

Střednědobé hodnocení věcné a finanční realizace Národního strategického referenčního rámce

Programové období 2007 – 2013

Zpráva za evaluační oblast 5:

Vyhodnocení funkčnosti systému monitorování

duben 2012

Obsah

Seznam zkratk	3	
1	Posouzení metodických přístupů v rámci prováděných analýz a výstupů	4
1.1	Přístup ke zpracování	4
1.2	Posouzení metodických přístupů v rámci prováděných analýz a výstupů	4
1.2.1	Monitorování finančního pokroku	4
1.2.2	Monitorování věcného pokroku	6
1.2.3	Monitorování dalších průřezových oblastí implementace	8
2	Posouzení výstupních sestav pro potřeby monitoringu a evaluací	9
2.1	Přístup ke zpracování	9
2.2	Posouzení výstupní sestavy „Přehled projektů“	9
2.3	Posouzení výstupní sestavy „Přehled žádostí o platbu“	10
2.4	Posouzení výstupní sestavy „Přehled nesrovnalostí“	11
2.5	Posouzení výstupních sestav „Přehledy monitorovacích indikátorů“	12
2.6	Posouzení výstupní sestavy „Přehled monitorovacích indikátorů k horizontálním tématům“	12
3	Doporučení a návrhy na jejich implementaci	14
3.1	Evaluační otázka č. 1	14
3.1.1	Závěry	14
3.1.2	Doporučení	15
3.2	Evaluační otázka č. 2	17
3.2.1	Závěry	17
3.2.2	Doporučení	18
4	Použité dokumenty a další zdroje	19

Seznam zkratek

EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
FS	Fond soudržnosti
GG	globální grant
GP	grantový projekt
HT	horizontální téma
IOP	Integrovaný operační program
MMR-NOK	Národní orgán pro koordinaci
MSC2007	Monitorovací systém strukturálních fondů a Fondu soudržnosti
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP LZZ	OP Lidské zdroje a zaměstnanost
OP TP	OP Technická pomoc
OP VaVpI	OP Výzkum a vývoj pro inovace
OP	operační program
OP D	OP Doprava
OP PA	OP Praha Adaptabilita
OP PI	OP Podnikání a inovace
OP PK	OP Praha Konkurenceschopnost
OP VK	OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
OP ŽP	OP Životní prostředí
PCO	Platební a certifikační orgán
ROP JV	ROP NUTS II Jihovýchod
ROP JZ	ROP NUTS II Jihozápad
ROP MS	ROP NUTS II Moravskoslezsko
ROP SČ	ROP NUTS II Střední Čechy
ROP SM	ROP NUTS II Střední Morava
ROP SV	ROP NUTS II Severovýchod
ROP SZ	ROP NUTS II Severozápad
ŘO	řídící orgán
SF	strukturální fondy
ZS	zprostředkující subjekt
ŽOP	žádost o platbu

1 Posouzení metodických přístupů v rámci prováděných analýz a výstupů

1.1 Přístup ke zpracování

V kapitole 1 Posouzení metodických přístupů v rámci prováděných analýz a výstupů je zpracováno vyhodnocení vybraných analytických výstupů a činností prováděných MMR-NOK. Posuzovány jsou zejména následující oblasti analytických činností MMR-NOK:

- provádění analýz čerpání finančních prostředků jednotlivých OP v rámci NSRR, analýzy naplňování pravidla $n+3/n+2$;
- hodnocení věcného pokroku implementace jednotlivých OP, potažmo NSRR.

Součástí hodnocení výše uvedených oblastí analytických činností vykonávaných MMR-NOK je i posouzení relevantních metodických pokynů vydaných MMR-NOK a OSMS vztahujících se k těmto činnostem. Jedná se o následující metodické dokumenty:

- Pravidla pro centrální monitorování;
- Metodika posuzování indikátorů pro zařazení do Národního číselníku indikátorů;
- Metodický pokyn k zadávání umístění projektů v rámci datových položek „místo realizace“, „dopad“ a realizovaná investice v NUTS 3“;
- Metodický pokyn Systém sledování vlivu strukturální intervence na životní prostředí v programovém období 2007–2013;
- Metodický pokyn pro sledování pravidla $n+3/n+2$ v programovém období 2007–2013;
- Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013.

Záměrem této kapitoly je zhodnotit systém monitorování na základě výše uvedených metodických pokynů k jednotlivým oblastem monitorování implementace NSRR a OP.

1.2 Posouzení metodických přístupů v rámci prováděných analýz a výstupů

V porovnání s ostatními střednědobými evaluacemi, které zpracovatel provedl v některých dalších zemích střední a východní Evropy, lze systém monitoringu prováděný na úrovni MMR-NOK, jakožto koordinátora implementace NSRR, v současné době označit **z metodického hlediska za správný, komplexní a bez větších komplikací fungující systém**, který v odpovídajícím rozsahu pokrývá potřeby příslušných implementačních orgánů a umožňuje plnění požadavků kladených na zajištění efektivního monitoringu implementace NSRR a OP. Navazující metodické přístupy, které tyto orgány používají k provádění analýz a zpracovávání výstupů v oblasti sledování strukturálních intervencí, **v dostatečné míře umožňují analyzovat a vyhodnocovat probíhající implementaci NSRR a jednotlivých OP** a v případě potřeby poskytovat podklady pro přijímání adekvátních opatření. Významnější nedostatky byly identifikovány pouze v oblasti monitoringu přínosu projektů k horizontálním tématům (HT), které jsou vyhodnoceny v rámci evaluační oblasti č. 3.

Přes výše uvedené rámcové zhodnocení funkčnosti systému monitorování byly při provádění střednědobého hodnocení věcné a finanční realizace NSRR identifikovány na úrovni vybraných metodik používaných při monitorovacích činnostech následující **dílní nedostatky**, které jsou podrobněji vyhodnoceny v následujících podkapitolách.

1.2.1 Monitorování finančního pokroku

Základním **metodickým dokumentem** pro monitorování finančního pokroku jednotlivých OP a následně celého NSRR je „Metodický pokyn pro sledování pravidla $n+3/n+2$ v programovém období 2007–2013“. Důležitým metodickým dokumentem je pro finanční monitoring také „Metodika

monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013“. Finanční a věcný pokrok je ze strany MMR-NOK pak pravidelně reportován prostřednictvím Měsíčních monitorovacích zpráv a Zpráv o realizaci NSRR.

Zpracování postupů pro hodnocení finančního pokroku v rámci výše uvedeného metodického pokynu lze hodnotit jako **adekvátně pokrývající všechny aspekty související s čerpáním finančních prostředků z fondů EU**, tedy zejména s monitorováním plnění pravidla $n+3/n+2$, jehož dodržení je zásadní pro eliminaci rizika automatického zrušení závazku ze strany EK. Tento závěr také dokládá skutečnost, že zpracovatel dospěl při střednědobém hodnocení finančního pokroku NSRR ke stejným závěrům, které jsou prezentovány v pravidelných monitorovacích výstupech zpracovávaných MMR-NOK.

Specifickou oblastí jsou v rámci problematiky sledování finančního pokroku tzv. **globální granty (GG) a grantové projekty (GP)**. Z hlediska monitorování plnění pravidla $n+3/n+2$ je nutné sledovat především čerpání finančních prostředků přidělených na GG, a to ve fázi, kdy již byly skutečně proplaceny příjemcům GP a následně příslušným ŘO odeslány v rámci souhrnné žádosti k proplacení na PCO. Finanční pokrok na úrovni jednotlivých GP je pak užitečné sledovat zejména z důvodu monitorování průběhu realizace daného GG a předcházení případným potížím při jeho implementaci. Způsob sledování finančního pokroku GG a GP ze strany MMR-NOK je tedy možné označit za adekvátní.

Za vhodně nastavené lze považovat i **ukazatele pro sledování plnění pravidla $n+3/n+2$** v jednotlivých letech včetně jejich použití pro zařazení příslušného OP do systému zesíleného řízení rizik. Průběžné plnění pravidla $n+3/n+2$ je vhodné primárně sledovat bez započtení předběžných plateb, které představují formu určité povolené výpomoci při nedostatečném čerpání finančních prostředků. V této souvislosti je potřeba zmínit, že programy, které splnily pravidlo $n+3$ pro vyčerpání alokace za rok 2008 (včetně 1/6 alokace za rok 2007) pouze při využití předběžné platby, by měly být těmi OP, které budou především monitorovány v průběhu roku 2012 za účelem kontroly vyčerpání alokace za rok 2009, přičemž je nutné sledovat i čerpání alokací za roky následující. **Systém zpracovávání predikcí** je ve výše uvedeném metodickém pokynu nastaven způsobem, který by měl zaručovat zpracovávání kvalifikovaných odhadů budoucího čerpání v jednotlivých OP. Zde je nicméně potřeba zdůraznit, že správnost odhadů bude vždy záviset na kvalitě předávaných finančních dat ze strany příjemců podpory.

Jako dílčí doporučení k rozšíření výše uvedeného metodického pokynu lze uvést skutečnost, že v rámci pokynu je nastaven mechanismus zesíleného řízení rizik, jehož účelem je zajistit úspěšné vyčerpání finančních prostředků ze SF a FS v rámci ohrožených OP, nicméně není zde explicitně upraven postup pro řešení OP, u nichž **byla pozastavena nebo hrozí pozastavení certifikace výdajů**. K zajištění komplexního pokrytí problematiky ohrožených OP by přispělo doplnění tohoto postupu do mechanismu zesíleného řízení rizik v rámci výše uvedeného metodického pokynu.

Z hlediska zpracovávaných pravidelných **monitorovacích výstupů** lze konstatovat, že obsahují většinu podstatných informací, které se týkají stavu čerpání prostředků v jednotlivých OP, potažmo NSRR. Dílčím nedostatkem, zejména v případě měsíční monitorovací zprávy, je relativně obecné věcné zdůvodnění stavu čerpání finančních prostředků v jednotlivých OP. Tento typ monitorovacího výstupu by dle názoru zpracovatele měl obsahovat podrobnější **analýzu příčin vývoje finančního pokroku**, přičemž důraz by měl být kladen na monitorování oblastí podpory, ve kterých jsou identifikovány významné rozdíly mezi jednotlivými fázemi projektového cyklu i mezi jednotlivými stavy finančního čerpání. Příkladem problematické situace s negativním dopadem na stav národních veřejných rozpočtů a následně i na čerpání přidělené alokace jsou vysoké rozdíly mezi prostředky proplacenými příjemcům a prostředky v souhrnných žádostech zaúčtovaných PCO, potažmo certifikovanými výdaji předloženými EK. Zpráva by mohla vycházet z konceptu manažerského shrnutí, obecnější dokument určený širší veřejnosti by mohl být zpracováván v delších časových intervalech, například čtvrtletně.

Aby výše zmíněné postupy monitorování byly dostatečně funkční, musí být splněna podmínka **poskytování kvalitních dat ze strany jednotlivých ŘO**. Data v IS některých ŘO přenášena do

centrálního monitorovacího systému MSC2007 však v některých aspektech **neodpovídají zcela skutečnému stavu implementace těchto OP**. Příčinou je zejména problematické navázání stavů z IS těchto ŘO na centrální stavy monitorování v MSC2007. Například v případě OP D tak nejsou na úrovni systému MSC2007 odpovídajícím způsobem zohledňovány **skutečné poměry evropských a národních veřejných zdrojů** u jednotlivých projektů, v případě OP ŽP zase dochází k nepřesnostem ve stavech administrace jednotlivých projektů, kdy ve stavu P4 jsou v MSC2007 evidovány také projekty, které zatím mají vydán pouze Registrační list akce s příslibem dotace a Rozhodnutí o poskytnutí dotace (RoPD) jim bude vydáno teprve po splnění podmínek stanovených v tomto Registračním listu. Tyto projekty by tedy měly být správně evidovány ve stavu P3 Projekt doporučen / schválen. Dochází tak ke **zkreslení určitých informací** o průběhu realizace těchto OP, prioritních os a oblastí podpory v prostředí MSC2007, což má za následek **nepřesnosti v používaných výstupních sestavách daných OP a na úrovni NSRR**. MMR-NOK si je nicméně těchto dílčích nedostatků plně vědom a ve svých výstupech je koriguje.

1.2.2 Monitorování věcného pokroku

Metodickou úpravu indikátorové soustavy lze aktuálně hodnotit jako přiměřenou pro úkoly kladené na monitoring ze strany příslušných právních předpisů a metodických dokumentů EK. Její tvorbě a ustálení na současné podobě předcházelo období metodického upřesňování, neboť se jedná o komplexní problematiku zahrnující věcné pokrytí všech strategických cílů NSRR, resp. OP.

Metodiky byly připravovány a přijímány až v průběhu implementace, což částečně ovlivnilo efektivitu monitorování. V průběhu evaluačních prací zpracovatel identifikoval některé **dílčí nedostatky a chybná data** v systému MSC2007 (viz. kapitola 2. Posouzení výstupních sestav pro potřeby monitoringu a evaluací). Automatická kontrola dat, která by měla uvedené chyby eliminovat, nebyla natolik účinná, aby zabránila předání některých chybných dat k evaluaci. Uvedeným nedostatkům, které pravděpodobně vznikly v důsledku nesprávného zadání dat do systému v průběhu administrace projektů, by šlo předejít zavedením **verifikačních algoritmů**, které by věcně neodpovídající data identifikovaly a zaznamenávaly do seznamu chybných hlášení. Tato hlášení by byla v pravidelných intervalech zasílána k verifikaci a opravě příslušným ŘO. Adekvátní kontrolní nástroje by měly verifikovat zejména kvalitativní stránku vyplněných dat, tj. například soulad časových údajů, výskyt extrémních hodnot apod. Konkrétní technické IT řešení musí vycházet z designovaných a implementovaných kontrolních procesů daných IS. Tyto kontrolní procesy nelze identifikovat pouze analýzou chyb, ale úplným přehodnocením funkčních procesů daných IS. V rámci prevence výskytu těchto chyb lze proto doporučit zavedení dodatečných automatických kontrolních nástrojů implementovaných do IS ŘO / IS Ž/P a zároveň dodržování důsledné kontroly zadání dat na úrovni ŘO / ZS. **Definování a nastavení kontrolních mechanismů** by mělo být zapracováno do příslušných metodických dokumentů. S ohledem na zvýšenou administrativní zátěž navržených opatření by mělo být zváženo, zdali by tuto úpravu bylo vhodné provést ještě v současném programovém období nebo spíše v rámci nastavení metodik pro nové programové období.

V Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 bylo doporučeno omezení počtu indikátorů při tvorbě indikátorové soustavy pro současné programové období a dodržet **princip proporcionality**, tj. se snižujícím se finančním objemem programu snížit i počet monitorovacích indikátorů. Při rámcovém posouzení proporcionality byly identifikovány **rozdíly** v přístupu k tvorbě indikátorové soustavy jednotlivých OP.

V rámci jednotlivých OP je podporováno různě široké portfolio aktivit, jejichž výsledky je nezbytné monitorovat prostřednictvím rozsáhlého spektra indikátorů. Z tohoto důvodu může být proporcionalita indikátorové soustavy u obdobně zaměřených programů vnímána jako nevyvážená (např. porovnání indikátorových soustav ROP). Nastavení indikátorové soustavy by mělo reflektovat především jasné vazby na strategické cíle jednotlivých OP resp. NSRR.

Co se týče jednotlivých dokumentů mapujících **věcný pokrok implementace NSRR** (MMZ a Zpráva o realizaci NSRR), lze rozsah výstupů hodnotit jako poměrně **obsáhlý, což může pro uživatele klást zvýšené nároky na vyhodnocování podstatných informací**. V této souvislosti vyvstává otázka, zdali

by rozsah výstupů neměl být optimalizován a zaměřen jen na zásadní sdělení, která jsou podstatná pro uživatele těchto dokumentů. Optimalizace by měla probíhat kontinuálně, na základě shody s ŘO a dalšími subjekty pro které zprávy slouží, s ohledem na přidanou vypovídací hodnotu (např. omezit komentáře popisující stav uvedený v tabulkách a grafech a doplnit podrobnější vysvětlení příčin a důvodů zjištěných skutečností). Zpráva by mohla vycházet z konceptu manažerského shrnutí jako obecnější dokument určený širší veřejnosti by mohl být zpracováván v delších časových intervalech, například čtvrtletně. Základní skupiny informací by měly mapovat zejména průběžně se měnící širší okolí implementačního systému, specifickou situaci jednotlivých OP, jejich vývoj, podmínky a připravenost a schopnost ŘO reagovat na případné identifikované problémy, tj. informace vedoucí ke zlepšení operativního a strategického řízení na manažerských úrovních.

Zpracovatel se zaměřil především na vyhodnocení nejdůležitějších indikátorů NSRR, které byly využity pro věcné vyhodnocení naplňování cílů NSRR, potažmo OP v rámci zpracování výstupů evaluační oblasti č. 2. V rámci hodnocení věcného pokroku a nastavení indikátorové soustavy byly identifikovány některé dílčí nedostatky, které mohou částečně ovlivňovat věcné hodnocení naplňování cílů NSRR.

Na úrovni NSRR byla nastavena řada indikátorů dopadu a kontextu, jejichž vyhodnocení je založeno na statistických údajích, které jsou ovlivňovány vedlejšími faktory a od externích subjektů (např. ČSÚ) jsou dodávány s velkým časovým zpožděním. Z těchto důvodů je **obtížné vyhodnotit současný reálný dopad intervencí SF/ FS** na naplňování těchto indikátorů, což omezuje efektivní hodnocení věcného pokroku při realizaci stanovených strategií. Některé indikátory je obtížné vyhodnotit, neboť nejsou známy reálné potřeby v daných oblastech realizovaných intervencí, což je dáno rozdílným přístupem jednotlivých ŘO při definování jejich výchozích a cílových stavů. V případě některých indikátorů jsou používány takové měrné jednotky (např. počet podpořených projektů), které neumožňují odpovídající kvalitativní vyhodnocení věcného plnění daného indikátoru a jeho přínosu k dosahování stanoveného cíle.

Věcný pokrok je sledován převážně na základě dat naplňování indikátorů na projektové úrovni, která jsou načítána z úrovně žadatele resp. příjemce, případně ZS a ŘO. V agregované podobě jednotlivých sestav jsou pak data využita pro tvorbu evaluací, analýz a jiných monitorovacích výstupů. Tato fáze sběru dat je stěžejní pro získání **aktuálních a správných dat** pro potřeby monitorování. Chybovost zadávání dat může významně ovlivnit případné výstupní sestavy a analýzy, které jsou z těchto dat zpracovávány. S tímto problémem se během evaluačních prací zpracovatel v několika případech setkal. V rámci prevence výskytu těchto chyb lze proto doporučit zavedení dodatečných automatických kontrolních nástrojů implementovaných do IS ŘO a zároveň dodržování důsledné kontroly zadávání dat na úrovni ZS. MMR-NOK při zpracování výstupů provádí kontroly použitých dat, případné nesoulady komunikuje s příslušnými ŘO, ve svých výstupech je koriguje a vydává pouze ověřená data.

Je zřejmé, že soustava indikátorů prochází kontinuálním procesem změn, vedoucím k optimalizaci nastavených klíčových indikátorů. V průběhu implementace tak dochází k úpravám (nahrazení, rozšíření, zúžení) indikátorové soustavy, případně přenastavení cílových stavů indikátorů u jednotlivých OP. Z metodického hlediska je určitým problémem skutečnost, že dochází ke změnám cílových hodnot a definic indikátorů na úrovni OP a v některých případech i projektů. Tyto změny vyvolané aktuálním vývojem daných OP mohou **ztížit či zkreslit věcné hodnocení implementace** jednotlivých OP, resp. NSRR.

Napříč jednotlivými OP existují indikátory, které nevykazují žádné dosažené hodnoty, potažmo tak projekty, ve kterých se tyto indikátory vyskytují, nevykazují věcný pokrok. Některé indikátory jsou pak nastaveny nevhodně, což vede k jejich poměrně obtížnému vyhodnocování. Hodnocení je pak v některých případech prováděno na základě ad-hoc vytvořené metodiky. Jako příklad složitě vyhodnotitelných indikátorů lze uvést indikátory OP LZZ „Udržitelnost vytvořených partnerství“ a „Zlepšení podmínek pro sladování rodinného a pracovního života“, „Efektivnost podpořených projektů“, „Zvýšení efektivnosti strategií a politik v oblasti LZZ“, „Podíl úspěšně podpořených osob“ nebo „Zkrácení délky soudních řízení“.

Z hlediska efektivních nástrojů hodnocení by indikátorová soustava mohla být v příštím programovém období nastavena s větším **důrazem na proporcionalitu**, tj. se snižujícím se finančním objemem programu snížit i počet monitorovacích indikátorů. Ukazatelé dopadu a výsledků by měly zahrnovat priority nebo opatření, která představují většinový podíl výdajů nebo mají zvláštní strategickou důležitost z hlediska programových cílů a informačních potřeb potenciálních uživatelů. K tomuto účelu lze využít principy ABC analýzy, jež je založena na zákonitosti, že pouze několik faktorů podstatně ovlivňuje celkově řešenou úlohu dané strategie. Rozsah indikátorové soustavy bude také záviset na rozsahu podporovaných aktivit v rámci budoucího programového období 2014–2020. V tomto směru je pro příští programové období doporučováno snížení počtu podporovaných aktivit a tedy zajistit tak snížení počtu sledovaných indikátorů.

Přes výše uvedená zjištění lze strukturu indikátorů, které jsou nadefinovány ve výstupních sestavách, považovat za **relevantní a dostatečnou ke sledování a hodnocení věcného pokroku** jednotlivých strategických cílů a priorit OP, resp. NSRR.

1.2.3 Monitorování dalších průřezových oblastí implementace

Oblastí kladoucí nároky na monitorování je také sledování naplňování **horizontálních témat** definovaných v NSRR. Konkrétněji u sledování vlivu projektu na **rovné příležitosti**, se do centrálního systému ukládají data v podobě informací z projektové žádosti. Toto hodnocení je dále členěno na cíleně zaměřené projekty, projekty s pozitivním a neutrálním vlivem, včetně popisu zdůvodnění. V rámci monitorovacích aktivit však nedochází ke sledování skutečného dopadu jednotlivých projektů. Specifické sady indikátorů jsou použity pouze pro horizontální problematiku udržitelného rozvoje resp. sledování vlivu projektů na životní prostředí. Z hlediska metodiky doporučujeme nastavit pokud možno **striktní hranice pro definování cíleně zaměřených projektů a projektů s pozitivním vlivem na rovné příležitosti a stanovení specifických monitorovacích indikátorů** sledujících jejich průběžné naplňování. Na základě výstupní sestavy z MSC2007, kterou evaluátor posuzoval, nebylo provázání popisu vlivu na rovné příležitosti s deklarovaným vlivem jednoznačně **průkazné**.

Další významnou sadou informací, které jsou monitorovány, je oblast **výběrových řízení**. Metodika monitorování stanovuje základní požadavky na strukturu a rozsah informací, nicméně z hlediska vyšší přidané hodnoty pro účely evaluací by mohla být tato oblast do budoucna rozšířena. Z hlediska naplňování kritérií 3E (účelnost, účinnost a hospodárnost) by informační základna mohla být **obohacena** o data, jako jsou název a počet zúčastněných společností, které jsou hodnoceny v rámci VŘ a výsledku hodnocení (cena, bodové ohodnocení apod.). Tyto informace by v budoucnu mohly sloužit rovněž jako datová základna pro případné **srovnávací hodnocení zakázek** u obdobných projektů se zřetelem na principy 3E, a to zejména v oblasti hospodárnosti.

Požadavky na monitoring NSRR by měly být kladeny také na oblast **partnerství**. Je pravdou, že partnerství není prozatím jednoznačně definováno a zavedení monitorovacích prvků do centrálního systému by musela předcházet podrobná diskuze týkající se definování rozsahu sledovaných dat, definice sledovaných partnerství, definice partnerských projektů a navržení monitorovacích kritérií, nicméně vyhodnocování vlivu partnerství na realizované projekty by tak probíhalo efektivněji.

V rámci MSC2007 **není sledována historie provedených změn na úrovni jednotlivých projektů**, není umožněno zpětně generovat dle ad-hoc potřeb sestavy k dřívějšímu než aktuálnímu datu, není možné vytvářet časové řady dokumentující historický vývoj zvolených dat. Historická data lze získat pouze na základě pravidelného ukládání předem nadefinovaných sestav. Pro zvýšení využitelnosti MSC2007 pro provádění analytických výstupů a sledování trendů by bylo pro jeho uživatele přínosné **zavedení sledování historie změn**. Vzhledem k faktu, že se jedná o složitou problematiku, která vyžaduje komplexní řešení na základě podrobné analýzy fungování monitorovacích systémů, je možné uvažovat o zavedení této funkcionality pravděpodobně až od příštího programového období.

2 Posouzení výstupních sestav pro potřeby monitoringu a evaluací

2.1 Přístup ke zpracování

V kapitole 2 Posouzení výstupních sestav pro potřeby monitoringu a evaluací je obsaženo posouzení výstupních sestav, které byly použity pro zpracování střednědobého hodnocení věcné a finanční realizace Národního strategického referenčního rámce pro programové období 2007 - 2013. Jedná se o následující výstupní sestavy:

- Přehled projektů k 7. 9. 2011 – ad-hoc sestava z MSC2007;
- Přehled žádostí o platbu k 9. 11. 2011 – ad-hoc sestava z MSC2007;
- Podrobný přehled žádostí o platbu k 9. 11. 2011 – ad-hoc sestava z MSC2007;
- Přehled nesrovnalostí k 14. 9. 2011 – ad-hoc sestava z MSC2007;
- Přehledy monitorovacích indikátorů – sestavy z MSC2007:
 - MSC239 /A Věcný monitoring projektů dle vybraného indikátoru;
 - MSC255 Hodnoty indikátorů za NSRR;
 - MSC106 /A Hodnoty indikátorů na programech.
- Přehledy monitorovacích ukazatelů k horizontálním tématům (rovné příležitosti a udržitelný rozvoj) k 9. 12. 2011 – ad-hoc sestavy z MSC2007:
 - Přehled projektů s indikací vlivu na rovné příležitosti;
 - Přehled projektů s ENVI kritérii.

Záměrem této kapitoly je analyzovat a zhodnotit správnost a kompletnost poskytnutých dat s případným určením příčin zjištěných nedostatků. Posouzení těchto sestav je zpracováno vzhledem k potřebám monitorovacích a evaluačních činností prováděných MMR-NOK. Posouzení vychází ze zjištění zpracovatele, která byla identifikována na základě práce s těmito sestavami v souvislosti s prováděním evaluačních prací.

2.2 Posouzení výstupní sestavy „Přehled projektů“

Výstupní sestava „**Přehled projektů**“ poskytnutá zadavatelem jako ad-hoc výstup z MSC2007 obsahovala přehled všech podaných žádostí o poskytnutí podpory. Celkově tato sestava obsahovala 49 parametrů, podle kterých bylo možné podané žádosti analyzovat. Sestavu lze tedy z tohoto hlediska hodnotit jako obsahově dostačující pro realizaci evaluačních prací. Při práci s touto sestavou v rámci zpracování evaluačních analýz byly nicméně zjištěny následující nedostatky.

Jedním z důležitých parametrů pro provádění evaluačních analýz byl **stav projektu**, tj. informace, v jakém stavu se projekt k datu zpracování analýzy nachází. Při práci s tímto parametrem bylo zjištěno, že u téměř třetiny projektů, které již byly ve stavu P4 – Projekt s vydaným rozhodnutím/podepsanou smlouvou, nebylo uvedeno datum vydání rozhodnutí či datum podpisu smlouvy, což následně působilo komplikace při analýze doby trvání procesu administrace žádostí. Tato situace byla následně vysvětlena tím, že se jedná o projekty realizované v rámci OP ŽP, kterým byl vydán tzv. Registrační list akce, a u kterých v současné době probíhají výběrová řízení. Až po ukončení těchto výběrových řízení bude u projektů podepsána smlouva na vysoutěženou částku, takže se de facto jedná o projekty, které by měly být ve stavu P3 – Doporučen/schválen k financování. Po dohodě se zadavatelem byl pro účely analýzy změněn stav těchto projektů z původního P4 - Projekt s vydaným rozhodnutím/podepsanou smlouvou na stav P3 – Doporučen/schválen k financování. Uvedené zjištění potvrzuje výše uvedenou informaci, že některá data o projektech OP ŽP uvedená v MSC2007 přesně neodpovídají skutečnému stavu realizace těchto projektů. MMR-NOK si je nicméně těchto dílčích nedostatků plně vědom a ve svých výstupech je koriguje.

Nedostatky v sestavě „Přehled projektů“ byly zjištěny také v datu **doporučení/schválení projektu** (v sestavě je uváděno pod hlavičkou „datum P3“), kdy u více než poloviny projektů, které již byly doporučeny/schváleny, chybělo datum doporučení/schválení projektu. Tento nedostatek se vyskytoval napříč projekty bez ohledu na jejich finanční objem. Dále bylo u více než 13 % projektů, u kterých byla uvedena data ve stavu P3 i P4, zjištěno, že datum podpisu smlouvy, respektive datum rozhodnutí (v sestavě je uváděno pod hlavičkou „datum P4“) předcházelo datu doporučení/schválení projektu, což indikovalo zápornou lhůtu mezi těmito uvedenými daty.

Dalším identifikovaným nedostatkem byla také **absence údajů finančního charakteru**, kdy u některých projektů ve stavu P6 – Financování projektu ukončeno chyběly údaje o výši proplacených prostředků a u některých projektů ve stavu P7 – Výdaje projektu certifikovány či u projektů ve stavu P8 – Projekt finálně uzavřen chyběly údaje o výši certifikovaných finančních prostředků. Celkem se jednalo o 16 projektů ve stavu P6 a o 26 projektů ve stavech P7 a P8.

Souhrnně lze konstatovat, že největším problémem sestavy „Přehled projektů“ jsou z pohledu kvality a dostatečnosti dat zejména nejasnosti ohledně **chybějících či nesprávně uvedených dat** realizace klíčových kroků procesu administrace podaných žádostí. To pak ztěžuje objektivní sledování doby trvání procesu administrace žádostí o poskytnutí podpory a následné vyhodnocování dosahované úrovně efektivity tohoto procesu. Je nutné zdůraznit, že tyto nedostatky jsou pravděpodobně způsobeny chybou lidského faktoru a nejedná se tedy o pochybení systémového charakteru.

2.3 Posouzení výstupní sestavy „Přehled žádostí o platbu“

Výstupní sestava „Přehled žádostí o platbu“ ad-hoc vygenerovaná z MSC2007 poskytovala údaje o termínech registrace žádostí o platbu v dosavadním průběhu stávajícího programového období a rovněž v ní byla uvedena data týkající se vydání rozhodnutí či podpisu smlouvy u jednotlivých projektů. Cílem analýzy přehledu žádostí o platbu bylo zmapovat dobu trvání procesu administrace žádostí o platbu, přičemž byly zjištěny následující nedostatky.

Problémem, který se vyskytnul ve výstupní sestavě „Přehled žádostí o platbu“, byla **záporná doba administrace žádosti o platbu**. Tato záporná doba, která byla vypočtena jako rozdíl dat P1 – ŽOP zaregistrována a P4 – ŽOP proplacena, byla zjištěna u cca 4 % všech ŽOP. Vzhledem k charakteru tohoto nedostatku lze předpokládat, že uvedení těchto chybných hodnot je způsobeno pochybením lidského faktoru, a tudíž není způsobeno chybou monitorovacího systému jako takového. Podíl záporných lhůt trvání administrace žádosti o platbu na celkovém počtu údajů činil 3,9 %, ale například u ROP NUTS II Moravskoslezsko dosahoval více než 10 %.

V rámci hodnocení doby administrace žádostí o platbu byla analyzována rovněž sestava „**Podrobný přehled žádostí o platbu**“, která obsahovala všechny kroky procesu administrace jednotlivých žádostí o platbu, a na jejímž základě bylo kromě celkové doby trvání administrace možné také identifikovat, jakou část z této celkové doby byla žádost o platbu administrována implementačním subjektem (ŘO, ZS) a jakou dobu byla naopak upravována/doplňována příjemcem podpory. Na základě analýzy této sestavy však bylo zjištěno, že údaje v sestavě „Přehled žádostí o platbu“ byly do určité míry zkreslené. Zkreslení bylo způsobeno skutečností, že u některých ŽOP bylo zaznamenáno hned několik dat označených stavem P4, což lze považovat za pochybení, pokud by mělo platit pravidlo, že každá ŽOP je proplácena jen jednou. V sestavě „Přehled žádostí o platbu“ bylo pro každou žádost o platbu uvedeno pouze jedno datum P1 a jedno datum P4. Z údajů v sestavě „Podrobný přehled žádostí o platbu“ pak bylo zjištěno, že v analýze doby trvání administrace ŽOP, původně vycházející ze sestavy „Přehled žádostí o platbu“, bylo kalkulováno vždy s chronologicky prvním uvedeným datem P4. Po zjištění, že u jedné žádosti o platbu může být uvedeno i více dat P4 byla nakonec původně provedená analýza upravena a pro výpočet celkové doby trvání administrace každé ŽOP bylo využito vždy první uvedené datum P1 a chronologicky poslední uvedené datum P4.

Získání relevantních výsledků s dobrou vypovídací schopností však bylo komplikováno i několika dalšími nejasnostmi v poskytnutých podkladech. První z nich byl fakt, že při seřazení jednotlivých kroků realizovaných v rámci procesu administrace žádostí o platbu z chronologického hlediska by logicky posledním krokem tohoto procesu mělo být stav P4 – ŽOP proplacena. U celé řady projektů

však chronologicky seřazený proces administrace projektu nekončil proplacením ŽOP, ale po proplacení ŽOP zde byl uveden ještě nějaký další krok. Nejčastěji se jednalo o stav P3 – ŽOP schválena, což je ale stav, který by měl logicky vždy proplacení ŽOP předcházet.

Dalším často se vyskytujícím problémem bylo, že datum P4 – ŽOP proplacena v rámci administrace dané ŽOP vůbec nebylo uvedeno. U řady projektů pak bylo uvedeno datum registrace ŽOP dvakrát nebo i vícekrát, což je v pořádku, pokud byla podaná žádost z důvodu chybějících údajů vrácena k dopracování příjemci, avšak u některých žádostí se datum P1 – registrace žádosti objevuje chronologicky až po datu P4, tedy po proplacení ŽOP, což je zjevně chybný údaj. Dá se předpokládat, že výše uvedené problematické oblasti v evidenci přehledu jednotlivých kroků procesu administrace žádostí o platbu jsou pravděpodobně opět způsobeny chybou lidského faktoru, která znamenala zadávání nesprávných údajů do informačního systému ŘO. Tyto nesprávné údaje byly následně automaticky přeneseny do MSC2007. Uvádění zkreslených a nepřesných dat jednotlivých kroků následně brání provedení přesné analýzy doby trvání procesu administrace žádostí o platbu a omezuje tak zefektivnění průběhu procesu proplácení prostředků příjemcům.

2.4 Posouzení výstupní sestavy „Přehled nesrovnalostí“

Výstupní sestava „Přehled nesrovnalostí“ ad-hoc vygenerovaná z MSC2007 byla základním podkladem pro provedení analýzy nesrovnalostí v rámci NSRR, které byly odhaleny v dosavadním průběhu programového období. Při práci s touto sestavou v rámci zpracování analýzy a vyhodnocení problematiky nesrovnalostí byly zjištěny následující nedostatky.

Sestava obsahuje velké množství informací ke každé nesrovnalosti, nicméně **neobsahuje identifikační čísla a názvy projektů realizovaných v rámci globálních grantů**. Tato skutečnost částečně omezuje možnosti vyhodnocování nesrovnalostí odhalených v rámci těchto projektů, protože není možné rozlišit, zda dané nesrovnalosti vznikly opravdu u jednoho a téhož projektu nebo zda se jedná o různé projekty v rámci globálního grantu. Indicii, zda byly dané nesrovnalosti odhaleny v případě totožného čísla projektu v rámci různých projektů jednoho globálního grantu nebo zda se opravdu jednalo o jediný projekt, bylo možné získat na základě názvu příjemce, tj. v případě, že u dvou nesrovnalostí je uveden různý příjemce, je pravděpodobné, že se jedná o dva různé projekty. Pokud je u dvou nesrovnalostí s totožným číslem projektu uveden i totožný příjemce, tak lze předpokládat, že se jedná o jeden projekt, ovšem zde existuje riziko zkreslení analýzy v případě, kdyby byly v rámci jednoho globálního grantu realizovány dva různé projekty pro stejného příjemce.

Provádění analýz dat obsažených v sestavě „Přehled nesrovnalostí“ je komplikováno také **nejednotností některých druhů informací o nesrovnalostech**. Jedná se např. o parametr právní forma příjemce, kdy v případech, kdy se jednalo o právnickou osobu, nabýval několika desítek různých forem a modifikací, a to nejen kvůli velké rozmanitosti příjemců, ale především díky nejednotnosti uváděných výrazů a do určité míry také kvůli značnému množství textových chyb. Pro lepší využitelnost dat a zefektivnění analytických prací s výstupní sestavou „Přehled nesrovnalostí“ by bylo vhodné provést **standardizaci dat** zadávaných do těch položek, kde je možné tuto standardizaci provést. Jedná se například o následující parametry výstupní sestavy:

- právní status žadatele/příjemce;
- praktiky použité při spáchání nesrovnalosti či
- zdroj první informace vedoucí k nesrovnalosti.

V rámci těchto parametrů by mohla mít osoba vyplňující údaje možnost výběru z několika předem definovaných položek a volbu příslušné položky by následně mohla doprovodit komentářem v poznámce. Tato standardizace by následně vedla k zefektivnění provádění analýz při využití výše uvedených parametrů. Obecně je pak nutné dbát na minimalizaci nedostatků v zadávaných údajích, které omezují možnost efektivně analyzovat uvedená data.

2.5 Posouzení výstupních sestav „Přehledy monitorovacích indikátorů“

Výstupní sestava „**Přehledy monitorovacích indikátorů**“ byla poskytnutá zadavatelem za účelem vyhodnocení plnění cílů a vybraných stanovených indikátorů na úrovni NSRR, včetně vybraných indikátorů naplňovaných z úrovně projektů. V rámci výstupních sestav „Přehledy monitorovacích indikátorů“ byly hodnoceny následující sestavy:

- MSC239 /A Věcný monitoring projektů dle vybraného indikátoru;
- MSC255 Hodnoty indikátorů za NSRR;
- MSC106 /A Hodnoty indikátorů na programech.

Plnění cílů prostřednictvím indikátorů bylo posuzováno rovněž ve vztahu k finančnímu pokroku OP relevantních pro danou oblast, včetně posouzení předpokládaného vývoje. V rámci analýzy vybraných indikátorů bylo sledováno zejména následující:

- Cílová hodnota indikátoru na úrovni OP a NSRR;
- Cílová hodnota indikátoru na úrovni projektu, ke které se ve smlouvě příjemce zavázal;
- Výše závazku příjemců na úrovni indikátorů OP a NSRR;
- Dosažená hodnota indikátoru na úrovni projektu, OP a NSRR;
- Výše prostředků, které jsou v rámci projektů monitorovaných daným indikátorem již kryty rozhodnutím, smlouvou či dodatkem;

Při realizaci analýzy sestav byly odhaleny dílčí problémy týkající se výskytu **extrémních hodnot** u některých indikátorů. Například u indikátoru č. 130102 – Práva ochrany průmyslového vlastnictví byla v rámci jednoho z projektů uvedena dosažená hodnota indikátoru ve výši 34 009, zatímco součet hodnot indikátorů dosažených v rámci všech ostatních projektů činil 349. Tato extrémní hodnota, vyhodnocená za pravděpodobně chybnou, byla z analýzy vyloučena.

Příkladem určité nepřesnosti byl taktéž indikátor č. 070100 – Počet nově vytvořených pracovních míst – celkem, kde byl pro získání detailnějšího pohledu proveden rozpad tohoto indikátoru dle krajů. Ukázalo se však, že z celkového počtu nově vytvořených pracovních míst (46,5 tis.) spadá **39,3 tis. pod Prahu**, přičemž projekt je realizován na území celé ČR. Jedná se tedy o chybné vyplnění pole místa realizace ze strany žadatele. Z uvedeného počtu nově vytvořených pracovních míst představuje drtivá většina pozice vytvořené pro veřejně prospěšné práce, přičemž se jedná o vytvoření pracovních pozic spíše krátkodobého charakteru.

2.6 Posouzení výstupní sestavy „Přehled monitorovacích indikátorů k horizontálním tématům“

Za účelem vyhodnocení plnění horizontálních témat byly zadavatelem poskytnuty dvě sestavy ad-hoc vygenerované z MSC2007. Jednalo se o sestavu „**Přehled projektů s indikací vlivu na rovné příležitosti**“ a sestavu „**Přehled projektů s ENVI kritérii**“.

První sestavou byl aktuální přehled projektů doplněný o údaje týkající se přínosu jednotlivých projektů horizontálnímu tématu **rovné příležitosti**. Projekty byly rozděleny do tří kategorií (projekty cíleně zaměřené na rovné příležitosti, projekty pozitivní k rovným příležitostem a projekty neutrální k rovným příležitostem), které následně umožnily zhodnotit přínos jednotlivých OP, resp. jejich prioritních os k rovným příležitostem. Otázkou však zůstává, na kolik jsou uvedené informace o přínosu jednotlivých projektů k rovným příležitostem správné a přesné. U velké části OP není uveden žádný projekt, který by byl cíleně zaměřen na rovné příležitosti. Tento fakt v kombinaci s popisem a zdůvodněním vlivu na rovné příležitosti, který je u jednotlivých projektů uveden a který působí v některých případech poněkud **neprůkazně**, vyvolává nejistotu ohledně správnosti uvedených dat a správnosti výsledků analýz z těchto dat získaných. Další z hlediska evaluací problematickou záležitostí je to, že v rámci monitorovacích aktivit nedochází ke sledování **skutečného dopadu jednotlivých projektů na rovné příležitosti v průběhu implementace**.



Druhou sestavou, byl přehled projektů, v rámci kterých jsou sledovány **ukazatele naplňující environmentální kritéria**. Mezi těmito projekty nebyly uvedeny projekty patřící do OP ŽP, neboť již ze samé podstaty se ve všech případech jedná o projekty s pozitivním vlivem na životní prostředí a struktura sledovaných ukazatelů odpovídá indikátorové soustavě OP ŽP.

Problematicke monitorování HT se podrobněji věnuje zpráva za evaluační oblast č. 3 Vyhodnocení přínosů NSRR a OP k HT.

3 Doporučení a návrhy na jejich implementaci

3.1 Evaluační otázka č. 1

Evaluační otázka č. 1:

Je systém centrálního monitorování nastaven správně a efektivně? Pokud ne, jaké změny by měly být provedeny s cílem zvýšit jeho efektivitu?

Souhrnné vyhodnocení evaluační otázky č. 1:

Systém centrálního monitorování lze aktuálně celkově hodnotit jako odpovídající pro plnění požadavků kladených na monitoring ze strany příslušných právních předpisů a metodických dokumentů EK. Metodické přístupy, které jsou aktuálně používány k provádění analýz a zpracovávání výstupů v oblasti sledování strukturálních intervencí, v dostatečné míře umožňují analyzovat a vyhodnocovat probíhající implementaci NSRR a jednotlivých OP a v případě potřeby poskytovat podklady pro přijímání adekvátních opatření. Byly nicméně identifikovány některé dílčí oblasti, na které by bylo vhodné ještě v tomto, případně v rámci přípravy na nadcházející programové období, zaměřit pozornost s cílem zvýšení efektivy a kvality monitorovacích činností. Jedná se zejména o kvalitu dat předávaných z IS ŘO do MSC2007, rozsah a kvalitu monitorování oblastí horizontálních témat, partnerství a částečně také veřejných zakázek a rovněž problematiku nastavení indikátorové soustavy.

3.1.1 Závěry

Systém centrálního monitorování lze aktuálně hodnotit jako **z metodického hlediska správný a v odpovídající míře vyhovující** potřebám a požadavkům na efektivní monitoring implementace NSRR a OP. Jeho tvorbě a ustálení na současné podobě předcházelo období metodického upřesňování, neboť se jedná o komplexní problematiku zahrnující věcné pokrytí všech strategických cílů NSRR, resp. OP. Metodiky byly připravovány a přijímány až v průběhu implementace a následně dle potřeby aktualizovány, což částečně ovlivnilo efektivitu monitorování. Metodické přístupy, které jsou aktuálně používány k provádění analýz a zpracovávání výstupů v oblasti sledování strukturálních intervencí, **v dostatečné míře umožňují analyzovat a vyhodnocovat probíhající implementaci NSRR a jednotlivých OP** a v případě potřeby poskytovat podklady pro přijímání adekvátních opatření. MMR-NOK při zpracování výstupů provádí kontroly použitých dat, případně nesoulady komunikuje s příslušnými ŘO, ve svých výstupech je koriguje a vydává pouze ověřená data.

Nejednotné nastavení indikátorové soustavy tak působilo metodické problémy při agregaci dat. U NČI existoval na počátku programového období nesoulad u měrných jednotek, názvů a kódování některých indikátorů, byla tak narušena srovnatelnost mezi jednotlivými OP a znemožněna agregace dat na úroveň NSRR. Na úrovni NSRR byla nastavena řada indikátorů dopadu a kontextu, jejichž vyhodnocení je založeno na statistických údajích, které jsou ovlivňovány externími faktory a od externích subjektů dodávány s velkým časovým zpožděním. Z tohoto důvodu je **obtížné vyhodnotit reálný dopad intervencí SF /FS** na naplňování těchto indikátorů, což omezuje efektivní hodnocení věcného pokroku při realizaci stanovených strategií. Některé indikátory je obtížné vyhodnotit, neboť nejsou známy reálné potřeby v daných oblastech realizovaných intervencí, což je dáno rozdílným přístupem jednotlivých ŘO při definování jejich cílových stavů. V případě některých indikátorů jsou používány takové měrné jednotky (např. počet podpořených projektů), které neumožňují odpovídající kvalitativní vyhodnocení věcného plnění daného indikátoru a jeho přínosu k dosahování stanoveného cíle.

K oblastem, které vykazují určitý prostor pro změnu vedoucí ke zvýšení úrovně monitoringu, lze zařadit následující zjištění:

- **Výstupní data** z centrálního monitorovacího systému MSC2007 v případě OP D a OP ŽP neodpovídají zcela skutečnému stavu implementace těchto OP z důvodu problematického navázání některých informací o projektech z IS příslušných ŘO na centrální stavy monitorování v MSC2007;
- Centrální monitorovací systém v současné době neposkytuje data v takovém rozsahu a kvalitě, který by umožnil detailní vyhodnocení problematiky **horizontálních témat, partnerství a částečně veřejných zakázek**;
- Není kladen důraz na provázání popisu vlivu na rovné příležitosti s deklarovaným vlivem uvedeným v popisu tak, aby byla tato vazba jednoznačně **průkazná**;
- Není definován a nastaven automatický **kontrolní mechanismus** zajišťující eliminaci věcně chybných dat vzniklých v důsledku nesprávného vyplnění informací v monitorovacím systému ŘO;
- Rozsah některých monitorovacích výstupů lze hodnotit jako poměrně **obsáhlý**, což může na uživatele klást zvýšené nároky z hlediska práce s informačním obsahem;
- Proporcionální rozsah indikátorové soustavy mezi některými OP (zejména ROP) je poměrně **nevyvážený**;
- V rámci mechanismu zesíleného řízení rizik není obsažen postup pro řešení **pozastavení certifikace výdajů OP**;
- V rámci MSC2007 **není sledována historie provedených změn na úrovni jednotlivých projektů**, není umožněno zpětně generovat dle ad-hoc potřeb sestavy k dřívějšímu než aktuálnímu datu, není možné vytvářet časové řady dokumentující historický vývoj zvolených dat. Historická data lze získat pouze na základě pravidelného ukládání předem nadefinovaných sestav.

3.1.2 Doporučení

Programové období 2007 - 2013

V rámci monitorování finančního pokroku by k zajištění komplexního pokrytí problematiky ohrožených OP přispělo doplnění **postupu pro řešení pozastavení certifikace výdajů OP** do mechanismu zesíleného řízení rizik, jehož fungování je upraveno v „Metodickém pokynu pro sledování pravidla $n+3/n+2$ v programovém období 2007–2013“. Cílem je zajistit včasnou reakci na pozastavenou certifikaci výdajů a koordinaci kroků k realizaci opatření pro její pokud možno rychlé obnovení.

Z metodického hlediska by bylo vhodné nastavit pokud možno **striktní hranice pro definování cíleně zaměřených projektů a projektů s pozitivním vlivem na rovné příležitosti** a stanovit **specifické monitorovací indikátory** sledující jejich průběžné naplňování. Konkrétní indikátory by měly být vytvořeny na základě poznatků odborné veřejnosti ke specifickým problematikám v oblasti rovných příležitostí. U projektů, které jsou bodově zvýhodněny na základě deklarování pozitivního vlivu na HT, by měly být nastaveny adekvátní **kontrolní mechanismy**, které by zabránily formálnímu vykazování pozitivního vlivu na HT bez reálného dopadu. Ve smluvní dokumentaci by měly být stanoveny **závazné věcné indikátory**, které budou předmětem kontroly příslušných poskytovatelů podpory.

V případě některých indikátorů by bylo vhodné za účelem zlepšení jejich využitelnosti pro hodnocení **upravit jejich měrné jednotky**, případně je nahradit indikátory s kvalitativně **vyšší vypovídací schopností**. Měla by být provedena analýza způsobu plnění těchto indikátorů ze strany příjemců

podpory s cílem **eliminace vykazování chybných dat a úpravy případného nejednotného výkladu**, který může vést k uvádění nesourodých dat.

Pro účely **odstranění nesouladu výstupních dat** v systému MSC2007 u některých OP by měly být příčiny tohoto stavu podrobněji analyzovány a pokud možno přijata adekvátní opatření k nápravě ještě v průběhu tohoto nebo nejpozději pro příští programové období. I přes intenzivní snahu MMR-NOK o postupné řešení identifikovaných nedostatků, problémy v některých oblastech systému monitorování přetrvávají.

Za účelem optimalizace by měla být zpracována **analýza potřeb monitorování na úrovni EK, NSRR a ŘO**, jejíž součástí bude také návrh optimalizace tvorby výstupních sestav. Z tohoto hlediska by mohla být navržena i případná optimalizace indikátorových soustav v budoucím období vedoucí k nastavení jasné vazby indikátorové soustavy na cíle strategie. Výsledkem by měla být optimalizace datové základny a struktury pro finanční a věcné monitorování, evaluaci programů včetně návrhů na vytvoření nástrojů sloužících k manažerskému řízení (manažerský informační systém).

Obsahové zaměření výstupů určených pro operativní a strategické řízení na manažerských úrovních by mělo být optimalizováno a zaměřeno jen na **zásadní sdělení podstatná pro manažerské řízení**.

Uvedená doporučení by měla být projednána s relevantními subjekty, zejména pak v rámci pracovní skupiny pro jednotný monitorovací systém, s cílem rozhodnout o případném zavedení navržených změn do systému monitorování. Otázka efektivity je úzce spjata s rozsahem požadavků a úkolů kladených na centrální monitorovací systém. Čím více dat je požadováno, tím vyšší vypovídací hodnotu bude systém generovat a nabídne vyšší kvalitativní možnosti k monitoringu a hodnocení, **ovšem za cenu vyšších nákladů na jeho správu**. Tyto protichůdné tendence proto musí být vhodně vyvážené, aby mohl být systém vnímán jako efektivní.

Programové období 2014+

Vhodným doporučením je provedení **vyhodnocení aktuálních zkušeností** jednotlivých subjektů implementační struktury s monitoringem a **včasné nastavení monitorovacího systému** pro příští období a to včetně metodické dokumentace.

Důležitým krokem bude **včasné zahájení přípravy indikátorové soustavy**, která bude mít jasně stanovená metodická pravidla a včetně nastavení relevantních vazeb mezi jednotlivými úrovněmi implementace. Při přípravě strategie a programových dokumentů je třeba důsledně dbát na správné nastavení cílů a na ně navazující indikátorové soustavy a jejich definice včetně výchozích a cílových hodnot. V návaznosti na doporučení z evaluační oblasti č. 4 ve smyslu omezení počtu operačních programů a zúžení jejich věcného zaměření by měl být také **snížen počet sledovaných indikátorů** při respektování požadavku na současné zvýšení počtu kvalitativních ukazatelů.

Pro zvýšení využitelnosti MSC2007 pro provádění analytických výstupů a sledování trendů by bylo pro jeho uživatele přínosné **zavedení sledování historie změn**. Vzhledem k faktu, že se jedná o složitou problematiku, která vyžaduje komplexní řešení na základě podrobné analýzy fungování monitorovacích systémů, je možné uvažovat o zavedení této funkcionality pravděpodobně až od příštího programového období.

S postupující elektronizací státní správy by měla být zavedena možnost **uchovávání veškeré projektové dokumentace v elektronické podobě**, která bude mít významný pozitivní vliv např. na efektivitu kontrolních činností a monitorování průběhu implementace.

3.2 Evaluační otázka č. 2

Evaluační otázka č. 2:

Poskytuje informační systém dostatečně kvalitní data pro monitoring a evaluaci NSRR?

Souhrnné vyhodnocení evaluační otázky č. 2:

Informační systém poskytuje prostřednictvím posuzovaných výstupních sestav v zásadě dostatečně kvalitní a komplexní data, která umožňují v potřebné míře realizovat činnosti v oblasti monitoringu a evaluaci NSRR. Nedostatky v datech obsažených v monitorovacích systémech jsou zpravidla způsobeny pochybením lidského faktoru a nejedná se tak o problémy systémového charakteru.

3.2.1 Závěry

Posuzované sestavy, které měl zpracovatel k dispozici pro provádění evaluačních prací, **obsahují dostatečně kvalitní a komplexní data**, která umožňují v potřebné míře realizovat činnosti v oblasti monitoringu a evaluaci NSRR, s výjimkou dat monitorujících naplňování ENVI indikátorů.

V rámci výstupní sestavy „Přehled projektů“ byly identifikovány dílčí nedostatky v údajích o **stavu projektů**, v **datech** jednotlivých kroků při administraci projektových žádostí a v některých **finančních údajích**.

V případě výstupní sestavy „Přehled žádostí o platbu“ je problematický zejména relativně častý výskyt **záporných hodnot v době administrace ŽoP**. U sestavy „Podrobný přehled žádostí o platbu“ se pak jedná o **nelogické pořadí a počet výskytu jednotlivých stavů administrace ŽoP** u některých žádostí o platbu.

Výstupní sestava „Přehled nesrovnalostí“ je z hlediska rozsahu dat a množství informací o jednotlivých nesrovnalostech velmi obsáhlá, nicméně **data u některých druhů informací jsou velmi nejednotná**, což komplikuje provádění analýz a vyhodnocování dat obsažených v této sestavě. Sestava rovněž neobsahuje data, na základě kterých by bylo možné jednoznačně identifikovat jednotlivé projekty v rámci globálních grantů.

U některých indikátorů byl zaznamenán výskyt **extrémních hodnot** způsobených chybou lidského faktoru na straně žadatele / příjemce či ŘO, které zkreslovaly výsledky prováděných analýz. V případě výskytu extrémních hodnot MMR-NOK ve spolupráci s příslušným ŘO ověřuje správnost podezřelých hodnot a v případě potvrzení chybné hodnoty zjišťuje její příčiny, aby bylo možné chybná data co nejrychleji opravit.

U výstupních sestav „Přehled monitorovacích indikátorů k horizontálním tématům“ lze u dat monitorujících rovné příležitosti konstatovat určitou nejistotu ohledně jejich správnosti a správnosti výsledků analýz z těchto dat získaných z důvodu neprůkazného popisu vlivu u jednotlivých projektů. Další z hlediska evaluací problematickou záležitostí je to, že v rámci monitorovacích aktivit nedochází ke sledování **skutečného dopadu jednotlivých projektů na rovné příležitosti v průběhu implementace**. Objektivní zhodnocení věcného naplňování indikátorů environmentálních kritérií je znemožněno nepřesností dat na projektové úrovni, která vzniká z důvodu rozdílného vyplňování těchto dat do informačního systému na straně příjemců. Podrobněji je tato problematika vyhodnocena v rámci evaluační oblasti č. 3.

Z hlediska zpracovávaných pravidelných **monitorovacích výstupů** lze konstatovat, že obsahují většinu podstatných informací, které se týkají stavu finančního a věcného pokroku v jednotlivých OP, potažmo NSRR. Dílčím nedostatkem je relativně obecné zdůvodnění stavu čerpání finančních prostředků a věcného pokroku v jednotlivých OP, resp. NSRR.

3.2.2 Doporučení

Programové období 2007 - 2013

Vzhledem ke skutečnosti, že identifikované nedostatky v datech obsažených v posuzovaných výstupních sestavách jsou pravděpodobně způsobeny pochybením lidského faktoru, měla by být pozornost věnována především **prevenci** na úrovni jednotlivých dotčených ŘO, případně ZS v podobě zajištění fungování efektivních, zejména kvalitativních **kontrolních mechanismů** a realizace **školicích aktivit** za účelem zvýšení informovanosti příslušných pracovníků v oblasti postupů zadávání dat do informačních systémů ZS a ŘO.

Podle Metodiky monitorování je za kvalitu dat v rámci monitorovacího systému primárně zodpovědný ŘO. Stávající systém **ověřování kvality a aktuálnosti dat a výstupů** z MSC2007 by bylo vhodné zefektivnit a posílit rovněž na úrovni MMR-NOK vzhledem k faktu, že MMR-NOK je odpovědný za poskytování kvalitních a aktuálních centrálních monitorovacích výstupů za NSRR vůči EK i ostatním subjektům implementační struktury. V této souvislosti by měl být zaveden funkční **verifikační mechanismus**, prostřednictvím kterého budou identifikovány chybné a extrémní hodnoty předávaných dat o finančním i věcném pokroku implementace jednotlivých OP. Po projednání odhalených nedostatků s příslušnými ŘO a zjištění jejich příčin by měla být přijata adekvátní opatření k nápravě a následně monitorováno jejich plnění.

Monitorovací výstupy by měly obsahovat podrobnější **analýzu příčin vývoje finančního i věcného pokroku**, přičemž důraz by měl být kladen na monitorování a vyhodnocování prioritních os, případně oblastí podpory, ve kterých jsou identifikovány významné rozdíly mezi jednotlivými fázemi projektového cyklu, mezi jednotlivými stavy finančního čerpání a závažné nedostatky z hlediska plnění stanovených indikátorů.

Programové období 2014+

Tato evaluační otázka směřuje do současného programového období.

4 Použité dokumenty a další zdroje

Tento dokument byl zpracován na základě využití níže uvedených dokumentů a dalších zdrojů:

- Měsíční monitorovací zpráva, srpen 2011 (MMR–NOK), (<http://www.strukturalni-fondy.cz/Stav-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>);
- Metodický pokyn k zadávání umístění projektů v rámci datových položek „místo realizace“, „dopad“ a realizovaná investice v NUTS 3“, verze 1.2, říjen 2009 (MMR–NOK);
- Metodický pokyn pro sledování pravidla N+3/N+2 v programovém období 2007–2013, duben 2011 (MMR–NOK), (<http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Metodicke-rizeni-NSRR/Metodicke-pokyny/pokyn-NOK-MMR-pro-sledovani-pravidla-n-3-n-2-v-pro>);
- Metodický pokyn Systém sledování vlivu strukturální intervence na životní prostředí v programovém období 2007–2013, verze 1.3, listopad 2009 (MMR–NOK), (<http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Monitorovani-NSRR-2/Monitorovani-horizontalnich-temat/Sledovani-vlivu-NSRR-na-zivotni-prostredi>);
- Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013, verze 2.6, 15. prosince 2010 (MMR–OSMS);
- Metodika posuzování indikátorů pro zařazení do Národního číselníku indikátorů, verze 1.2, září 2011 (MMR–NOK), (<http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Monitorovani-NSRR-2/Monitorovani-vecneho-pokroku/Metodika-posuzovani-indikatoru-pro-zarazeni-do-NCI>);
- Pravidla centrálního monitorování, leden 2010 (MMR–NOK);
- Přehled projektů k 7. 9. 2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007;
- Přehled žádostí o platbu k 9. 11. 2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007;
- Podrobný přehled žádostí o platbu k 9. 11. 2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007;
- Přehled nesrovnalostí k 14. 9. 2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007;
- Přehledy monitorovacích indikátorů – (MSC239 /A Věcný monitoring projektů dle vybraného indikátoru, MSC255 Hodnoty indikátorů za NSRR a MSC106 /A Hodnoty indikátorů na programech)
- Přehled projektů s indikací vlivu na rovné příležitosti k 9.12.2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007;
- Přehled projektů s ENVI kritérii k 9.12.2011 – ad-hoc vytvořená sestava z MSC2007.