Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Průběžná evaluační zpráva

Zpracoval tým pod vedením Libora Kocha

červenec 2019 – leden 2020

Obsah

1. Úvod a manažerské shrnutí 3

2. Zadání evaluace 4

2.1 Hlavní použité metody 5

2.1.1 Desk research 5

2.1.2 Zúčastněné pozorování + doplňující rozhovory v rámci pracovní skupiny I. 7

3. Zhodnocení průběhu realizace projektu 8

3.1 Hlavní milníky pro vývoj realizace projektu 8

3.2 Zhodnocení naplnění zadání projektu 10

3.3 Zhodnocení naplnění identifikovaných rizik 13

1. Úvod a manažerské shrnutí

Dokument obsahuje průběžnou evaluaci projektu „Efektivní finanční řízení MPSV“ s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0007258. Cílem evaluační zprávy je celkové zhodnocení průběhu realizace projektu po procesní stránce.

První část se věnuje zadání evaluace a požitým metodám. Druhá pak celkovému zhodnocení průběhu realizace projektu po procesní stránce. Po procesní stránce byl projekt řízen v souladu s pravidly programu, právními předpisy ČR i zvyklostmi v rámci MPSV. Slabou stránkou z pohledu řízení směřování projektu byla změna vedení resortu a tím i změna zaměření projektu. Tato změna vedla k prodloužení realizace projektu, nedočerpání některých finančních prostředků a například i zkrácení doby na evaluaci projektu. Tato změna však neměla celkově negativní vliv na celkový dopad realizace projektu.

2. Zadání evaluace

Interní evaluace se v rámci přípravy průběžné zprávy zaměřila na vyhodnocení průběhu realizace projektu. Bylo provedeno kvalitativní šetření, které zajistil interní evaluátor.

Evaluace stejně jako evaluační design byl zvoleny v souladu s dokumentem „Metodika pro evaluaci nesoutěžních projektů OP Zaměstnanost 2014-2020“.

Hlavní cíl evaluace je ověření dopadů projektu a kvality realizace projektu.

Dílčí cíle:

- Zlepšit fungování projektu/ projektů navazujících/ projektů obdobného plnění
- Identifikovat prostor pro zlepšení v oblasti projektového řízení v podmínkách MPSV

Obrázek č. 1: Konstrukce evaluace v rámci projektu1

Evaluace se zaměřila na postupy v rámci realizace projektu.

Harmonogram realizace evaluace

Dílčí plnění, aktivita	Lhůty a termíny
Stanovení cíle evaluace a struktury evaluačních zpráv	4. 6. 2019
Zpracování návrhu Vstupní zprávy	do 26. 7. 2019
Odevzdání Vstupní evaluační zprávy	do 4. 10. 2019
Sběr dat a příprava strukturovaných rozhovorů s účastníky projektu	do 6. 11. 2019
Realizace řízených rozhovorů	do 17. 1. 2020
Účast na pracovních skupinách	do 17. 1. 2020
Analýza a vyhodnocení získaných dat	do 27. 1. 2020
Zpracování finální verze Průběžné a Závěrečné zprávy	do 31. 1. 2020

[1] Zdroj: „Metodika pro evaluaci nesoutěžních projektů OP Zaměstnanost 2014-2020“.

2.1 Hlavní použité metody

Bližší specifikace metod včetně počtu osob, které se na evaluaci podíleli, je uveden vždy v části textu, kde jsou výsledky uvedeny.

Hlavní metody a techniky použité v rámci průběžné evaluační zprávy:

- Desk research
- Zúčastněné pozorování + doplňující rozhovory v rámci pracovní skupiny I.

Snahou evaluátora bylo v maximální možné míře využít tzv. triangulaci metod (získání informací více než jedním způsobem). Prostřednictvím vhodné kombinace navržených metod došlo k ověření dat získaných formou jednotlivých dílčích šetření. Jednalo se především o srovnání dat z desk research s informacemi získanými prostřednictvím pracovních skupin.

2.1.1 Desk research

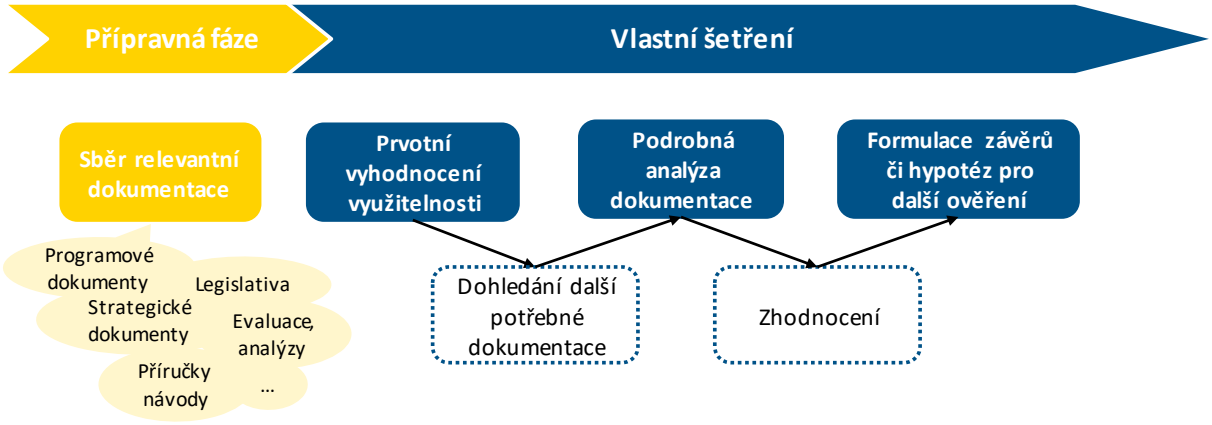
Metoda zahrnovala vyhledání, sběr, rešerši, analýzu a vyhodnocení již existujících dostupných informací a relevantních dokumentů. Cílem analýzy dokumentace bylo nastudování a zhodnocení dostupných dokumentů a informací, které umožní řádně nastavit další pokračování prací, stanovení hypotéz či prvních závěrů.

Desk research zahrnoval především rešerši a analýzu dokumentů projektu, programových a ostatních interních dokumentů, především upravujících interní procesy v podmínkách MPSV.

Konkrétně se jednalo o následující dokumenty:

- Žádost o podporu
- Žádosti o změnu
- Zprávy o realizaci
- Výstupy projektu (Analýza dobré praxe ve státní správě, KPMG, 2019)
- Rozpočty na roky 2014 – 2018
- Účetní číselníky
- Prováděcí dokumentace k OPZ
- Požadavky na reporting
- Kontrolní sestavy z EKIS

Obrázek č. 2: Základní schéma metody



Zdroje

- Hendl, J. (1999). Úvod do kvalitativního výzkumu. Praha: Karolinum.

2.1.2 Zúčastněné pozorování + doplňující rozhovory v rámci pracovní skupiny I.

Pracovní skupina I. byla zformována jako konzultační orgán a zároveň poskytovala vstupy pro potřeby zpracování průběžné i závěrečné evaluace. Pracovní skupina byla složena ze zástupců odboru řízení projektů. Pracovní skupina se za dobu realizace průběžné evaluace setkala třikrát a účastnili se čtyři pracovníci. Délka jednání pracovní skupiny byla průměrně v délce 40 minut.

Pracovní skupina byla součástí širšího procesu zapojování odborníků do směřování projektu a byla sestavena v úvodní fázi procesu.

K fungování pracovní skupiny byly jasně definovány cíle a očekávané výsledky její činnosti. Došlo předem ke stanovení kompetencí a povinností členů pracovní skupiny, včetně postupu nakládání s výsledky její práce. Pracovní skupina měla svůj neformální jednací řád. Evaluátor působil v roli facilitátora. Nastavil pravidla jednání pracovních skupin a způsoby komunikace v čase mezi jednotlivými setkáními. Činnost pracovní skupiny byla časově omezená na dobu realizace evaluace.

Základní východiska pro fungování pracovní skupiny:

- Definování cílů a očekávaných výstupů pracovní skupiny
- Oslovení vhodných kandidátů do pracovní skupiny
- Nastavení pravidel a komunikace pracovní skupiny
- Pozvání na jednání pracovní skupiny
- Organizace jednání pracovní skupiny

V rámci pracovní skupiny se řešily především následující otázky:

1) Vhodnost nastavení postupu prací v projektu
2) Stav realizace projektu
3) Charakter a potřebnost změn v projektu
4) Průběh realizace projektu
5) Dodržování projektových postupů
6) Úroveň komunikace v projektu

3. Zhodnocení průběhu realizace projektu

Dle evaluátora proběhla realizace projektu **dle pravidel Operačního programu Zaměstnanost a v souladu s interními pravidly žadatele, stejně jako s platnými právními předpisy ČR.**

V průběhu realizace projetu došlo k několika změnám projektu, které vedly především k posunu termínu realizace projektu, změně indikátorů, úsporám v rámci rozpočtu a změnám v dílčích termínech realizace. Posun termínu realizace projektu odpovídal situaci běžné v podmínkách organizací typu MPSV a souvisel se změnou vedení organizace a změnou jeho priorit. Stejně tak bylo tyto změny nutné promítnout do struktury realizačního týmu.

Z pohledu posouzení průběhu realizace projektu byly identifikovány tyto klíčové okolnosti se zvýšeným vlivem na směřování projektu:

1) **Politická změna** – změna vedení resortu a následně i organizační změny, které byly touto změnou vyvolány, způsobily nejen průtahy v realizaci projektu, ale rovněž nejistotu z pohledu budoucí realizace projektu. Na základě realizovaných rozhovorů, znalosti vývoje vlivu politického prostředí a dopadů organizačních změn na realizaci projektů můžeme říci, že se jedná o obvyklý jev, který by však měl být zvláště u systémových projektů eliminován.
2) **Personální nestabilita a nedostatek osob na trhu práce** – změny v realizačním týmu a složitost obsazení některých pozic vedla k průtahům v realizaci a občasné nestabilitě.

Evaluátor při výše uvedených tvrzeních vychází z posouzení dokumentace k projektu. Jedná se především o:

- Žádost o podporu
- Zprávy o realizaci
- Žádosti o změnu
- Interní dokumentaci MPSV
- Dokumentaci k operačnímu programu

3.1 Hlavní milníky pro vývoj realizace projektu

Zpráva o realizaci č. 1:

Sledované období od: 1. 8. 2017
Sledované období do: 31. 1. 2018

Během tohoto období byly čerpány pouze platy realizačního týmu. Došlo k opožděnému nástupu odborného garanta pro práci s CS. Nebylo zcela zřejmé, jakým způsobem bude možné systémově sladit odměňování tohoto pracovníka jak v souladu s pravidly OPZ, tak i v souladu s obvykle využívanými předpisy na MPSV. V popisovaném období byla také připravena zadávací dokumentace k veřejné zakázce Analýza dobré praxe ve státní správě, která bude náplní klíčové aktivity číslo 1. Byla zpracována rovněž Žádost o změnu č. 1. Ta obsahovala korekci termínu zahájení realizace projektu.

Zpráva o realizaci č. 2:

Sledované období od: 1. 2. 2018
Sledované období do: 31. 7. 2018

V průběhu monitorovacího období byl vybrán dodavatel zpracování Analýzy dobré praxe ve státní správě (společnost KPMG). V monitorovacím období byla odsouhlasena a následně podána podstatná změna projektu v podobě prodloužení realizace projektu bez dopadu na rozpočet o šest měsíců. V tomto období byl projekt ošetřen jako rizikový a výkonem agendy projektového manažera byl pověřen dočasně manažer pro řízení rizik z hlavní projektové kanceláře. Tím také došlo k další úspoře nepřímých nákladů.

Zpráva o realizaci č. 3:

Sledované období od: 1. 8. 2018
Sledované období do: 31. 1. 2019

Podepsána smlouva s dodavatelem zakázky "Analýza dobré praxe ve státní správě" společností KPMG Česká republika, s.r.o. a zahájena samotná realizace této KA.

V rámci realizace veřejné zakázky „Analýza dobré praxe“ došlo k realizaci úspory ve výši 770.000,- Kč (2,53 oproti 3,3 mil. Kč). Dle evaluátora se jedná o standardní situaci, kdy uchazeč o zakázku i přes zpracovaný průzkum trhu z důvodu soutěže sníží cenu a tato skutečnost vede k úsporám v rámci projektu. V rámci této etapy dochází ke změně ve struktuře realizačního týmu. Konkrétně na pozici odborného garanta pro práci s CS - rozdělení této pozice na 2 DPČ.

Zpráva o realizaci č. 4:

Sledované období od: 1. 2. 2019
Sledované období do: 31. 7. 2019

Na počátku tohoto monitorovacího období probíhalo akceptační řízení finálního výstupu zakázky Analýza dobré praxe ve státní správě. K předání finálního výstupu došlo ze strany dodavatele, společnosti KPMG Česká republika, dne 26. 2. 2019. Dne 1. 4. 2019 byl tento výstup ze strany MPSV akceptován. V měsíci květnu, konkrétně dne 14. 5. 2019, se uskutečnil seminář pro cílovou skupinu projektu, kde byla účastníkům představena zjištění z provedené analýzy a doporučení pro MPSV. Realizace klíčové aktivity č. 1 je v tomto monitorovacím období ukončena. Změnou projektu došlo k přejmenování této aktivity. Nový název této KA je Efektivní využívání ekonomického informačního systému a školení klíčových pracovníků. V měsíci květnu 2019 byla obsazena pozice Evaluátora projektu. Dále došlo k navýšení indikátoru 6 00 00 Celkový počet účastníků a 6 26 00 Účastníci, kteří získali kvalifikaci po skončení své účasti a ponížení indikátoru 8 05 00 Počet napsaných a zveřejněných analytických a strategických dokumentů vč. evaluačních.

Konkrétně se jedná o následující úpravy:

- Navýšení hodnoty indikátoru 6 00 00 Celkový počet účastníků z 5 na 10 osob.
- Navýšení hodnoty indikátoru 6 26 00 Účastníci, kteří získali kvalifikaci po skončení své účasti z 5 na 10 osob.
- Ponížení hodnoty indikátoru 8 05 00 Počet napsaných a zveřejněných analytických a strategických dokumentů (vč. evaluačních) z 3 na 2 dokumenty.
- Komplexní úprava - rozšíření klíčové aktivity č. 2 Efektivní využívání modulu controllingu ekonomického informačního systému a školení klíčových pracovníků.

3.2 Zhodnocení naplnění zadání projektu

Cílem projektu bylo zvýšení efektivnosti řízení vybraných typů veřejných výdajů, a to konkrétně provozních výdajů v rámci kapitoly MPSV – na bázi vytvoření komplexního systému řízení finančních procesů a významného zlepšení informační podpory řízení. Z pohledu popisu zadání konstatuje evaluátor, že byly splněny požadavky zadání projektu. Celkové zhodnocení naplnění zadání je zvýrazněno zelenou barvou – pokud došlo k naplnění a červenou barvou – pokud k naplnění nedošlo. Zhodnocení naplnění zadání je více popsáno v další kapitole dokumentu.

Klíčová aktivita č. 1) Analýza dobré praxe ve státní správě

Cílem klíčové aktivity bylo zmapování dobré praxe v oblasti finančního řízení na bázi aplikace systému controllingu v institucích státní správy (v rámci České republiky a také v zahraničí) provedení analýzy současného stavu finančního řízení MPSV a vytvoření návrhu systému ukazatelů a analytických reportů, které umožní zvýšit efektivnost systému finančního řízení provozních výdajů MPSV.

Dílčí aktivity:

- Analýza dobré praxe manažerského reportingu ve státní správě – Naplněno v souladu se zdáním
- Analýza současného stavu v podmínkách MPSV – praxe finančního řízení a controllingu – Naplněno v souladu se zadáním
- Doporučení pro MPSV v oblasti finančního řízení – Naplněno v souladu se zadáním

Výstupy KA 01:

- Analýza dobré praxe ve státní správě obsahující i seznam doporučení pro MPSV - Dodáno
- Seminář pro cílovou skupinu - Dodáno

Z pohledu výše uvedených parametrů byla realizována klíčová aktivita v souladu se zadáním. Zpracovatel, který byl vybrán v rámci veřejné zakázky, zpracoval komplexní dokument, který obsahuje celou řadu doporučení z pohledu nastavení systému finančního řízení v organizaci.

Cíle klíčové aktivity z pohledu evaluace:

- **Zhodnotit stávající situaci v oblasti controllingu** – definice procesů, rolí, slabých míst – splněno v plném rozsahu
- **Definovat zadání požadavků na nový systém** – stanovení zadání na implementaci nového systému – splněno (přesah na další segmenty systému)
- **Přenos příkladů dobré praxe** – zhodnotit jinde existující a funkční systémy - splněno

Klíčová aktivita č. 2) Efektivní využívání ekonomického informačního systému a školení klíčových pracovníků

Náplní klíčové aktivity bylo nastavení vzájemně provázaných modulů ekonomického informačního sytému (EKIS) dle doporučení vyplývajících z realizace klíčové aktivity KA 01, a zajištění komplexních školících a konzultantských služeb. Výsledkem bylo odborné nastavení jednotlivých modulů optimálně vzhledem k aplikovaným doporučením, proškolení přímých uživatelů tohoto modulu, a dále proškolení klíčových pracovníků využívajících EKIS. Výstupy a cíle jsou dále posouzeny s ohledem na naplnění zadání a barevně je odlišeno, do jaké míry došlo k naplnění - vůbec (červená), částečně (oranžová), nebo zcela (zelená).

Výstupy KA 02:

- Vzájemně provázané moduly systému EKIS – splněno v následujících oblastech:
  - Vývoj pro odvozování a validaci povolených kombinací účtu hlavní knihy k rozpočtové skladbě
  - Vývoj zákaznických reportů nákladů a splatností – predikce čerpání rozpočtu/blokace finančních prostředků
  - Vývoj nového zákaznického reportu s hodnotami skutečnosti a rozpočtu v rámci více let – stav čerpání rozpočtu
  - Report mzdových dat dle osobního čísla
- Školení pro cílovou skupinu – splněno

Klíčová aktivita č. 4) Řízení a administrace projektu

Tato klíčová aktivita zastřešuje celkové administrativní vedení projektu, včetně organizačního zajištění a odborné koordinace všech klíčových aktivit, a to prostřednictvím realizačního týmu za věcnou část, tak rovněž realizačního týmu za projektové řízení. V rámci této KA jsou prováděny administrativní činnosti týkající se zajištění realizace projektu - komunikace s poskytovatelem dotace; kontrola čerpání rozpočtu projektu; příprava zpráv o realizaci projektu a žádostí o platbu; administrace podstatných a nepodstatných změn v průběhu realizace projektu; informování vedení MPSV o průběhu realizace projektu; příprava zadávací dokumentace k VŘ; realizace VŘ; komunikace s jednotlivými dodavateli služeb; kontrola výstupů práce dodavatelů, organizační zajištění vč. veškeré personální agendy spojené s realizačním týmem projektu, zajištění nákupu materiálního vybavení jednotlivých pracovníků projektu; odbornou koordinaci a řízení všech klíčových aktivit; řízení rizik; řízení a zajištění povinné publicity projektu; archivace projektové dokumentace aj. Administrace projektu je prováděna v souladu s

Obecnými a Specifickými pravidly OPZ, interními pravidly MPSV a dalšími metodickými dokumenty. Výstupy a cíle jsou dále posouzeny s ohledem na naplnění zadání a barevně je odlišeno, do jaké míry došlo k naplnění - vůbec (červená), částečně (oranžová), nebo zcela (zelená).

Výstupy KA 04:

- Zprávy o realizaci projektu a Žádosti o platbu předkládané v pravidelných intervalech na řídicí orgán OPZ na základě uzavřeného právního aktu projektu – plněno v termínech.
- Zápisy z porad – průběžně plněno. Z každé porady a jednání byl zápis zpracován.

Cíle klíčové aktivity z pohledu evaluace:

- **Bezproblémová realizace projektu** – předcházení projektovým selháním – celkově projekt splnil stanovené cíle. Nelze však v plném rozsahu hovořit o bezproblémové realizaci, což však není vlivem špatně nastavených procesů v projektu, ale dopadem externích vlivů.
- **Eliminace rizik v projektu** – schopnost a reálné uplatnění systému řízení rizik – systém řízení rizik byl nastaven velmi dobře a projektový tým reagoval dle evaluátora vhodně a včas na vzniklá rizika.
- **Dodržování podmínek programu** – eliminace pochybení z pohledu závazné dokumentace projektu a zamezení korekcím – po celou dobu docházelo dle evaluátora k dodržování podmínek stanovených programem, stejně jako k dodržování dalších podmínek stanovených pro realizaci projektu.
- **Dodržování procesů** – zhodnocení dodržování jak interních postupů, tak postupů definovaných poskytovatelem dotace – dle evaluátora docházelo po celou dobu realizace projektu k dodržování podmínek projektu.

Celkově lze konstatovat, že v rámci realizace klíčové aktivity byly naplněny stanovené cíle a postupy. Ve vztahu k pokračování projektu nejsou navržena doporučení. Nízká míra rozpracovanosti vstupních analýz se ukázala dle evaluátora jako výhoda. Díky tomu došlo k možnosti flexibilního řízení změn projektu.

3.3 Zhodnocení naplnění identifikovaných rizik

Po celou dobu realizace zakázky byla řízena a vyhodnocována rizika.

Riziko	Zhodnocení rizika
Nedodržení termínu realizace projektu	Riziko nastalo a bylo řešeno změnou přístupu k řízení a realizaci projektu.
Nereálnost nastavení harmonogramu projektu	Harmonogram byl nastaven reálně a prodlevy z důvodu změny politické situace byly řešeny. Celkový harmonogram byl dodržen.
Nejasné vymezení kompetencí v rámci projektového týmu	Díky vhodně nastaveným pravidlům v podmínkách MPSV nedocházelo ke komplikacím a kompetence byly nastaveny vhodným způsobem.
Nevhodně nastavené řízení procesů v rámci projektu	Riziko nenastalo.
Nedostatečná spolupráce zapojených osob – přímé rozhovory (nezájem cílové skupiny)	Riziko nenastalo – vysoká míra zapojení.