



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

# MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ

*k zakázce*

**„Analýza optimalizace procesů OP VK“**

**Nexia AP a.s.**

člen Nexia International

LISTOPAD 2011



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

## AUTORSKÝ TÝM

- Ing. Rudolf Černý
- PhDr. Mgr. Ivo Říha
- Mgr. Miroslav Špaňhel
- Mgr. Ondřej Lukeš
- Mgr. Miroslav Pavlík
- Bc. Jiří Stuchl
- Vítězslav Vlasák

### Kontakt na zpracovatele:

#### **Nexia AP a.s.**

Žerotínova 1124/35, 130 00 Praha 3

telefon: +420 221 584 301

telefon: +420 221 584 302

fax: +420 221 584 319

e-mail: [nexiaprague@nexiaprague.cz](mailto:nexiaprague@nexiaprague.cz)

web: [www.nexiaprague.cz](http://www.nexiaprague.cz)



## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

### Obsah

1	PŘEDMĚT A CÍLE HODNOCENÍ .....	4
2	POSTUP HODNOCENÍ.....	5
2.2	METODY ANALYTICKÉ ČINNOSTI .....	7
3	HODNOCENÍ.....	10
3.1	CÍL 1 : PROCESNÍ AUDIT OP VK .....	10
3.2	CÍL 2: SROVNÁVACÍ ANALÝZA 1 – POROVNÁNÍ PRAVIDEL A PROCESŮ PROBÍHAJÍCÍCH V RÁMCI OP VK S PRAVIDLY A PROCESY, KTERÉ STANOVUJE PLATNÁ LEGISLATIVA A METODIKY MMR A MF;.....	19
3.3	CÍL 3: SROVNÁVACÍ ANALÝZA 2 – POROVNÁNÍ PRAVIDEL A PROCESŮ V RÁMCI OP VK S PRAVIDLY A PROCESY V OBDOBŇÍCH OP (OP LZZ A OPPA) S CÍLEM ZJISTIT, ZDA OSTATNÍ OBDOBŇÉ OP IMPLEMENTUJÍ PLATNOU LEGISLATIVU A METODICKÉ DOKUMENTY LÉPE NEŽLI OP VK;.....	23
3.4	CÍL 4: NÁVRH OPTIMALIZACE PRAVIDEL A PROCESŮ V OP VK.....	25
3.5	CÍL 5: METODIKA KONTROLY MZ – VYTVOŘENÍ METODIKY (VČETNĚ PŘÍSLUŠNÝCH CHECKLISTŮ), NA JEJICHŽ ZÁKLADĚ BUDOU PM PROVÁDĚT KONTROLU MZ S CÍLEM MINIMALIZOVAT ADMINISTRATIVNÍ NÁROČNOST KONTROLY PŘI ZACHOVÁNÍ/ZVÝŠENÍ SOUČASNÉ KVALITY KONTROLY. ....	27
4	ZÁVĚR .....	30

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

### 1 PŘEDMĚT A CÍLE HODNOCENÍ

Cílem a účelem této analýzy bylo zhodnocení podmínek implementace OP VK se zaměřením na snížení jeho administrativní náročnosti; dále na eliminaci případů, kdy ŘO a ZS nedodržují termíny stanovené pravidly OP VK; zjednodušení realizace projektů a snížení administrativní zátěže příjemců; zrychlení certifikace prostředků OP VK a zlepšení komunikace ŘO a ZS s příjemci a EK.

V rámci zadávací dokumentace pak zadavatel sledoval těchto 5 konkrétních cílů/oblastí zakázky:

**Cíl 1:** Sběr dat – provedení procesního auditu OP VK – popis procesů implementace OP VK a identifikace atributů procesu;

**Cíl 2:** Srovnávací analýza 1 – porovnání pravidel a procesů probíhajících v rámci OP VK s pravidly a procesy, které stanovuje platná legislativa a metodiky MMR a MF;

**Cíl 3:** Srovnávací analýza 2 – porovnání pravidel a procesů v rámci OP VK s pravidly a procesy v obdobných OP (OP LZZ a OPPA) s cílem zjistit, zda ostatní obdobné OP implementují platnou legislativu a metodické dokumenty lépe nežli OP VK;

**Cíl 4:** Návrh systému opatření, která usnadní a zkvalitní implementaci OP VK – návrh zrušení/změny/doplnění procesů a pravidel v rámci OP VK s cílem optimalizovat administraci OP s ohledem na možnosti MŠMT;

**Cíl 5:** Metodika kontroly MZ – vytvoření metodiky (včetně příslušných checklistů), na jejichž základě budou PM provádět kontrolu MZ s cílem minimalizovat administrativní náročnost kontroly při zachování/zvýšení současné kvality kontroly.

Předmětem činnosti zhotovitele tak s ohledem na výše uvedené bylo zpracování procesního modelu implementace a administrace OP VK, dále srovnávací analýzy podmínek implementace OP VK a obdobných OP (OP PA a OP LZZ); komunikační matice implementační struktury OP VK a zpracování metodiky kontroly monitorovacích zpráv.

## 2 POSTUP HODNOCENÍ

Dle potřeb a požadavků zadavatele byly identifikovány následující **hlavní pilíře hodnocení**:

- ověření průběhu procesní implementace OP VK na straně ŘO a příjemců,
- ověření souladu pravidel a procesů probíhajících v rámci OP VK s pravidly a procesy, které stanovuje platná legislativa a metodiky MMR a MF,
- ověření, zda ostatní obdobné OP (OP PA a OP LZZ) implementují platnou legislativu a metodické dokumenty lépe nežli OP VK,
- ověření současné metodiky kontroly monitorovacích zpráv

### 2.1 STANOVENÍ EVALUAČNÍCH OTÁZEK

*V rámci hodnocení v souladu s Cíli 1 – 5 byly stanoveny následující základní evaluační otázky:*

**Cíl 1:** Sběr dat – popis a analýza pravidel a souvisejících procesů v OP VK;

1. Jaké procesy realizuje ŘO při administraci projektů OP VK a to od vyhlášení výzvy k předkládání projektových žádostí až po ukončení a finanční vypořádání jednotlivých projektů?;
2. Jaké procesy, které nemají přímou vazbu na administraci projektů ŘO provádí (např. zpracování výročních zpráv)?;
3. Jaké procesy realizují příjemci v souvislosti s přípravou projektové žádosti s ohledem na požadavky poskytovatele?;
4. Jaké procesy realizují příjemci v průběhu realizace projektů, tedy v době od podání projektové žádosti až po ukončení a finanční vypořádání projektu?;

U všech procesů, které zhotovitel identifikoval, je zřejmé:

1. Z jakého právního předpisu, metodiky, nebo jiné pro ŘO OP VK závazné normy nutnost provedení předmětného procesu vyplývá?;
2. Jaký význam má každý konkrétní proces v administraci OP (tzn. jaké výhody/nevýhody provedení daného procesu poskytovateli, nebo příjemci přináší)?;
3. Jaká je administrativní náročnost provedení procesu v hodinách?;
4. Jaká pozice v personální struktuře ŘO OP VK/ ZS je za provedení procesu zodpovědná (dodavatel nebude přiřazovat pozice k procesům, které probíhají pouze u příjemců)?;

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

5. Kteří zaměstnanci ŘO OP VK/ZS musí být informováni o tom, že proces proběhl.

Zhotovitel dále identifikoval a analyzoval změny provedené od 1. 1. 2009, a to zejména:

- 1) Změny textu OP a prováděcího dokumentu;
- 2) Změny příručky pro příjemce a příručky pro žadatele o finanční podporu z OP VK.

Zhotovitel dále ověřil, zda vnímají příjemci finanční podpory z OP VK současné nastavení pravidel a dosud provedené změny OP VK jako pozitivní, a to zejména s ohledem na:

1. Četnost prováděných změn pravidel OP VK;
2. Současné nastavení pravidel OP VK a případné návrhy na jejich změnu;
3. Dosud provedené změny pravidel OP VK.

**Cíl 2:** Srovnávací analýza 1 – porovnání pravidel a procesů probíhajících v rámci OP VK s pravidly a procesy, které stanovuje platná legislativa a metodiky MMR a MF;

Dodavatel porovnal pravidla a procesy, které reálně probíhají při implementaci OP VK s požadavky platné legislativy a metodik MMR a MF; identifikoval, které procesy prováděné v rámci OP VK jsou z hlediska požadavků platné legislativy a metodik nadbytečné, přičemž zejména bylo zhodnoceno:

1. Jaký je význam nadbytečných procesů v OP VK (tj. přinášejí – li nějaké výhody pro příjemce, nebo ŘO/ZS)?;
2. Jaká je časová a finanční náročnost provádění nadbytečných procesů?;
3. Z čeho vyplývá potřeba provádění nadbytečných procesů (na cíl popud byly zavedeny apod.)?;
4. Jaký dopad na implementaci OP VK bude mít zrušení každého nadbytečného procesu?

V případě identifikace pravidel nebo procesů, které požaduje platná legislativa nebo metodiky MMR a MF a které nejsou v OP VK uplatňovány, bylo zhodnoceno:

1. Jaká je časová a finanční náročnost zavedení příslušných pravidel a procesů do OP VK?;
2. Jaký bude dopad zavedení nových pravidel a procesů na příjemce a ŘO/ZS?;
3. Jaké sankce hrozí ŘO/ZS v případě, že pravidla nebo procesy nebudou zavedeny?.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Cíl 3:** Srovnávací analýza 2 – porovnání pravidel a procesů v rámci OP VK s pravidly a procesy v obdobných OP (OP LZZ a OPPA) s cílem zjistit, zda ostatní obdobné OP implementují platnou legislativu a metodické dokumenty lépe nežli OP VK;

- 1) Je implementace pravidel MF a MMR v obdobných OP (OP PA a OP LZZ) nastavena optimálnějším způsobem?

**Cíl 4:** Návrh systému opatření, která usnadní a zkvalitní implementaci OP VK – návrh zrušení/změny/doplnění procesů a pravidel v rámci OP VK s cílem optimalizovat administraci OP s ohledem na možnosti MŠMT;

**Cíl 5:** Metodika kontroly MZ – vytvoření metodiky (včetně příslušných checklistů), na jejichž základě budou PM provádět kontrolu MZ s cílem minimalizovat administrativní náročnost kontroly při zachování/zvýšení současné kvality kontroly.

1. Jaký je nejnižší možný rozsah kontroly MZ aniž by došlo k porušení platné legislativy a metodik MMR a MF;
2. Jaké informace obsažené v MZ je vhodné kontrolovat a posuzovat nad rámec nejnižšího možného rozsahu kontroly, přičemž uvede, jaké benefity zvýšená úroveň kontroly přinese ŘO/ZS a jaké příjemci;
3. Identifikuje nejproblematictější body MZ, tj. části, ve kterých dochází k největšímu počtu chyb ze strany příjemců;
4. Navrhne metodiku kontroly MZ včetně příslušných checklistů. Metodika bude obsahovat jednotlivé kroky, které musí provést projektový/finanční manažer ŘO/ZS v průběhu kontroly MZ a poskytne přehledný návod k celé kontrole.

## 2.2 METODY ANALYTICKÉ ČINNOSTI

Zhotovitelem byly pro účely analýzy zvoleny následující metody zjišťování a sběru dat:

- studium relevantních dokumentů (např. Řídící dokumentace OP VK) a jejich porovnání s primárními dokumenty, ze kterých tyto dokumenty vycházejí (metodiky MF a MMR, legislativa),
- vyhotovení detailních přehledů jednotlivých procesů implementace projektů OP VK,

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

- detailní přehledy dalších souvisejících vykonávaných činností jednotlivými pracovníky implementační struktury,
- interní dotazníkové šetření (O41 a O 46),
- externí dotazníkové šetření,
- individuální / skupinové rozhovory se zástupci zadavatele, příjemců a dalších oslovených subjektů (Magistrát hl.m. Prahy, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR).

### A) Procesní audit OP VK byl na základě dohody mezi zástupci zadavatele a zhotovitele proveden pro následující typy projektů:

- Individuální projekty národní,
- Individuální projekty ostatní,
- Individuální projekty ostatní aplikující Unit Costs (jednotkové náklady),
- Globální granty.

### B) Srovnání pravidel a procesů OP VK s požadavky legislativy a metodik MF a MMR se sestávalo z následujících metodických postupů:

- 1) Seznámení se s procesy a pravidly OP VK
- 2) Seznámení se s příslušnou legislativou a metodikami MMR a MF
- 3) Sběr dat a informací – identifikování veškerých pravidel a procesů dle jednotlivých relevantních dokumentů
- 4) Komparace jednotlivých pravidel a procesů
  - ⇒ A) Identifikace nadbytečných procesů a pravidel probíhajících při implementaci OP VK
  - ⇒ B) Identifikace procesů a pravidel uvedených v platné legislativě nebo relevantních aktuálních dokumentech MMR a MF, které nejsou v OP VK uplatňovány
- 5) Řešení dílčích otázek – analýza nadbytečných a chybějících procesů a pravidel
- 6) Výsledky šetření – Výstupem této části analýzy je kompletní přehled zjištěných informací v přehledných tabulkách.
- 7) Optimalizace a opatření – Na základě srovnání pravidel a procesů OP VK s požadavky legislativy a metodik MMR a MF došlo k návrhu optimalizace těchto pravidel a procesů probíhajících při implementaci OP VK. Současně došlo nad rámec požadovaného plnění k návrhu opatření, které povedou k aktualizaci dotčené dokumentace.

Blíže viz Vstupní zpráva kap. 4.



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**C) Srovnání podmínek implementace OP VK a obdobných operačních programů OP LZZ a OP PA se**

sestávalo z následujících metodických postupů:

- 1) Sběr dat a informací o procesech a pravidlech OP VK
- 2) Identifikace problémových témat OP VK
- 3) Sběr dat a informací o procesech a pravidlech OP PA
- 4) Sběr dat a informací o procesech a pravidlech OP LZZ
- 5) Agregovaný výstup ve formě komparace vybraných identifikovaných problémových témat OP VK s nastavením OP PA a OP LZZ. Zhotovitel tedy po dohodě se zadavatelem pro tyto účely neprováděl procesní audit OP LZZ a OP PA.

**D) Návrh optimalizace procesů a pravidel OP VK**

- 1) Sběr dat a informací o procesech a pravidlech OP VK
- 2) Identifikace problémových témat OP VK
- 3) Syntéza dílčích výsledků a výstupů Analýzy optimalizace procesů OP VK

**E) Zpracování metodiky kontroly monitorovacích zpráv**

- 1) Sběr a analýza dat – minimální rozsah kontroly MZ dle pravidel MF a MMR
- 2) Analýza současného nastavení checklistů kontroly MZ
- 3) Identifikace nejproblematičtějších bodů kontroly MZ
- 4) Optimalizace nastavení checklistů

### 3 HODNOCENÍ

#### 3.1 CÍL 1 : PROCESNÍ AUDIT OP VK

V rámci provedení procesního auditu byly zadavatelem stanoveny požadavky na obsah procesního modelu. Procesní model měl identifikovat tyto skutečnosti:

- a) *Jaké procesy realizuje ŘO při administraci projektů OP VK a to od vyhlášení výzvy k předkládání projektových žádostí až po ukončení a finanční vypořádání jednotlivých projektů;*
- b) *Jaké procesy, které nemají přímou vazbu na administraci projektů ŘO provádí (např. zpracování výročních zpráv);*
- c) *Jaké procesy realizují příjemci v souvislosti s přípravou projektové žádosti s ohledem na požadavky poskytovatele;*
- d) *Jaké procesy realizují příjemci v průběhu realizace projektů, tedy v době od podání projektové žádosti až po ukončení a finanční vypořádání projektu;*

**Ad a, c, d)** Procesy implementace OP VK identifikované na základě požadavků uvedených v bodech a), c) a d) tvoří jeden přirozený funkční celek. Proto bylo z důvodu větší přehlednosti požadovaného výstupu, a s tím související užitné hodnoty pro zadavatele, přistoupeno k uvedení všech zjištěných informací do jednoho komplexního procesního modelu.

Procesní model je koncipován přehledně dle chronologického průběhu administrace jednotlivých typů projektů, a to od vyhlášení výzvy k předkládání projektů až po samotné ukončení realizace a finanční vypořádání projektu. V rámci OP VK bylo identifikováno 6 typů projektů/grantů:

- a. Individuální projekty národní (IPn),
- b. Individuální projekty ostatní (IPo),
- c. Individuální projekty ostatní aplikující Unit Costs (UC),
- d. Globální granty (GG),
- e. Grantové projekty (GP),
- f. Projekty technické pomoci (TP).

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Dle požadavků zadavatele však byl proveden procesní audit pouze u projektů/grantů uvedených v bodech a.-d. Na základě tohoto zjištění byly následně sestaveny 4 procesní modely. Každý procesní model obsahuje přibližně 70-130 dílčích procesů v závislosti na složitosti administrace projektů.

Nejvíce procesů (3. úroveň dekompozice) bylo identifikováno v IPn (130 dílčích procesů) a IPo (114 dílčích procesů). Důvodem je především nastavení více úrovní hodnocení a výběru projektů. U IPn je oproti IPo počet procesů navýšen činnostmi umožňujícími provedení oprav žádosti o finanční podporu i po uskutečnění věcného hodnocení. Dále jsou v IPn zapracovány činnosti, které na rozdíl od IPo žadatel provádí před samotným předložením projektové žádosti, současně však také při samotné realizaci projektu (např. Odborná diskuze k projektovému záměru, Pravidelné zasedání Ex.sk. OP VK apod.). V rámci implementace GG a UC bylo identifikováno procesů méně (GG – 68 dílčích procesů, UC – 74 dílčích procesů). U tohoto typu projektu je to způsobeno především zjednodušenou administrací projektu.

**Ad b)** Pro identifikované procesy, které provádí ŘO, které však nemají přímou návaznost na administraci projektů, byl sestaven samostatný procesní model. Do tohoto procesního modelu byly taktéž přidány činnosti, které podporují samotnou implementaci OP VK (tzv. podpůrné) a dále také činnosti vztahující se ke všem typům projektů, tzv. průřezové procesy, mezi něž lze zařadit např. komunikaci, provádění kontrol apod. Souhrnně byly tyto činnosti označeny jako „nepřímé procesy“ a celkem jich bylo v rámci analýzy identifikováno 69.

Veškeré procesy identifikované v bodech a-d) jsou blíže uvedeny a popsány v Základní podkladové matici (ZPM) a v Procesním modelu OP VK.

V procesním modelu je dále u všech procesů identifikováno a popsáno následující:

- e) Z jakého právního předpisu, metodiky, nebo jiné pro ŘO OP VK závazné normy nutnost provedení předmětného procesu vyplývá;**
- f) Jaký význam má každý konkrétní proces v administraci OP (tzn. jaké výhody/nevýhody provedení daného procesu poskytovateli, nebo příjemci přináší);**
- g) Jaká je administrativní náročnost provedení procesu v hodinách;**
- h) Jaká pozice v personální struktuře ŘO OP VK/ ZS je za provedení procesu zodpovědná (dodavatel nebude přiřazovat pozice k procesům, které probíhají pouze u příjemců);**
- i) Kteří zaměstnanci ŘO OP VK/ZS musí být informováni o tom, že proces proběhl.**

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Ad e)** Právní předpisy a metodiky MMR a MF se (až na výjimečné případy) k dílčím procesům nevyjadřují, ale stanovují pravidla a cíle. Procesy následně zajišťují postup k dosažení cíle a aplikaci pravidla. Není tedy dostatečně uchopitelné a proveditelné, přiřadit ke každému dílčímu procesu informace o tom, z jaké legislativy/metodiky vychází. I přes to byly v rámci studia a komparace pravidel OP VK s nadřazenou metodikou a legislativou MMR a MF k jednotlivým dílčím procesům přiřazovány nadřazené dokumenty, které buď popisují/určují/upravují/navrhují celé procesy, nebo se vyjadřují k jednotlivým částem procesu (pravidla).

Procesy, které nevycházely z žádné nadřazené metodiky/legislativy, se týkají spíše podpůrných činností, jako je komunikace, řešení technických problémů s IS, práce s IS, které usnadňují administraci (např. HoMo) atd. Jedná se tedy převážně o procesy, které nejsou vyžadovány nadřazenou dokumentací, ale mají podpůrný charakter pro dosažení kýženého výsledku.

Jelikož byla do procesního modelu zařazena řídicí dokumentace OP VK (Operační manuál, příručky atd.) a další dokumentace by vedla k nepřehlednosti a přílišnému zatížení procesního modelu, byla metodika/legislativa zařazena do Základní podkladové matice (ZPM). Zde jsou uvedeny veškeré informace týkající se procesu. Důvodem zařazení legislativy/metodiky do ZPM jsou také stálé změny legislativy a metodiky a s tím spojené snadnější změny těchto atributů v ZPM.

**Ad f)** V rámci provedení procesního auditu byly u každého procesu identifikovány výhody, případně nevýhody, které jsou spjaté s jeho provedením. Výhody/nevýhody byly identifikovány převážně na základě interních dotazníků, individuálních konzultací, studia dokumentů OP VK a samotným pozorováním procesu implementace OP VK. Výhody a nevýhody jsou uvedeny v ZPM a Procesním modelu OP VK.

**Ad g)** Určování administrativní náročnosti jednotlivých procesů bylo po dohodě se zadavatelem zjišťováno pouze orientačně, a to s ohledem na skutečnost, že časový rámec realizace zakázky nedovoloval zvolení takové metodiky určení časové náročnosti, která by dostatečně abstrahovala od subjektivity tohoto hodnocení.<sup>1</sup> Cílem bylo zjistit časovou náročnost každého procesu vztahující se k jednomu projektu/pracovníkovi. Tato informace byla zjišťována především z interních dotazníků a individuálních konzultací s pracovníky OP VK.

---

<sup>1</sup> Jediným objektivizujícím nástrojem může přirozeně být vytvoření časových snímků, které mohou být jednou z analytických metod např. při personálním auditu. I tento indikátor „objektivity“ však bývá v metodikách zpochybňován.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Pracovníci implementační struktury tak uváděli časovou náročnost pouze u těch procesů, kde byla možnost ji příslušnými pracovníky odhadnout/identifikovat. Výše zmiňovaná subjektivita totiž není dána pouze rozdílnými výkony pracovníků implementační struktury, ale také značnou rozdílností administrovaných projektů (finanční náročnost, počet a náročnost aktivit, atd.).

Vzhledem k vysoké subjektivitě poskytnutých dat jsou získané atributy týkající se časové náročnosti prováděných procesů/ pracovních úkonů uvedeny pouze v ZPM.

**Ad h-i)** Personální odpovědnost za realizaci procesu byla identifikována jednak na základě informací zjištěných z řídicích dokumentů OP VK, jednak na základě interních dotazníků a individuálních konzultací s pracovníky implementační struktury OP VK. Obdobným způsobem bylo postupováno u zjištění, kdo má být informován o realizaci daného procesu. Výsledky bodu h) a i) jsou uvedeny v ZPM i v procesním modelu OP VK.

V rámci procesního auditu bylo zjištěno několik nedostatků týkajících se kvalitního a efektivního řízení OP VK:

- **Určení personální zodpovědnosti** - Určení pracovní náplně a identifikace garanta procesu – velmi častý problém při identifikaci pracovníků zodpovědných za daný proces. **Rozdílnost informací** - Časté identifikace rozdílných pohledů na procesy napříč odděleními (rozdílný čas, vstupy, výstupy apod.) je pak problémem způsobeným zvláště vysokou fluktuací pracovních sil v nedávném období a změnou organizační struktury.
- **Pravidla stanovená v dokumentech vs. zavedená praxe** - V některých případech skutečná realizace procesu neodpovídá postupům uvedeným v dokumentaci OP VK.
- **Informační systémy** - Do řízení operačního programu vstupuje příliš mnoho IS (např. MS OFFICE, MONIT7+, složky projektů, CDH, HoMo, interní databáze atd.

Další problémy komplikující kvalitní zpracování procesního modelu:

- **Problém návaznosti procesního modelu na organizační řád (neaktuálnost organizačního řádu)** – Organizační řád poskytnutý MŠMT (publikovaný na webových stránkách MŠMT) platný k 1. 3. 2011 neodpovídal zjištěné skutečnosti. V uvedeném dokumentu neodpovídala původní struktura O 46 aktuálnímu stavu, ve kterém probíhalo šetření ze strany zpracovatele.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Z uvedených důvodů bylo značně obtížné nastavit jasnou pracovní náplň a odpovědnost jednotlivých oddělení. S tím souvisí také nejasnosti v nastavení procesů, kdy některá oddělení od změny organizační struktury administračně nepokročila do fáze realizace některých dílčích procesů a otázka jejich role v rámci realizace daného procesu tak zůstává nejasná.

### ➤ **Dublování a neaktuálnost dokumentů OP VK, problematické hledání informací**

Hledání potřebných informací v dokumentech OP VK je relativně složité - časté odkazování na jiné dokumenty, některé informace jsou nekompletní. Informace nejsou seskupeny dle procesů/fází implementace, ale roztrženy do několika dokumentů.<sup>2</sup>

Obecně k dokumentaci OP VK – cluster řídicích dokumentů je rozsáhlý, jednotlivé dokumenty jsou velmi obsáhlé. Vzhledem ke zvolené formě dokumentace ŘO OP VK je také velmi obtížné udržet vzájemné vazby mezi dokumenty a uhlídat přesahy na ostatní procesy. Logicky tak musí docházet k redundanci informací a určitým výše popsaným nepřesnostem.

### ➤ **Metodické dopisy** – Dle interního šetření není mnoha pracovníkům implementační struktury jasné, zda Metodické dopisy mají doporučující charakter, nebo jsou závaznými stanovisky.

### ➤ **Identifikování legislativy/metodiky, z níž dílčí procesy vycházejí** – legislativa a metodika se (až na výjimečné případy) nevyjadřuje k dílčím procesům, ale stanovuje pravidla a cíle. Procesy následně zajišťují postup k zajištění cíle a aplikaci pravidla. Není tedy dostatečně uchopitelné a proveditelné ke každému dílčímu procesu přiřadit informace o tom, z jaké legislativy/metodiky vychází.

Proto bylo navrženo a provedeno takové řešení, které přiřazuje legislativy/metodiky ke skupině dílčích procesů.

### ➤ **Omezená časová kapacita respondentů** – vlivem nedostatečných časových kapacit ze strany respondentů spojených se značnou pracovní vytížeností docházelo k vyplňování neúplných či mnohdy určitým způsobem zjednodušených informací ve vyplňování dotazníků, k vynechání některých procesů. Problémy spjaté s implementací OP VK byly tak často identifikovány až při následných individuálních konzultacích.

<sup>2</sup> Tuto skutečnost významně reflektují v externím dotazníkovém šetření v komparaci např. s praxí v OPPA a OPLZZ žadatelé a příjemci předkládající projekty do OP VK.

**V rámci sběru dat a informací zhotovitel dále dle požadavku zadavatele identifikoval a analyzoval změny provedené od 1. 1. 2009, a to zejména:**

- a) Změny textu OP a prováděcího dokumentu;**
- b) Změny příručky pro příjemce a příručky pro žadatele o finanční podporu z OP VK.**

**Ad a, b)** Změny textu dokumentů OP VK prováděné ŘO OP VK se ve sledovaném období vyznačovaly jak opravou formálních nedostatků předchozích verzí dotčených dokumentů, tak zejména věcnými modifikacemi. Ty vycházely z aktualizací nadřazených dokumentů a dále s věcnými změnami souvisejícími s odstraněním nadbytečných pravidel zatěžujících administraci projektů. Dále se provedené změny zaměřovaly na upřesnění pravidel a odstranění dublujících se informací, u kterých byl potenciál v případě změn jednoho z dokumentů protichůdný výklad.

Rámcově zhodnoceno, lze tvrdit, že změny dotčených dokumentů směřovaly zejména k následujícím cílům:

- a) reflektovat obsah příručky vzhledem závazným pravidlům a nařízením evropské komise a nařízením vlády ČR (např. v případě VŘ, publicity),
- b) formulačně precizovat jednotlivá pravidla OP VK, tak aby nedocházelo k desinterpretacím jednotlivých pravidel příjemci a docházelo tak k prevenci chyb při realizaci projektů,
- c) doplnit pravidla a závazné postupy pro případy, které vyvstaly ad hoc,
- d) učinit příručku více srozumitelnou pro příjemce podpory strukturou i obsahem jednotlivých kapitol.

V tomto kontextu lze vyhodnotit většinu změn dotčených dokumentů jako pozitivní, tj. že relevantním způsobem přispěly k usnadnění implementace OP VK – zrušení některých nadbytečných pravidel, upřesnění výkladu pravidel apod. Pro zamezení rozdílného výkladu informací pomohlo zejména zrušení dublujících se informací v rozdílných dokumentech a zavedení systému odkazů v textu. V rámci celého sledovaného období se na změnách dokumentů projevuje jasná snaha optimalizovat administrativu na straně příjemců např. zavedením elektronických monitorovacích zpráv nebo zrušením povinnosti vyplňovat pracovní výkazy pro pracovníky, kteří se podílí na realizaci projektu celým svým úvazkem. Na straně druhé se pak projevuje zjevná „zahlcenost“ implementačních orgánů projektovými žádostmi a monitorovacími zprávami. Druhý dominantní

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

okruh změn dokumentu nese akcent potřeby optimalizace administrativy spojené s realizací projektů na straně poskytovatele dotace. Rovněž požadavky zvyšující administrativní nároky ve smyslu dokladování projektových výdajů logicky vyplynuly z kontrol projektů a postupného narůstání počtu případů řešení nesrovnalostí či porušení rozpočtové kázně.

**Zhotovitel dále ověřil, zda vnímají příjemci finanční podpory z OP VK současné nastavení pravidel a dosud provedené změny OP VK jako pozitivní, a to zejména s ohledem na:**

- 1) Četnost prováděných změn pravidel OP VK;**
- 2) Současné nastavení pravidel OP VK a případné návrhy na jejich změnu;**
- 3) Dosud provedené změny pravidel OP VK.**

Dotazníkové šetření mezi příjemci finanční podpory z OP VK proběhlo na vzorku 43 dotazníků (ze 109 oslovených respondentů), přičemž se nejednalo v tomto případě o výběr kvalifikovaného vzorku respondentů, důraz byl kladen na zachycení názorů příjemců podpory v rovině kvalitativní. Nejčastějším typem respondentů z hlediska získaného vzorku odpovědí byly školy a školská zařízení, nejvíce respondentů realizovalo projekty v rámci prioritní osy 1. S jiným OP měla zkušenost jen zhruba desetina respondentů.

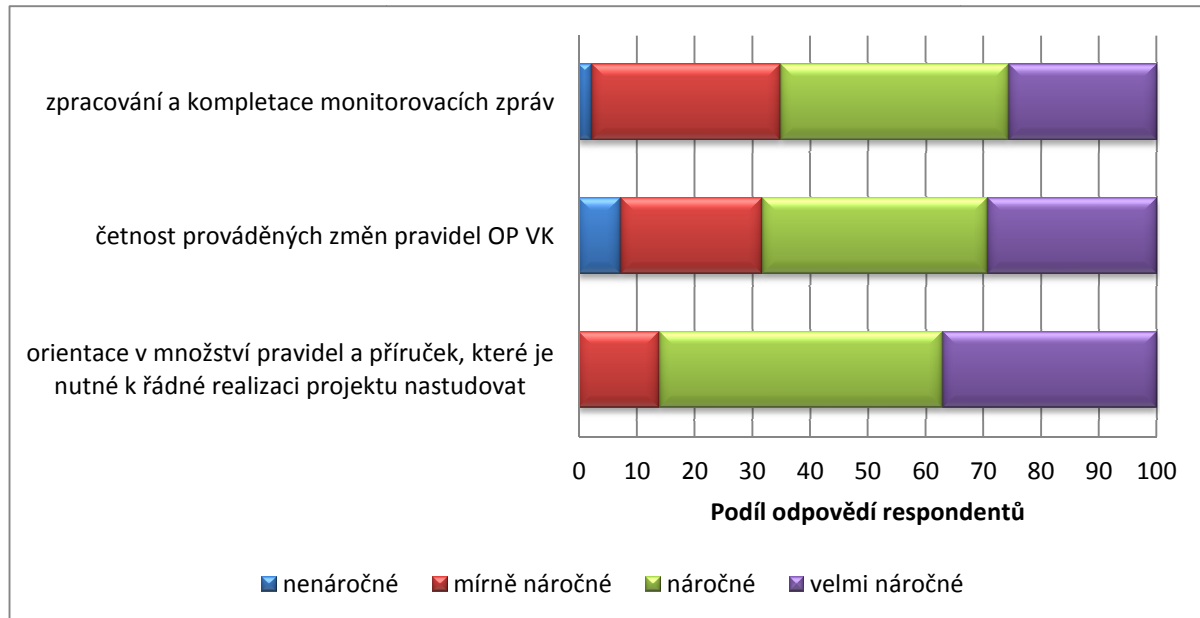
Velká část respondentů, kteří žádali o dotaci z OP VK, považují současné nastavení pravidel z hlediska přehlednosti a administrativní náročnosti za náročné až velmi náročné. Tyto dvě kategorie tvoří 75 % všech respondentů. Naopak pouze 2 % ze získaného vzorku respondentů považují nastavení pravidel za nenáročné. Za nejnáročnější z vybraných činností respondenti označili orientaci v množství pravidel a příruček, které je nutné k řádné realizaci projektu nastudovat. Za méně náročné je možné označit činnosti zpracování a kompletace monitorovacích zpráv a četnost prováděných změn pravidel OP VK, které třetina respondentů považuje za nenáročné až mírně náročné.

Z hlediska dosud provedených změn pravidel OP VK byly mezi méně přínosné nejčastěji řazeny časté změny formulářů v monitorovací zprávě (MZ), změny kódů monitorovacích indikátorů, elektronická verze MZ a také časté změny pravidel všeobecně. Za nejvíce přínosné je respondenty považována především elektronická verze MZ a změna pravidel výběrových řízení. Na otázku vztahující se na možnost označit změny, kterou by nejvíce uvítali, příjemci z předepsaných odpovědí dominantně tj. v **70 % případů, označili, že by uvítali mít všechny informace týkající se realizace projektu pouze v jedné příručce.** 40 % respondentů by pak uvítalo, kdyby byly prodlouženy lhůty na dodání podkladů k opravě MZ a žádostí o platbu.



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Graf 1: Názory respondentů na obtížnost činností v rámci administrace projektu v %



Zdroj: vlastní šetření, říjen 2011

**SHRNUTÍ:**

Na základě procesního auditu OP VK a analytické činnosti při zpracování procesního modelu byly zjištěny následující skutečnosti:

- ⇒ Problém při identifikaci pracovníků zodpovědných za realizaci daného procesu. Naopak často identifikováno více garantů u jednotlivých procesů, přestože odpovědnost byla v daném případě pouze na jednom pracovníkovi.
- ⇒ Náročností struktury a značným (ve srovnání s jinými OP) objemem agendy implementace OP VK na MŠMT může docházet (zejména v případě O41 a O 46) k nejasnostem v koordinaci a zodpovědnosti za implementaci OP VK na MŠMT vůči dalším implementačním strukturám.
- ⇒ Do řízení OP vstupuje příliš mnoho informačních systémů, u některých navíc nedochází k plnému využití jejich funkčnosti nebo je nutné vést pomocné databáze v MS Office.
- ⇒ Popis realizace procesu v relevantních příručkách v některých případech neodpovídá postupu realizace tohoto procesu ve skutečnosti.
- ⇒ Cluster řídicích dokumentů OP VK je rozsáhlý a vzhledem ke zvolené formě dokumentace je velmi obtížné udržet vazby mezi dokumenty a uhlídat přesahy na ostatní procesy.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

### DOPORUČENÍ:

Na základě zjištěných skutečností při zpracování procesního modelu jsou předkládány tyto návrhy na optimalizaci:

- ⇒ Pevně stanovit činnosti a odpovědnosti pracovníků implementační struktury za jednotlivé činnosti. Aktualizovat organizační řád a jasně definovat činnosti jednotlivých oddělení.
- ⇒ Zvážit možnost zavedení nového oddělení pro IPO aplikující Unit Costs a diverzifikovat tak oddělení 469, které je momentálně svou agendou, resp. i personálně větší než ostatní oddělení.<sup>3</sup>
- ⇒ Zvážit posílení koordinačního stupně implementace OP VK na MŠMT vytvořením funkce vrchního ředitele OP VK, případně určit jako hlavní koordinační subjekt implementace O 41 se všemi souvislostmi v oblasti administrace.
- ⇒ Využít maximálně IS MONIT7+ jako databázi, do níž budou vkládány veškeré informace a dokumenty týkající se projektu (některé automaticky generovány z Benefit7), což odstraní potřebu vést pomocné databáze v MS Excel a MS Access a nutnost ukládání dat do adresářů na společném disku. Zvážit zejména v rámci nastavení nového operačního programu.
- ⇒ Sjednotit pravidla a procesy uvedené v řídicích dokumentech OP VK a zavedenou praxi.
- ⇒ Zvážit sloučení některých dokumentů (Příručka pro žadatele + Příručka pro příjemce; Příručka pro administraci + Příručka pro věcné hodnocení a výběr projektů + Manuál OP VK, atd.), sjednotit pravidla související se stejným procesem do jedné příručky. Odstranit dublující se informace a spíše používat odkazy (citace) – do značné míry již provedeno.

<sup>3</sup> Nové oddělení pro IPO aplikující Unit Costs bylo zavedeno již během zpracování této analýzy.

### **3.2 CÍL 2: SROVNÁVACÍ ANALÝZA 1 – POROVNÁNÍ PRAVIDEL A PROCESŮ PROBÍHAJÍCÍCH V RÁMCI OP VK S PRAVIDLY A PROCESY, KTERÉ STANOVUJE PLATNÁ LEGISLATIVA A METODIKY MMR A MF;**

Součástí analýzy optimalizace OP VK byla také identifikace a zhodnocení nadbytečných, případně chybějících pravidel a procesů. Na základě tohoto požadavku byly stanoveny 2 evaluační otázky:

- 1) Jsou v rámci implementace OP VK prováděny procesy, které nejsou vyžadovány nadřazenými metodikami a dají se proto označit za nadbytečné?**
- 2) Je proces implementace OP VK prováděn v souladu s pravidly a procesy, které stanovuje platná legislativa a metodiky MMR a MF?**

**Ad 1)** V rámci komparace pravidel OP VK s nadřazenou metodikou MMR a MF a legislativou ČR a EU bylo identifikováno několik pravidel a procesů probíhajících v rámci implementace OP VK, které nejsou vyžadovány nadřazenou dokumentací. Ve většině případů nelze označit celý proces (tak, jak bylo identifikováno v procesním modelu) za nadbytečný. Nadbytečná jsou převážně pravidla, která jsou součástí procesu, nebo samotná dílčí část procesu. Zároveň přesto, že jsou některé procesy nebo pravidla označeny za nadbytečné, nelze je jednoznačně označit jako nepotřebné (ve smyslu neexistující alternativy). V mnoha případech jsou v nadřazených metodikách uvedeny cíle, kterých má být dosaženo, nikoli však postup, který je právě často popsán v identifikovaném nadbytečném procesu.

Některá pravidla tak mohou být užitečná pro zajištění řádné implementace jiných pravidel/procesů. Nadbytečná pravidla jsou identifikována a popsána v příloze č. 1.

**Ad 2)** Při komparaci řídicích dokumentů OP VK s nadřazenou metodikou MMR a MF a legislativou ČR a EU nebyly identifikovány žádné činnosti, ani pravidla, která by nebyla v dokumentech OP VK zapracována. Na tuto otázku tak lze v současné době odpovědět kladně. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že neustále probíhají časté změny nejen legislativy, ale i nadřazené metodiky, nelze jednoznačně vyloučit nedostatky v dokumentech OP VK v období po předložení této zprávy. Z tohoto důvodu je doporučeno nadále sledovat veškeré změny pravidel, které mohou mít souvislost s implementací OP VK. Jako příklad předpokládaných změn legislativy lze uvést znění zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Předpokládá se schválení několika pozměňovacích návrhů tohoto zákona, které budou platit od ledna 2012, případně od dubna 2012.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Vzhledem ke skutečnosti, že nebyla identifikována žádná chybějící pravidla, byly z analýzy vypouštěny následující evaluační otázky:

*Jaká je časová a finanční náročnost zavedení příslušných pravidel a procesů do OP VK?,*

*Jaký bude dopad zavedení nových pravidel a procesů na příjemce a ŘO/ZS?;*

*Jaké sankce hrozí ŘO/ZS v případě, že pravidla nebo procesy nebudou zavedeny?.*

Analýza se dále zabývá pouze pravidly a procesy prováděnými v rámci OP VK, které jsou z hlediska požadavků platné legislativy a metodik nadbytečné, přičemž zejména bylo zhodnoceno:

- a) Jaký je význam nadbytečných procesů v OP VK (tj. přinášejí – li nějaké výhody pro příjemce, nebo ŘO/ZS)?;**
- b) Jaká je časová a finanční náročnost provádění nadbytečných procesů?;**
- c) Z čeho vyplývá potřeba provádění nadbytečných procesů (na či popud byly zavedeny apod.)?;**
- d) Jaký dopad na implementaci OP VK bude mít zrušení každého nadbytečného procesu?**

V rámci analýzy výše uvedených otázek a – d) byla vytvořena tabulka, v níž jsou uvedena a stručně popsána jednotlivá nadbytečná pravidla/procesy. Následuje informace popisující význam daného pravidla/procesu, resp. výhody a nevýhody daných pravidel. Finanční a časová náročnost daných pravidel je uvedena pouze v obecné/agregované podobě. Jedná se totiž o procesy/pravidla, které mohou mít velmi rozdílnou náročnost - dle charakteru projektu.

Dále je součástí matice identifikace možného dopadu (pozitivního/negativního) na implementaci OP VK při zrušení daného pravidla. Nejdůležitější součástí tabulky je návrh možné optimalizace daného pravidla. Ačkoli některá pravidla OP VK nejsou nařizována nadřazenými dokumenty, mohou tato pravidla pomoci při implementaci OP VK a při dodržování metodiky a legislativy uvedené v nadřazených dokumentech. Z tohoto důvodu je pak dotčené pravidlo navrhováno zachovat v současné podobě.

**Ad a)** Ve výstupu v příloze č. 1 je ke každému nadbytečnému pravidlu přiřazen význam, který má v rámci implementace OP VK. Jsou zde uvedeny jak zpracovatelem vyhodnocené výhody, tak nevýhody pro implementaci OP VK.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Ad b)** Z důvodů uvedených v předcházející kapitole (str. 11, Ad g)) nelze přesně určit časovou a finanční náročnost provedení daného nadbytečného pravidla/procesu. Z tohoto důvodu bylo pouze uvedeno, jakým způsobem lze časovou a finanční náročnost odhadnout v případě poskytnutí relevantních informací.

**Ad c)** Na otázku týkající se zdroje počátečního impulsu pro zavedení nadbytečného pravidla nelze v současné době relevantně odpovědět, neboť nebyla zjištěna existence písemných podkladů, které by tuto skutečnost dokumentovaly. Vzhledem k vysoké fluktuaci pracovních sil na MŠMT nelze jednoznačně určit pracovníka zodpovědného za původní zavedení daného pravidla.

**Ad d)** U každého nadbytečného pravidla/procesu bylo zhodnoceno, jaký by byl dopad na implementaci OP VK při jeho zrušení. Bylo identifikováno, že v mnoha případech by zrušení daného pravidla implementaci spíše uškodilo. Jedná se především o pravidla ulehčující administraci projektů OP VK a o pravidla posilující snižování rizik spojených s realizací projektu.

V rámci zpracování bodů a-d) byla navržena možná optimalizace k danému pravidlu. U téměř poloviny identifikovaných nadbytečných pravidel/procesů bylo navrženo ponechat danou činnost v současném nastavení. Ostatní identifikované procesy jsou navrženy ke zrušení, případně jejich upravení. V mnoha případech je nutné zvážit, zda v současné době měnit již zavedená pravidla, nebo spíše ponechat případnou změnu pravidla v rámci nastavení nového operačního programu.

### SHRNUTÍ:

Na základě analytické činnosti při zpracování komparativní analýzy 1 byly zjištěny následující skutečnosti:

- ⇒ Při komparaci řídicích dokumentů OP VK s nadřazenou metodikou MMR a MF a legislativou ČR a EU nebyly identifikovány žádné striktně vyžadované činnosti, ani pravidla, která by nebyla v dokumentech OP VK zapracována.
- ⇒ V rámci komparace pravidel OP VK s nadřazenou metodikou MMR a MF a legislativou ČR a EU byl identifikována řada pravidel v rámci dílčích procesů probíhajících v rámci implementace OP VK, které nejsou vyžadovány nadřazenou dokumentací.
- ⇒ Zadavatel na prvním společném jednání poukázal na prioritu analýzy mj. tří stěžejních metodik, kterými byly – Závazné postupy pro zadávání zakázek, Metodika pro finanční toky, Metodika způsobilosti výdajů. K těmto lze níže uvést:

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

- Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů Evropské Unie, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v programovém období 2007-2013, jsou plně a zcela v souladu s usnesením vlády č. 48/2009 zpracovány Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy do příslušného programového dokumentu, tj. Příručky pro příjemce finanční podpory z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Pokud Příručka pro příjemce v oblasti zadávání zakázek obsahuje ustanovení, která jdou nad rámec požadavku Postupů MMR, pak jsou tato ustanovení účelná s ohledem na cíle, která jsou jimi sledována (posílení informovanosti a pomoci příjemcům dotace, posílení transparentnosti, zajištění podkladů pro kontrolu apod.) Z tohoto pohledu není prostor pro simplifikaci procesů, které realizují přísl. subjekty na základě Postupů VK.
  - Při komparativní analýze Metodiky pro finanční toky a Metodiky způsobilých výdajů s dokumentací OP VK nebyly identifikovány žádné závazně platné nařízení a postupy, které by nebyly v rámci OP VK zpracovány. To je dáno mj. povahou těchto nadřazených metodik, které často vymezují pouze obecný rámec průběhu procesu (např. „ŘO vyhlašuje výzvy k předkládání projektů“), ale již nijak nevymezují konkrétní náležitosti a pravidla provádění těchto procesů.
- ⇒ Byla zjištěna absence písemných podkladů, které by dokumentovaly skutečnost, na čí popud byly nadbytečné procesy/pravidla implementovány.

**DOPORUČENÍ:**

Na základě analytické činnosti při zpracování komparativní analýzy 1 jsou předkládány tyto návrhy na optimalizaci:

- ⇒ Zvážit možnost implementovat navržené změny (viz příloha č. 1 a příklad níže);
- ⇒ Ad Metodika pro finanční toky:
  - MFT umožňuje provést změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace pouze v případě, že změna vyplývá ze žádosti příjemce a není k jeho tíži. Příručka pro příjemce OP VK, která změny právního aktu upravuje, tuto podmínku nezmiňuje. Bylo zjištěno, že v praxi je na toto pravidlo brán ohled, ovšem pro větší ochranu příjemců by bylo vhodné, aby bylo do Příručky pro příjemce v plném znění implementováno.
  - Pro případ, že je příjemcem příspěvková organizace, lze v souladu s MFT prodloužit lhůtu pro zaslání zálohové platby finančním útvarem na 30 pracovních dní od obdržení podkladů od řídicího orgánu (z běžné lhůty 10 pracovních dní). Lze tak předejít riziku nedodržení lhůty při zasílání plateb přes účty zřizovatelů.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

- V případě změny právní formy příjemce anebo změny příjemce ze zákona postačí podle MFT dodání oznámení o změně příjemcem na vědomí bez nutnosti provádět úpravu právního aktu poskytovatelem dotace. Protože tato možnost v metodikách OP VK (resp. Příručce pro příjemce) nezaznává, lze doporučit její zavedení pro zjednodušení administrativních procesů.

⇒ Ad Závazné postupy pro zadávání zakázek – lze doporučit zvážení, zda-li neaplikovat §14 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., když při stávajícím stavu v případě porušení povinností při výběrovém řízení bude ne/přidělení celé dotace na předmět výběrového řízení záviset na posouzení porušení jako závažného nebo nezávažného, přičemž tato hranice může být v konkrétním případě tenká a může tak docházet ke zjevným nespravedlnostem.

### **3.3 CÍL 3: SROVNÁVACÍ ANALÝZA 2 – POROVNÁNÍ PRAVIDEL A PROCESŮ V RÁMCI OP VK S PRAVIDLY A PROCESY V OBDOBNÝCH OP (OP LZZ A OPPA) S CÍLEM ZJISTIT, ZDA OSTATNÍ OBDOBNÉ OP IMPLEMENTUJÍ PLATNOU LEGISLATIVU A METODICKÉ DOKUMENTY LÉPE NEŽLI OP VK;**

V rámci zpracování komparativní analýzy 2 se zhotovitel dle domluvy se zadavatelem zaměřil na problémové procesy/pravidla identifikované během dotazníkového šetření, individuálních konzultací a dalšího sběru dat z dokumentace OP VK a od pracovníků implementační struktury. Problémová témata, jak byly označeny tyto procesy a pravidla, byly následně komparovány a diskutovány s pracovníky implementační struktury OPPA a OP LZZ.

Pro analýzu problémových témat byla zpracována tzv. Matice problémových témat (viz příloha č. 2).

Přestože bylo během konzultací identifikováno relativně značné množství problémových témat, do této výsledné matice byla zařazena převážně témata způsobující dlouhodobé a opakující se administrační nesnáze pracovníkům implementační struktury OP VK, nebo příjemcům podpory z tohoto programu. Nebyla zde zařazena témata, která se vyskytovala pouze v individuálních případech. Jelikož během posledních dvou let došlo k výrazným pozitivním změnám v pravidlech OP VK, nebyly zde zařazeny rovněž problémy, které sice byly příjemci finanční podpory nebo pracovníky implementační struktury identifikovány jako tzv. problémové, ale v nově stanovených pravidlech již došlo k jejich eliminaci.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Na základě komparace problémových témat s podmínkami implementace OP LZZ a OP PA lze říci, že implementace většiny procesů je v OP LZZ a OP VK obdobná. V komplexním pohledu lze však OP LZZ označit za administrativně jednodušší program s méně striktními pravidly (publicita, mylná platba, samostatný účet apod.). Příkladem rozdílu, který oproti OP VK usnadňuje implementaci programu je využití některých možností Benefitu týkající se monitorovací zprávy – zvláště pak rozpočtu projektu (i když i v této oblasti vykazuje i OP LZZ jisté nedostatky).

OPPA je v porovnání s OP LZZ a OP VK velmi specifické, proto nelze některá problémová témata komparovat a ze srovnání následně vyvozovat jasné závěry. OPVA je program výrazně menšího rozsahu, který je řešen pouze několika pracovníky implementační struktury v rámci jednoho oddělení. Pro srovnání lze uvést méně striktní pravidla pro publicitu, absence nutnosti zřízení samostatného bankovního účtu; u většiny témat však i OPVA postupuje obdobně jako OP VK. Více viz komparační tabulka problémových procesů (viz příloha č. 2).

### SHRNUTÍ:

Na základě analytické činnosti při zpracování komparativní analýzy 2 byly zjištěny následující skutečnosti:

- ⇒ Na základě komparace problémových témat s podmínkami implementace OP LZZ a OP PA lze říci, že implementace většiny procesů je v OP LZZ a OP VK obdobná.
- ⇒ OP VK zůstává i přes mnoho pozitivních změn z posledního období v komparaci s ostatními řešenými OP jednoznačně nejsložitějším operačním programem mj. také z hlediska počtu, povahy, typu projektů atd.
- ⇒ V komplexním pohledu lze komparativní OP označit za administrativně jednodušší s méně striktními pravidly zejména s ohledem na nastavení pravidel v oblasti např. pravidel publicity, mylné platby, povinnosti vedení samostatného projektového účtu apod.

### DOPORUČENÍ:

Na základě analytické činnosti při zpracování komparativní analýzy 2 jsou předkládány tyto návrhy na optimalizaci:

- ⇒ Kompletní přehled doporučení a navrhovaných změn viz příloha č. 2.



### 3.4 CÍL 4: NÁVRH OPTIMALIZACE PRAVIDEL A PROCESŮ V OP VK

Cílem této syntetizující kapitoly v rámci Analýzy optimalizace procesů OP VK je návrh systému opatření, která usnadní a zkvalitní implementaci OP VK – návrh zrušení/změny/doplnění procesů a pravidel v rámci OP VK s cílem optimalizovat administraci OP VK tak, aby došlo ke snížení administrativní zátěže příjemců i ŘO/ZS a současně byly dodrženy všechny požadavky platné legislativy.

Kapitola tedy sjednocuje předcházející části analytické práce (toto shrnutí v kap. 3.1 – 3.3) a uvádí návrhy na optimalizaci jednotlivých pravidel a procesů OP VK. Vzhledem k pokročilosti fáze implementace OP VK již není relevantní zavádění optimalizačních opatření např. v oblasti procesů týkajících se zpracování a administrace projektových žádostí. Je však doporučeno implementovat tyto změny v rámci nastavení nového operačního programu.

V rámci Analýzy optimalizace procesů OP VK byly navrženy následující možnosti optimalizace procesů a pravidel OP VK:

- ⇒ Pevně stanovit činnosti a odpovědnosti za provedení procesů pracovníků implementační struktury. Aktualizovat organizační řád a jasně definovat činnosti jednotlivých oddělení.
- ⇒ Zavedení unifikovaného a koordinovaného procesního řízení.
- ⇒ Využít maximálně IS MONIT7+ jako databázi, do níž budou vkládány veškeré informace a dokumenty týkající se projektu (některé automaticky generovány z Benefit7), což odstraní potřebu vést pomocné databáze v MS OFFICE a nutnost ukládání dat do adresářů na společném disku.
- ⇒ Sjednotit pravidla a procesy uvedené v řídicích dokumentech OP VK se zavedenou praxí.
- ⇒ Zvážit sloučení některých dokumentů (Příručka pro žadatele + Příručka pro příjemce; Příručka pro administraci + Příručka pro věcné hodnocení a výběr projektů + Manuál OP VK, atd.), sjednotit pravidla související se stejným procesem do jedné příručky. Odstranit dublující se informace a spíše používat odkazy (citace) – do značné míry již provedeno.
- ⇒ V případě zavádění nových nadbytečných pravidel založit složku s informacemi týkající se zdroje podmětu pro zavedení příslušného pravidla, tj. informací z jakého důvodu bylo pravidlo zavedeno a kdo o zavedení pravidla požádal. Daná informace může později při změně podmínek pomoci při určení pokračování relevantnosti daného pravidla;

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

- ⇒ Zvážit možnost implementovat navržené změny uvedených v rámci identifikace problémových témat a komparace OP VK s obdobnými operačními programy (OP LZZ a OPPA), viz příloha č. 2;
- ⇒ Zvážit posílení koordinačního stupně implementace OP VK na MŠMT vytvořením funkce vrchního ředitele OP VK, případně určit jako hlavní koordinační subjekt implementace O 41 se všemi souvislostmi v oblasti administrace.
- ⇒ Zvážit možnost implementace navržených změn uvedených v rámci identifikace nadbytečných procesů a pravidel (viz příloha č. 1);

### **3.5 CÍL 5: METODIKA KONTROLY MZ – VYTVORENÍ METODIKY (VČETNĚ PŘÍSLUŠNÝCH CHECKLISTŮ), NA JEJICHŽ ZÁKLADĚ BUDOU PM PROVÁDĚT KONTROLU MZ S CÍLEM MINIMALIZOVAT ADMINISTRATIVNÍ NÁROČNOST KONTROLY PŘI ZACHOVÁNÍ/ZVÝŠENÍ SOUČASNÉ KVALITY KONTROLY.**

Posledním cílem Analýzy optimalizace procesů a pravidel OP VK bylo vytvoření metodiky kontroly MZ. V rámci zpracování této části analýzy byly stanoveny následující evaluační otázky:

- e) Jaký je nejnižší možný rozsah kontroly MZ aniž by došlo k porušení platné legislativy a metodik MMR a MF;
- f) Jaké informace obsažené v MZ je vhodné kontrolovat a posuzovat nad rámec nejnižšího možného rozsahu kontroly, přičemž uvede jaké benefity zvýšená úroveň kontroly přinese ŘO/ZS a jaké příjemci;
- g) Jaké jsou nejproblematičtější body MZ, tj. části, ve kterých dochází k největšímu počtu chyb ze strany příjemců;

Požadavkem zadavatele bylo dále na základě zjištěných informací:

- h) Navrhnout metodiku kontroly MZ včetně příslušných checklistů. Metodika bude obsahovat jednotlivé kroky, které musí provést projektový/finanční manažer ŘO/ZS v průběhu kontroly MZ a poskytne přehledný návod k celé kontrole.

**Ad a, b)** Metodiky MMR a MF upravující problematiku operačních programů financovaných ze strukturálních fondů definují povinnosti příjemce a poskytovatele dotace na obecné bázi. Nejinak je tomu i z hlediska povinností obou stran ve fázi realizace projektu a s ní souvisejícími monitorovacími zprávami. Podrobné pokyny k dokladování (tedy jakým způsobem má příjemce doložit, že splňuje povinnosti stanovené nadřazenými metodikami) v rámci monitorovacích zpráv stanoví až příslušná řízená dokumentace operačního programu.

V rámci zpracování požadavků uvedených v bodech a) a b) byla vytvořena tabulka zaměřující se na jednotlivé části MZ. Pozornost byla soustředěna na věcné oblasti, není tedy zmíněna kontrola

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

formálních náležitostí. K té lze zmínit, že část formálních položek je nyní díky využívání aplikace Benefit 7 vyplňována automaticky a v případech, kdy je potřeba mechanického doplnění ze strany příjemce, se doporučuje na případná formální pochybení pouze upozornit.

Předložená tabulka (viz příloha č. 3) uvádí jednotlivé části MZ v komparaci s nadřazenou metodikou MMR a MF. V tabulce jsou definovány nejen minimální požadavky nadřazené metodiky na kontrolu MZ, ale také doporučení pro zachování atributů kontroly, jež nejsou vyžadovány nadřazenou metodikou. Jedná se například o kontrolu přehledu čerpání způsobilých nákladů, kontrolu popisu realizace klíčových aktivit apod. Ze současných požadavků na obsah MZ a její kontrolu bylo navrženo odstranění nutnosti popsání plánované klíčové aktivity.

**Ad c)** Za nejproblematičtější část MZ byla na základě individuálních konzultací označena kontrola osobních výdajů, především pak výkazů práce. Proces je spojen s časově náročnou kontrolou. Výkazy práce často obsahují velké množství chyb způsobených nedostatečným zpracováním, rozdílným výkladem apod. Problematika spočívá i v důvěryhodnosti a pravdivosti pracovních výkazů.

Jako druhý nejproblematičtější bod MZ byla identifikována kontrola veřejných zakázek. Veřejné zakázky často obsahují chyby a určení závažnosti chyb je v některých případech nad možnosti řadového pracovníka OP VK. V některých případech může být kontrola specifické veřejné zakázky pro řadového PM, případně FM, velice obtížná.

**Ad d)** Nejprve je nutno zmínit, že samostatná metodika kontroly monitorovacích zpráv v rámci OP VK neexistuje. V Příručce pro příjemce OP VK je možné nalézt výčet dokumentů, které příjemce předkládá s monitorovací zprávou a žádostí o platbu k doložení uskutečněných výdajů. Návod na jejich kontrolu by pak měl poskytnout checklist, který je přílohou Příručky pro monitorování. Co do formy je takový návod ke kontrole monitorovacích zpráv uspokojivý.

V současnosti používaný checklist však neplní požadovanou funkci. Dokazuje to skutečnost, že ani v případě, kdy kontrolor odpoví ve všech bodech checklistu ano, není zajištěno, že je kontrolovaná monitorovací zpráva v pořádku, nebo dokonce ani to, že prošla řádnou kontrolou. Navíc je současná situace taková, že checklist je vyplňován až po zkontrolování monitorovací zprávy pouze jako formalita, a to právě z důvodu, že formulace jednotlivých bodů neposkytuje uspokojivý návod ke kontrole.

Nově navržený checklist je naopak založen na takových formulacích, které mají kontrolora navést k tomu, jak neopomenout žádnou část monitorovací zprávy, kterou je třeba před jejím schválením

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

prověřit. Obsahuje jednotlivá tvrzení, na která má kontrolor možnost odpovědět ANO/NE/NENÍ RELEVANTNÍ a v případě záporné odpovědi doplnit vysvětlující komentář.

Nově navržený checklist je uveden v příloze č. 4.

### SHRNUTÍ:

Na základě analýzy současného systému kontroly MZ a vytvoření nové metodiky kontroly MZ byly zjištěny následující skutečnosti:

- ⇒ V současnosti používaný checklist dostatečně neplní požadovanou funkci.
- ⇒ Jako nejproblematičtější body kontroly MZ byly identifikovány části týkající se osobních výdajů a veřejných zakázek.

### DOPORUČENÍ:

Na základě vytvoření metodiky kontroly MZ jsou předkládány tyto návrhy na optimalizaci:

- ⇒ Zapracování nově vytvořeného checklistu kontroly MZ, který je přiložen v rámci přílohy č 4.

## 4 ZÁVĚR

Závěrečná zpráva Analýzy optimalizace procesů OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost na MŠMT měla za cíl zejména přinést možné návrhy optimalizace implementace OPVK na úrovni odborů O41 a O 46 MŠMT, a to především na základě zjištění uskutečněných v úvodní a především dílčí zprávě této analýzy/evaluace.

V tomto kontextu došlo k naplnění široce pojaté zadávané matérie, kterou zástupci zadavatele uvažovali zhodnotit a případně zoptimalizovat.

Diskuse a výstupy jednotlivých zjištění respektive možných návrhů řešení jsou uvedeny na konci příslušných subkapitol s tím, že z hlediska výstupu a formy jejich zpracování byla respektována pestrost a povaha jednotlivých řešených oblastí.

Klíčovým tématem této práce se dle dohody zástupců zadavatele se zástupci zpracovatele stal (mj. s ohledem na možné budoucí potenciální využití při nastavování nového operačního programu v rámci programového období 2014+) komplexní procesní model v rámci řešené procesní analýzy. Aby mohl být tento pro jednotlivé typy projektů vytvořen, předcházela mu rozsáhlá (i když časovými možnostmi danými podmínkami zadávacího řízení parciálně determinovaná) analýza dat specifikovaná v kapitole 2.2 této zprávy.

Srovnání pravidel OP VK s metodikami MMR a MF a komparace identifikovaných problémových procesů s mechanismy stanovenými v „sesterských“ měkkých operačních programech pak přinesla zjištění, že pravidla a metodiky OPVK reflektují plně nastavení metodik a legislativy MMR a MF, přičemž zde byly učiněny některé spíše drobnější nálezy striktnějšího nastavení pravidel OP VK ve srovnání s metodikami nadřazenými viz kapitola 2.

Na základě studia obsahů pravidel OP VK a praxe implementace/administrace OP VK pracovníky odborů O41 a O46 bylo identifikováno celkem 30 tzv. problémových dílčích procesů, které jsou následně dále extrapolovány a využity rovněž také jako komparační matérie k profilovému procesnímu srovnání s praxí OP LZZ a OPPA. V rámci tohoto srovnání se OP VK přirozeně (mj. s ohledem na svoji rozsáhlost a odlišnou genezi vývoje nastavení OP a dílčích pravidel) jeví jako poněkud problémovější jako z hlediska vnitřního nastavení (prostředí pro činnost pracovníků implementační struktury), tak samozřejmě stále ještě jako méně „*user friendly*“ pro jeho klienty, tedy žadatele a příjemce dotační podpory. Tyto úsudky pak potvrzuje také vnímání nastavení programu

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

(mj. i ve srovnání s OP LZZ a OP PA) ze strany realizátorů projektů OP VK, které bylo zjišťováno v externím dotazníkovém šetření.

Vedle dílčích zjištění stanovených v jednotlivých kapitolách a dále analyzovaných tzv. problémových procesů jsou zde níže uvedena také obecná zjištění týkající se implementace OP VK na MŠMT, která lze na základě prováděné analýzy uvést. Jejich další diskuse spolu s případnými návrhy na změnu nastavení (=jejich optimalizaci) je předmětem závěrečné zprávy.

**Obecná zjištění provázející závěry analýzy:**

- I přes řadu pozitivních zjednodušujících změn učiněných MŠMT v posledních měsících zůstává OP VK stále nejsložitějším „měkkým“ operačním programem v ČR,
- OP VK je v porovnání s ostatními ESF programy jednoznačně nejsložitější OP, co do počtu, objemu, typu projektů a náročnosti jejich administrace.
- Nejasnosti v implementaci/administraci v tak složité struktuře vznikají mj. s ohledem na absenci unifikovaného a koordinovaného procesního řízení,
- Metodika MMR a MF je v OP VK až na drobné odchylky zapracována. Lze konstatovat, že pravidla OP VK jsou oproti uvedené metodice striktnější,
- Nedochozí k optimálnímu využívání IS – příliš mnoho vstupujících IS, nedostatečné využívání IS MONIT7+
- Časté změny pravidel OP VK a jejich „roztříštěnost“ mezi relativně široké spektrum řízené dokumentace vede ke zhoršené orientaci v této dokumentaci jak mezi pracovníky implementační struktury, tak zejména mezi příjemci. Při takto velkém počtu souvisejících dokumentů OP VK navíc při aktualizaci jednoho může častěji docházet k opomenutí aktualizace jiného dokumentu, čímž se zvyšuje riziko výskytu odporujících se pravidel v jednotlivých dokumentech.
- Jako významný faktor spojený s otázkou žádoucí kontinuity procesů a rychlosti a pružnosti nastavení systému implementace lze vnímat stabilitu a zkušenost lidských zdrojů. Fluktuace pracovníků a poměrně výrazné strukturní zastoupení absolventů bez hlubší zkušenosti s EU fondy či jiných oblastí mezi pracovníky implementační struktury lze vnímat jako výrazně ovlivňující kvantitu i kvalitu vykonané práce.

## INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

### Obecná doporučení k optimalizaci implementace OP VK:

- Složitost struktury a objem procesů a činností týkající se implementace, které často vedou k nejasnostem v zodpovědnostech nad konkrétními kroky, vyžadují jasnou koordinaci v jednom místě. Tuto úlohu a zodpovědnost by měl nejlépe plnit O 41. Vzhledem ke složitosti systému lze také doporučit zvážení zavedení jednoho dalšího koordinačního stupně pro všechny 3 současné odbory implementace OP VK na MŠMT ve formě funkce vrchního ředitele.