činností OP LZZ a specifických cílů Strategie Smart Administration nicméně je, že v něm chybí čtyři specifické cíle Strategie Smart Administration uvedené v Programovém dokumentu OP LZZ jako vhodné ke spolufinancování z Evropského sociálního fondu.

Jedná se o tyto specifické cíle:

- Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci (B1).
- Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace (B2).

- Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy (C6).
- Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů (D4) .

Vazbou mezi jednotlivými výzvami a Strategií Smart Administration se podrobněji zabýváme v části 4 této evaluační zprávy zaměřené na vyhodnocení na úrovni jednotlivých výzev.

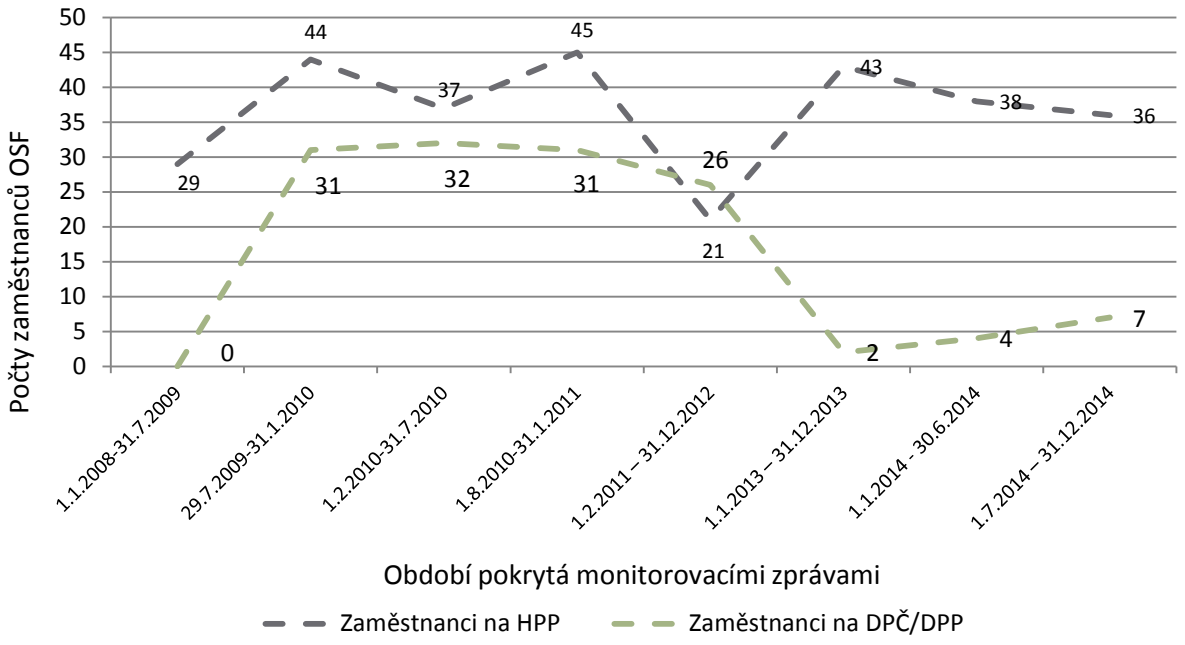
Již ve fázi přípravy Strategie Smart Administration a OP LZZ se počítalo s využitím OP LZZ pro financování některých aktivit přispívajících k naplňování Strategie Smart Administration. V květnu roku 2008 schválila vláda seznam projektů, kterým dala označení „strategické“. Celkem u 24 z nich se předpokládalo financování právě z OP LZZ.

4.4 Personální zajištění činnosti Zprostředkujícího subjektu MV

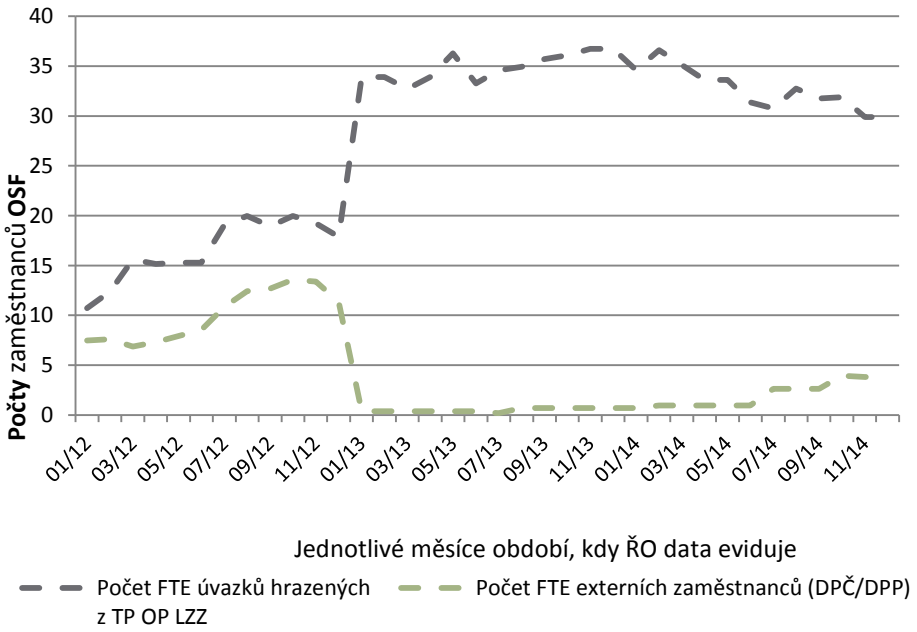
V průběhu provádění PO 4 OP LZZ docházelo k postupnému vývoji monitorování činnosti Zprostředkujících subjektů. Data, která by reportovala administrativní kapacitu ZS MV ve formátu, který by umožnil dlouhodobé srovnání, bohužel nemá Řídící orgán k dispozici. Graf 1 zachycující vývoj administrativní kapacity z počátku provádění prioritní osy tedy vychází z dat dostupných v jednotlivých monitorovacích zprávách projektu technické pomoci „Výdaje v oblasti lidských zdrojů a technické zabezpečení ZS MV ČR“ (projekt CZ.1.04/4.1.00/09.00014). Dostupná data bohužel nejsou ve formátu FTE, tedy přepočtu na plné úvazky, který umožňuje dobré srovnání. Graf 2 vychází z dat poskytnutých pro účely této evaluace Oddělením podpory implementace MPSV a bohužel pokrývá až období od roku 2012.

Jedním z hlavních problémů Odboru strukturálních fondů Ministerstva vnitra, tedy Zprostředkujícího subjektu MV, je zejména nestabilita jeho vedení. Od roku 2008 se na postu ředitele tohoto odboru postupně vystřídalo osm lidí. Zatím nejdéle se ve funkci udržela Zora Skurčáková, která byla ředitelkou přibližně 28 měsíců, naopak nejkratší dobu byl ve funkci ředitele Odboru strukturálních fondů Jiří Hůla, který byl ředitelem tři a půl měsíce.

Graf 1 Vývoj počtu zaměstnanců OSF podle Monitorovacích zpráv projektu "Výdaje v oblasti lidských zdrojů a technické zabezpečení ZS MV ČR" za roky 2008 až 2014



Graf 2 Vývoj počtu zaměstnanců OSF na základě dat vykazovaných řídícímu orgánu za roky 2012 až 2014



4.4.1 Identifikace problémů s personálním zajištěním činnosti Odboru strukturálních fondů MV ČR – rok 2009

K první identifikaci problémů s personálním a procesním zajištěním činnosti ZS MV došlo na základě kontroly činnosti Zprostředkujícího subjektu MV realizované zástupci Řídícího orgánu v červnu 2009. Protokol o kontrole ZS z června 2009 konstatuje, že *„Při porovnání stavů pracovníků, zejména pak v klíčovém oddělení projektového řízení, bylo zjištěno, že současný počet projektových manažerů pro výkon pracovních činností ve vztahu k OP LZZ je nedostačující. V souvislosti s tím bylo také zkonstatováno, že OSF MV coby zprostředkující subjekt reaguje se zpožděním na požadavky na nápravná opatření ze strany Řídícího orgánu. Pokud by tento stav i nadále přetrvával, vzniklo by tak zvýšené riziko chybovosti v jednotlivých pracovních úkonech a zároveň by tím byla i nepřímo ohrožena samotná implementace prioritní osy 4 Veřejná správa a veřejné služby.“* Jako nápravné opatření k tomuto zjištění bylo uloženo: *„Je nutné v co nejbližší době navýšit počet pracovníků OSF na předpokládaný cílový stav uvedený v aktualizované příručce pracovních postupů zprostředkujícího subjektu.“*[16]

V roce 2009 byly realizovány dvě evaluační aktivity zaměřené na zmapování hlavních problémových oblastí činnosti zprostředkujícího subjektu MV.

Výběrové řízení na zakázku, na jejímž základě byl zpracován materiál Identifikace barier čerpání finančních prostředků z Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost byla vyhlášena 12. 8. 2009. Výběrové řízení na zakázku Provedení personálního a procesního auditu ve zprostředkujícím subjektu Ministerstva vnitra pro Integrovaný operační program a Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost bylo vyhlášeno 9. 7. 2009.

Hlavním cílem procesně personálního auditu bylo „objektivní posouzení procesů organizace včetně personálních a návrh takových opatření, která povedou k zefektivnění procesů organizace“.

Jako součást auditu organizační struktury byla analytiky vymezena hlavní problematická místa. Pro účely této evaluace autorka sice využívá souhrn identifikovaných problémů, nicméně na základě souhrnu vymezuje dva hlavní problémy, které generují jednotlivé dílčí problémy:

a) Nedostatečná personální kapacita
   i. Přetížení zaměstnanců OSF
   ii. Pouze formální systém zastupitelnosti
   iii. Váznoucí komunikace s klienty/žadateli
   iv. Mezery v oblasti znalosti dokumentace

[16] V Příručce pracovních postupů Zprostředkujícího subjektu OP LZZ Ministerstvo vnitra včetně příloh není cílový stav administrativní kapacity uveden.

b) Nevhodně nastavená organizační struktura

i. Zpomalené procesy

ii. Organizační struktura ponechávající část zaměstnanců nezařazených do oddělení a tím i potenciál pro vznik komplikace při procesu řízení

iii. Nedostatečné vymezení klíčových kompetencí

Studie Provedení personálního a procesního auditu ve zprostředkujícím subjektu Ministerstva vnitra pro IOP a OP LZZ velmi často operuje s přetížením zaměstnanců jako se zjištěním. Nicméně je třeba uvést, že ze studie není jasné, na základě čeho bylo zjištěno uváděné přetížení zaměstnanců. Doplňme, že v šetření věnovaném monitoringu stávajícího stavu organizační kultury 89 % dotazovaných zaměstnanců OSF uvedlo, že podle jejich názoru pracují zaměstnanci OSF nad rámec pracovní doby[17]. Samotné přetížení zaměstnanců tak můžeme vnímat spíše jako implikaci autorů studie, než jako podloženou skutečnost.

Nicméně k velmi podobným výsledkům došla v případě personálního zajištění i studie Identifikace barier čerpání finančních prostředků z IOP a OP LZZ.

Oblast personálního zajištění činnosti odboru strukturálních fondů MV byla podrobně zpracována v kapitole G: Interní bariery čerpání na straně ZS.

Bariery na straně ZS jsou autory evaluační studie významné, zejména pak:

- Neadekvátní personální kapacita
- Fluktuace
- Neadekvátní infrastrukturní zázemí
- Nedostatečné vymezení kompetencí
- Neoptimalizované procesy

Obě studie mají tedy jasný průnik identifikace slabých míst: nedostatečná personální kapacita, nevyhovující nastavení procesů a neadekvátní vymezení kompetencí.

[17] Otázka 32, strana 64 Závěrečné zprávy personálního a procesního auditu.

4.5 Administrace projektů Prioritní osy 4 OP LZZ

Kapitola 4.5 je zaměřena na tři oblasti administrace projektů, které byly vyhodnoceny jako specifické pro Prioritní osu 4 OP LZZ. Jde o oblast výjimek z Operačního manuálu, oblast „spících a rizikových“[18] projektů a oblast týkající se délky hodnotícího procesu.

4.5.1 Výjimky z Operačního manuálu OP LZZ

Jak je uvedeno v podkapitole 4.2.1 věnované propojování struktur Strategie Smart Administration a provádění PO 4 OP LZZ, metodické odchylky od Operačního manuálu OP LZZ, spojené se specifiky PO 4 OP LZZ, byly řešeny prostřednictvím výjimek z Operačního manuálu.

Jako specifikum PO 4 OP LZZ je třeba chápat návaznost této prioritní osy na vlastní strategické opory. V souvislosti s tím také vznikl v roce 2008 koncept „suprastrategického projektu“.

Zprostředkujícímu subjektu bylo uděleno celkem 9 výjimek z Operačního manuálu. Celkem 6 z nich se týkalo procesu výběru projektů. Jedna z těchto 6 upravovala počet členů hodnotící komise tak, aby se v danou chvíli urychlil proces výběru. Zbývajících 5 výjimek reagovalo na situaci, kdy jsou ve výzvách na individuální projekty předkládány nekvalitní projekty nebo neodpovídajícím způsobem zpracované žádosti.

Tabulka 5 Výjimky z Operačního manuálu ve vztahu k výzvám PO 4

Výjimka č.	*Výzva*
5	27
32	59
5b	64
78	C7
85	D9

Zdroj: dokumentace k výjimkám z Operačního manuálu dostupná zaměstnancům Řídícího orgánu OP LZZ

Výjimka číslo 5 (určená pro výzvu č. 27), v rámci této výjimky se objevila definice „Suprastrategického projektu“ a požadavek na zvláštní způsob/postup při hodnocení tohoto typu individuálních projektů:

„Výjimka z postupů výběrového procesu pro tzv. suprastrategické projekty. Při výběru těchto individuálních projektů, budou platné postupy pro výběr grantových projektů do 15 mil. Kč.

[18] Definice „spících“ a „rizikových“ projektů je v kapitole 4.5.2

Suprastrategické projekty musí splňovat následující dvě podmínky:

1) Žadateli jsou jednak odborné útvary Ministerstva vnitra, které v rámci organizační struktury dle platného organizačního řádu Ministerstva vnitra České republiky spadají do působnosti náměstka ministra vnitra pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví, a dále Kabinet ministra vnitra a Institut veřejné správy.
2) Z hlediska podporovaných aktivit se jedná o individuální projekty, které mají systémový charakter a jejich uskutečnění představuje klíčovou podmínku pro naplňování strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, schválené usnesením vlády."

„O uvedenou výjimku žádáme pro suprastrategické projekty, jejichž nositelem je Ministerstvo vnitra jakožto garant realizace strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Jedná se o projekty, které mají klíčovou roli při nastavování a vytváření systému pro zefektivnění veřejné správy jako celku a představují základní východisko a podmínku pro další realizaci strategie Efektivní veřejná správa. Na tyto projekty budou v rámci MV vyhlašovány samostatné výzvy pro předkládání projektů. Jak již z definice projektů vyplývá, jedná se o projekty, jejichž realizace je zcela zásadní pro dosažení cílů Strategie."

„Podstatou výjimky je, že pro hodnocení suprastrategických projektů, které jsou projekty individuální, bude uplatněn postup pro hodnocení grantových projektů, který více odpovídá logice daných projektů a bude tak zajištěn jejich efektivnější výběr."

Výjimka byla Řídícím orgánem schválena dne 5. 9. 2008. Zprostředkující subjekt později, konkrétně v žádosti o výjimku z OM č. 5b, konstatoval, že se postup u výzvy 27 neosvědčil.

Případné odůvodnění legitimity výjimky č. 5 omezenou alokací se jeví v tomto kontextu jako velmi problematické. A to zejména vzhledem k tomu, že celková alokace na výzvu byla ve výši 800 milionů Kč (680 mil. Kč EU a 120 mil. Kč SR), přičemž celkové náklady všech projektů podaných v rámci výzvy včetně formálně nepřijatelných žádostí z měst Bílina a Jeseník jsou podle předložených žádostí necelých 245 milionů.

I z hlediska transparentnosti výběru projektů je výjimka z Operačního manuálu č. 5 velmi problematická. Fakticky totiž výjimka umožnila Zprostředkujícímu subjektu modifikace v procesu výběru individuálních projektů, které jsou v rozporu se záměry Operačního manuálu. Ten mimo jiné zdůrazňuje na několika místech, že v případě individuálních projektů dochází k vždy k hodnocení hodnotící komisí.

Problém z hlediska zachování transparentnosti u těchto relativně velkých projektů tkví v tom, že namísto hodnotící komise je výběr na výběrové komisi, která se od hodnotící komise liší ve dvou podstatných ohledech:

- Hodnotící komise je složena z minimálně pěti členů – hodnotitelů. Hodnotitel je vybírán z již vytvořené databáze hodnotitelů, přičemž hodnotitel musí pro zařazení do této databáze splňovat taxativně vymezené požadavky, včetně pětileté praxe relevantní k zaměření operačního programu. Zatímco v případě výběrové komise Operační manuál pouze uvádí, že *„je složena z expertů na danou oblast podpory“*.
- Dalším ohledem je propojení hodnotící/výběrové komise s implementační strukturou. Hodnotitelem nesmí být pracovníci zajišťující implementaci ESF. Ve Výběrové komisi zástupci vyhlašovatele GG (a přeneseně i výzvy na suprastrategické projekty) být mohou, Operační manuál jejich účast omezuje v tom smyslu, že jejich počet nesmí překročit jednu třetinu členů.

O výjimku (5b) z Operačního manuálu požádal ZS v říjnu 2010. Svou žádost o další změnu systému hodnocení tzv. Suprastrategických projektů odůvodnil právě výše zmíněnou skutečností, že se z pohledu ZS zavedení „soutěžních“ podmínek při hodnocení projektů podílejících se na plnění Strategie Smart Administration neosvědčilo. Ve svém zdůvodnění především kladl důraz na vyšší administrativní a časovou náročnost při opakujících se změnách v projektových žádostech. Jako řešení ZS navrhl možnost *„vyloučit projekt ve fázi věcného hodnocení v případě, že se jedná o projekt, který byl již jedenkrát vrácen k přepracování z důvodu nedosažení hranice 65 bodů z obecných kritérií a ani při opětovném předložení této bodové hranice nedosáhl“* a *„zamítnout projekt v případě, že ani po urgenci ze strany poskytovatele žadatel nepředloží ve stanovené lhůtě přepracovaný projekt. Lhůtu pro přepracování projektu stanovuje poskytovatel na základě rozsahu požadovaných úprav, maximálně však 30 pracovních dní. V případě, že žadatel projekt v původně stanovené lhůtě nedodá, lhůta pro opakované dodání je vždy maximálně stejná se lhůtou původně určenou pro dopracování, ne delší“.*

Z hlediska naplňování strategických a specifických cílů Strategie Smart Administration se tento krok nejeví jako příliš koncepční, především v kontextu situace, kdy nabídka (alokace na výzvy) převyšovala často několikanásobně poptávku (náklady předkládaných projektů). Navíc argumentace podporující zavedení výjimky z Operačního manuálu OP LZZ 5b vychází primárně z potřeb samotného ZS. Ten odkazuje na administrativní náročnost a opomíjí širší strategický kontext PO 4 OP LZZ a Smart Adminstration, v němž je PO 4 OP LZZ nástrojem pro financování jednotlivých aktivit vedoucích k naplňování Strategie SA. Je však třeba doplnit, že v rámci výzvy 59 byla s odkazem na výjimku z OM č. 5b zamítnuta pouze jediná žádost.

Nová pravidla pro hodnocení suprastrategických projektů byla uplatňována v případě výzvy 64.

Ani v případě výzvy 64 není zcela zřejmá potřeba zavádění „soutěžních“ principů. Celková alokace na výzvu 64 byla 450 milionů Kč (382,5 mil. EU a 67,5 mil. SR) a suma nákladů všech projektů podaných v rámci výzvy 64 bylo necelých 354 milionů Kč (projektů v tzv. pozitivních stavech dokonce jen necelých 165 milionů Kč).

Paradoxně, právě u výzvy 64, pro niž byla výjimka z Operačního manuálu udělena, je vysoké procento projektů, které prošly úspěšně hodnotícím procesem, ale jejichž realizace byla na počátku roku 2012 na základě pokynu ministra vnitra 18/2012 z 29. 2. 2012 ukončena. V oficiálních vysvětleních odkazuje realizátor buďto na potenciálně duplicitní zaměření ve vztahu k obsahu jiného projektu, případně důvod není uveden vůbec.

Výjimka 32 - ZS požádal o výjimku z Operačního manuálu ve smyslu zavedení systému hodnocení uplatňovaného u grantových projektů také v souvislosti s výzvou 59 a to v květnu roku 2010. V tomto případě se ale jednalo o koncepční krok, vzhledem k tomu, že součástí výzvy nebylo taxativní vymezení konkrétních žadatelů a charakter průběžné výzvy by teoreticky mohl vést k upřednostnění dříve podaného méně kvalitního projektu. Zejména ale výzva 59 nebyla výzvou pro předkládání strategických projektů a nehrozilo tedy, že by díky omezujícím podmínkám nebylo reflektováno některé z témat Strategie Smart Administration. Přesto odkaz na Strategii Smart Administration zůstal zachován v podobě povinné přílohy pro žadatele, jejichž právní formou je státní příspěvková organizace, kterou byl kladný souhlas Útvaru hlavního architekta.

Další výjimka, č. 78, velmi podobná č. 5b, byla ZS MV požadována i v listopadu 2013 pro hodnocení projektů výzvy C7. Ani v tomto případě nebyla výjimka potřebná z hlediska alokace, ale z hlediska snazší administrace žádostí. Celková alokace na výzvu C7 byla 100 milionů Kč, zatímco celkové náklady na realizaci všech předložených projektů dosahovaly výše 64 milionů Kč.

Poslední výjimka se stejným cílem byla ZS MV schválena v souvislosti s výzvou D9. Jedná se o výjimku z Operačního manuálu OP LZZ **číslo 85.** I v tomto případě ZS žádal o možnost vyřazení individuálních projektů, které je třeba i napodruhé vrátit k přepracování s odůvodněním, že tak dojde ke zrychlení procesu hodnocení a garancí realizace kvalitnějších projektů. V tomto případě byla alokace na výzvu 150 milionů Kč a souhrnné náklady na realizaci všech přihlášených projektů 81 milionů Kč.

Evaluační doporučení 3 – Doporučení k administrativní kapacitě

Vzhledem k tomu, že v programovém období 2014 – 2020 nedojde pro PO 4 k delegování činností na Zprostředkující subjekt, není pravděpodobné, že by se opakovala situace s nekoncepčním řešením

nedostatečné administrativní kapacity, například pro proces hodnocení, formou výjimek z operačního manuálu.

Zároveň ale žadatelé v PO 4 OPZ budou typově stejní jako žadatelé v PO 4 OP LZZ. **Doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ zajištění dostatečné administrativní kapacity pro podporu projektů ve sféře veřejné správy**, které vzhledem k uvedeným problémům v oblasti koncepčního řízení vykazují potřebu nadstandardní individuální podpory ze strany ŘO. Zároveň **doporučujeme při koncipování výzev a následných časových harmonogramů reflektovat zkušenosti z PO 4 OP LZZ** v tom smyslu, že žadatelé, kteří jsou orgány veřejné správy, jsou rizikoví z hlediska kvality přípravy projektů, což sebou nese vyšší časovou náročnost při procesu hodnocení.

4.5.2 „Spící“ a „rizikové“ projekty

V obecné rovině bylo nedodržování schválených harmonogramů u příjemců v PO 4 OP LZZ vykazováno jako jeden z hlavních problémů Zprostředkujícím subjektem MV minimálně od roku 2011, od kdy byly vytvářeny Zprávy o činnosti ZS.

Problém při čerpání a dodržování schválených harmonogramů na straně příjemců z řad organizačních složek státu začal být na meziresortní úrovni řešen v roce 2012. Jedním z klíčových podnětů byl výstup z technického jednání ke stavu Smart Administration, které proběhlo 30. 3. 2012. Na něm bylo zástupci Evropské komise (DG Regio a DG Employment) vyjádřeno znepokojení nad nesouladem mezi mírou zazávazkovaných/nasmlouvaných prostředků a prostředků skutečně proplacených. Toto znepokojení se vedle projektů PO 4 OP LZZ týkalo i prostředků v rámci IOP.

V květnu 2012 informoval ministr vnitra předsedu vlády dopisem o problému spících projektů a požádal ho o projednání tohoto problému na půdě Rady vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost. Ta však podle dostupných informací v té době nebyla funkční, a proto k projednání v problému spících projektů na této meziresortní platformě nedošlo.

Ministerstvo vnitra se v říjnu 2012 na Výročním setkání s EK zavázalo předložit materiál týkající se projektů oblasti Smart Administration, u nichž je ohroženo čerpání, k projednání vládě. Nicméně materiál nakonec vládě předložen nebyl. Monitorovací výbor OP LZZ proto na svém 11. jednání 5. 12. 2012 přijal usnesení, na základě kterého byl pověřen předložením problému spících projektů Řídící orgán OP LZZ.

Řídící orgán OP LZZ předložil vládě informaci o stavu realizace projektů v oblasti Smart Administration 27. 2. 2013. **Na základě usnesení vlády číslo 141/2013 vznikl pro ministryni práce a sociálních věcí, ministra vnitra a ministra životního prostředí závazek plnit krizové harmonogramy v případě projektů jejich ministerstev.** V případě neplnění krizových harmonogramů ukládá zajistit ukončení projektů.

Jako tzv. spící projekt byl v tomto kontextu chápán projekt, který splňuje tři nebo více z následujících kritérií: po uplynutí 6 měsíců od vydání právního aktu nebylo zahájeno žádné výběrové řízení, po uplynutí 12 měsíců od vydání právního aktu nebyly proplaceny žádné finanční prostředky, po uplynutí 12 měsíců od vydání právního aktu jsou čerpány pouze mzdové prostředky, výběrové řízení trvající déle než 12 měsíců, prodloužení doby realizace projektu o více než 12 měsíců, 6 měsíců před ukončením doby realizace nejsou zahájena/dokončena všechna výběrová řízení a 6 měsíců před ukončením doby realizace projektu je proplaceno méně než 40 % celkových finančních prostředků. Zároveň ovšem pro zahrnutí do kategorie „spícího projektu“ byla potřebná určitá úroveň

strategického významu. Autoři Předkládací zprávy hovoří o zařazení projektu na seznam strategických projektů[19].

Celkem bylo jako tzv. **spící projekty označeno 8 projektů** s celkovými náklady více než 383 milionů Kč. Žádný z těchto projektů není k 7. 4. 2015 v negativním stavu, u 3 z nich jsou ve stavu P7 (výdaje projektu certifikovány), 3 ve stavu P5 (realizace projektu ukončena) a 2 jsou stále v realizaci (stav P45).

Zároveň ovšem materiál určený pro vládu definuje kategorii tzv. „**rizikových projektů**“. Ty v podstatě splňují stejná kritéria, pouze byly vyhodnoceny jako méně rizikové ze strategického hlediska a hlediska finančního objemu. Těch bylo identifikováno celkem 41, přičemž i pro ně zařazení na seznam znamenalo nastavení krizového harmonogramu. Z celkových 41 projektů identifikovaných v příloze č. 2 Předkládací zprávy jako rizikových, jsou k 7. 4. 2015 v negativním stavu pouze 2 (ve stavu N7), 1 projekt je stále v realizaci, 25 je ve stavu P7 (výdaje projektu certifikovány), 5 je ve stavu P6 (financování projektu ukončeno) a 8 ve stavu P5 (realizace projektu ukončena).

U spících a rizikových projektů je tak nižší míra odstupování od projektů než u ostatních projektů PO 4 OP LZZ. Z hlediska uskutečnění projektových aktivit i z hlediska čerpání prostředků ESF lze postup, při němž je do řešení problému zapojeno nejvyšší vedení úřadu a jsou plněny stanovené krizové harmonogramy, chápat jako úspěšný.

Evaluační doporučení 4 – Doporučení reflektující zkušenosti se „spícími“ a „rizikovými“ projekty

Doporučujeme řídícímu orgánu využít osvědčený postup, kdy bude o problémech při čerpání informována vláda a tlak na příjemce bude veden formou vládního usnesení, začít aplikovat dříve než ve druhé polovině programového období.

4.5.3 Délka hodnotícího procesu

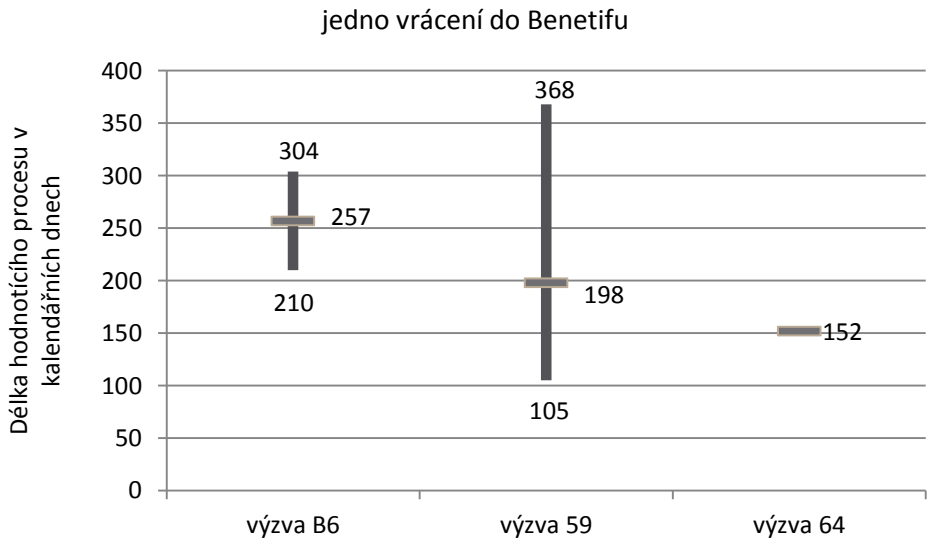
Na základě výstupů z výzkumu metodou storytelling byl jako jeden z problémů v pozdější fázi provádění PO 4 identifikován problém s délkou hodnotícího procesu předložených projektových žádostí. Nejčastěji byl zmiňován v souvislosti s výzvou B6, která byla vyhlášena na jaře roku 2013. Problém s délkou hodnocení právě u výzvy B6 vyplynul i z konzultace s implementačním oddělením řídícího orgánu, do jehož kompetence dohled nad prováděním PO 4 spadá. V neposlední řadě

[19] Materiál pro schůzi vlády „Současný stav realizace projektů v oblasti Smart Administration financovaných z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, u nichž je ohroženo čerpání prostředků“

problém s délkou hodnotícího procesu v případě výzvy B6 reflektoval i sám Zprostředkující subjekt, když na počátku roku 2014 požádal Řídící orgán o výjimku z Operačního manuálu. Výjimka č. 83 se týkala snížení požadovaného počtu přítomných členů hodnotící komise pro její usnášeníschopnost.

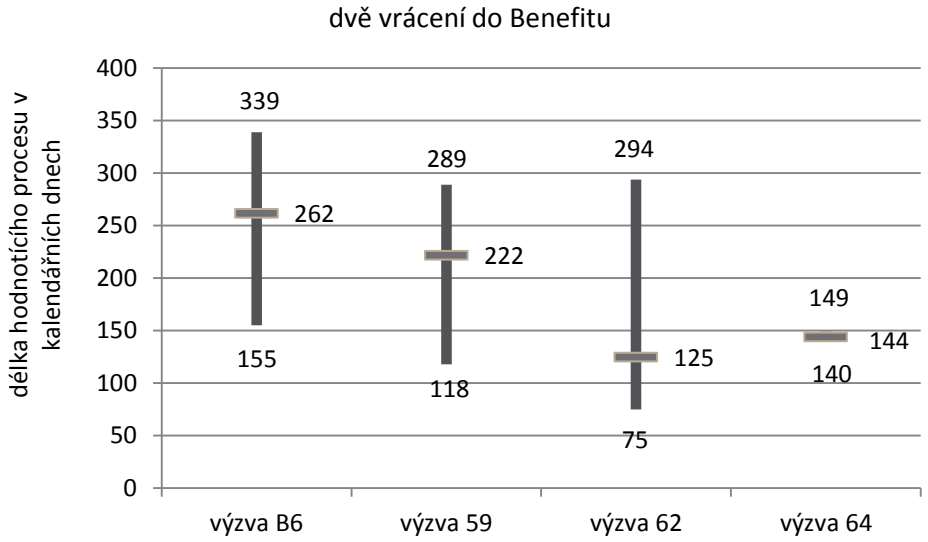
Níže je k dispozici rozpracování délky hodnotícího procesu výzvy B6 a dalších vybraných výzev. Délka je udávána v kalendářních dnech. Je měřena od data kdy byl projekt zaregistrován (stav P1), do data, kdy se projekt dostal do stavu P4, tedy projekt s vydaným Rozhodnutím/podepsaným právním aktem. Tento stav znamená formální začátek realizace projektu. Zároveň jsou projekty tříděny podle počtu vrácení projektové žádosti do systému Benefit. Rozdělení podle počtu vrácení je potřebné, aby nedošlo k výraznému zkreslení, protože vracení k přepracování obecně vede k prodlužování doby schvalování projektu. Nicméně z praktických důvodů není rozlišováno mezi jednotlivými důvody pro vrácení k přepracování. Do vzorku projektů byly zařazeny projekty v pozitivních stavech a dále projekty ve stavu N7, u kterých je i přes nynější negativní stav možnost měřit dobu od zaregistrování k vydání právního aktu.

Graf 3 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při jednom vrácení do Benefitu



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 24. 4. 2015, velikost vzorku (výzva B6: 2, výzva 59: 32, výzva 62: 1)

Graf 4 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při dvou vrácení do Benefitu

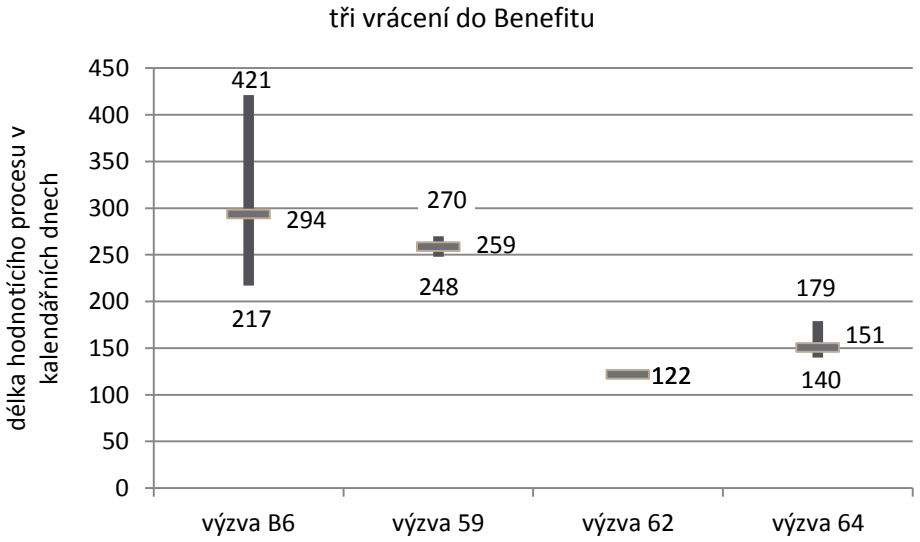


Zdroj: Monit7+, stav ke dni 24. 4. 2015, velikost vzorku (výzva B6: 14 , výzva 59: 21 , výzva 62: 8, výzva 64: 3)

Grafy 3 až 6 představují rozsah délky hodnotícího procesu s extrémními hodnotami v podobě nejkratšího a nejdelšího hodnocení v rámci dané výzvy a počtu vrácení do Benefitu. Krajní hodnoty jsou doplněny hodnotou průměru.

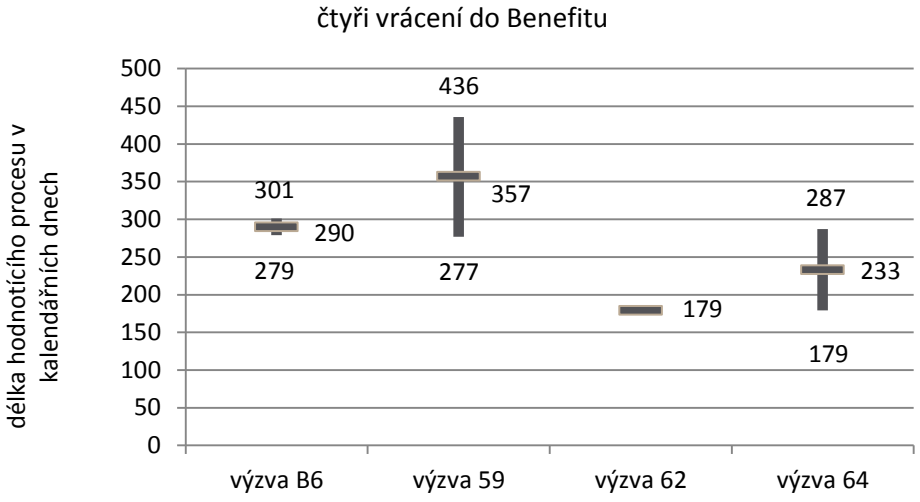
Pro srovnání s výzvou B6 byly vybrány výzvy 59, 62 a 64. Výzva 62 především z toho důvodu, že výzva B6 na ni do určité míry navazovala a navíc mají podobně vymezenu skupinu oprávněných žadatelů. Určitým problémem srovnání výzev B6 a 62 je počet projektů, které byly v rámci těchto výzev přeloženy. Ve výzvě 62 bylo přeloženo 25 projektových žádostí, zatímco v rámci výzvy B6 jich bylo 49. Proto byla zvolena pro srovnání ještě výzva 59, v rámci které usilovalo o finanční podporu 77 projektových žádostí. Jako poslední pro srovnání je uvedena výzva 64.

Graf 5 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při třech vráceních do Benefitu



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 24. 4. 2015, velikost vzorku (výzva B6: 11 , výzva 59: 2 , výzva 62: 1, výzva 64: 5)

Graf 6 Délka hodnotícího procesu u vybraných výzev při čtyřech vráceních do Benefitu



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 24. 4. 2015, velikost vzorku (výzva B6: 2 , výzva 59: 2 , výzva 62: 2, výzva 64: 1)

Pokud budeme sledovat hodnotu průměru délky hodnotícího procesu, je mezi výzvami B6 a 62 viditelný rozdíl. Když ale výzvu B6 porovnáme s výzvou 59, rozdíl mezi nimi není nijak zásadní. Významný rozdíl je pouze u dvou vrácení k přepracování, u třech a čtyřech vrácení se rozdíl snižuje. U čtyř vrácení je sice průměr výrazně vyšší u výzvy 59, to je ale dáno nízkým počtem projektů v této kategorii a hlavně velmi vysokou hodnotou počtu dnů hodnocení u jednoho z projektů.

Celková délka procesu hodnocení, kdy u čtyř vrácení do Benefitu dosahuje průměr v případě výzvy 59 téměř rok a v případě výzvy B6 necelých 10 měsíců, má potenciál velmi negativně ovlivňovat využití projektových aktivit příjemcem.

Evaluační doporučení 5 – Doporučení k délce hodnotícího procesu

V situaci, kdy je možné opakované vracení žádosti k přepracování, doporučujeme monitorování a následné vyhodnocování délky hodnotícího procesu, aby bylo možné zjistit, zda nedochází k prodlužování délky hodnocení u některých typů žadatelů. Těm by následně při zajištění dostatečné administrativní kapacity bylo možné poskytovat intenzivnější individuální podporu.

4.6 Negativní stavy

Cílem kapitoly nazvané Negativní stavy je vedle statistického popsání forem předčasného ukončení a porovnání s OP LZZ především analýza příčin relativně vysokého podílu projektů s předčasným ukončením.

Na úvod je třeba krátce vysvětlit, co pojmem „negativní stav“ pro účely této evaluace chápeme. Chápeme jím projekty, které byly ukončeny dříve, než došlo k realizaci klíčových aktivit podle harmonogramu, tedy nemohl být naplněn původní záměr projektu.

Rámec pro vznik negativního stavu je dán hraničními body, kterými jsou v počáteční fázi podání žádosti prostřednictvím aplikace Benefit7 a dokončování monitorování. Díky tomu naše pojetí negativních stavů zahrnuje i stav „Projektová žádost vyřazena pro nezájem žadatele“, který je označen kódem N01 a je to stav potenciálně vznikající ještě před začátkem procesu hodnocení. Naopak posledním negativním stavem, který je potenciálně důležitý pro naši analýzu, je stav N8, „Smlouva ukončena ze strany ŘO/ZS“. Nicméně je třeba doplnit, že ve stavu N8 žádný projekt PO 4 OP LZZ je dni 30. 4. 2015 není. Slovní popis jednotlivých kódů a stavů projektů udává tabulka č. 6.

Při sledování a vyhodnocování negativních stavů projektů je nutné si uvědomit, že projekty v negativních stavech N01, N5 a N7 znamenají zbytečné odčerpávání administrativní kapacity a motivace na straně ŘO i příjemce. **Čím pokročilejší negativní stav, tím více práce a prostředků bylo na obou stranách vynaloženo bez jakéhokoliv přínosu**. Dochází k odčerpávání kapacit, které by bylo možné věnovat produktivnější činnosti a dosažení cílů.

Použité metody:

Při výzkumu v oblasti negativních stavů projektů PO 4 byly využity tyto metody:

- Desk research – touto metodou byly zjišťovány jednak počty projektů v jednotlivých stavech jak na úrovni operačního programu jako celku, tak i na úrovni prioritní osy (shodné s oblastí podpory) pro účely komparace, tak pro mapování oficiálně uváděných důvodů pro ukončení projektu v realizaci nebo stažení projektové žádosti. Zdrojem výzkumu byl Monitorovací systém Monit7+, stav ke 3. 3. 2015.

- Storytelling – tato metoda byla využita při zjišťování reálných důvodů u zvoleného vzorku projektů, které byly staženy ve fázi realizace (N7) nebo ve fázi hodnocení (N01 a N5).

Tabulka 6 Slovní popis jednotlivých kódů stavů projektu, negativní a pozitivní stavy

Kód stavu	*Slovní popis negativního stavu*	*Kód stavu*	*Slovní popis pozitivního stavu*
N01	Projektová žádost vyřazena pro nezájem žadatele	**P1**	Projektová žádost zaregistrována
N1a	Projektová žádost neplnila formální náležitosti	**P1a**	Projektová žádost splnila formální náležitosti
N1b	Projektová žádost neplnila podmínky přijatelnosti	**P1b**	Projektová žádost splnila podmínky přijatelnosti
N2	Projekt nedoporučen/neschválen	**P1c**	Projektová žádost upravena po HK/VK
N2a	Projekt nesplnil věcné hodnocení	**P2a**	Projekt splnil věcné hodnocení
N3	Projekt doporučen doporučen/schválen jako náhradní projekt	**P2b**	Projekt doporučen s výhradami
N4	Projekt nesplnil podmínky pro vydání Rozhodnutí/podpis Smlouvy	**P3**	Projekt doporučen/schválen
N5	Projektová žádost stažena žadatelem/ukončena ŘO/ZS	**P4**	Projekt s vydaným Rozhodnutím/podepsanou Smlouvou
N6	Projekt pozastaven	**P45**	Projekt v realizaci
N7	Projekt nedokončen/stažen	**P5**	Realizace projektu ukončena
N8	Rozhodnutí/Smlouva ukončena ze strany ŘO/ZS	**P6**	Financování projektu ukončeno
		P7	Výdaje projektu certifikovány
		P8	Projekt finálně uzavřen

Zdroj: Monit7+, jednotlivé možné stavy projektů OP LZZ

4.6.1 Porovnání OP LZZ jako celku s PO 4 v kontextu negativních stavů

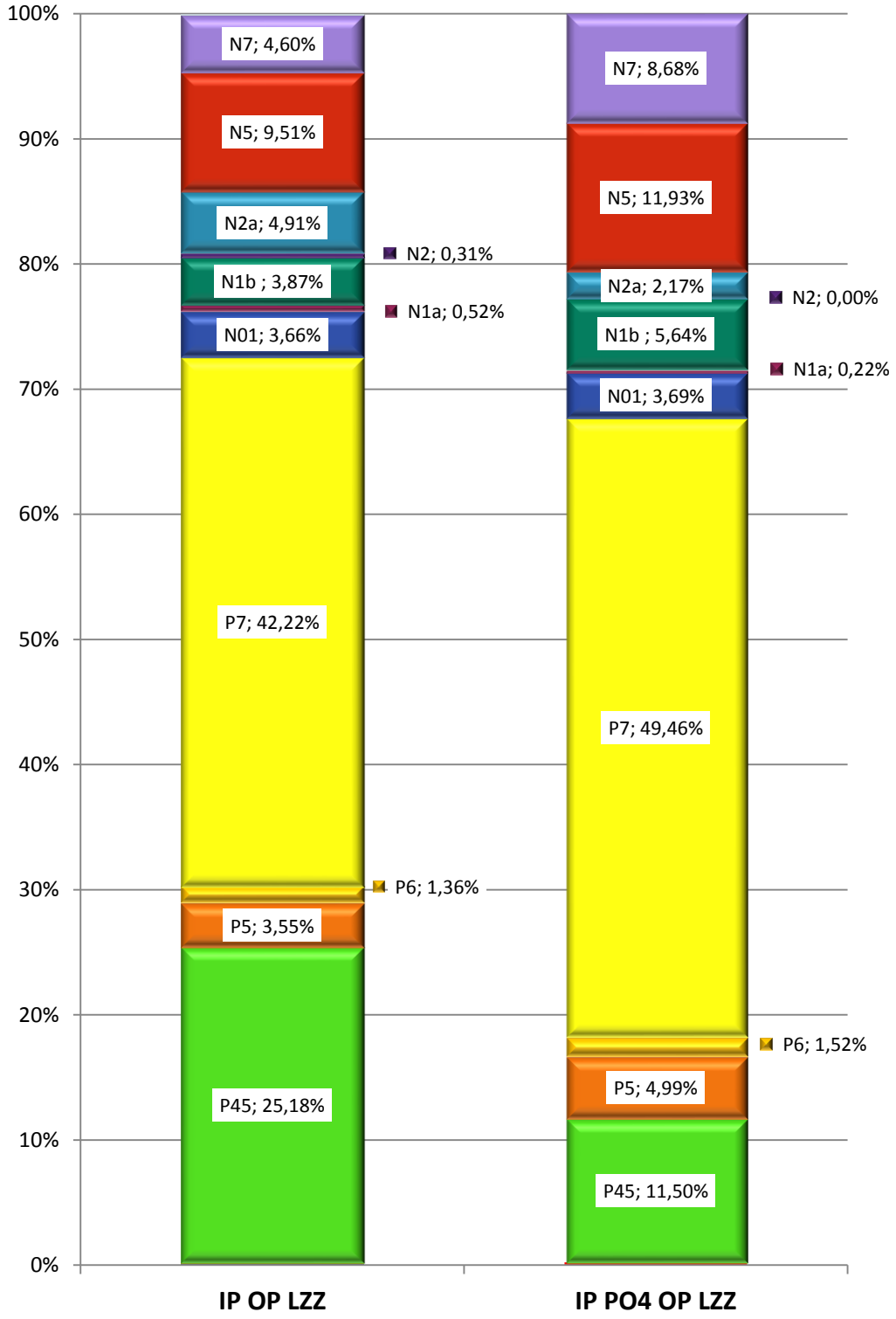
Pro porovnání poměru jednotlivých stavů projektů v OP LZZ jako celku a PO 4 OP LZZ byly zvoleny pouze individuální projekty (IP) a to vzhledem k odlišnému způsobu administrace IP promítající se především do způsobu hodnocení a výběru na jedné straně a významně vyššímu poměru individuálních projektů v PO 4 v porovnání s OP LZZ jako celku na straně druhé. Jak je patrné z grafu 7, v PO 4 je oproti celému OPLZZ nižší poměr individuálních projektů, které jsou stále v realizaci. Zatímco na úrovni celého operačního programu je to 25 %, v PO 4 je v realizaci pouze 11,5 % projektů. Komplementárně k tomu je v případě PO 4 vyšší podíl individuálních projektů, které jsou ukončené (ve smyslu stavu P5 – Realizace projektu ukončena) nebo jejichž výdaje jsou certifikovány (ve stavu P7 – výdaje projektu jsou certifikovány).

Pro účely této evaluace jsou nicméně důležitější zjištění týkající se negativních stavů. Z mapování poměru počtu negativních stavů individuálních projektů v OP LZZ jako celku a PO 4 OP LZZ vyplynulo, že v **PO 4 OP LZZ je mírně vyšší podíl projektů, kde došlo ke stažení projektové žádosti žadatelem ještě před podpisem Smlouvy**. Zatímco v OP LZZ jako celku bylo ve fázi projektové žádosti, tedy před podpisem Smlouvy, staženo žadatelem 9,51 % ze všech projektů, u PO 4 OP LZZ to bylo 11,93 % projektů, respektive projektových žádostí.

Ještě významnější rozdíl je patrný u odstupování od projektů po podpisu Smlouvy. **Zatímco u OP LZZ jako celku činí podíl projektů odstoupivších od realizace po podpisu Smlouvy 4,6 % ze všech projektů, v případě PO 4 je to téměř dvojnásobek 8,68 %**.

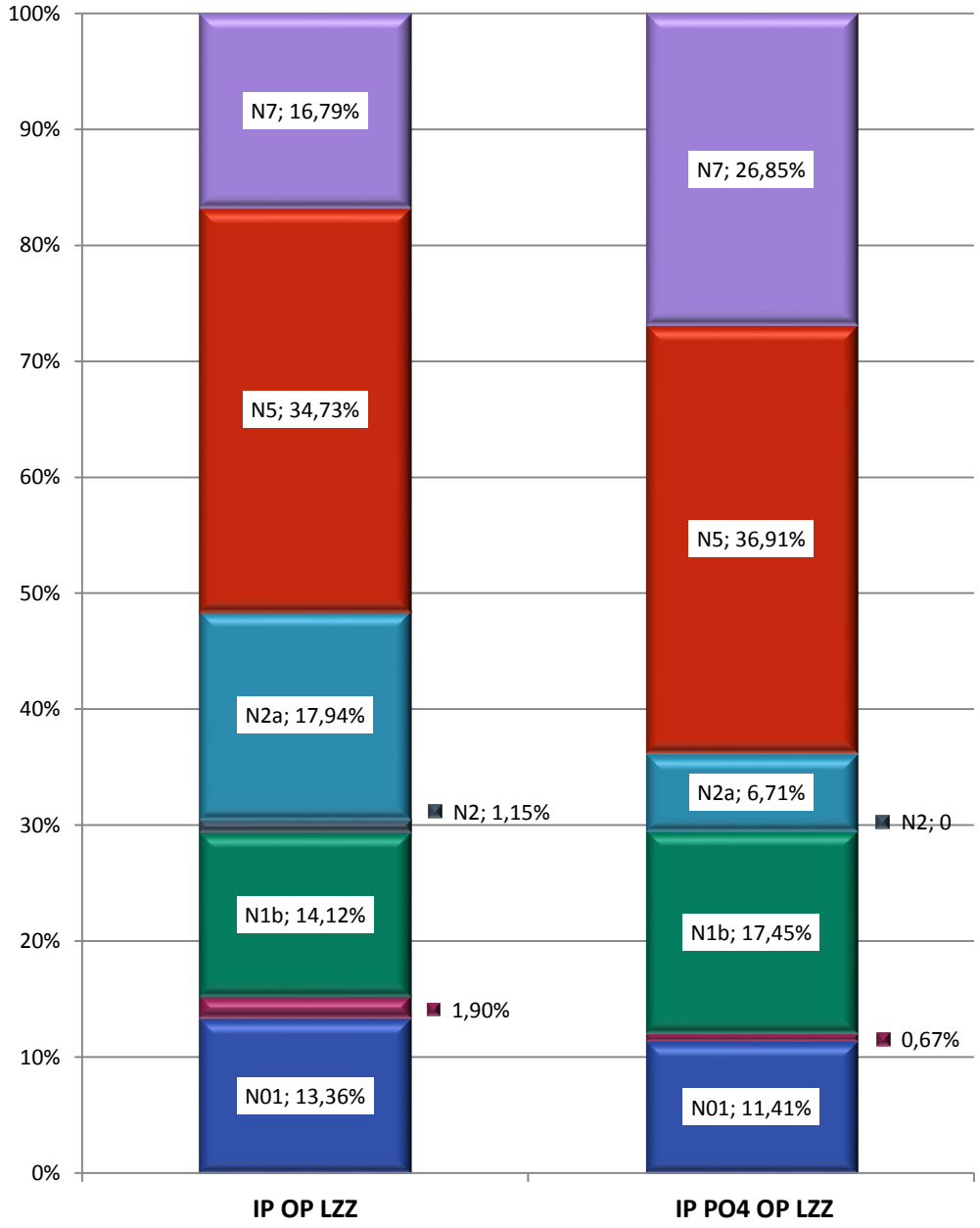
Poměr projektových žádostí vyřazených pro nezájem žadatele je poměr v OP LZZ jako celku a v PO 4 jako celku velmi podobný, 3,66 % ze všech projektů v OP LZZ jako celku a 3,69 % v PO 4 OP LZZ. Výpovědní hodnota počtu projektů v tomto stavu a komplementárně ve stavu N5, tedy stažení projektové žádosti žadatelem může být mírně snížená v důsledku mírných metodických odchylek při zařazování projektů do těchto stavů.

Graf 7 Porovnání všech stavů IP v OP LZZ jako celku a v PO 4, v % (individuální projekty ve stavech P1 až P4 jsou statisticky nevýznamné a nejsou v grafu viditelné)



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 18. 2. 2015

Graf 8 Porovnání poměru negativních stavů u IP v OP LZZ jako celku a PO 4 OP LZZ



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 18.2.2015

Graf 8 nabízí detailnější pohled na všechny projekty v negativních stavech. Porovnává situaci v PO 4 oproti OP LZZ celkem. I pokud jako celek chápeme pouze projekty v negativních stavech, je jasně patrná vyšší četnost některých typů negativních stavů, zejména N7, tedy stav, kdy je projekt příjemcem ukončen v době realizace. Také poměr projektů ve stavu N5, tedy těch, kde je projektová žádost stažena v průběhu procesu hodnocení je vyšší.

Otázkou v této souvislosti je, zda vyšší podíl projektů stažených ještě ve formě projektové žádosti nebo předčasně ukončených lze interpretovat spíše jako důsledek tematického zaměření PO 4 OP LZZ

nebo ho dávat spíše do souvislosti se skutečností, že žadateli a příjemci jsou převážně orgány veřejné správy.

Souvislost mezi tím, že je žadatel nebo příjemce orgánem veřejné správy, a odstupováním od projektů nebo stahováním projektových žádostí potvrzuje i zjištění popsané v následujícím textu. V něm se zabýváme tím, zda i v jiných prioritních osách, než je PO 4, žadatelé ve formě orgánů veřejné moci (v tomto případě pouze ústřední orgány státní správy) stahovali projektové žádosti a předčasně ukončovali projekty.

Pro zjednodušení se zabýváme pouze ústředními orgány státní správy, tedy orgány vyjmenovanými kompetenčním zákonem[20] (zákon 2/1969 Sb.), a individuálními projekty. Z celkových 256 projektů a projektových žádostí všech ministerstev jich pouhých 64 v jiných prioritních osách než je PO 4. Ostatní ústřední orgány státní správy, s výjimkou Úřadu vlády, projekty v jiných prioritních osách OP LZZ, než je PO 4, nemají[21]. Nicméně i přes toto metodické omezení výpovědní hodnoty je patrná tendence ústředních orgánů státní správy být rizikovým žadatelem a příjemcem ve smyslu nedokončení projektu. V rámci Prioritní osy 1 OP LZZ bylo ministerstvy předloženo 11 projektových žádostí, z toho 3 byly staženy během procesu hodnocení (ve 2 případech v Monitu evidováno jako N01 a jednou jako N5). V rámci Prioritní osy 2 OP LZZ bylo předloženo ministerstvy 29 žádostí a z nich 6 bylo staženo v procesu hodnocení (4 jsou evidovány ve stavu N01 a 2 ve stavu N5) a ve 3 případech došlo k ukončení projektu, který již byl v realizaci. Poměrově srovnatelná je situace i v případě projektů ministerstev a Úřadu vlády v rámci Prioritní osy 3. Z celkových 23 projektových žádostí ministerstev a Úřadu vlády bylo 5 staženo v průběhu procesu hodnocení (ve 3 případech evidovány jako N01 a ve 2 jako N5). V rámci PO 5 nedocházelo k předčasnému ukončování projektů nebo stahování projektových žádostí v případě, kdy byla žadatelem ministerstva.

I na tomto omezeném vzorku je patrné, že problém stahování projektových žádostí a předčasné ukončování realizace projektů, alespoň na úrovni ústředních orgánů státní správy, není výlučnou doménou PO 4 OP LZZ a problém téže skupiny žadatelů se objevuje napříč OP LZZ.

Zároveň je třeba pro úplnost doplnit, že problém stahování projektových žádostí a odstupování od realizace u projektů zaměřených na oblast veřejné správy, je problémem u individuálních projektů. I když grantové projekty nejsou v této evaluaci akcentovaným tématem, pro úplnost předkládáme srovnání četnosti některých negativních stavů u individuálních a grantových projektů.

[20] Vedle ministerstev se jedná o Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad na ochranu hospodářské soutěže, Státní správa hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády, Český telekomunikační úřad, Úřad na ochranu osobních údajů a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

[21] Úřad vlády žádal vedle PO 4 o podporu také v PO3

Tabulka 7 Srovnání vybraných negativních stavů u grantových a individuálních projektů

Vybrané stavy	*Grantové PO 4*	*Individuální PO 4*
N01	1,67 %	3,69 %
N5	0,56 %	11,93 %
N7	2,61 %	8,68 %

100 % u grantových projektů je 537
100 % u individuálních projektů je 461
Zdroj: Monit7+, stav ke dni 18. 2. 2015

Z tabulky je patrný výrazně vyšší podíl projektů ve stavech N5 a N7 ve skupině individuálních projektů. Žadatelé a příjemci podpory grantových projektů mají nižší tendenci stahovat projektové žádosti a odstupovat od projektů než žadatelé a příjemci v případě individuálních projektů. Toto porovnání nicméně nelze zcela oddělit od otázky právní formy žadatele řešené výše, neboť projekty ústředních orgánů státní správy (a dalších organizačních složek státu) mívají formu individuálních projektů, zatímco obce s rozšířenou působností (s výjimkou výzvy 40) jsou realizátory projektů grantových.

4.6.2 Přehled oficiálních důvodů odstoupení od projektu uváděných žadateli a příjemci

Analýza zdůvodnění odstoupení od projektů nebo stažení projektové žádosti na úrovni jednotlivých projektů na základě adekvátních příloh v Monitu7+ ukázala **rozdíl v převažujících důvodech pro ustupování od projektů v závislosti na fázi přípravy projektu.**

- **U projektových žádostí před podpisem Smlouvy** se jako nejdůležitější podnět pro stažení žádosti ukázalo jednak rozhodnutí vedení úřadu a obecně změna priorit v rámci úřadu jako celku na jedné straně a ve stejné míře byl jako důvod pro stažení žádosti uváděn žadatelem problém s kofinancováním[22]. Dalším významným důvodem byla deklarovaná neochota přepracovávat projekt na základě požadavků hodnotitelů a hodnotící komise. Tato neochota se projevovala převážně v projektech výzvy 40, kde byly oprávněným žadatelem obce s rozšířenou působností. V menší míře byly jako důvod pro stažení žádosti uváděny kapacitní a časové důvody a zhodnocení organizační situace[23]. Jako důvod se také v případě výzvy 32 objevilo ve třech případech nevhodné načasování synergické výzvy č. 07 IOP.
- **U projektů, které již byly po podpisu Smlouvy a formálně již byly v realizaci**, je struktura uváděných důvodů odlišná. Viditelný podíl v této skupině mají projekty realizované v rámci resortu vnitra, od kterých bylo na počátku roku 2012 hromadně odstoupeno buď s odkazem na

[22] Problém s kofinancováním může být, jak vyplynulo ze storytellingů, vhodným zástupným problémem v situaci, kdy dochází ke stažení projektové žádosti nebo ukončení projektu na základě rozhodnutí nového vedení.
[23] U 32% projektů nebyl v příloze důvod uveden nebo příloha nebyla do Monitu7+ vložena.

duplicitu projektových aktivit ve vztahu k jinému projektu téhož resortu, nebo s pouhým odkazem na ukončení po „převedení“ na odbor projektového řízení Ministerstva vnitra. Dalším důvodem pro odstoupení od realizace je uváděn nesouhlas ze strany nadřízeného orgánu nebo zřizovatele a odmítnutí kofinancování ze strany nadřízeného orgánu nebo zřizovatele. I v této fázi se objevuje jako důvod rozhodnutí vedení úřadu či rozhodnutí nového vedení a změna priorit. Jako další důvody jsou uváděny problémy s výběrovým řízením a zrušení útvaru, který byl de facto příjemce, nebo přesunutí jeho agendy.

- **Stažené projektové žádosti a odstupování od již běžících projektů** v případě, kdy je žadatelem/příjemcem ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, je patrné i v jiných prioritních osách než je PO 4. Nicméně díky nesrovnatelně nižšímu počtu projektů předkládaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy by detailní porovnání mělo jen omezenou výpovědní hodnotu.

Evaluační doporučení 6 – Doporučení k odstupování projektů a stahování projektových žádostí

Dosud je pro OSS odstupování od projektů a stahování projektových žádostí velmi snadné, a proto v situaci, kdy se vymění vedení úřadu, často dochází ke stažení žádosti nebo odstoupení od projektu, buď z důvodu změny priorit nebo koncepce nebo prostě pouze díky nedůvěře v jednotlivé kroky realizované předešlým vedením. Obecně by řešením bylo **znesnadnění odstupování od projektů a stahování projektových žádostí,** přinejmenším **požadavkem na detailní zdůvodnění takového kroku** ze strany příjemce či žadatele.

Nicméně skutečně účinné řešení nemůže být implementováno na úrovni Řídícího orgánu OPZ. Ve vztahu k organizačním složkám státu by se muselo jednat o přijetí opatření na úrovni usnesení vlády.

4.6.3 Shrnutí zjištění ze storytellingů k negativním stavům projektů

S žadateli a příjemci projektů v negativních stavech N01, N5 a N7 proběhly v březnu a dubnu roku 2015 rozhovory využívající metodu storytellingu.

Na základě desk research byla vytvořena **tematická struktura**, která tvořila obsahové mantinely vedených storytellingů. Tato struktura předpokládala, že relevanci budou mít následující faktory:

- faktor managementu, který znamenal především míru podpory projektu ze strany vedení úřadu,
- faktor personálního zajištění (stanovení faktoru vycházelo z předpokladu, že realizace projektu může být ohrožena odchodem projektového manažera),

- faktor finančního zajištění (předpokládaný faktor vycházel z možnosti, že pro žadatele/příjemce může být za určitých okolností snazší získat peníze na realizaci aktivity ze státního rozpočtu),
- faktor změny okolností,
- faktor očekávání (stanovení faktoru vycházelo z předpokladu, že žadatel/příjemce může mít nereálná časová očekávání).

Tyto faktory byly na základě zjištění z realizovaných storytellingů modifikovány, například vliv změny projektového manažera, například z důvodu odchodu na jinou pozici nebo k jinému zaměstnavateli, se vůbec nepotvrdil. Stejně tak se ukázalo, že teoretická možnost získat peníze ze státního rozpočtu, není vůbec relevantní. Z rozhovorů s žadateli/příjemci nejen že nevyplynula jakákoli preference získávání finanční zdrojů ze státního rozpočtu, ale vzhledem k nepoměrně horším finančním možnostem státního rozpočtu chápali žadatelé/příjemci financování prostřednictvím ESIF jako velkou výhodu. Zároveň se nepotvrdil předpoklad, že ty projekty, které jsou později ukončeny samotným příjemcem, jsou problémové již od samotného počátku přípravy.

Na základě rozhovorů byly tedy faktory ovlivňující rozhodnutí o stažení žádosti nebo předčasného ukončení realizace projektu stanoveny takto:

- **Faktor managementu**
    - **Změna vedení úřadu**
    - **Negativní stanovisko/neochota na straně nadřízení OSS**
- **Faktor významného časového prodlení**
    - **Problémy s výběrovými řízeními**
    - **Jiné (například délka hodnotícího procesu)**
- **Faktor změny okolností, za nichž byl projekt koncipován**

Faktor managementu chápeme pro účely této evaluace v širším slova smyslu především jako míru podpory vedení úřadu projektu. Při rozhovorech se ukázal být velmi významným, zejména v případě kdy došlo ke změně vedení úřadu. Důvodem nemusí být nutně jiné priority nového vedení. Z rozhovorů například vyplynulo, že důvodem může být pouze obecná nedůvěra nového vedení k veškerým aktivitám předešlého vedení, například ve smyslu možnosti korupce. Dalším důvodem může být, že projekt není shledán potřebným při revizi stávající projektů a projektových žádostí následující po nástupu nového vedení. Faktor managementu byl ale jako relevantní vnímán respondenty i v situaci, kdy hlavním důvodem pro ukončení projektu nebo stažení žádosti bylo něco jiného než rozhodnutí nového vedení. Nové vedení obecně nemá tendenci bojovat za zachování

projektu tak, jako by pravděpodobně bojovalo to, za něhož projektový záměr vznikl. Prakticky se může tato situace projevit například rozhodnutím projekt nerealizovat, pokud je z časového hlediska na hranici realizovatelnosti nebo pokud by odčerpával lidské zdroje jinému projektu, jemuž je v rámci úřadu dávána vyšší priorita.

Jako faktor managementu pro účely této evaluace chápeme také negativní stanovisko nadřízené organizační složky. Z logiky věci je tento faktor irelevantní u ústředních orgánů státní správy, nicméně ovlivnil realizaci projektů organizačních složek státu podřízených jiné organizační složce státu. Z rozhovorů vyplynulo, že důvody pro negativní stanovisko nadřízené OSS mohou mít jak velmi praktický charakter v podobě metodické nejistoty v souvislosti se spolufinancováním, tak i charakter ideový. Tím může být především nesouhlas s obsahem projektových aktivit. Jako problematické se v této souvislosti jeví, že se problém s nesouhlasem nadřízené OSS objevil až po vydání právního aktu, nikoli hned v procesu přípravy projektu.

Dalším velmi důležitým faktorem, který ovlivnil situaci ústící v ukončení projektu, je **faktor časového prodlení.** Z realizovaných rozhovorů vyplynulo, že problémy s prodlením bývají často navázány na problémy provázející výběrová řízení, ve významně menší míře byla jako problém identifikována délka hodnotícího procesu. Jako příklad lze uvést jeden ze zkoumaných projektů, kde předčasné ukončení bylo dáno výslednicí působení jak dlouhého procesu hodnocení, tak i problémů s výběrovým řízením, které muselo být zrušeno po té, co příjemce obdržel jedinou nabídku. Jiným příkladem je projekt, který musel být z časových důvodů ukončen po té, co jeden z neúspěšných uchazečů napadl výběrové řízení. Zdržení se generovalo nejen vyřizováním námitky, ale po té hlavně velmi dlouhou dobou, kdy výběrové řízení prověřoval Úřad na ochranu hospodářské soutěže. Ten sice na straně dotyčného úřadu pochybení neshledal, nicméně projekt se dostal na hranici realizovatelnosti. V případě výzvy 32 lze hovořit o faktoru časového prodlení ovlivňujícího návaznost na synergickou výzvu č. 07 IOP. Pokud byly projektové žádosti ucházející se o podporu na realizaci prováděcí studie předkládány až v průběhu října 2009, nemusela být výsledná prováděcí studie vypracována v takovém čase, aby byla využitelná ve výzvě č. 07 IOP.

Faktor změny okolností je pojat velmi široce, ve své podstatě je možné jej chápat jako faktor zahrnující všechny ostatní možné okolnosti negativně ovlivňující další existenci projektu nezahrnuté pod faktor managementu a faktor časového prodlení. Změnou okolností rozumíme především změnu legislativy nebo změny organizační struktury daného úřadu. Ze storytellingů nicméně vyplývá, že okolnosti pro projekt fatální mohou být rozmanité. Jednou ze zjištěných změn okolností bylo například odmítnutí hlavní aktivity cílovou skupinou projektu.

Faktor změny okolností nicméně velmi dobře ukazuje limit, který má využití Evropského sociálního fondu pro financování změn ve veřejné správě plynoucích z předpokládané změny legislativy. Pokud chce úřad předjímat změnu legislativy a potřebná organizační opatření chce s předstihem realizovat formou projektu podpořeného z ESF, může problém nastat v situaci, kdy změna legislativy neproběhne nebo proběhne v jiné finální podobě.

Na základě storytelligů bylo zjištěno, že větší část respondentů chápe aktivity svých nerealizovaných projektů jako ušlou příležitost. Z rozhovorů vyplynulo, že většina těchto aktivit následně z jiných zdrojů financování realizována nebyla. Buď bylo jako alternativa zvoleno minimalistické řešení problému, na který měl projekt reagovat, např. vyjádření - *„teď to flikujeme“*. U komplexnějších problémů doufají projektoví manažeři v možnost realizovat projekt v programovém období 2014 – 2020. Pouze v menšině případů bylo ukončení projektu respondenty chápáno jako rozumné rozhodnutí – *„Nebudeme dělat něco, co nemá smysl a zbytečně by bralo peníze“*.[24]

Z rozhovorů nad rámec předpokládané struktury navíc vyplynulo, že v případě úřadů s robustnější organizační strukturou se snižuje efektivita činnosti spojené s přípravou projektu. Děje se tak díky velkému počtu útvarů zasahujících do procesu přípravy projektové žádosti nebo oprávněných se k procesu projektovému záměru vyjadřovat.

[24] Ani v jednom případě, kdy respondent souhlasil se zrušením projektu, nebyl tento respondent u koncipování projektového záměru.

5 Vyhodnocení Prioritní osy 4 na úrovni výzev

Jednotlivé výzvy v rámci PO 4 OP LZZ lze dělit na základě různých kritérií.

Základní a z hlediska administrace klíčovým je dělení na výzvy k předkládání **projektů grantových a individuálních**. V případě PO 4 OP LZZ byly výzvami pro předkládání grantových projektů pouze výzvy 53, 57, 69, 89 a C4. Ostatní výzvy byly výzvami k předkládání individuálních projektů.

V případě PO 4 OP LZZ lze výzvy dále dělit **podle šíře oprávněných žadatelů**. U některých výzev byly specifikovány okruhy žadatelů na základě právní formy, u některých jednotlivé útvary téhož právního subjektu, které se o podporu mohly ucházet, jiné výzvy byly určeny jednomu jedinému žadateli.

Dalším možným kritériem pro členění výzev PO 4 je **vztah výzvy k naplňování strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie Smart Administration)**, kterým se zabýváme níže.

Specifičtějším kritériem může být **četnost a struktura projektů v negativních stavech**. Hledisko negativních stavů bylo jednak předmětem předešlé kapitole a dále je mu věnována pozornost i v textu věnovaném jednotlivým výzvám.

Spojitost mezi zaměřením jednotlivých výzev a jednotlivými strategickými a zejména specifickými cíli Strategie Smart Administration lze pojmout několika způsoby:

1. Východiskem pro posouzení vazby zaměření výzvy a cílů Strategie Smart Administration je **explicitní** uvedení daného cíle Strategie Smart Administration v textu výzvy. Slabinou tohoto pojetí je především skutečnost, že vyhlašovatel výzev ve valné většině v textu výzev PO 4 OP LZZ dané cíle Strategie Smart Administration vůbec neuváděl. Pouze v případě výzev 48 „Efektivní státní úřad“ a 59 „Efektivní správní úřad II“ je explicitně uveden odkaz na specifické cíle Strategie Smart Administration.
2. Další možností, jakým způsobem posuzovat vazbu dané výzvy a Strategie Smart Administration, je nalezení analogie mezi tematickou specifikací dané výzvy a konkrétním specifickým (případně v obecnější rovině strategickým) cílem Strategie Smart Administration. Výstupem z analýzy provedené výše popsaným způsobem, je Tabulka 7. Jak je patrné, že výchozím dokumentem je Strategie Smart Administration.
3. Další možný přístup k posouzení vazby mezi cíli Strategie Smart Administration a výzvami PO 4 OP LZZ byl použit společností Ernst&Young v roce 2010. Princip je do jisté míry podobný bodu 2, pouze logika hledání analogie je posunutá v tom smyslu, že jsou oba dokumenty při porovnávání chápány jako rovnocenné a hledána je tematická analogie. Tento přístup má bohužel několik slabin. V praktické rovině je to především fakt, že oba dokumenty nejsou

ve skutečnosti rovnocenné – Strategie Smart Administration je strategickým a tematickým východiskem provádění PO 4 OP LZZ. Navíc vzniklý výstup má jen omezenou výpovědní hodnotu ve smyslu pokrytí všech důležitých tematických oblastí.

4. V kontextu vazeb mezi jednotlivými výzvami a cíli Strategie Smart Administration není možné opomenout možnost sledování souvislostí realizace projektů vyjmenovaných v příloze usnesení vlády 536/2008 a zaměřením jednotlivých výzev. Bohužel, hlavním metodologickým problémem u sledování dalšího osudu projektů nastíněných v seznamu „strategických“ projektů je jejich nejasná identifikace, vzhledem k tomu, že velká část z nich si nezachovala svůj původní název. Sám gestor strategie, Ministerstvo vnitra, provedl k 1. 10. 2012 zhodnocení, z něhož vyplynulo, že pouze menší část projektových záměrů je realizována.

5. Poslední, do určité míry doplňkovou možností, je při posuzování vazby jednotlivých výzev a Strategie Smart Administration, reflexe skutečnosti, zda je výzva chápána jako strategická. Na pojem strategická výzva se dále váže pojem „suprastrategického“ projektu. Oba koncepty nicméně nevycházejí z jasné definice a jsou chápány spíše intuitivně.

Tabulka 8 Tematická vazba mezi strategickými a specifickými cíli Strategie Smart Administration na jedné straně a výzvami OP LZZ na straně druhé

Cíl Strategie Smart Administration	*Charakter tematické vazby na cíl Strategie Smart Administration*		
	Výzva tematicky kopíruje daný cíl Strategie	*V textu výzvy přímo uvedený daný cíl Strategie*	*Výzvy, v nichž podpořeny projekty daného zaměření*
A			
A1	**Výzva 38** zaměřena na procesní modelování agend	Cíl explicitně uveden ve výzvách 48 a 59	
A2		Cíl explicitně uveden ve výzvách 48 a 59	Výzva 27
B			
B1		Cíl explicitně uveden ve výzvách 48 a 59	
B2	**Výzva 98** - "Podpora koordinovaného přístupu v oblasti regulace a využívání ICT ve veřejné správě"		Výzva 27
C			
C1	Jedna z aktivit podporovaných v rámci výzev 42 a 53	Cíl explicitně uveden ve výzvách 48 a 59	Výzva 27

C2	**Výzva 41** (č. 156 v 536/2008)		
C3	**Výzva B8 (vyhlašovatelem ŘO)**	Cíl explicitně uveden ve výzvách 48 a 59	
C4	**Výzvy 57, 58, 69, B6**	Do jisté míry i výzvy 42 a 53	Výzvy 27, D4
C5			Protikorupční projekty ve výzvách: B6, 64, 62 a 59
C6	**Výzva 79** (jediný projekt v pro ně podané výzvě a nakonec stažený)		
D			
D1	Na nastavení systému vzdělávání v eGovernmentu **výzva 38, výzva 40 na eGon centra**		Výzva 27 (projekty podporující eGovernment)
D2			
D3			
D4			
D5			
D6			
E			
E1	**Výzva 80 (Efektivní justice)**		48, 58, 59, B6, C7 a D9

Zdroj: vlastní šetření vycházející z textů jednotlivých výzev, zaměření projektů uvedených v Monitu7+ a textu strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

5.1 Podmínky realizace projektových záměrů explicitně uvedených v příloze usnesení vlády 536/2008

V přehledu záměrů strategických projektů Smart Administration pro financování ze strukturálních fondů se u 24 projektů[25] předpokládalo financování z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, u zbylých byl předpoklad finanční podpory realizace prostřednictvím Integrovaného operačního programu. Původní výčet záměrů strategických projektů pro financování z OP LZZ vznikl jako příloha usnesení vlády 536/2008 ze 14. května 2008.

Prostřednictvím OP LZZ měly být současně financovány studie proveditelnosti, které byly povinnou přílohou žádosti u výzvy 07 IOP „Elektronizace služeb veřejné správy“.

[25] Údaj vzniklý na základě součtu projektů označených oranžovou barvou, které podle vysvětlivek v dané příloze usnesení vlády 536/2008 znamená předpoklad financování prostřednictvím OP LZZ.

V průběhu implementace Strategie Smart Administration a provádění OP LZZ byl seznam rozšířen, nejprve 8. 6. 2011 na základě rozhodnutí Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, po té 14. 4. 2012 rozhodnutím Rady vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost.

Jak vyplývá z materiálů dostupných na webové stránce www.smartadministration.cz, z původních 24 projektů, u nichž se předpokládalo financování z OP LZZ, byla realizována pouze menšina. Komentář „Projekt není realizován“ se objevuje u 17 z celkových 24 projektů.

Úroveň toho, do jaké míry jsou projektové záměry realizovány nebo v širším smyslu naplňovány, závisí do jisté míry na chápání role projektového záměru. Pokud záznam v tabulce chápeme jako nástin aktivity, která má význam pro naplňování Strategie Smart Administration jako celku, pak je výsledek realizace/plnění mírně pozitivnější. Odfiltrovat je třeba chybně zařazený projektový záměr č. 113[26], který tematicky nekoresponduje je zaměřením PO 4 OP LZZ.

Ačkoli u projektového záměru „Zavádění metod řízení kvality (EFQM, CAF, ISO, BSC, benchmarking) do veřejné správy“ je komentář, že projektový záměr není realizován, zavádění metod řízení kvality bylo podpořeno vyhlášením výzev 42 a 53. Podobným příkladem je projekt „Rozvoj distančního vzdělávání“, který sice nebyl realizován jako samostatný projekt, nicméně vznik nástrojů pro e-learning byl v rámci OP LZZ podporován. A analogická situace je i u dalších projektových záměrů a tematických oblastí projektů z přílohy vládního usnesení 536/2008 určených pro financování z OP LZZ.

Největším problémem je tak samotná forma pevného seznamu. Jeho hlavními slabinami jsou na jedné straně předstih (první vznikaly přibližně v květnu 2007), v jakém musí být návrh projektového záměru vypracován, a na druhé straně preciznost při plánování záměru na straně potenciálního žadatele. Mezi rokem 2007, kdy byl koncipován seznam strategických projektů, a prvními výzvami OP LZZ sice nedošlo je změně vlády a tedy ani k zásadním změnám ve vedení jednotlivých úřadů, ale do budoucna je třeba počítat i s rizikem, že by realizace projektů z případného dalšího pevného seznamu mohla být negativně ovlivněna změnami ve vedení úřadů.

Evaluační doporučení 7 – Doporučení k pevnému seznamu projektových záměrů

Vzhledem k nestabilitě vlád v ČR a dopadům, jaký má výměna vlád na fungování jednotlivých organizačních složek státu, nedoporučujeme vytvářet pevné seznamy projektových záměrů. Díky vládní nestabilitě a zároveň díky značnému předstihu tvorby takových seznamů před dobou samotného předložení není pravděpodobné, že by projekty byly v původně deklarované formě realizovány.

[26] „Probační a resocializační programy“

5.2 Výzvy s jedním konkrétním žadatelem a jediným projektem v N-stavu

Z hlediska naplňování cílů Strategie Smart Administration i z hlediska celkové efektivity provádění administrace PO 4 se jeví jako velmi problematická situace, kdy byla vyhlášena výzva, v níž oprávněným žadatelem byl jediný subjekt a kde jediný projekt předložený tímto subjektem nebyl realizován. K této situaci došlo v PO 4 OP LZZ dvakrát, poprvé v případě výzvy 79, podruhé v případě výzvy A2.

Výzva 79 byla určena výhradně pro Generální finanční ředitelství, konkrétně pro financování jeho projektu „Zdokonalení systému učící se organizace ve finančních územních orgánech“. Jednalo se o projekt, který byl na základě usnesení vlády č. 1521/2009 dodatečně zařazen na seznam strategických projektů Smart Administration schválený usnesením vlády 536/2008.

Klíčový problém pro jediný projekt výzvy 79 se objevil již na počátku hodnotícího procesu. V říjnu 2010 prošel projekt nedopatřením na straně OSF hodnocením podmínek přijatelnosti a hodnocením formálních náležitostí, ačkoli jeho žádost obsahovala aktivitu, která podle pravidel OP LZZ není způsobilá[27]. Aniž by se na omyl přišlo, byl projekt podroben hodnocení externími hodnotiteli, kteří mu dali hodnocení 68 bodů z obecných kritérií. (Respektovali předchozí fáze hodnocení a nezkoumali jeho přijatelnost.) Teprve po té došlo ke zjištění problému v projektové žádosti. Vzhledem k předešlému vývoji nedoporučila hodnotící komise projekt k podpoře.

Žadatel, Generální finanční ředitelství, se po té rozhodl v procesu žádosti o finanční podporu na tento projekt nepokračovat. Ve svém oznámení o ukončení dalších aktivit v souvislosti s projektovou žádostí nicméně Generální finanční ředitelství konstatuje, že průběžně konzultovalo se Zprostředkujícím subjektem a podle pokynů ZS také upravovalo svou žádost.

Odlišný scénář můžeme vidět u výzvy A2. Ta byla vypsána pro jediného oprávněného žadatele, kterým bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, na projekt „158 - Elektronizace jednotlivých agend ve službách zaměstnanosti a sociální oblasti a vytvoření jednotné základny pro poskytování služeb: Zvýšení efektivity lékařské posudkové služby v resortu MPSV“. I když byl projekt jediným projektem dané výzvy, neprošel věcným hodnocením. Projekt byl poprvé hodnocen externími hodnotiteli v říjnu roku 2012, kdy získal z obecných kritérií pouze 50,965 bodů. Při druhém předložení vykazoval nejprve formální nedostatky. Po té byla znovu předložena k věcnému hodnocení, kdy získala 58,535 bodů. V souladu s pravidly výzvy byla po té žádost vyřazena z důvodu nesplnění věcného hodnocení.

[27] Jednalo se o získání mezinárodních diplomů MPA a ADIT.

Evaluační doporučení 8 – Doporučení k výzvám pro jednoho žadatele s jedním projektovým záměrem

Situaci, kdy bude vyhlášena výzva pro jednoho žadatele, například na základě potřeby plynoucí z koncepčního nebo strategického materiálu, a žadatel bude mít zároveň problém připravit projektovou žádost v dostatečné kvalitě, bohužel do budoucna předejít nelze. Pouze doporučujeme programovému oddělení, stejně jako u dalších projektových žádostí projektů přímého přidělení, detailní konzultaci již v během přípravy projektů.

5.3 Zhodnocení jednotlivých vybraných výzev

5.3.1 Výzva 27

Platnost: 29. 8. 2008 – 15. 12. 2009 (v Monitu7+ 31. 10. 2009)

Alokace: 800 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 244 974 944 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 239 498 844 Kč

Oprávněný žadatel: určené úseky náměstků ministra vnitra

Tematická specifikace výzvy: Globální cíl a specifické cíle převzaty z Prováděcího dokumentu

Podporované činnosti v rámci výzvy: Převzaty z Prováděcího dokumentu (všech 14 odrážek definujících podporované aktivity převzato z Prováděcího dokumentu)

Vlastní specifikace výzvy: není obsažena

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

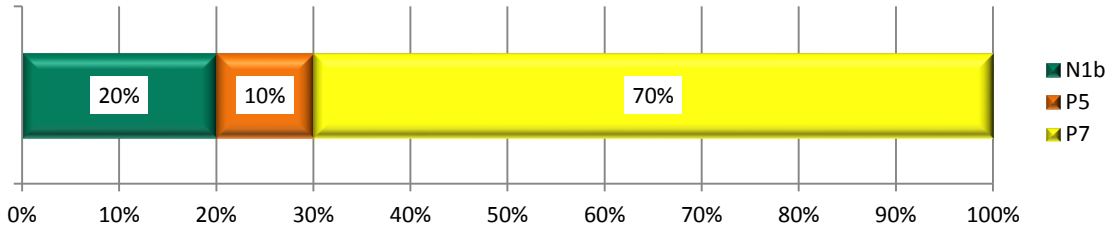
Tematická vazba výzvy na Smart Administration: jejím rámci podpořeny projekty zaměřené na naplňování specifických cílů A2, C1, B2, C1, C4 a D1

Výjimka z OM: Ano, výjimka č. 5 (pro výběr projektů v rámci výzvy 27 byl zvolen způsob, jakým jsou podle Operačního manuálu vybírány grantové projekty s náklady do výše 15 milionů)

Výběr projektů v rámci výzvy 27 probíhal v režimu věcného hodnocení dvěma hodnotiteli a výběrové komise. Součástí monitorovacího systému není seznam členů výběrové komise.

V rámci výzvy nejsou projekty, u kterých by došlo ke stažení projektové žádosti před vydáním právního aktu nebo ke stažení projektu po vydání právního aktu.

Graf 9 Stavy projektů ve výzvě 27, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Z hlediska zaměření je možné projekty výzvy 27 rozdělit na podpůrné ve vztahu ke Strategii Smart Administration a projekty s vlastním zaměřením. Na pomyslném rozmezí těchto dvou konceptů je projekt „Příprava projektových manažerů státní správy a jejich certifikace podle IPMA“, jehož cíle bylo vytvoření vzdělávacího kurzu pro členy projektových týmů.

Ministerstvo vnitra, jako jediný oprávněný žadatel v rámci této výzvy, realizovalo několik „podpůrných“ projektů ve vztahu ke Strategii Smart Administration. Jako podpůrné projekty jsou chápány především „Centrální podpora projektového řízení projektů realizovaných MVČR a jím řízených organizací“ (CZ.1.04/4.1.00/27.00006), „Osvěta - Podpora osvěty v oblasti implementace Smart Admistration“ (CZ.1.04/4.1.00/27.00007) a „Efektivní tvorba a implementace vládních strategií v oblasti eGovernment“ (CZ.1.04/4.1.00/27.00002).

5.3.2 Výzva 32

Výzva 32 je jedinou reálně synergickou výzvou PO 4 OP LZZ. Cílem výzvy bylo finančně podpořit vytváření studií proveditelnosti, které byly povinnou přílohou výzvy 07 Integrovaného operačního programu „Elektronizace veřejné správy“

Platnost: 01. 12. 2008 – 31. 10. 2009

Alokace: 135 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 171 425 223,40 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 93 316 682,20 Kč

Oprávněný žadatel: organizační složky státu (podle 2/1969 Sb. a 219/2000 Sb.), jejichž projektový záměr je uveden v příloze Strategie Smart Administration schválené usnesením vlády 536/2008 ze 14. 5. 2008.

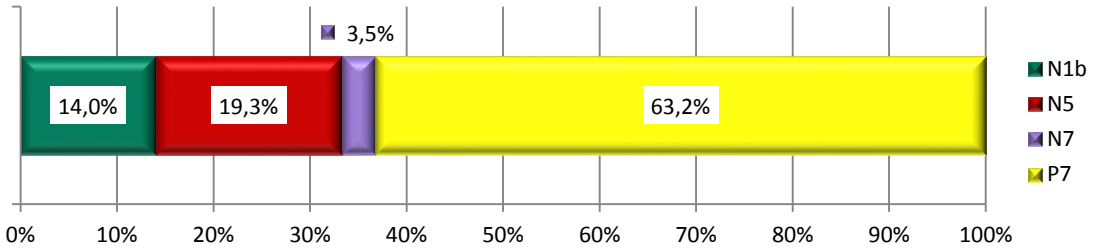
Název výzvy: Provádění analýz veřejné správy k navrhování realizace postupů a činností vedoucích k naplnění cílů Strategie Smart Administration

Podporované činnosti v rámci výzvy: provádění analýz veřejné správy k navrhování realizace postupů a činností vedoucích ke zvyšování efektivity, kvality a transparentnosti a racionalizace rozdělení kompetencí v rámci orgánů veřejné správy s důrazem na efektivnost

Vlastní specifikace výzvy: není obsažena

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: vazba na Smart Administration explicitně v názvu výzvy

Graf 10 Stavy projektů ve výzvě 32, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

V souvislosti s výzvou 32 se setkáváme s několika problémy:

1. Načasování synergické výzvy 07 IOP „Elektronizace služeb veřejné správy“: Příjem žádostí do výzvy 32 OP LZZ probíhal od prosince 2008 do konce října 2009, přičemž synergická výzva 07 IOP přijímala žádosti od 13. 11. 2009 do 15. února 2010. Tato časová souslednost znamenala problém pro některé žadatele, kteří žádali o finanční podporu krátce před koncem výzvy. Trvání hodnotícího procesu, doba, kterou vyžaduje realizace výběrového řízení apod., mohla vést k tomu, že žadatel nemusel stihnout mít připravenou prováděcí studii pro výzvu 07 IOP, čímž by ve vztahu k OP LZZ nedodržel účel dotace. Z analýzy n-stavů, která je součástí této evaluace vyplývá, že z důvodů nevhodně nastavené souslednosti výzev 07 IOP a 32 OP LZZ byly staženy minimálně tři žádosti a ve fázi po vydání právního aktu tak byl ukončen minimálně jeden projekt.
2. Omezení výlučně na projekty uvedené v příloze Strategie Smart Administration – usnesení vlády 536/2008. Podklady pro usnesení vlády č. 536/2008 byly zpracovávány v průběhu roku 2007[28] , tedy s časovým odstupem, který by měl reflektovat možnost určité změny. Žadatelé měli možnost nechat zpracovat studie proveditelnosti pouze na omezený

[28] Prvních 113 projektových záměrů v průběhu května 2007.

počet projektových záměrů, u kterých nebyla velká pravděpodobnost přetrvávající aktuálnosti.

3. Žadatelem mohla být pouze organizační složka státu, nikoli například státní příspěvková organizace. V kontextu omezení na předem schválené projekty se existence druhého filtru, omezujícího žadatele na základě právní formy, je jako do značné míry problematické.

5.3.3 Výzva 38

Výzva 38 je chápána jako druhá strategická výzva.

Platnost: 01. 04. 2009 – 15. 12. 2009

Alokace: 400 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 186 193 542,50 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 186 193 542,50 Kč

Oprávněný žadatel: 2 určené útvary Ministerstva vnitra ČR

Název výzvy: Výzva pro předkládání IP 4.1 - Nastavení systému vzdělávání v eGovernmentu a zavedení procesního modelování agend veřejné správy

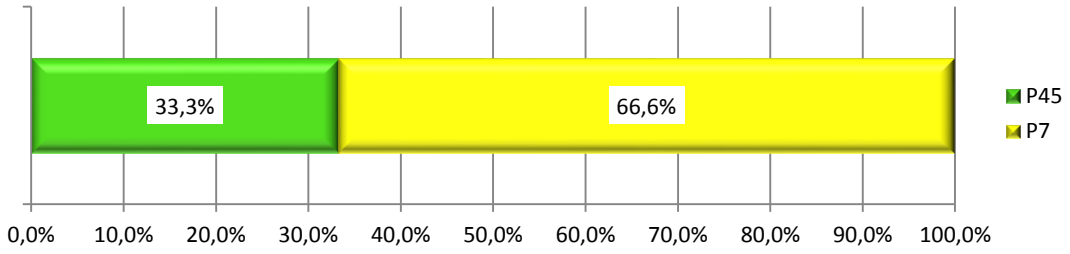
Podporované činnosti v rámci výzvy: Kombinace podporovaných aktivit definovaných v Programovém dokumentu OP LZZ a Prováděcím dokumentu OP LZZ

Vlastní specifikace výzvy: není obsažena

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: výzva tematicky kopíruje specifické cíle A1 a D1

Graf 11 Stavy projektů ve výzvě 38, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Opět se jednalo o výzvu, kde je oprávněným žadatelem pouze Ministerstvo vnitra. Název výzvy odkazuje na aktivity ve směru vzdělávání v oblasti e-Govermentu a procesní modelování agend.

Procesní modelování agend má vazbu na specifický cíl A 1 Strategie Smart Administration, kterým je Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a re-designing kompetencí a funkcí. Indikátory uvedenými ve Strategii Smart Administration pro tento specifický cíl jsou na úrovni výstupu počet analyzovaných agend a na úrovni dopadu počet zrušených/přesunutých agend institucí a funkčních míst.

Projekt „Procesní modelování agend“ představuje sám o sobě pouze první kroky k realizaci analýz agend, vytvoření katalogu orgánů veřejné moci, metodik pro modelování agend a šíření těchto poznatků. Určité výstupy na úrovni výstupových indikátorů lze očekávat až v souvislosti s projektem, který na procesní modelování agend navazuje (Kompetenční centrum metodického, procesního a projektového řízení MV ČR, CZ.1.04/4.1.00/A3.00001).

5.3.4 Výzva 40

Platnost: 06. 04. 2009 – 13. 11. 2009

Alokace: 620 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 212 432 136,78 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 198 422 140,58 Kč

Oprávněný žadatel: obce s rozšířenou působností, kraje a Magistrát Hl. města Prahy včetně 22 městských částí

Název výzvy: Výzva pro předkládání IP 4.1 - Vzdělávání v eGon Centrech krajů a obcí s rozšířenou působností

Podporované činnosti v rámci výzvy: vyjmenovány 4 podporované činnosti v rámci oblasti podpory převzaté z Prováděcího dokumentu, jedná se o aktivity spojené se zvyšováním kvality lidských zdrojů aplikací moderních metod a vzdělávání.

Vlastní specifikace výzvy: není obsažena

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

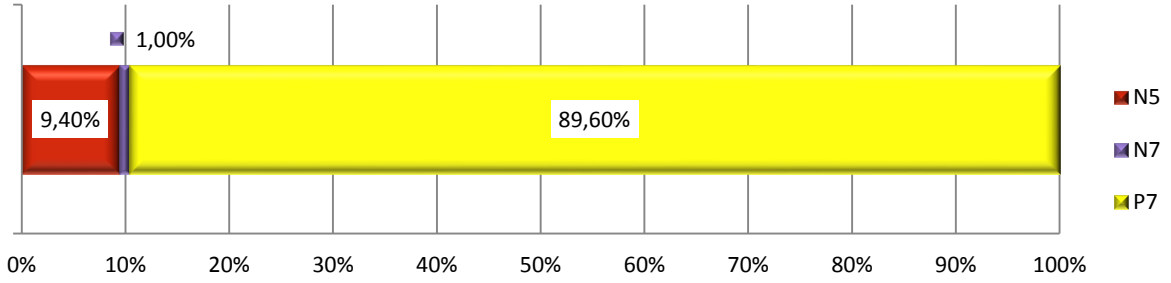
Tematická vazba výzvy na Smart Administration: výzva částečně tematicky kopíruje specifický cíl D1

Výzva 40 má velmi úzkou vazbu na výzvu 38. V rámci výzvy 38 byly vytvořeny Institutem místní správy vytvořeny vzdělávací kurzy, které byly použity při vzdělávání v eGon centrech v rámci výzvy 40. Vyhlašovatel obou výzev předpokládal, že projekt vzdělávání v eGon centrech nebude realizován všemi jednotkami územní správy, kde je vybudováno eGon centrum. Klíčová aktivita č.5 předpokládá realizaci školení úředníků a zaměstnanců veřejné správy tam, kde nebude realizován v rámci výzvy 40.

Tuto variantu nicméně vyhlašovatel výzev 38 a 40 označuje v definici klíčové aktivity č. 5 za „krizovou“. Čísla níže nicméně místo „krizovosti“ ukazují spíše na rutinní výskyt situace, kdy byl paralelně realizován projekt eGon centra podpořeného v rámci výzvev 06 a 08 IOP. V rámci těchto výzev vzniklo více než 150 center pro eGoverment. Nicméně v rámci výzvy 40 OP LZZ vyla podáno pouze 96 žádostí o podporu, z toho 86 je dokončeno a je ve stavu „Výdaje projektu certifikovány“. Z projektů, které jsou v negativních stavech, bylo 9 staženo žadatelem před vydáním právního aktu. Převažujícím důvodem u těch projektových žádostí, u nichž je odůvodnění uvedeno, je neochota místních správ projekt přepracovávat v souladu s požadavky hodnotící komise. Pouze jeden byl stažen po vydání právního aktu.[29] Pro úplnost doplňme, že v ČR je celkem 205 obcí s rozšířenou působností.

[29] Důvod odstoupení příjemce od projektu bohužel nelze ze systému Monit7+, protože administrátor omylem místo odůvodnění uložil sken akceptace oznámení o odstoupení ze strany ZS.

Graf 12 Stavy projektů ve výzvě 40, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

5.3.5 Výzva 41

Platnost: 07. 05. 2009 – 15. 12. 2009

Alokace: 300 milionů Kč.

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 275 411 400,00 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 275 411 400,00 Kč

Oprávněný žadatel: Česká správa sociálního zabezpečení - Odbor evropské koordinace a mezinárodních styků

Název výzvy: Výzva pro předkládání IP 4.1 – Personální zajištění procesů vytěžení informací pro vytváření a konsolidaci kmenových evidencí pojištěnců

Podporované činnosti v rámci výzvy: 6 podporovaných aktivit uvedených v Prováděcím dokumentu OP LZZ a Programovém dokumentu OP LZZ

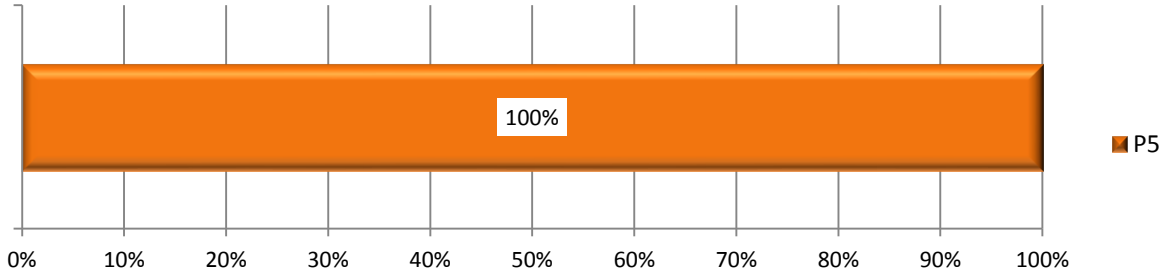
Vlastní specifikace výzvy: není obsažena

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: výzva tematicky kopíruje specifický cíl C2

Výzva 41 byla určena výlučně pro Českou správu sociálního zabezpečení a realizaci projektu uvedeného v seznamu strategických projektů pod číslem 156 „Personální zajištění procesů vytěžení informací pro vytváření a konsolidaci kmenových evidencí pojištěnců a jejich individuálních kont v návaznosti na základní registry veřejné správy“.

Graf 13 Stavy projektů ve výzvě 41, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

5.3.6 Výzva 53

Platnost: 03. 11. 2009 – 02. 02. 2010

Alokace: 800 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 753 455 359,26 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 470 535 887,17 Kč

Oprávněný žadatel: obce s rozšířenou působností

Název výzvy: Výzva pro předkládání GP 4.1 – Zvýšení kvality řízení v úřadech územní veřejné správy

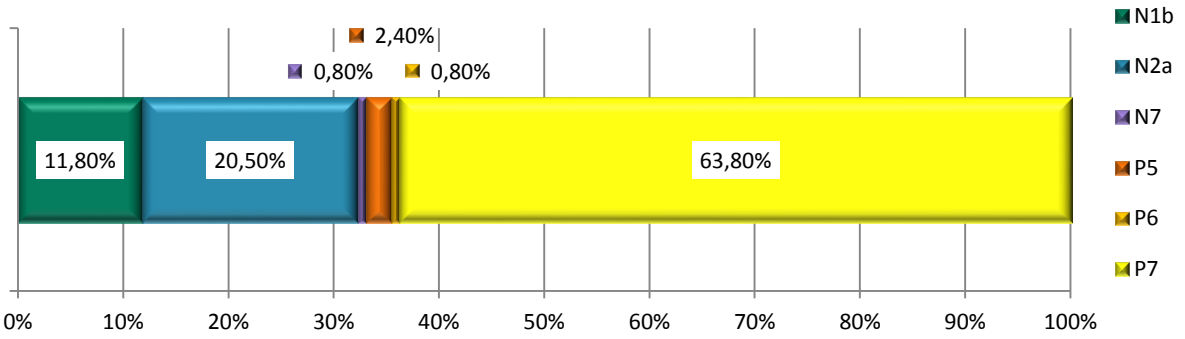
Podporované činnosti v rámci výzvy: vymezené Programových dokumentem a Prováděcím dokumentem OP LZZ.

Vlastní specifikace výzvy: aplikace modelu Společný hodnotící rámec (model CAF), implementace principů projektového a/nebo procesního řízení, strategického plánování a tvorby zásadních koncepcí rozvoje daného samosprávného celku, řízení ekonomiky s akcentem na rozpočtový proces a strategické plánování, vzdělávání ve výše uvedených oblastech.

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: uskutečnění projektů je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: Aktivity podporované v rámci výzvy byly koncipovány ve vztahu ke specifickému cíli C1

Graf 14 Stavy projektů ve výzvě 53, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Výzva 53 je na rozdíl od ostatních sledovaných výzev grantová výzva. To je mimo jiné patrné i na struktuře stavů jednotlivých projektů v této žádosti. Zejména jde o vysoký počet projektů, které nebyly realizovány z důvodu, že žádost o podporu projektu nesplnila věcné hodnocení. Naopak projekt, který byl stažen, po vydání právního aktu, byl v rámci celé výzvy pouze jeden.

5.3.7 Výzva 59

Platnost: 18. 5. 2010 – 30. 08. 2010

Alokace: 900 milionů Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 1 077 750 176,40 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 733 145 711,70 Kč

Oprávněný žadatel: správní úřady vymezené kompetenčním zákonem, jejich příspěvkové organizace a organizace vyjmenované v příloze výzvy

Název výzvy: Výzva pro předkládání IP 4.1 – Efektivní správní úřad II.

Podporované činnosti v rámci výzvy: viz níže

Vlastní specifikace výzvy: Specifikaci jako takovou výzva neobsahuje, nicméně v souhrnu „Podporovaných činností oblasti podpory“ (sic!) výzvy jsou uvedeny činnosti, které v Popisu činností oblasti podpory 4.1 Programový dokument OP LZZ ani Prováděcí dokument neobsahují. Především se jedná o identifikaci strategií ústředních orgánů státní správy, vypracovávání pravidel pro státní agentury, vytvoření předpokladů pro reorganizaci ústředních správních úřadů, implementaci projektového a procesního řízení včetně odborné přípravy vedoucích zaměstnanců, snižování

nadbytečné regulace dle Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže a optimalizaci systému pro zajištění bezpečného nakládání s informacemi ve veřejné správě.

Vazba výzvy na Smart Administration: přímo v textu výzvy jsou uvedeny specifické cíle Strategie Smart Administration, k nimž má výzva přispět (konkrétně A1, A2, C1, C3)

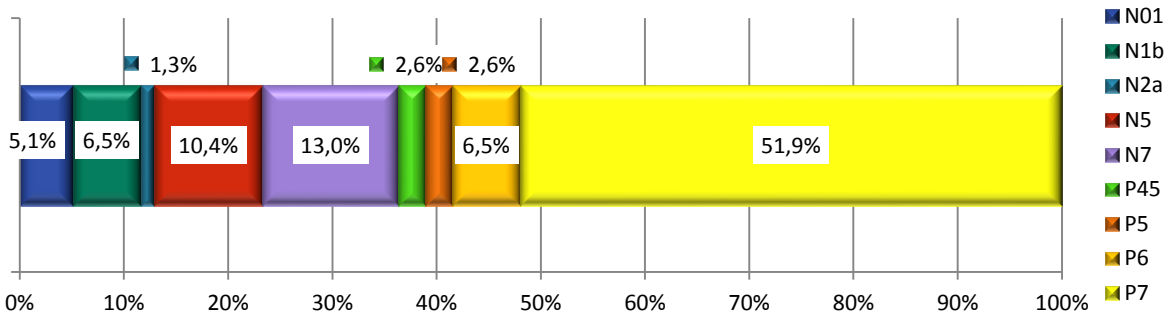
Tematická vazba výzvy na Smart Administration: v rámci byly i projekty tematicky blízké specifickým cílům C5 a E1

Tato výzva se do výběru výzev, které byly vybrány pro detailnější pohled, dostala ze dvou důvodů. Jednak jako příklad výzvy s poměrně vysokým počtem projektů stažených samotným žadatelem ve fázi projektové žádosti, ale i později příjemcem v době po vydání právního aktu. Dalším důvodem pro její zahrnutí je fakt, že pouze tato výzva spolu s výzvou 48 obsahovala přímo ve svém textu odkaz na konkrétní specifické cíle Strategie Smart Administration.

Jak ukazuje graf níže, v případě výzvy 59 je možné sledovat i relativně vysoký počet projektů, které byly odfiltrovány již ve fázi hodnocení, což není pro výzvy k podávání individuálních projektů příliš typické. Ačkoli byla pro administraci výzvy 59 vydána výjimka z Operačního manuálu, která umožňovala zamítnout projektovou žádost, pokud ani napodruhé nezíská od hodnotitelů alespoň 65 bodů z obecných kritérií, odkaz na výjimku byl použit pouze v jednom případě. Ostatní projekty, které neprošly hodnotícím procesem, měly problém zejména s nevhodně vymezenou cílovou skupinou projektu a souladem plánovaných aktivit s textem výzvy.

Není možné vyloučit ani možnost, že vliv na stahování projektových žádostí a vyřazování projektových žádostí „pro nezájem“ žadatele, mohla mít i skutečnost, že se platnost výzvy 59 do jisté míry překrývá s obdobím změn na manažerských pozicích ve státní správě. Ty byly důsledkem voleb do Poslanecké sněmovny v květnu 2010, díky kterým došlo k úplné změně složení vládní koalice. Tuto eventualitu není možné potvrdit ani vyvrátit, protože u poměrně velké části projektů nejsou v monitorovacím systému odůvodnění pro stažení žádosti obsažena vůbec. A pokud je možné odůvodnění dohledat, nelze spoléhat na to, že žadatel uvedl skutečný důvod.

Graf 15 Stavy projektů ve výzvě 59, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Podívejme se nyní blíže na důvody pro stahování projektových žádostí ve výzvě 59, tedy na projekty ve stavu N5. Jak je již zmíněno výše, v části projektů není důvod uveden vůbec, případně v systému Monit7+ chybí příloha obsahující zdůvodnění stažení projektové žádosti. Z těch, u kterých je dostupná příloha obsahující odůvodnění pro stažení projektové žádosti, převažují důvody v podobě problémů s kofinancováním a důvod v podobě odkazu na rozhodnutí vedení daného úřadu nebo změny okolností.

Jak je patrné z grafu, celkem 13 % projektů, které se ucházelo o podporu v rámci výzvy 59, bylo ukončeno po vydání právního aktu samotným příjemcem. Jako důvody se v případě výzvy 59 objevují jednak nesouhlas nadřízené organizace s realizací projektu nebo odmítnutí kofinancování ze strany nadřízeného orgánu (rozpočtové kapitoly), rozhodnutí vedení úřadu, který o podporu žádá a v neposlední řadě okolnosti, kdy dochází k přesunům agendy v rámci organizace příjemce, případně přímo ke zrušení organizace, která je příjemcem. V jednom případě není vložena příloha s textem žádosti o předčasné ukončení projektu.

Výzva 59 je sice z hlediska negativních stavů spíše problematická, nicméně projekty v pozitivních stavech tematicky pokrývají zaměření výzvy.

5.3.8 Výzva 64

Platnost: 30. 6. 2010 – 29. 10. 2010

Alokace: 450 000 000 Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 353 523 261,00 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 164 926 826,00 Kč

Oprávněný žadatel: určené útvary Ministerstva vnitra ČR, určené útvary Ministerstva práce a sociálních věcí

Název výzvy: Posílení koordinace a implementace Strategie Smart Administration

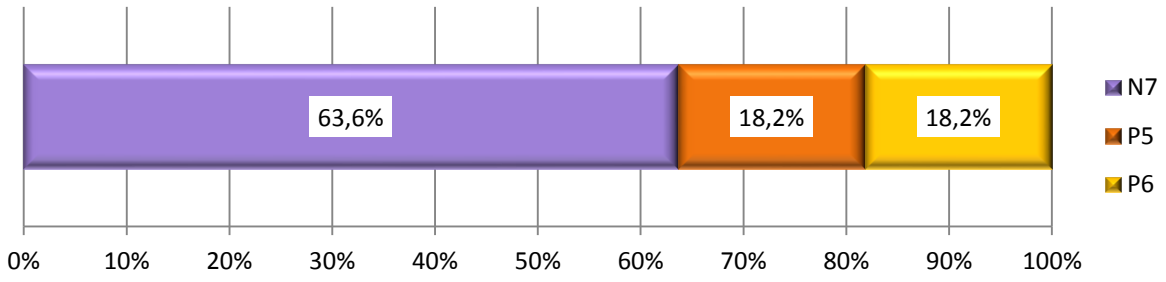
Podporované činnosti v rámci výzvy: vymezené Programových dokumentem a Prováděcím dokumentem OP LZZ.

Vlastní specifikace výzvy: „zavedení etických standardů v ústřední veřejné správě, zlepšení a zjednodušení regulatorního prostředí a vytvoření atraktivního prostředí pro podnikatele, domácí a zahraniční investory, provádění analýz stávajícího systému regulace s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci, reformování legislativního procesu s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení regulace, prosazování preventivních a represivních opatření v boji s korupcí, minimalizovat množství korupčních příležitostí a nastavit účinný sankční systém“

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: „Výzva je vyhlášena pro předkládání suprastrategických projektů, jejichž realizace přispěje k naplňování strategie ‚Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby‘ a k zefektivnění veřejné správy jako celku.“

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: v rámci výzvy byl podpořen protikorupčně zaměřený projekt MV, výzvu lze tedy hodnotit jako výzvu s vazbou na specifický cíl C5.

Graf 16 Stavy projektů ve výzvě 64, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Jak z grafu dokumentujícího poměr stavů projektů v rámci této výzvy, tak i z grafu popisujícího poměr negativních stavů ke stavům pozitivním po vydání právního aktu, je patrné, že výzva 64 je nejproblematičtější z hlediska stahování již realizovaných projektů.

Výzva byla vyhlášena jako strategická, se zaměřením na etické standardy ve veřejné správě, protikorupční aktivity a aktivity spojené s regulační reformou. Nicméně z předložených 11 projektů bylo nakonec 7 staženo, přičemž celkové náklady na těchto 7 projektů bylo 188,6 milionů Kč.

K ukončení realizace 6 z nich došlo na základě Pokynu ministra vnitra ze dne 29. února 2012 (spolu s nimi byla na základě tohoto nařízení ukončena realizace jednoho projektu z výzvy 48 a jednoho z výzvy 58). Rozhodnutí ministra vnitra vycházelo z revize projektů realizované Odborem projektového řízení Ministerstva vnitra, která proběhla v lednu 2012. Na základě této revize byly aktivity čtyř projektů shledány jako duplicitní ve vztahu k jiným projektům[30], čímž bylo také odůvodněno jejich odstoupení od realizace.

Zaměření výzvy směrem k analýzám systému regulace, zlepšení regulatorního prostředí a zavedení systému hodnocení regulace realizovanými projekty reflektováno nebylo. Jeden z realizovaných projektů nicméně reflektoval zaměření na oblast boje s korupcí. Za zmínku v tomto kontextu stojí skutečnost, že v rámci výzvy 64 předložilo Ministerstvo vnitra 2 projekty zaměřené na boj s korupcí, jeden z nich byl nicméně v rámci výše zmíněné revize ukončen na základě rozhodnutí ministra vnitra 18/2012.

5.3.9 Výzva 80

Platnost: 5. 9. 2011 – 29. 12. 2011

Alokace: 120 000 000 Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 117 586 696,00 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 117 586 696,00 Kč

Oprávněný žadatel: Ministerstvo spravedlnosti, Justiční akademie

Název výzvy: bez specifického názvu

Podporované činnosti v rámci výzvy: vymezené Programových dokumentem a Prováděcím dokumentem OP LZZ.

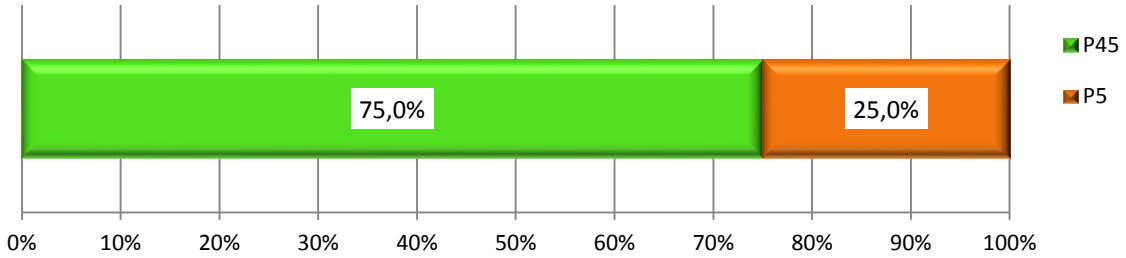
Vlastní specifikace výzvy: Cílem projektů podpořených výzvou bylo realizovat změny systémového charakteru v oblasti fungování resortu justice vedoucí ke snížení soudní zátěže a tím i délky soudních řízení. Toho mělo být dosaženo především podpora zavedení nové kodifikace soukromého práva prostřednictvím vzdělávání, posílení administrativní pozice na vybraných okresních a krajských soudech, zavedení do praxe zákona o mediaci (202/2012 Sb.) a vytvoření a implementace efektivního managementu v soudním a přípravném řízení.

[30] Zdůvodnění odstoupení od realizace projektu dostupné v systému Monit7+. Jednalo se o projekty CZ.1.04/4.1.00/64.00003, CZ.1.04/4.1.00/64.00004, CZ.1.04/4.1.00/64.00007, CZ.1.04/4.1.00/64.00008.

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration“

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: výzva tematicky kopíruje specifický cíl E1

Graf 17 Stavy projektů ve výzvě 80, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10. 4. 2015

Specifikace výzvy 80 odkazovala především na rekodifikaci soukromého práva, potřebu zvýšit administrativní kapacitu v případě vybraných soudů, vytvoření a implementace efektivního managementu v soudním a přípravném řízení a uvedení do praxe zákona o mediaci. Dva ze čtyř podpořených projektů se zaměřovaly právě na rekodifikaci soukromého práva. Cílem jednoho bylo vzdělání soudců a státních zástupců v oblasti nových soukromo-právních předpisů, u druhého se jednalo o vytvoření Kanceláře pro implementaci soukromého práva a osvětovou činnosti spojenou se zaváděním Nového občanského zákoníku. Další z projektů reflektoval ve výzvě specifikovanou potřebu posílit administrativní kapacitu některých soudů. Ze zaměření výzvy bylo reflektováno i téma vzdělávání v oblasti efektivního managementu. Nereflektovanou výsečí zaměření výzvy 80 byla zavedení do praxe zákona o mediaci, které v záměru výzvy zahrnovalo vytvoření seznamu mediátorů.

5.3.10 Výzva 98

Platnost: 10. 7. 2012 – 29. 08. 2012

Alokace: 115 000 000 Kč

Souhrn nákladů na všechny předložené projekty: 109 994 616,00 Kč

Souhrn nákladů na projekty v p-stavech: 12 170 976,00 Kč

Oprávněný žadatel: Úřad vlády, Ministerstvo financí ČR

Název výzvy: Podpora koordinovaného přístupu v oblasti regulace a ve využívání ICT ve veřejné správě

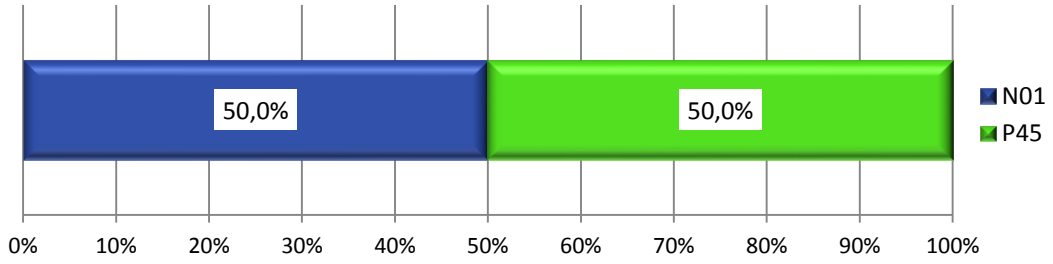
Podporované činnosti v rámci výzvy: vymezené Programových dokumentem a Prováděcím dokumentem OP LZZ.

Vlastní specifikace výzvy: 1. Zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA), 2. Koordinace koncepčního a udržitelného rozvoje infomačních a komunikačních technologií ve veřejné správě

Vazba výzvy na Smart Administration dle textu výzvy: systémový charakter IP, uskutečnění je klíčovou podmínkou k naplňování Strategie Smart Administration

Tematická vazba výzvy na Smart Administration: Výzva v jednom ze svých dvou zaměření kopíruje specifický cíl B2

Graf 18 Stavy projektů ve výzvě 98, duben 2015



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10.4.2015

Výzva 98 byla výzvou tematicky v sobě zahrnující dvě oblasti akcentované Strategií Smart Administration, které se do té doby nedařilo prostřednictvím projektů ústředních orgánů státní správy realizovat. První tematickou oblastí bylo hodnocení dopadu regulace (RIA), které text výzvy dále členil na vytvoření systému vzdělávání s využitím eLearningu, vytvoření portálu pro RIA, metodickou podporou procesu RIA a vyhodnocení implementace a efektivnosti RIA. Aktivity podpořeného projektu Úřadu vlády „Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)“ v souladu s potřebou plnění Strategie Smart Administration odpovídaly tematickému zaměření výzvy.

Druhou tematickou oblastí výzvy 98 byla koordinace koncepčního a udržitelného rozvoje informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě. Z hlediska působnosti jednotlivých ústředních orgánů stání správy se jeví kombinace vymezení oprávněných žadatelů a tematického zaměření výzvy jako velmi problematická. Ačkoli z kompetenčního zákona (2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů) zcela jasně plyne koordinační role Ministerstva vnitra pro informační a komunikační technologie, Ministerstvo vnitra nebylo oprávněným žadatelem. Jako oprávněný žadatel bylo vedle Úřadu vlády, který byl uveden díky své koordinační roli pro RIA, uvedeno

Ministerstvo financí. To také podalo v rámci výzvy žádost o podporu svého projektu „Vytvoření předpokladů pro dlouhodobou udržitelnost informačních systémů ve veřejné správě - úspornější a efektivnější rozvoj a správu ICT prostřednictvím sdílených služeb“.

Otázky spojené s kompetenčním nesouladem oblasti informačních a komunikačních technologií a rolí Ministerstva financí sehrály posléze svou roli při hodnotícím procesu, kdy dva ze tří hodnotitelů kompetenční konflikt vnímali a v souladu s tím i projekt hodnotili. Hodnotící komise po té nedoporučila projekt k realizaci v předložené podobě, vedle jiného i s doporučením významného zapojení Ministerstva vnitra do projektu. Projekt byl nakonec (po fázi, kdy byl na základě podnětu předkladatele, prověřován soulad hodnotícího procesu s pravidly OP LZZ) vyřazen z hodnotícího procesu.

5.3.11 Shrnutí poznatků ze zhodnocení vybraných výzev

Mezi jednotlivými výzvami PO 4 OP LZZ jsou významné rozdíly a to jak ve smyslu zaměření, tak i problémů, které administraci provázely.

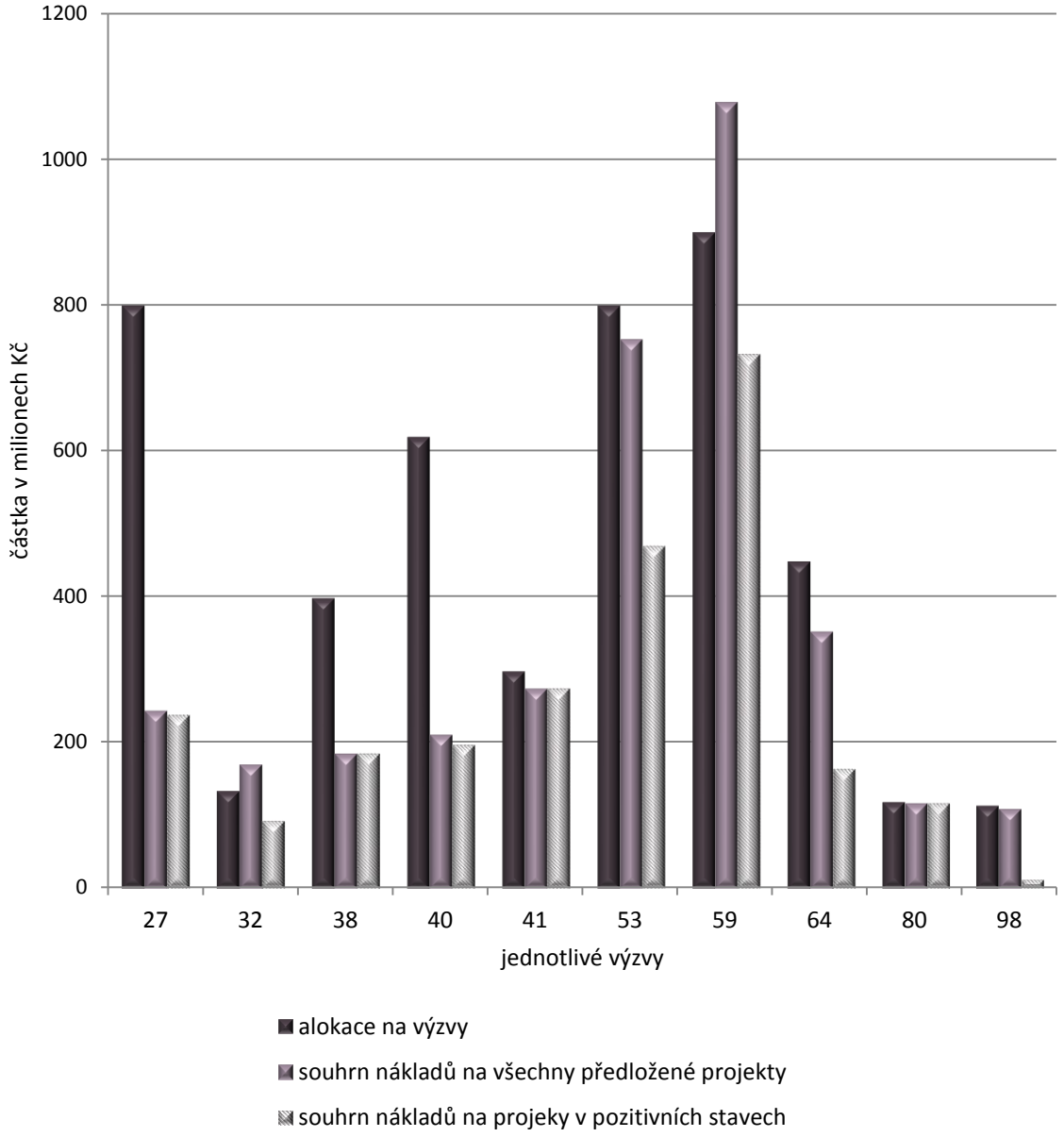
Z hlediska hodnocení toho, **zda a do jaké míry dosáhly výzvy svého účelu**, je důležitá bližší **specifikace výzvy ve smyslu podrobnějšího tematického vymezení**, co je cílem projektů, které budou podpořeny. Taková specifikace bohužel u výzev vyhlašovaných v prvních dvou letech chybí. Tento „technický“ detail může nicméně ve svém důsledku zmenšovat strategický raison d’être samotné výzvy. Například výzva 27 byla od počátku chápána jako „strategická“, nicméně část podpořených projektů lze chápat spíše jako quasi technickou pomoc ve vztahu k implementaci Strategie Smart Administration (Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby).

Nicméně míru reflexe tematické specifikace výzvy ze strany realizovaných projektů nelze generalizovat. Zatímco například výzva 64, koncipovaná původně pro resort vnitra, nejen díky poněkud nekoncepčnímu zacházení s projekty některá podstatná témata své specifikace vynechala, výzva 80, vyhlášená pro resort spravedlnosti, opomenula pouze jedno z témat své specifikace. Výzva 98 díky svému nevhodnému koncipování ani jedno ze dvou témat reflektovat nemohla.

U některých výzev je dále patrný **velký rozdíl mezi částkou alokovanou na výzvu a souhrnem nákladů na všechny projekty**. Souhrn nákladů na projekty je dále v reálu snižován kvůli odstupování projektů od realizace nebo stahování projektových žádostí ze strany žadatele. Graf 19 představuje srovnání alokace, souhrnu nákladů na všechny předložené projekty a souhrnu nákladů na projekty v pozitivních stavech. Z grafu je patrné, že například u výzev 27 a 38 byl zásadní problém na úrovni

absorpční kapacity, u jiných spíše na úrovni nerealizování předložených projektů, například výzvy 53, 64 a 98.

Graf 19 Rozdíl mezi alokací, souhrnem nákladů na všechny projekty a souhrnem nákladů na projekty v pozitivních stavech



Zdroj: Monit7+, stav ke dni 10.4.2015

6 Závěr

Úspěšnost Prioritní osy 4 Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost byla od počátku ovlivněna třemi rizikovými podmínkami: oddělením provádění samotné prioritní osy od Řídícího orgánu OP LZZ, zaměřením na žadatele z řad orgánů veřejné správy a tematickým zaměřením převzatým ze strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie Smart Administration).

V rovině **oddělení provádění Prioritní osy 4 od Řídícího orgánu** se jako nejproblematičtější jeví nízká **administrativní kapacita Zprostředkujícího subjektu** Ministerstvo vnitra. Problém s nedostačujícím počtem zaměstnanců věnujících se administraci projektů byl identifikován již v roce 2009, tedy krátce po vyhlášení prvních výzev PO 4 OP LZZ. Nízká administrativní kapacita generovala další problémy, včetně subjektivního pocitu přetížení u zaměstnanců a personální nestabilitě na úrovni referentů, kvůli které bylo pro odbor těžší vytvoření báze zkušených zaměstnanců. Nedostatečná administrativní kapacita měla dosah i do metodických postupů, kdy Zprostředkující subjekt požadoval výjimky z Operačního manuálu právě s ohledem na své omezené možnosti administrace projektových žádostí opakovaně vracených k přepracování. Dalším problémem ovlivňujícím činnost Zprostředkujícího subjektu byla **nestabilita jeho vedení**, kdy se od roku 2008 na postu ředitele Odboru strukturálních fondů Ministerstva vnitra vystřídalo 8 lidí. Nicméně výše uvedená situace není důsledkem nastavení role Zprostředkujícího subjektu, jako spíše důsledkem okolností.

Podmínkou úspěšnosti PO 4, kterou lze chápat jako rizikovou, je **zaměření na orgány veřejné správy, zejména ústřední orgány státní správy**. Právě ústřední orgány státní správy se jeví obecně v celém Operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost jako spíše rizikové, zejména z hlediska stahování projektových žádostí a předčasného ukončování projektů.

Jak je patrné z porovnání negativních stavů individuálních projektů v rámci celého OP LZZ a PO 4 OP LZZ, je u PO 4 vyšší podíl projektových žádostí stažených žadatelem ještě v průběhu procesu hodnocení a ještě vyšší podíl projektů předčasně ukončených na základě rozhodnutí samotného příjemce. Jak ze storytellingů, tak i z fokusních skupin vyplynul negativní **vliv personálních změn v čele úřadů na realizaci projektů**.

Poslední **rizikovou podmínkou ovlivňující PO 4 je definice cílů prioritní osy**. Cíle prioritní osy jsou převzaty ze strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Toto externí vymezení koncepčního rámce v podstatě přeneslo proces plánování a vyhodnocování vně Prioritní osy. Bohužel meziresortní koordinační struktura nefungovala stabilně, navíc přibližně uprostřed programového

období došlo ke změně odpovědnosti za meziresortní koordinaci. Ani na metodické úrovni nedošlo k funkčnímu propojení strategické roviny a roviny samotného provádění Prioritní osy.

Jednotlivá evaluační doporučení, která jsou umístěna přímo do textu jednotlivých tematických celků Závěrečné zprávy, reflektují zjištěné problémy. V situaci, kdy je možné vhodným nastavením procesů a včasnou anticipací problémových oblastí předejít opakování problému jako takového nebo jeho analogie, obsahují evaluační doporučení návrhy opatření, která pomohou snížit riziko vzniku již identifikovaného problému.

V souladu s evaluačními zjištěními doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ hned od počátku vhodně nastavit evaluační mechanismy tak, aby měl možnost operativně poskytovat data o využívání podpory prostřednictvím PO 4 OPZ v oblasti rozvoje veřejné správy, v oblasti strategické role PO 4 OPZ nastavil efektivní komunikaci s náměstkem ministryně pro legislativu, který je členem Rady vlády pro veřejnou správu. Na základě zjištěných problémů vedoucích k potřebě Zprostředkujícího subjektu žádat o výjimky z Operačního manuálu nebo problémů spojených s délkou hodnotícího procesu doporučujeme Řídícímu orgánu OPZ zajištění odpovídající administrativní kapacity pro provádění PO 4 OPZ. Zároveň Řídícímu orgánu doporučujeme včasné a na adekvátní rozhodovací úroveň přenesené řešení problémů s čerpáním v situaci, kdy jsou problémovými příjemci především ústřední orgány státní správy. Identifikovaný problémem, u něhož bychom měli předpokládat pokračování i v PO 4 OPZ, je odstupování od realizace projektů a stahování projektů žadatelem v případě, že příjemci a žadatelé budou orgány veřejné správy a bude se jednat o projekty přímého přidělení[31]. Doporučujeme Řídícímu orgánu alespoň znesnadnit odstupování od projektů a stahování projektových žádostí minimálně požadavkem na přesné uvedení důvodu tohoto kroku.

[31] V současné chvíli nelze předvídat, do jaké míry se aktuálně implementovanému zákonu o státní službě (zákon č. 234/2014 Sb.) podaří reálně personálně stabilizovat vedení organizačních složek státu a jak tato případná stabilizace ovlivní odstupování od realizace projektů a stahování projektových žádostí v souvislosti se změnou vedení úřadu.

7 Seznam použitých zkratek

BSC – Balanced Scorecard

CAF – Common Assessment Framework

DPČ – Dohoda o pracovní činnosti

DPP – Dohoda o provedení práce

EFQM – European Foundation for Quality Management

ERDF – Evropský fond pro regionální rozvoj

ESF – Evropský sociální fond

EU – Evropská unie

FTE – Ekvivalent plného pracovního úvazku (Full-time Equivalent)

HPP – Hlavní pracovní poměr

ICT – Informační a komunikační technologie

IOP – Integrovaný operační program

IP – individuální projekt

ISO – International Organisation for Standardization

OM – Operační manuál

OP LZZ – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost

OPZ – Operační program Zaměstnanost

OSF MV – Odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra

OSS – Organizační složka státu

PO – Prioritní osa

PPP – Příručka pracovních postupů

RVKIS – Rada vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost

ŘO – Řídící orgán

ÚHA – Útvar hlavního architekta

ÚOSS – Ústřední orgán státní správy

ZS MV – Zprostředkující subjekt Ministerstvo vnitra

8 Seznam použitých studií

II. Informace pro členy vlády České republiky. Roční zpráva o stavu Smart Administration. *nedatováno.* Dostupné na www.**smartadministration**.cz/soubor/952-12-**zprava**sa-pdf.aspx

Analýza. Vyhodnocení implementace Strategie Smart Administration. 31. 10. 2011. Dostupné na www.**smartadministration**.cz/soubor/vissa-final-pdf.aspx

Analýza absorpční kapacity projektů spadajících do oblasti Smart Administration v rámci PO 1, PO 2 IOP a PO 4 OP LZZ. Výstupy projektu. Srpen 2009. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4fe26736-d4ac-4d11-9f9f-4263b977e096/Zprava_Analyza-Abs-kapacity_IOP_OP-LZZ_4fe26736-d4ac-4d11-9f9f-4263b977e096.pdf?ext=.pdf

Analýza dosavadního přístupu k přípravě a realizaci projektů Smart Administration. Závěrečná zpráva projektu Průběžné hodnocení implementace Smart Administration. Srpen 2010. Dostupné na www.smartadministration.cz/soubor/5-midterm-evaluace-sa-zaverecna-zprava-final-srpen2010-pdf.aspx

Analýza indikátorové soustavy Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v gesci Odboru strukturálních fondů MV ČR jako zprostředkujícího subjektu a návrhy na její zlepšení. 2009. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4ff37ac2-cb72-4a1a-811d-34edd028a2d7/Analyza-indikatorove-soustavy-IOP-a-OP-LZZ_4ff37ac2-cb72-4a1a-811d-34edd028a2d7.pdf?ext=.pdf

Identifikace barier čerpání finančních prostředků z Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Manažerské shrnutí. 19. 10. 2009. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/467cf5b1-5585-47ee-b735-a8dc1d368f86/Identifikace-barier-cerpani-financnich-prostredku_467cf5b1-5585-47ee-b735-a8dc1d368f86.pdf?ext=.pdf

Problémová analýza Smart Administration, Ministerstvo vnitra. 27. 7. 2012. Dostupné na www.smartadministration.cz/soubor/mv-problemova-analyza-sa-20120727-final-pdf.aspx

Roční hodnotící zpráva o plnění strategie Smart Administration. 2012. Dostupné na http://www.smartadministration.cz/soubor/05-rocni-zpravasasrpen11-pdf.aspx

Vyhodnocení stavu implementace Strategie Smart Administration. duben 2012. Dostupné na www.smartadministration.cz/soubor/pololetni-zprava-koza-pdf.aspx

Závěrečná zpráva zakázky „Provedení personálního auditu ve zprostředkujícím subjektu Ministerstvo vnitra pro Integrovaný operační program a program Lidské zdroje a zaměstnanost“. Srpen 2009.

9 Přílohy

Příloha 1 Metoda pro výběr respondentů pro rozhovory metodou storytelling

Výběr projektů, s jejichž projektovými manažery nebo jinou informovanou osobou, proběhl rozhovor, byl proveden **na základě kategorizace důvodů pro stažení projektové žádosti/odstoupení od realizace projektu v kombinaci s typem negativního stavu.** U skupiny projektů, kde nebyl uveden důvod stažení projektové žádosti/odstoupení od projektu, byla předpokládána nižší pravděpodobnost pro otevřenou komunikaci. Tyto projekty proto nebyly zahrnuty do vzorků, z nichž byly projekty vhodné pro rozhovor vybírány.

Pro stavy N5 a N7 byl vytvořen přehled důvodů, proč dochází ke stažení projektové žádosti. Ty s nejčastějším výskytem byly chápány jako prioritní pro výběr projektů pro storytelling. Projekty ve stavu N01 byly děleny pouze do dvou kategorií: na ty, kde předkladatelé odmítli přepracovat projektovou žádost po té, co nebyla hodnotiteli (hodnotící komisí) doporučena k podpoře, a ty, které sice byly doporučeny k podpoře s podmínkou zapracování výhrad hodnotící komise, ovšem projekty již podle dopracovány podle požadavků nebyly.

V průběhu března a dubna 2015 bylo uskutečněno celkem 12 storytellingů (rozhovorů). Z toho 2 s projektovými manažery projektu ve stavu N01, 4 s projektovými manažery projektu ve stavu N5 a 6 s projektovými manažery ve stavu N7.

Pro stav N01 byly vybrány dva projekty, jeden z výzvy 58 a jeden z výzvy B6.

Pro stav N5 byl vybrán jeden projekt s odůvodněním stažení žádosti v podobě problémů s kofinancováním, jeden projekt zdůvodňující stažení projektové žádosti rozhodnutím vedení, jeden projekt, jehož byla žádost stažena z důvodu kapacitních nebo obecně organizačních, a jeden zastupující zdůvodnění špatnou návazností na synergickou výzvu IOP. Zastoupeny byly projekty výzev 59, B6 a 32.

Pro stav N7 byl vybrán jeden projekt z těch, které byly ukončeny na základě Pokynu ministra vnitra č. 18/2012, dva jako příklad předčasného ukončení projektu díky problémům s výběrovým řízením, dva jako příklad projektů ukončených z důvodu nesouhlasu zřizovatele nebo odmítnutí kofinancování ze strany zřizovatele a jeden předčasně ukončený z důvodu rozhodnutí vedení úřadu. Rozhovory byly realizovány se projektovými manažery projektů z výzev 64, B6, 58 a 59.

Příloha 2 Struktura rozhovoru metodou storytelling

STRUKTURA ROZHOVORU METODOU STORYTELLING S PROJEKTOVÝMI MANAŽERY PROJEKTŮ PO 4 OP LZZ V TZV. NEGATIVNÍCH STAVECH

KLÍČOVÉ FAKTORY:

Identifikace prvních problémů

I. Faktor managementu – míra podpory vedení úřadu

II. Faktor personálního zajištění – míra napojení projektu na jeho iniciátora/hybnou sílu přípravy projektu

III. Faktor finančního zajištění

- **Zajištění spolufinancování**
- **Role možnosti získat finance na danou aktivitu z jiných zdrojů**

IV. Faktor změny okolností – legislativa, priority

V. Faktor očekávání – reálnost původních předpokladů

Průřezový faktor

Identifikace prvních problémů

a) Jaký byl charakter prvních problémů (mohl se například vztahovat k personálnímu zajištění, mohly se objevovat první náznaky, že projekt není dobře vytvořen z hlediska věcného, kdy došlo například ke změně pohledu na řešený problém, změně legislativy apod.)
b) Časový aspekt (kdy ve vztahu k fázi přípravy a případně realizace projektu byly identifikovány první problémy, neukázaly se některé fáze přípravy projektu časově náročnější, než jaký byl původní předpoklad)
c) Byly již první problémy řešeny na odpovídající/vhodné úrovni? (Správným manažerem na správné úrovni)

I. Faktor managementu – míra podpory vedení úřadu

Postoj vedení ve fázi plánování projektu a přípravy žádosti o podporu:

a) Projekt byl realizován na základě požadavku jiného úřadu (včetně nadřízeného resortu v případě OSS)
b) Projekt byl iniciován přímo vedením (doplňkově se zeptat, na základě čeho)
c) Projekt byl iniciován jedním z útvarů úřadu (včetně toho, kde působí stávající projektový manažer)
d) Případně další možnosti

Podpora v průběhu realizace:

a) Vedení se od počátku o stav přípravy projektu velmi zajímalo, včetně ochoty případně řešit problémy na úrovni svého úřadu nebo intervenovat na patřičném místě (zde samozřejmě jistá variabilita v tom smyslu, že může platit jen něco z toho)
b) Vedení sice proklamovalo podporu, nicméně v praktické rovině byl patrný spíše menší zájem o projekt

c) Vedení mělo od počátku spíše odměřený postoj a projekt chápalo jako záležitost útvaru/útvarů, kde byl projekt iniciován

Postoj vedení daného úřadu k rozhodnutí realizaci projektu vzdát:

a) Samo vedení tak rozhodlo
    i. Praktický důvod
    ii. Politický/ideologický důvod
b) Souhlasilo na základě poskytnutých informací a argumentace
c) Snažilo se realizaci projektu zachránit (například pokusem intervenovat u ZS/ŘO, optimalizací personálního zajištění realizace projektu, intervencí ve smyslu zajištění finančního krytí spolufinancování… atd. v souladu s identifikovaným problémem

II. Faktor personálního zajištění

Spojení projektu s jeho iniciátorem/zaměstnancem, který byl hybnou silou ve fázi přípravy projektu

a) Projekt byl již od fáze výsledkem kolektivní práce a přenositelnost nebylo možné pokládat za sebemenší problém,
b) Projekt byl sice do značné míry ovlivněn svým iniciátorem/hybnou silou jeho přípravy, nicméně jeho přenositelnost nebyla problém,
c) Odchod iniciátora/hybné síly na jiné pracoviště znamenal pro projekt zásadní problém a byl jedním z faktorů, proč došlo k upuštění od realizace,
d) Projekt byl navázán na top management (náměstci nebo ještě výše) a bez jejich patronace nemohl přežít,
e) Iniciátor/hybná síla projektu náš tým neopustil/la.

III. Faktor finančního zajištění

Role možnosti financovat aktivitu z jiných zdrojů při rozhodování o upuštění od projektu.

a) rozhodnutí tím bylo ovlivněno
    i. aktivita byla nakonec financována jinak
    ii. aktivitu úřad vůbec nerealizoval
b) (upuštění od projektu) nebylo faktorem finančního zajištění ovlivněno

Spolufinancování

a) krize a s ní spojené snižování veřejných rozpočtů projekt neovlivnily
b) snížení rozpočtu a s ním spojené škrty vedly k nutnosti ustoupit od projektu

IV. Faktor změny okolností

Ovlivnila významně nebo přispěla některá z následujících změn rozhodnutí upustit od projektu?:

a) Změna legislativy

b) Priority úřadu (?)
c) Zjištění, že se projekt tematicky překrývá s jiným téhož žadatele/příjemce

V. Faktor očekávání

Ovlivnilo významně nebo přispělo nesprávné časové očekávání k rozhodnutí upustit od projektu?:

a) Časové očekávání nebylo faktorem
b) Časové očekávání nebylo faktorem
    i. Spíše obecně špatný časový odhad
    ii. Komplikace organizačního charakteru
    iii. Komplikace při zadávání veřejných zakázek
    iv. jiné

Očekávání ve smyslu úrovně administrativní zátěže v poměru k přínosu daného projektu

a) potenciální přínos z projektu nekoresponduje s administrativní zátěží spojené s jeho přípravou a realizací

Průřezový faktor

Podpora ze strany Zprostředkujícího subjektu/Řídícího orgánu

a) byla při komunikaci ohledně návrhu upustit od projektu nabízena/hledána nějaká možnost jeho záchrany ze strany ZS/ŘO

Příloha 3 Dohoda o delegování činností a pravomocí

Dohoda o delegování činností a pravomocí

Řídícího orgánu pro Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost na Zprostředkující subjekt při zabezpečení realizace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost

Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí
Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2
jehož jménem jedná RNDr. Petr Nečas, ministr práce a sociálních věcí
IČ: 00551023
(dále jen „Řídící orgán")

a

Česká republika – Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7
jehož jménem jedná MUDr. Mgr. Ivan Langer, ministr vnitra
IČ: 00007064
(dále jen „Zprostředkující subjekt")

uzavírají Dohodu o delegování činností a pravomocí Řídícího orgánu na Zprostředkující subjekt při zabezpečení realizace Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen Dohoda) spolufinancovaného z Evropského sociálního fondu:

Úvodní ustanovení

Vzhledem k tomu, že:

- rozhodnutím Komise ES ze dne 12. 10. 2007, K (2007) 5114, byl schválen Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen „OP LZZ");
- usnesením vlády č. 175/2006 ze dne 22. února 2006 bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV") pověřeno výkonem funkce řídícího orgánu pro OP LZZ;
- příkazem ministra práce a sociálních věcí č. 18/2006 byl výkonem funkce řídícího orgánu pro OP LZZ pověřen odbor pro řízení pomoci z Evropského sociálního fondu (dále jen „ESF");
- funkci zprostředkujícího subjektu pro oblasti podpory 4.1 a oblast podpory 4.2 OP LZZ zastává podle Prováděcího dokumentu OP LZZ Ministerstvo vnitra České republiky;
- výkonem pravomocí a činností zprostředkujícího subjektu byl pověřen odbor strukturálních fondů (dále jen „OSF");
- za správné a efektivní řízení OP LZZ a provádění pomoci v souladu s předpisy EU a s národními právními předpisy plně odpovídá MPSV jako Řídící orgán,

se výše jmenované strany dohodly na následujícím:

Článek 1
Předmět Dohody

Předmětem této Dohody je vymezení pravomocí a činností Řídícího orgánu pro OP LZZ v oblastech podpory

- 4.1 Posilování institucionální kapacity a efektivnosti státní správy a
- 4.2 Posilování institucionální kapacity a efektivnosti samosprávních celků,

které deleguje na Zprostředkující subjekt za účelem realizace OP LZZ, a stanovení pravidel a postupů pro smluvní strany vztahujících se k plnění delegovaných pravomocí a činností podle této Dohody.

Článek 2
Vymezení pojmů

Pro účely této Dohody jsou užity pojmy a zkratky ve smyslu, v jakém jsou definovány v OP LZZ, Prováděcím dokumentu OP LZZ, Metodice finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 - 2013 (dále jen „Metodika") a v Operačním manuálu pro OP LZZ.

Článek 3
Řídící orgán

1) Řídící orgán vykonává pravomoci a činnosti stanovené v článku 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.
2) Řídící orgán deleguje na Zprostředkující subjekt následující výkonné pravomoci k administrativnímu, věcnému a finančnímu řízení oblastí podpory OP LZZ dle článku 1 dohody. Zprostředkující subjekt:
   a) zajišťuje, že projekty jsou vybírány pro financování podle kritérií schválených monitorovacím výborem OP LZZ a v souladu s českou legislativou a legislativou ES, a to po celou dobu implementace;
   b) zajišťuje ověření, že spolufinancované produkty a služby byly dodány a že uplatněné způsobilé výdaje byly skutečně vynaloženy a jsou v souladu s legislativou ES a národní legislativou; zajišťuje provádění kontrol na místě;
   c) zajišťuje shromažďování údajů o projektech, které jsou nezbytné pro finanční řízení, monitorování, ověřování, audit a hodnocení;

d) zajišťuje, že příjemci používají oddělený účetní systém nebo adekvátní účetní kód pro všechny transakce vztahující se k projektům v souladu s národními účetními předpisy;

e) stanovuje postupy pro uchovávání dokladů vztahujících se ke konkrétním výdajům a platbám provedeným v rámci oblastí podpory OP LZZ dle článku 1 dohody, které jsou vyžadovány jako dostatečná pomůcka pro audit v souladu s čl. 90 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006;

f) vypracování výročních zpráv a závěrečné zprávy o realizaci OP LZZ v rozsahu dle článku 1 dohody;

g) zajišťuje informovanost veřejnosti a příjemců, publicity a propagace provádění pomoci z ESF v souladu článkem 69 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a s Komunikačním plánem pro OP LZZ;

h) plní funkce v rámci platebního mechanismu OP LZZ, které podle Operačního manuálu OP LZZ přísluší Zprostředkujícímu subjektu;

3) Řídící orgán dále deleguje na Zprostředkující subjekt výkon šetření nesrovnalosti v projektech realizovaných v oblastech podpory OP LZZ dle článku 1 této dohody.

4) K řádnému provádění delegovaných pravomocí a činností Zprostředkujícím subjektem se Řídící orgán zavazuje:

a) zajistit Zprostředkujícímu subjektu zavedení, funkčnost a nezbytná práva k užívání informačního systému IS MONIT 7+ a BENEFIT 7 v rozsahu, který garantuje řádné provádění delegovaných pravomocí a činností uvedených v článku 3 odst. 2 dohody;

b) zajistit Zprostředkujícímu subjektu technickou pomoc pro řádný výkon delegovaných pravomocí uvedených v článku 3 odst. 2 dohody; výše technické pomoci pro ZS na dobu provádění OP LZZ činí maximálně 6 228 154,77 EUR.

c) informovat neprodleně Zprostředkující subjekt o všech změnách v dokumentech uvedených v článku 4 odst. 2 dohody a v dalších dokumentech závazných pro plnění předmětu dohody;

d) umožnit Zprostředkujícímu subjektu, aby se vyjadřoval se k navrhovaným změnám nebo navrhoval změny v dokumentech uvedených v čl. 4 odst. 2 dohody a v dalších dokumentech závazných pro plnění předmětu dohody v souladu s postupy stanovenými Operačním manuálem OP LZZ

e) posoudit a projednat návrhy Zprostředkujícího subjektu, které předloží v souvislosti s plněním delegovaných pravomocí a činností podle článku 3 odst. 2 a 3 dohody, a o svém rozhodnutí informovat Zprostředkující subjekt ve lhůtě dohodnuté mezi smluvními stranami dohody;

f) plnit závazky a vykonávat řádně činnosti Řídícího orgánu ve vztahu ke Zprostředkujícímu subjektu vymezené v dokumentech uvedených v článku 4 odst. 2 dohody;

g) přizvat Zprostředkující subjekt k jednáním se všemi orgány Evropské komise a orgány České republiky, která se přímo dotýkají provádění pomoci v oblastech podpory OP LZZ vymezených v článku 1 této Dohody a která se přímo dotýkají pravomocí a činností delegovaných Řídícím orgánem na Zprostředkující subjekt podle článku 3 odst. 2 dohody.

~~h)~~ Řídící orgán je oprávněn přiměřeně zkrátit Zprostředkujícímu subjektu dosud nevyčerpané prostředky technické pomoci (čl. 3 odst. 4 písm. b) dohody), pokud Zprostředkující subjekt v předcházejícím roce nevyčerpal prostředky alokované podle pravidla n+3 resp. n+2 pro oblasti podpory OP LZZ dle článku 1.

Článek 4
Zprostředkující subjekt

1) Zprostředkující subjekt přijímá delegované pravomoci uvedené v článku 3 odst. 2 a 3 dohody a zavazuje se k jejich řádnému výkonu. Za účelem jejich řádného výkonu Zprostředkující subjekt zejména:

a) zajišťuje dodržení poměru národního a evropského spolufinancování na úrovni delegovaných oblastí podpory;
b) zodpovídá za to, že vydání právního aktu o poskytnutí podpory bude podmíněno prokázáním zajištění 15% národního spolufinancování příjemcem;
c) připravuje návrhy na úpravu prováděcího dokumentu na základě zjištěné potřeby;
d) poskytuje poradenství, konzultace a podporu žadatelům a příjemcům;
e) zajišťuje realizaci Komunikačního plánu v rámci své působnosti;
f) zajišťuje soulad informačních a propagačních materiálů s Manuálem vizuální identity, který je přílohou Operačního manuálu OP LZZ;
g) řídí tematické pracovní skupiny a hodnotící/výběrové komise;
h) zajišťuje proces výběru projektů příjemců pomoci v souladu s Operačním manuálem pro OP LZZ:
   i) zveřejňuje výzvy k předkládání projektů, v nichž specifikuje podmínky přijímání žádostí a kritéria výběru projektů,
   ii) přijímá a registruje žádosti;
   iii) provádí formální hodnocení a hodnocení přijatelnosti žádostí podle předem schválených kriterií;
   iv) vybírá a schvaluje projekty;
   v) zajišťuje hodnocení žádostí hodnotiteli/hodnotícími komisemi a výběrovými komisemi;
   vi) uzavírá právní akty o poskytnutí pomoci s příjemci pomoci (dle postupů uvedených v Operačním manuálu).
i) provádí příjem, ověřování a schvalování žádostí o platby příjemců pomoci dle platných postupů uvedených v Operačním manuálu OP LZZ;
j) zajišťuje převod finančních prostředků ve výši podílu ESF ve prospěch příjemce dotace v případě, že příjemce již nemá finanční prostředky ve svém rozpočtu (v rozpočtu zřizovatele);
k) kontroluje dodržování poměru spolufinancování z ESF a z národních zdrojů;
l) vypracovává podklady pro certifikaci souhrnné žádosti v souladu s postupy stanovenými Metodikou finančních toků a Operačním manuálem OP LZZ a plní další funkce v rámci platebního mechanismu stanoveného v Operačním manuálu OP LZZ.
m) zajišťuje monitorování a kontrolu projektů;
   i) provádí kontrolu a hodnocení monitorovacích zpráv předkládaných příjemci pomoci;
   ii) zajišťuje kontrolu a ověřování projektů na místě z hlediska věcného a finančního plnění v souladu s politikami Společenství;
n) reaguje neprodleně na doporučení Řídícího orgánu, která vyplynou z přezkoumání zpráv uvedených v článku 4, odst. 1 písm. m);

o) prošetřuje zjištěná podezření na nesrovnalosti, poskytuje součinnost při jejich šetření a výsledek vždy oznamuje Řídícímu orgánu;

p) zajišťuje a provádí hodnocení výsledků a dopadů projektů (evaluace);

q) zajišťuje vedení dokumentace a shromažďování dat týkajících se projektů a jejich vkládání do IS MONIT 7+;

r) zajišťuje, že příjemci pomoci vedou řádné záznamy a mají vytvořené odpovídající řídící a kontrolní systémy;

s) připravuje podklady pro ŘO ke zpracování průběžných, výročních zpráv a závěrečné zprávy o realizaci OP LZZ;

t) pravidelně informuje Řídící orgán o postupu realizace oblastí podpory ve své působnosti;

u) zajišťuje archivaci dokladů týkajících se výdajů a auditů, které jsou nezbytné pro zajištění odpovídající auditní stopy všech operací v oblastech podpory OP LZZ dle článku 1 dohody tak, aby byly uchovávány v souladu s požadavky článku 90 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006;

v) je povinen zajistit podpisové vzory osob oprávněných jednat jménem Zprostředkujícího subjektu pro účely podepisování písemností předávaných v rámci provádění oblastí podpory OP LZZ dle článku 1 dohody a předání jejich stejnopisů Řídícímu orgánu;

w) je povinen účinně reagovat na každý požadavek na nápravná opatření ze strany Řídícího orgánu.

2) Bližší obsah a výkon delegovaných činností a pravomocí je upraven závaznými dokumenty pro provádění pomoci z ESF prostřednictvím plnění OP LZZ, kterými jsou zejména OP LZZ, Prováděcí dokument OP LZZ, Operační manuál pro OP LZZ včetně jeho příloh, Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze SF, FS a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-13.

3) Zprostředkující subjekt plně odpovídá Řídícímu orgánu za výkon delegovaných pravomocí a činností a za jejich organizační a materiální zabezpečení, vyjma činností náležejících pod provádění pomoci z ESF v prioritní ose 6 OP LZZ.

Článek 5
Kontrola Zprostředkujícího subjektu a audit

1) Zprostředkující subjekt se zavazuje, že se ve věcech nakládání s prostředky určenými pro OP LZZ podrobí kontrolám Řídícího orgánu, Platebního a certifikačního orgánu, Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu, Evropské komise a Evropského účetního dvora, popř. jimi určených zmocněnců a dalších oprávněných orgánů a že jim poskytne veškerou potřebnou součinnost a dokumentaci vztahující se k předmětu kontroly.

2) Interní audit Zprostředkujícího subjektu je zajišťován odborem interního auditu a supervize Ministerstva vnitra.

3) Zprostředkující subjekt se zavazuje, že se podrobí auditům systému prováděných odborem interního auditu a kontroly MPSV, který je výkonem těchto auditů pověřen jako pověřený subjekt auditního orgánu OP LZZ.

4) Zprostředkující subjekt zajistí součinnost při výkonu auditů operací prováděných odborem interního auditu a kontroly MPSV.

Článek 6
Finanční řízení

1) Finanční řízení OP LZZ se provádí podle platných právních předpisů ES a ČR, zejména v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006, nařízením Evropského parlamentu a Rady ES č. 1081/2006, nařízením Komise (ES) č. 1828/2006 a Nařízením Rady ES č. 1386/2002, zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Postupy pro provádění finančního řízení jsou stanoveny v Metodice, Prováděcím dokumentu OP LZZ a v Operačním manuálu OP LZZ.
2) Na oblast podpory OP LZZ dle článku 1 dohody činí příspěvek z ESF 85 % z celkových způsobilých veřejných výdajů a příspěvek z národních veřejných prostředků činí 15 % z celkových způsobilých veřejných výdajů.
3) Celková alokace oblasti podpory OP LZZ 4.1 činí 114 777 562,- EUR na období 2007 až 2013, z toho výše podílu hrazeného z ESF činí 97 560 927,- EUR a výše podílu národního financování hrazeného z rozpočtové kapitoly 314 částku 17 216 635,- EUR.
4) Celková alokace oblasti podpory OP LZZ 4.2 činí 114 777 559,- EUR na období 2007 až 2013, z toho výše podílu hrazeného z ESF činí 97 560 925,- EUR a výše podílu národního financování hrazeného z rozpočtové kapitoly 314 částku 17 216 634,- EUR.
5) Postup Zprostředkujícího subjektu při provádění plateb příjemcům se řídí OM OP LZZ a Příručkou pracovních postupů Zprostředkujícího subjektu.

Článek 7
Spory smluvních stran

1) Spory mezi oběma stranami dohody týkající se provádění nebo výkladu dohody budou předmětem jednání mezi Řídícím orgánem a Zprostředkujícím subjektem, přičemž obě strany musí postupovat v souladu s obecně závaznými právními předpisy ES a ČR a interními normativy obou stran Dohody.
2) V případě, že strany nedospějí postupem podle odstavce 1 k souhlasnému stanovisku, rozhodne na návrh ministra práce a sociálních věcí vláda ČR.

Článek 8
Závěrečná ustanovení

1) Účastníci shodně prohlašují, že dohoda je uzavírána v rámci obecně závazných právních předpisů ES a ČR.
2) Dohoda může být měněna pouze písemnými dodatky na základě společné dohody Řídícího orgánu a Zprostředkujícího subjektu.

3) Řídící orgán je oprávněn odejmout Zprostředkujícímu subjektu funkci zprostředkujícího subjektu, jestliže tento soustavně neplní některou z činností či pravomocí na něj podle této dohody delegovaných.

4) Dohoda zaniká na základě vzájemné dohody Řídícího orgánu a Zprostředkujícího subjektu, ukončením provádění OP LZZ nebo zrušením či odnětím funkce Zprostředkujícího subjektu nebo Řídícího orgánu.

5) Zprostředkující subjekt a Řídící orgán se zavazují vzájemně si poskytovat veškerou potřebnou součinnost při provádění OP LZZ.

6) Dohoda je vyhotovena ve čtyřech stejnopisech, které mají platnost originálu. Každá strana obdrží dva stejnopisy dohody.

V Praze dne: 6.5.2008

Za Řídící orgán

.....

RNDr. Petr Nečas
ministr práce a sociálních věcí

Za Zprostředkující subjekt:

.....

MUDr. Mgr. Ivan Langer
ministr vnitra

Příloha 4 Zprávy z fokusních skupin 26, 28 a 29

TEMATICKÁ PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA

k fokusní skupině č. 26

„Dosahování cílů PO4 – zástupci zprostředkujícího subjektu“

Zadavatel:	***MPSV ČR***
Řešitel:	***RegioPartner, s.r.o.***
Termín a místo konání	
2. 7. 2014, 10:00 - 12:00 Ministerstvo vnitra ČR Jindřišská 34, Praha	
Personální zajištění FS	
Moderátor:	Petr Bučina
Zapisovatelka:	Jana Bednářová
Cíl fokusní skupiny	
Cílem fokusní skupiny bylo zhodnotit realizaci prioritní osy 4 OP LZZ Veřejná správa a veřejné služby, resp. zhodnotit, jak realizované projekty přispěly/přispívají k vytýčeným cílům a jaký mají dopad na cílové skupiny. Účastníky fokusní skupiny byli projektoví manažeři zprostředkujícího subjektu pro PO4 OP LZZ, odbor strukturálních fondů MV ČR.	
Seznam účastníků	
Jméno	***Instituce***
Lukáš Lojda	MV ČR
Bronislava Nitranová	MV ČR
Miroslava Šašmová	MV ČR
Kristýna Dreisigová	MV ČR
Štěpánka Sýkorová	MV ČR
Hlavní zjištění z FS	
(1) V úvodní části FS byla diskutována zpětná vazba ve vztahu ke zjištěním předchozích FS k PO4 OP LZZ s realizátory projektů (FS č. 28 a 29). Pozornost byla věnována zejména těm zjištěním, která se vztahovala ke kritice práce zprostředkujícího subjektu ze strany realizátorů projektů.	
(2) V návaznosti na probírané výhrady realizátorů projektů k činnosti ZS se účastníci FS shodli na tom, že v předchozích letech byl ZS ovlivněn zvýšenou fluktuací pracovníků v pozicích projektových manažerů a uváděná kritiky byla na místě. Nicméně v současné době již došlo ke stabilizaci v kádru projektových manažerů, zkvalitnění jejich odbornosti a tak převážná část kritických připomínek již	

	není relevantní (prohlášení vedoucí oddělení OPLZZ, odbor OSF MV Ing. Galuszkové).
(3)	Pracovníci ZS vnímají problémy na straně realizátorů projektů, resp. jejich manažerů, zejména co se týče jejich připravenosti řídit projekt a nedostatečných vědomostí a znalostí (mnohdy neznají základní věci, nedostatečně se seznamují s příručkami a metodickými dokumenty apod.) Veškeré informace jsou uvedeny v Příručce a metodikách, která je stejná pro všechny příjemce. Na jedné straně se pracovníci ZS domnívají, že jednotlivé kroky pro realizaci projektů jsou v příručkách popsány dostatečně a proces realizace projektů není tak náročný, aby to obce nezvládly. Na druhou stranu připouštějí, že metodiky jsou mnohdy napsány tak složitě, že i projektoví manažeři ZS si nejsou jistí výkladem některých ustanovení a musí se doptávat kolegů. To s sebou samozřejmě přináší riziko různých výkladů a interpretací, což se projevuje v nekonzistentním přístupu jednotlivých projektových manažerů ZS.
(4)	Z hlediska nastavení PO4 OP LZZ se účastníci FS shodli, že je z obsahového hlediska nastavena dobře. Realizace dílčích projektů přináší obcím a ostatním institucím veřejné správy mnoho pozitiv, která lze spatřovat zejména v tvorbě a zavádění nových produktů do úřadů (projektové a procesní řízení, personální strategie, rozvojové strategie atd.) a v rozsáhlém školení.
(5)	Efektivní využití výstupů projektů je však individuální. Někteří příjemci považují za pozitivní, že mohou projekt realizovat a jeho výstupy využívají i po skončení realizace projektu. Nicméně jsou mnozí realizátoři, kteří po ukončení projektu jeho výsledky „uloží do šuplíku“ a již je dále nevyužívají. Jako špatná zkušenost byla zmiňována situace, kdy si obce nechají napsat projekt na míru poradenskou firmou dle aktuálně vyhlášené výzvy, aniž by obec byla schopna reálně vyhodnotit, zda má kapacity projekt zvládnout a zda jeho výstupy bude dále využívat. V těchto případech dochází k situacím, kdy se realizuje „projekt pro projekt“, resp. pro to, aby se částečně uhradily mzdové náklady realizačního týmu.
(6)	Účastníci FS se shodli na tom, že z hlediska udržitelnosti není systém nastaven dobře. Uvítali by, pokud by byl nastaven mechanizmus, který by „donutil“ příjemce pracovat s výstupy projektu i po jeho skončení. Šance na udržitelnost je tím větší, čím více se příjemce angažuje při realizaci projektu.
(7)	Velmi diskutovanou otázkou bylo, zda je vhodné využívat pro zpracování rozvojových strategií poradenské firmy nebo zda je realizovat vlastními odborníky. Účastníci FS se shodli na tom, že obě varianty mají své klady a zápory. Pokud by byli pro zpracování koncepce využiti vlastní (kmenoví) pracovníci, bylo by komplikované tyto odborníky zaplatit, neboť jejich úvazky nesmí překročit hodnotu 1,0. To znamená, že nad rámec svých stávajících povinností a úvazku by realizovali další aktivity, avšak bez finančního ohodnocení. Na druhou stranu tito pracovníci jsou mnohdy jedinečnými odborníky, zejména pokud se jedná o specifické projekty.
(8)	V některých projektech specifického zaměření vůbec není možné angažovat externího řešitele pro specifickou odbornost nebo citlivost souvisejících dat (např. informační systémy). Zpravidla jediným kompetentním a odborně fundovaným je správce IT, ale ten je zaměstnancem. Zvýšení úvazku nepřichází do úvahy a změnou pozice na funkci projektového manažera ztratí jistoty a benefity. Vzniká tak patová situace.
(9)	Fluktuace na straně příjemce byla dalším diskutovaným problémem. Neovlivnitelná je fluktuace na pozici vedoucích pracovníků, která může přinést odlišný pohled na účelnost a zaměření projektu. Druhou rovinou je fluktuace projektových manažerů u příjemce. Negativně je vnímána zejména nestabilita této funkce, neboť projektový manažer má smlouvu na dobu určitou pouze na období realizace daného projektu.
(10)	Z hlediska dopadu na posílení institucionální kapacity nelze jednoznačně definovat, zda je dopad negativní nebo pozitivní. Jak již bylo zmíněno výše, situace se liší projekt od projektu. Projektoví manažeři ZS se shodli na tom, že z dikce monitorovací zprávy lze relativně přesně identifikovat, zda

	výstupy a produkty projektu budou používány dále. Často se stává, že poradenské firmy připraví jednotný projekt pro různé obce, aniž by zohlednili specifika dané obce (obec nepozná, že je to zkopírované z jiného projektu).
(11)	Specifickou aktivitou projektů je klíčová aktivita vzdělávání. Mnohdy se stává, že příjemci do projektu uvedou vzdělávací aktivity a pak neví, jakým konkrétním obsahem je mají naplnit. Z hlediska vzdělávacích aktivit jsou obce mnohdy ve vleku vzdělávacích agentur, kdy akceptují bezvýhradně jejich návrhy na rozsah a zaměření vzdělávacích akcí na místo toho, aby samy obce aktivně formulovaly své vzdělávací potřeby. Kvalita vzdělávání se opět liší projekt od projektu. Ve velké míře záleží na velikosti organizace a jejím přístupu ke vzdělávacím aktivitám svých zaměstnanců.
(12)	Z hlediska zkvalitnění tvorby a implementace politik je potřeba zejména na obecní úrovni intenzivně pracovat s volenými zástupci. Možnost připravit si strategické plány mnohdy volení zástupci berou jako příležitost pro roztržky a konflikty. Je potřeba zaměřit školení ohledně strategického plánování na členy zastupitelstva, aby byli schopni docenit význam strategického plánování.
(13)	Mnohé projekty přispěly ke zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy, např. tím, že byly vytvořeny standardizované šablony jednotlivých procesních úkonů, některé projekty přispěly k zefektivnění nákladů, došlo k nastavení elektronických systémů apod.
(14)	Z hlediska celkových dopadů realizovaných projektů v PO4 OP LZZ se projektoví manažeři ZS domnívají, že pozitivní dopady lze vidět zejména v – Zavádění efektivních systémových řešení – Zavádění strategického plánování na úrovni obcí a regionů – Vzdělávání zaměstnanců
(15)	Pozitivní dopady lze vidět jak na úrovni organizace (systémy řízení), tak na úrovni jednotlivých zaměstnanců (zejména vzdělávání přináší přidanou hodnotu jak pro zaměstnance, tak pro organizaci)
(16)	Účastníci FS se shodli na tom, že personální změny ve vedení organizací (úřadů) realizujících projekt mají významný dopad na jejich průběh. Tyto, zejména negativní dopady jsou patrné jak na úrovni obecní samosprávy, tak na úrovni státní správy. Nicméně na úrovni obcí jsou tyto politické změny v menším rozsahu nežli na úrovni ministerstev – tam je politický vliv mnohem markantnější. Výzvy by měly být nastaveny tak, aby se eliminoval politický vliv. Personální změny je potřeba vnímat také na úrovni ŘO a ZS, neboť ovlivňují vlastní nastavení výzev.
(17)	Obecně je projektovými manažery ZS vnímána spolupráce s obcemi na lepší úrovni, nežli s příjemci z organizačních složek státu, případně jimi zřízených příspěvkových organizací. Jako důvody spatřují mimo jiné i větší anonymitu úředníka státní správy.
	Doporučení vyplývající pro implementaci OP LZZ, resp. OP Zaměstnanost 2014 - 2020
(1)	Upravit terminologii v příručkách, aby se předešlo nejednoznačnému výkladu a sjednotit pojmy.
(2)	Propracovat metodiky a zabránit různému výkladu. Připravit „kuchařky“ pro jednotlivé činnosti a lépe odladit postupy.
(3)	Analyzovat možnosti, jak by mohla být v souladu s platnou legislativou upravena výše úvazků realizačního týmu projektu, aby mohli být využiti i kmenoví zaměstnanci příjemce.
	Hlavní závěry FS
	PO4 OP LZZ odpovídá z hlediska svého věcného obsahu potřebám úřadů veřejné správy. Problémem při realizaci projektů z PO4 je však skutečnost, že ve veřejných institucích (zejména na úřadech státní správy) dochází velmi často k personálním změnám ve vedení úřadů a tím ke změně

priorit jednotlivých úřadů. Pozitivní dopady řešených projektů lze vidět zejména v oblasti zvyšování kvalifikace zaměstnanců úřadů, zavádění systémových přístupů při řešení správních agend a zavádění strategického plánování na úrovni obcí a regionů.
Identifikované problémy v organizaci FS
V rámci organizace fokusní skupiny se nevyskytl závažnější problém. V některých bodech se diskuse odchýlila od původního scénáře a některé otázky tak byly dotčeny méně, než předpokládal scénář, což bylo dáno rozsahem konkrétních pozitivních i negativních zkušeností účastníků FS při administraci projektů.
Doporučení pro konání dalších FS nebo jiných evaluačních nástrojů
Z konané fokusní skupiny nevyplynulo žádné doporučení pro konání jiných fokusních skupin či jiných evaluačních nástrojů.
Použitá literatura a jiné zdroje
OP LZZ 2007 – 2013, projektová dokumentace Texty výzev v PO 4 Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služba Vyhodnocení plnění strategie SA v letech 2012 a 2013

TEMATICKÁ PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA

k fokusní skupině č. 28

„Dosahování cílů PO4 – ÚOSS a OSS“

Zadavatel:	***MPSV ČR***
Řešitel:	***RegioPartner, s.r.o.***

Termín a místo konání

12. 6. 2014, 10:00 - 12:00
Technický a zkušební ústav stavební
Prosecká 811/76a, Praha

Personální zajištění FS

Moderátorka:	Lucie Bučinová
Zapisovatel, analytik:	Petr Bučina

Cíl fokusní skupiny

Cílem fokusní skupiny bylo zhodnotit realizaci prioritní osy 4 OP LZZ Veřejná správa a veřejné služby, resp. zhodnotit, jak realizované projekty přispěly/přispívají k vytýčeným cílům a jaký mají dopad na cílové skupiny. Účastníky fokusní skupiny byli realizátoři projektů z řad ústředních orgánů státní správy a jejich organizací.

Seznam účastníků

Jméno	***Instituce***
Mgr. Antonín Fišl	Ministerstvo vnitra
Marie Machálková	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Ing. Martin Čabrada	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Bc. Renata Skotnicová	Ministerstvo spravedlnosti
Ing. Marie Stehlíková	Technologická agentura ČR
Ing. Jana Kočicová	Česká správa sociálního zabezpečení
PhDr. Aleš Pecka	Úřad vlády ČR
Hana Bártová	Generální finanční ředitelství
Kristýna Šoufková	Generální finanční ředitelství
Mgr. Pavla Zetková	Ministerstvo práce a sociálních věcí (zastoupení zadavatele)

Hlavní zjištění z FS

(1) Účastníci FS vnímají PO 4 OP LZZ jako prioritní osu, která je svým významem klíčová pro posilování kvality a efektivity veřejné správy v ČR. Z pohledu celkového nastavení PO 4 se účastníci FS shodli, že z obsahového hlediska je nastavená dobře. Nastavení PO4 je natolik obecné, že je dán dostatečný prostor pro potřebné zacílení jednotlivých projektů, resp. nelze identifikovat aktivity,

	které by byly z hlediska potřeb veřejné správy opomenuty.
(2)	Za limitující hledisko je však považováno omezení investiční části projektu ve vztahu k části neinvestiční (20 : 80), což činí problémy zejména ve vztahu k projektům zaměřeným na informační systémy. Účastníci FS doporučují zvýšit podíl investiční části.
(3)	Z hlediska vlastní **realizace PO 4** OP LZZ vnímají účastníci dva základní problematické okruhy: a) Nastavení pravidel realizace PO4 b) Personální změny ve vedení úřadů realizujících projekt
(4)	Vliv personálních změn ve vedení úřadů je markantní u projektů, jejichž realizátory jsou úřady státní správy (na rozdíl od realizátorů ze strany samosprávy – viz zjištění z FS 29). S výměnou vedení dochází ke změně priorit, resp. na mnoha úřadech chybí dlouhodobá koncepce (jako příklad bylo uváděno MV, MPSV). V těchto případech je pak problémová implementace výstupů projektů do praxe (projekt zdárně doběhne, avšak chybí jeho implementace, neboť se v průběhu změnily priority a výstupy „jdou do šuplíku“). To se týká zejména rozsáhlých a dlouhodobých projektů. Ze zkušeností účastníků FS vyplývá, že implementace výstupů z kratších projektů je jednodušší a tyto kratší projekty nejsou tak rizikové z pohledu změny priorit vedení. Nicméně předkladatelé projektů naráží na bariéru počtu projektů na jednu výzvu – vzhledem k tomu, že do jedné výzvy lze předložit pouze jeden projekt, není možné velký projekt „rozkouskovat“ do více menších a kratších projektů.
(5)	S neexistencí dlouhodobé a stabilní koncepce souvisí nedostatečná připravenost projektů a absence systémového přístupu. Jako špatná praxe byla uváděna situace, kdy se čeká, až bude vyhlášená výzva a teprve pak se přemýšlí nad zaměřením projektu. Opačným příkladem (best practice) může být přístup ČSSZ, kdy existuje seznam potřeb rozpracovaný do projektových záměrů (seznam projektů, které by ČSSZ realizovala tak jako tak) a při vyhlášení výzvy se posoudí, zda pro některý projekt ze seznamu nelze využít financování danou výzvou. Pro efektivnost naplňování cílů PO4 OP LZZ je nezbytné, aby se výzvy vypisovaly podle potřeb a nikoliv aby se hledaly potřeby dle výzev.
(6)	Z pohledu naplňování strategie Smart Administration (SA) považují účastníci FS za klíčový nástroj Integrovaný operační program, neboť ten umožňuje zásadní investice. Role PO4 OP LZZ je chápána jako doplňková. Dopad projektů realizujících SA je však považován za diskutabilní, a to zejména ve vztahu k personálním změnám, které vyvolávají změny v prioritách dotčených úřadů. Z pohledu nastavení vhodných nástrojů pro naplňování strategie SA v příštím období považují účastníci FS za nezbytné provést vyhodnocení plnění strategie, resp. jasně stanovit „co se povedlo, co se nepovedlo“ a jaké úkoly z toho vyplývají pro další období. Klíčem k úspěchu jsou koncepční a systémová řešení oproštěná od momentálních ad hoc nápadů.
(7)	Dopady projektů realizovaných z PO4 OP LZZ na realizující instituci, tak na její zaměstnance nelze hodnotit jednoznačně. Pracovníci, kteří jsou přímo zapojeni do realizace projektu, ho většinou hodnotí pozitivně. Druhou skupinou jsou pracovníci, kteří nejsou přímo zapojení do realizace projektu, avšak nepřímo se na něm podílí, což klade dodatečné nároky na objem jejich práce. Třetí skupinou jsou pak pracovníci úřadu v pozici „cílové skupiny“. Významným problémem, na kterém se shodli všichni účastníci FS, je personální obsazení projektů a mzdová politika. Napříč zapojenými úřady nejsou nastaveny shodné podmínky pro personální zajištění projektů a mzdové ohodnocení realizátorů. Dílčí problémy, se kterými se příjemci potýkají: • Realizační tým je financován až poté, co je projekt schválen. To znamená, že v realizačním týmu jsou lidé, kteří se na přípravě projektu nepodíleli, a tudíž není zajištěna kontinuita. • Realizační tým je financován z projektu pouze po dobu jeho realizace, nikoli po dobu udržitelnosti. Po ukončení projektu, kdy nastává implementace jeho výsledků, se realizační tým „rozprchne“. To činí příjemci značné problémy nejen při implementaci, ale

	také např. při realizaci kontrol ze strany kontrolních orgánů (velká část kontrol je realizována až po ukončení projektu). • Obtížnost získávání odborných pracovníků (expertů) do realizačního týmu je spojena s tím, že experti na danou problematiku většinou pracují na daném úřadě. Nemožnost zvýšení jejich úvazku nad 1.0 znamená, že pokud se chtějí zapojit do projektu, musejí se vzdát svého dosavadního systemizovaného místa. Pravidla pro pracovní pozice v projektu jsou však odlišná (např. zaměstnání pouze na dobu určitou po dobu realizace projektu; žádná garance, že po skončení projektu bude možné se vrátit na původní místo; dovolená 4 týdny namísto 5 týdnů; ztráta benefitů apod.). Uvedené podmínky s sebou nesou neochotu expertů vstupovat do projektů. • Finanční ohodnocení realizačního týmu se na některých úřadech podřizuje pravidlům daného personálního odboru, což s sebou nese snížení mzdového ohodnocení na úroveň běžnou v daném úřadě. Nebere se v úvahu, že pracovníci, kteří pracují pro projekt, vykonávají specifické a náročné aktivity (nejedná se o rutinu) a nelze to proto paušálně porovnat s ostatními zaměstnanci úřadu. Pokud má projekt nastaveno a schváleno řídicím orgánem vyšší finanční ohodnocení realizačního týmu, znamená to v těchto případech vrácení již schválených financí. Z tohoto důvodu se hledají „nestandardní“ řešení a postupy, jak zaplatit odborníky, zcela chybí systémový přístup napříč veřejnou správou. • Obtížné vykazování pracovních úvazků (mnohdy záměrné, avšak nezbytné zkreslování, aby se vyhovělo pravidlům programu). • Realizační dokumentace k OP LZZ je ke stažení na více místech, ovšem ne všude jsou zveřejňovány aktuální verze, což je pro příjemce velmi matoucí (komplikovaná orientace v tom, která verze dokumentů je aktuální). • Nejednoznačná pravidla týkající se zadávání veřejných zakázek, problémy s kontrolou zadávací dokumentace ze strany řídicího orgánu, resp. ZS. • Častá fluktuace projektových a finančních manažerů na straně ZS, nejednotnost jejich požadavků, rozdílný výklad pravidel realizace
(8)	Na některých úřadech existuje tzv. projektová kancelář, která má za úkol přípravu i realizaci veškerých projektů daného úřadu (jako příklad lze uvést MPSV). Účastníci FS se shodli na tom, že ze strany řídicího orgánu by mělo být podporováno zajištění chodu projektových kanceláří v jednotlivých úřadech.
(9)	Udržitelnost projektů je významně ovlivněna již zmiňovanými personálními změnami ve vedení úřadů, resp. častou změnou priorit, rozpuštěním realizačních týmů bezprostředně po skončení projektu a v případě projektů, kde je potřeba aktualizovat systémy, tak absencí finančních prostředků na tyto aktualizace.
	Doporučení vyplývající pro implementaci OP LZZ, resp. OP Zaměstnanost 2014 - 2020
(1)	Apelovat na přijetí dlouhodobých koncepcí a systémových řešení, pro která budou využívány prostředky z PO4 OP LZZ, resp. OP Z. To by mělo přispět k eliminaci změn priorit související se změnami ve vedení úřadů. Zvážit možnost realizace více kratších projektů v rámci jedné výzvy, neboť ty jsou stabilnější z pohledu rizika změny priorit vedení úřadů.
(2)	Ze strany řídicího orgánu prosazovat sjednocení a sladění podmínek na jednotlivých úřadech ve vztahu k pravidlům realizace projektů a přijetí společných systémových řešení (pravidla programu OPZ by měla být nadřízena interním směrnicím jednotlivých rezortů). To přispěje např. ke stabilizaci projektových týmů jednotlivých projektů (společná pravidla pro mzdy, výši úvazků, nákupy služeb apod.).
(3)	Dílčí doporučení týkající se pravidel implementace: • Zveřejňování harmonogramu a plánu výzev, vč. specifikace příjemců. • Stanovení závazných termínů na straně řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu

(je nemyslitelné, aby schvalování monitorovacích zpráv řídicím orgánem, resp. ZS bylo časově neomezené, není výjimkou ani schvalování 18 měsíců).

- Podpora elektronické komunikace a předávání monitorovacích zpráv a dalších dokumentů pouze v elektronické podobě, včetně zamezení duplicitního zasílání dokumentů.
- Zamezení rozdílného výkladu obsahu monitorovacích zpráv pracovníky řídicího orgánu, resp. ZS (zejména pokud dochází k časté fluktuaci projektových manažerů řídicího orgánu, resp. ZS).
- Zajištění školení projektových manažerů řídicího orgánu, resp. ZS nejen ve věci řízení operačního programu, ale je nutné posílit odborné znalosti v problematice, která je projekty PO4 OP LZZ řešena (realizátoři projektů se občas setkávají s tím, že projektoví manažeři nerozumí věcné náplni projektů, což významně ztěžuje komunikaci s příjemci).
- Úprava systému hodnocení projektových žádostí – hodnotitelé mnohdy zasáhnou do projektu způsobem, že v podstatě znemožní jeho realizaci (žadatel by měl mít možnost postupy a s tím související položky rozpočtu vysvětlit a obhájit). Pokud je žádost jednou schválena, není možné zpětně prohlásit některé části projektu za nezpůsobilé.
- Posílení souladu informačních systémů Benefit a Monit.

(4) Zvážit organizaci setkávání řídicího orgánu, resp. ZS s realizátory projektů z důvodu výměny informací a zkušeností s implementací programu a jednotlivých projektů. Vzájemná komunikace může významně přispět k zefektivnění realizačních procesů a vzájemnému obohacení všech aktérů.

Hlavní závěry FS

PO4 OP LZZ odpovídá z hlediska svého věcného obsahu potřebám úřadů veřejné správy, nebyly identifikovány aktivity, které by byly v PO4 opomenuty. Problémem při realizaci projektů z PO4 je však skutečnost, že na úřadech státní správy dochází velmi často k personálním změnám ve vedení úřadů a tím ke změně priorit. Neexistence dlouhodobé a jasné koncepce má za důsledek to, že projekty jsou realizovány, avšak po jejich skončení již jejich výsledky nejsou implementovány v praxi (končí „v šuplíku“). Významným problémem, který snižuje efektivitu projektů, je nesystémový a nejednotný přístup k pracovněprávním podmínkám realizačního týmu.

Identifikované problémy v organizaci FS

V rámci organizace fokusní skupiny se nevyskytnul závažnější problém. V některých bodech se diskuse odchýlila od původního scénáře a některé otázky tak byly dotčeny méně, než předpokládal scénář, což bylo dáno rozsahem konkrétních pozitivních i negativních zkušeností účastníků FS s realizací jejich projektů a potřebou podělit se o ně s ostatními.

Doporučení pro konání dalších FS nebo jiných evaluačních nástrojů

Z konané fokusní skupiny nevyplynulo žádné doporučení pro konání jiných fokusních skupin či jiných evaluačních nástrojů.

Použitá literatura a jiné zdroje

OP LZZ 2007 – 2013, projektová dokumentace
Texty výzev v PO 4
Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služba
Vyhodnocení plnění strategie SA v letech 2012 a 2013

TEMATICKÁ PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA

k fokusní skupině č. 29

„Dosahování cílů PO4 – kraje, obce a jejich asociace“

Zadavatel:	***MPSV ČR***
Řešitel:	***RegioPartner, s.r.o.***

Termín a místo konání

12. 6. 2014, 13:00 – 15:00
Technický a zkušební ústav stavební
Prosecká 811/76a, Praha

Personální zajištění FS

Moderátorka:	Lucie Bučinová
Zapisovatel, analytik:	Petr Bučina

Cíl fokusní skupiny

Cílem fokusní skupiny bylo zhodnotit realizaci prioritní osy 4 OP LZZ Veřejná správa a veřejné služby, resp. zhodnotit, jak realizované projekty přispěly/přispívají k vytýčeným cílům a jaký mají dopad na cílové skupiny. Účastníky fokusní skupiny byli realizátoři projektů ze sféry obcí, krajů a jejich asociací.

Seznam účastníků

Jméno	***Instituce***
Mgr. Miroslava Sobková	Svaz měst a obcí ČR
Ing. Stanislava Lemperová	KÚ, kraj Vysočina
Ing. Bronislava Kopalová	KÚ, Liberecký kraj
Ing. Miloš Dvořák	MÚ Lysá nad Labem
Ing. Aleš Kašpar	MÚ Český Brod
Jiří Toman	MÚ Černošice
Mgr. Pavla Zetková	Ministerstvo práce a sociálních věcí (zastoupení zadavatele)

Hlavní zjištění z FS

(10) Účastníci FS vnímají PO4 OP LZZ jako prioritní osu, která je svým významem klíčová pro posilování fungování jednotlivých úřadů veřejné správy a zvyšování kvality jejich zaměstnanců. Obecně lze konstatovat, že příjemci z řad samosprávy (obce, kraje) mají zkušenosti zejména s projekty, které jsou zaměřeny do těchto oblastí:

a) vzdělávání zaměstnanců úřadů

b) zavádění procesního a projektového řízení

c) příprava strategických dokumentů

(11) Vzdělávání zaměstnanců je ze strany příjemců hodnoceno jako aktivita, která významně napomáhá

	zvyšovat kvalitu úřadů prostřednictvím jejich zaměstnanců. Umožňuje příjemcům nastavit vzdělávací aktivity v takovém rozsahu, který by bez přispění ESF nebyli schopni zafinancovat. Nicméně příjemci by uvítali větší volnost při nastavování vzdělávacích aktivit, a to zejména: • Zaměstnanci by měli mít možnost vybrat si vzdělávací aktivitu, která by jim byla „šita na míru“ • Možnost modifikovat obsah vzdělávacích aktivit v průběhu realizace projektu v závislosti na aktuálních potřebách (např. aktuálně je vysoká potřeba proškolení v novém Občanském zákoníku)
(12)	Ve vztahu ke vzdělávacím aktivitám je nutné pečlivé načasování jednotlivých projektů. Pokud nastane situace, že dojde k překryvu dvou a více projektů, které v sobě mají zakomponováno vzdělávání, dochází k jistému „přehlcení“ zaměstnanců a projevuje se jejich neochota účastnit se dalších vzdělávacích aktivit. Eliminaci tohoto problému by napomohlo, kdyby ze strany řídicího orgánu/zprostředkujícího subjektu byl dán harmonogram výzev na delší časové období, což by příjemcům umožnilo plánovat si projekty v čase.
(13)	Aktivity zaměřené na zpracování strategických dokumentů mají z pohledu příjemců dlouhodobou udržitelnost, neboť příjemci podle nich pracují dlouho po jejich zpracování a schválení. Nicméně přístupy ke strategickému plánování ze strany měst a obcí jsou různé – od aktivního zapojení nejen pracovníků úřadu, ale i zastupitelů až k přístupu naprostého nezájmu politické reprezentace o strategické plánování.
(14)	Projekty obsahující aktivity zaměřené na zavádění procesního, příp. projektového řízení do úřadu jsou velmi frekventované, účastníci FS je však hodnotili jako velmi náročné. Zavádění procesního řízení je náročný proces nejen ve fázi realizace projektu, ale zejména po skončení jeho realizace, kdy by úřad měl pracovat dle nastaveného systému. To se zejména v menších úřadech neděje, neboť to klade vysoké nároky především na lidské zdroje. Dosud také nedošlo k propojení procesů na všech úrovních veřejné správy (obce, kraje, státní správa), takže budované systémy se tvoří solitérně bez okolních návazností a propojenosti. Efektivita těchto projektů proto není jednoznačná.
(15)	Bariérou pro přípravu a následnou realizaci projektů je nemožnost navýšit pracovní úvazky zaměstnanců nad 1.0 úvazku. V praxi to znamená, že aktivity realizované v souvislosti s projektem jsou aktivity „navíc“ bez finančního ohodnocení, a proto se zaměstnanci odmítají na těchto aktivitách účastnit. Již zmiňovaná zahlcenost vzdělávacími aktivitami a přílišná administrativní náročnost mnohé úřady od realizace dalších projektů odrazuje a neplánují proto ani nové projekty.
(16)	Z pohledu naplňování strategie Smart Administration (SA) se účastníci FS domnívají, že jednotlivé projekty přispívají k naplňování strategie. Nicméně postrádají zde systémový přístup, koordinaci a kooperaci celého spektra subjektů od úrovně obcí, přes kraje k centrálním úřadům. Ministerstvo vnitra, jakožto gestor Smart Administration, neplní adekvátně svou roli.
(17)	Externí bariéry v podobě změny ve vedení úřadů jsou oproti situaci ve státní správě (viz FS 28) minimální. Vedení úřadů (obcí, krajů) je poměrně stabilní, nedochází k významné fluktuaci, která by měla za následek utlumení projektů. Příjemci projektů spíše vnímají změny v řídicím orgánu, resp. zprostředkujícím subjektu a tyto změny jsou vnímány negativně.
(18)	Hlavní překážky, se kterými se příjemci setkávají v průběhu realizace projektů: • Fluktuace projektových a finančních manažerů na straně řídicího orgánu, resp. ZS (během realizace projektu i 5 projektových manažerů) • Rozdílné, mnohdy rozporuplné požadavky projektových a finančních manažerů, nejednotný přístup a rozdílné vykládání pravidel realizace projektů (potřeba neustálého přepracovávání dokumentů, což si politici v obcích vykládají jako špatnou práci svých zaměstnanců).

	• Nedostatečná odborná kvalifikace a nedostatek znalostí projektových manažerů, který je nahrazován arogancí a nevstřícným přístupem • Nedodržování termínů ze strany řídicího orgánu, resp. ZS (cit: „ze strany řídicího orgánu je to hra bez pravidel“) • Nekompetentnost pracovníků řídicího orgánu, resp. ZS realizujících kontroly na místě – zkušenosti účastníků FS jsou takové, že kontroly jsou realizovány absolventy škol bez jakýchkoliv zkušeností a znalostí prostředí a problematiky veřejné správy – účastníci FS to považují za velmi ponižující; ze strany kontroly veřejných zakázek jsou mnohdy kladeny překážky uměle a bez znalosti věci a hlubšího pochopení. • Nastavení zákona o zadávání veřejných zakázek snižuje kvalitu a efektivitu projektů – příjemci, jakožto zadavatelé, se zdráhají nastavovat kvalitativní hodnotící kritéria (z důvodu napadení výběrového řízení neúspěšnými účastníky), což se projevuje v kvalitě dodaných výstupů. Důsledkem hodnocení podle ceny je „za málo peněz málo muziky“.
(19)	Co se týče udržitelnosti projektů, tak je potřeba mít na paměti, že udržitelnost projektů zejména z oblasti informatiky je náročná, neboť jejich následný provoz a aktualizace je drahá. V menších projektech se s udržitelností nepočítá.
	Doporučení vyplývající pro implementaci OP LZZ, resp. OP Zaměstnanost 2014 - 2020
(5)	Pokračovat ve vyhlašování výzev, které byly úspěšné a modifikovat náhled na „inovativnost projektu“ – ne vždy je možné podporovat a vytvářet inovativní produkty. Velmi důležité je podporovat i již osvědčené a zaběhnuté nástroje a umožnit příjemcům přihlásit se po určité době (např. po 5 letech) do stejné výzvy znovu (za účelem aktualizace produktů). Upravit délku otevření výzev, příp. zvážit kontinuální výzvy.
(6)	Stanovit jasná a přehledná pravidla, která budou stanovovat práva a povinnosti nejen příjemce, ale také poskytovatele dotace (včetně zahrnutí závazných časových lhůt pro řídicí orgán).
(7)	Řídicího orgán by měl intenzivně a kvalifikovaně komunikovat s příjemci zejména problematiku veřejných zakázek (detailní popis v metodice, školení pro příjemce, konzultace).
(8)	Dílčí doporučení týkající se pravidel implementace: • Zveřejňování harmonogramu a plánu výzev, aby úřady mohly své projekty více plánovat v čase • Stanovení závazných termínů a pravidel na straně řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu. • Zamezení rozdílného výkladu obsahu monitorovacích zpráv pracovníky řídicího orgánu, resp. ZS (zejména pokud dochází k časté fluktuaci projektových manažerů řídicího orgánu, resp. ZS). • Posílení kvalifikace pracovníků implementační struktury (řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu), zejména těch, kteří jsou v kontaktu s příjemci. • Úprava systému hodnocení projektových žádostí – rozsah polí v Benefitu neumožňuje projekt detailně popsat, žadatelé si proto pomáhají detailním popisem v přílohách, nicméně se stává, že hodnotitelé přílohy nečtou a projekt vyřadí z důvodu nedostatečného popisu a argumentace. • Zamezit změně podmínek se zpětnou platností • Při změnách příruček toto doprovodit školením příjemců, vysvětlením změn.
(9)	Zvážit organizaci setkávání řídicího orgánu, resp. ZS s realizátory projektů z důvodu výměny informací a zkušeností s implementací programu a jednotlivých projektů. Vzájemná komunikace může významně přispět k zefektivnění realizačních procesů a vzájemnému obohacení všech aktérů.
	Hlavní závěry FS
	PO4 OP LZZ je považováno příjemci z řad územní správy a samosprávy za významný nástroj, který jim umožňuje realizovat projekty, které by jinak bez přispění ESF realizovány být nemohly. Z hlediska

věcného nastavení PO4 jsou aktivity adekvátní, v příštím období je potřeba se nadále zaměřit na nástroje, které se osvědčily a jsou úřady hodnoceny pozitivně (zejména vzdělávání, příprava strategií apod.). Významné nedostatky jsou spatřovány v nastavení nejasných pravidel a zejména v nekompetentním přístupu pracovníků implementační struktury (řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu).
Identifikované problémy v organizaci FS
V rámci organizace fokusní skupiny se nevyskytnul závažnější problém. V některých bodech se diskuse odchýlila od původního scénáře a některé otázky tak byly dotčeny méně, než předpokládal scénář, což bylo dáno rozsahem konkrétních pozitivních i negativních zkušeností účastníků FS s realizací jejich projektů a potřebou podělit se o ně s ostatními.
Doporučení pro konání dalších FS nebo jiných evaluačních nástrojů
Z konané fokusní skupiny nevyplynulo žádné doporučení pro konání jiných fokusních skupin či jiných evaluačních nástrojů.
Použitá literatura a jiné zdroje
OP LZZ 2007 – 2013, projektová dokumentace Texty výzev v PO 4 Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služba Vyhodnocení plnění strategie SA v letech 2012 a 2013