



Analýza a vyhodnocení systému hodnocení a hodnotících kritérií Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů – OP RLZ (2004–2006)

Závěrečná zpráva

21.12.2007



VŠE
FAKULTA
PODNIKOHOSPODÁŘSKÁ



Obsah

| | |
|--|-----------|
| ÚVODNÍ INFORMACE O PROJEKTU..... | 3 |
| INFORMACE O OBJEDNATELI A ZHOTOVITELI..... | 3 |
| <i>Objednatel</i> | 3 |
| <i>Zhotovitel</i> | 3 |
| TYP DOKUMENTU..... | 3 |
| MANAŽERSKÉ SHRUTÍ (EXECUTIVE SUMMARY) | 4 |
| VÝCHOZÍ STAV..... | 6 |
| POZNÁMKA K POSTUPU..... | 6 |
| VÝSTUPY PROJEKTU..... | 7 |
| 1. dílčí zpráva..... | 7 |
| 2. dílčí zpráva..... | 7 |
| 3. dílčí zpráva..... | 8 |
| ÚLOHA ČLENŮ ŘEŠITELSKÉHO TÝMU V PROJEKTU..... | 10 |
| VYPOŘÁDÁNÍ POŽADAVKŮ ZADÁNÍ..... | 11 |
| PŘEDMĚT ZAKÁZKY DLE ZADÁVACÍ DOKUMENTACE..... | 11 |
| ŽÁDANÉ VÝSTUPY DLE ZADÁVACÍ DOKUMENTACE A SMLOUVY..... | 11 |
| DOPORUČENÍ PRO DALŠÍ OPTIMALIZACI SYSTÉMU HODNOCENÍ BĚHEM OBDOBÍ 2007–2013..... | 14 |
| PODĚKOVÁNÍ..... | 15 |

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Úvodní informace o projektu

Informace o objednateli a zhotoviteli

Objednatel

Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí

Odbor řízení pomoci z ESF

se sídlem Na Poříčním právu 1, 128 00 Praha 2

pracoviště Kartouzská 4, Praha 5

(dále jen „objednatel“)

Zhotovitel

Fakulta podnikohospodářská

Vysoké školy ekonomické v Praze

se sídlem W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3

(dále jen „zhotovitel“)

Typ dokumentu

Jedná se o **závěrečnou zprávu** projektu „Analýza a vyhodnocení systému hodnocení a hodnotících kritérií Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů - OP RLZ (2004-2006)“ na základě smlouvy o dílo „Smlouva o zpracování analýzy a vyhodnocení systému hodnocení a hodnotících kritérií OP RLZ“ podepsané mezi objednatelem a zhotovitelem dne 11.9.2007 (dále jen „smlouva“).

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Manažerské shrnutí (Executive Summary)

Cílem projektu bylo provést vyhodnocení systému hodnocení projektů v rámci OP RLZ, včetně posouzení nastavení hodnotících kritérií a dát návrh na jeho zefektivnění. Systém hodnocení žádostí o finanční podporu z OP RLZ (ať již v případě grantových projektů či projektů systémových a národních) je zásadním momentem realizace programu. Na kvalitě tohoto systému závisí do jisté míry efektivita vynaložených finančních prostředků. Z toho důvodu bylo nezbytné vyhodnotit účelnost, vhodnost nastavení a v neposlední řadě transparentnost stávajícího systému, který byl používán pro období 2004-2006 s cílem zkvalitnit tento systém pro programové období 2007-2013 – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost.

Projekt realizoval tým Fakulty podnikohospodářské VŠE v Praze (převážně pracovníci katedry managementu, Tomáš Říčka, Radovan Kačín, Lenka Švecová, Jiří Fotr, Miroslav Lorenc a externí experti Petr Fanta a Petr Zahradník). V týmu jsou autoři učebnice *Manažerské rozhodování. Postupy, metody a nástroje*, Ekopress, 2006 (s profesurou a doktorátem v dané oblasti), vyučující magisterských kursů vícekritériálního hodnocení, analýzy rizika, hodnocení projektů, zkušenosti hodnotitelů projektů pro národní programy i Evropskou komisi. Výstupy projektu tedy vycházejí z kvalitního akademického zázemí, ale i praktických zkušeností v hodnocení a řízení projektů. Hlavní výstupy projektu byly tyto:

- vyhodnocení slabých a silných míst procesu hodnocení projektů v OP RLZ,
- návrh hodnotících kritérií OP LZZ,
- návrh změn procesu hodnocení projektů OP LZZ,
- návrh způsobu práce s hodnotiteli,
- analýza fungování databáze hodnotitelů OP RLZ a návrh databáze hodnotitelů OP LZZ.

Předložený návrh systému hodnocení, který byl přijat Monitorovacím výborem OP LZZ, se mj. vyznačuje následujícími výhodami:

- zpřehledněním skupin kritérií a samotných kritérií,

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



- eliminací méně vhodných kritérií a přidání chybějících kritérií,
- úpravou vah kritérií,
- dává větší důraz na kvalitu projektu,
- umožňuje lepší porovnávání kvality projektů v různých výzvách a opatřeních,
- usnadňuje hodnocení – nahrazení bodové stupnice slovním hodnocením kritérií,
- přidává komentovaná kritéria (ano/ne + komentář), kde se hodnotitel lépe vyjádří např. k souladu s výzvou, horizontálním tématům, cílové skupině a rizikovosti projektu, což umožňuje větší důraz na některé oblasti („je projekt v rozporu s horizontálními tématy“?).

Hlavní předností je, že se jedná o ucelený systém vycházející z osvědčených postupů v OP RLZ, zároveň také zohledňující možnosti administrátorů a hodnotitelů.

Součástí zakázky bylo vyhodnocení práce s hodnotiteli, jejich získávání, výběru, odměňování a hodnocení.

Pro návrh systému byla podnětná srovnání se zahraničními programy: Irskem, 7. rámcovým programem, GAČR, Leonardo da Vinci, vybrané aspekty programů Fondu rozvoje MŠMT, zohledněny byly postupy v dalších programech, především JPD3 a OPPA.

Při řešení projektu proběhla řada rozhovorů s pracovníky implementační struktury, pracovníky koncového příjemce, hodnotiteli a pracovníky implementační struktury dalších programů.

V rámci projektu byla připomínkována řada dokumentů zadavatele (MPSV), vytvořena řada dokumentů bezprostředně zapracovaných do systému hodnocení. Součástí řešení byla i metodická doporučení s dlouhodobou platností.

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Výchozí stav

Tato zpráva vznikla na základě první, druhé a třetí dílčí zprávy zaslanych objednateli dne 6.9.2007, resp. 23.10.2007 a 19.12.2007 elektronicky a dále předané vytištěné 6.9.2007, resp. 24.10.2007 a 21.12.2007 na prezentaci u zhotovitele. Zpráva shrnuje relevantní poznatky a výstupy, kterých bylo dosaženo během realizace výše uvedeného projektu.

Poznámka k postupu

Zhotovitelem navržený postup práce musel být výrazně změněn během samotné realizace projektu a to zejména z důvodu probíhajícího auditu shody, průběhu schvalování OP LZZ Evropskou komisí, 1. zasedání Monitorovacího výboru OP LZZ, změny implementační struktury (kraje) a přípravy prvních výzev, kdy byla objednatelem změněna souslednost fází a výstupů.

Zhotovitel si je vědom, že celý systém OP LZZ je do značné míry nastaven a rozsáhlejší doporučení jsou obtížně realizovatelná v krátkodobém horizontu, nicméně jelikož se jedná o sedmileté programové období s pravděpodobností, že některé výzvy se z důvodu naplnění absorpční kapacity a pravidla N+2 budou vyhlašovat i v letech 2014, teoreticky 2015, lze o některých doporučeních zhotovitele uvažovat právě i z této dlouhodobé perspektivy.

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Výstupy projektu

1. dílčí zpráva

Výstupem zprávy bylo základní zhodnocení analyzovaných relevantních dokumentů, srovnávací tabulky procesů hodnocení jednotlivých typů projektů, rozbor indikátorů OP RLZ a jejich relevantnost k výběrovým kritériím, analýza komunitárního programu ERC a Leonardo da Vinci, národního programu GAČR, analýza výběrových kritérií a jejich komentář a první návrh hodnotících kritérií pro období 2007–2013.

Konkrétní výstupy obsažené v této dílčí zprávě byly:

- Obecná doporučení k nastavení implementace OP LZZ
- Identifikovaná slabá místa procesu hodnocení
- Analýza způsobu administrace projektů v rámci OP RLZ
- Analýza způsobu administrace projektů v rámci OP LZZ
- Hodnocení dílčích kritérií OP RLZ
- Hodnocení dílčích kritérií OP LZZ
- Návrh koncepce systému vícekritériálního hodnocení projektů v rámci OP LZZ
- Rozbor indikátorů OP LZZ
- Analýza postupů hodnocení a použitých kritérií u vybraných grantových programů

2. dílčí zpráva

Na základě rozhovorů s hodnotiteli, zástupci ZS a KP byla získána další doporučení pro optimalizaci systému. Především však byl dopracován návrh koncepce systému vícekritériálního hodnocení projektů, který byl obsahem předchozí zprávy.

Konkrétní výstupy obsažené v této dílčí zprávě byly:

- Návrh koncepce systému vícekritériálního hodnocení projektů v rámci OP LZZ
- Shrnutí ze setkání s hodnotiteli a zástupci ZS a KP

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



- Zápisy z pohovorů
- Poznámky k databázi hodnotitelů
- Zkušenosti s implementací SF v Irsku
- Shrnutí postřehů zhotovitele k příručce pro hodnotitele

3. dílčí zpráva

Na základě navržených kritérií byla kritéria po diskusích se zadavatelem upravena a ověřena hodnocením reálných projektů. Po schválení Monitorovacím výborem byly změny zapracovány do finální podoby.

Dalšími významnými prioritami v této fázi bylo připomínkování Příručky pro hodnocení a výběr projektů se zapracováním výstupů z předchozích zpráv, tvorba Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ s ohledem na kritéria schválená MV a návrh databáze hodnotitelů. Dalším úkolem bylo dokončení všech relevantních témat vyplývajících z uzavřené smlouvy a příprava závěrečné zprávy.

Konkrétní výstupy obsažené v této dílčí zprávě byly:

- Srovnání procesu hodnocení žádostí v OP RLZ s OPPP
- Sdílení informací 1: Sdílení informací o vybraných žadatelích v rámci implementační struktury
- Sdílení informací 2: Sdělování informací od hodnotitelů žadatelům
- Sdílení informací 3: Příručka pro hodnotitele
- Odměna hodnotitelů a členů VK/HK
- Kvalifikace hodnotitelů (srovnání požadavků různých programů)
- Systém vzdělávání hodnotitelů
- Nestrannost hodnotitelů a členů výběrových/hodnotících komisí. Srovnání s jinými grantovými programy
- Specifické kritérium pro hodnocení mezinárodní spolupráce

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



- Zapracování připomínek a návrhů z předchozích fází do Příručky pro hodnocení a výběr projektů
- Podstatné přepracování a doplnění Příručky pro hodnotitele projektů OP LZZ
- Databáze hodnotitelů (analýza funkčnosti, návrhy dalšího postupu)
- Tabulka pro hodnotitele
- Výběr a práce s hodnotiteli
- Kvalifikace hodnotitelů – srovnání programů
- Připomínky ke smlouvě o dílo s hodnotiteli
- Připomínky k dokládání právní subjektivity
- Připomínky k prohlášení o mlčenlivosti
- Zahraniční zkušenosti (Irsko) – doplnění dokumentu, který byl ve zkrácené podobě součástí 2. dílčí zprávy tohoto projektu

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Úloha členů řešitelského týmu v projektu

Tomáš Říčka – vedení týmu a schůzek, analýza dokumentů, analýza procesu hodnocení, příprava a vedení rozhovorů se ZS/KP/hodnotiteli, připomínkování příruček, příprava dílčí a závěrečné zprávy, realizace partikulárních úkolů, tvorba výběrových kritérií a způsobu hodnocení

Radovan Kačín – připomínkování příruček, analýza dokumentů, první návrh kritérií, tvorba výběrových kritérií a způsobu hodnocení, příprava dílčí a závěrečné zprávy, realizace partikulárních úkolů, příprava a vedení rozhovorů se ZS/KP/hodnotiteli, nestrannost/důvěrnost v jiných grantových programech

Lenka Švecová – tvorba výběrových kritérií a způsob hodnocení, příprava databáze hodnotitelů, výběr a práce s hodnotiteli, způsob hodnocení hodnotitelů, analýza vybraných dokumentů, metodické podněty pro zpracování textu zprávy, interní oponentura dílčí zprávy

Petr Fanta – dílčí připomínky k připravovaným výstupům, analýza relevantních programů a analýza indikátorů, příprava a vedení rozhovoru, podklad pro způsob hodnocení projektů

Petr Zahradník – zahraniční zkušenosti, podklad pro způsob hodnocení projektů

Jiří Fotr – teoretický úvod do problematiky výběrových kritérií, metodická doporučení k tvorbě výběrových kritérií, tvorba výběrových kritérií a způsobu hodnocení, interní oponentura dílčí zprávy

Miroslav Lorenc – administrace projektu, analýza funkčnosti databáze hodnotitelů, příprava databáze hodnotitelů, příprava hodnotící tabulky, webový portál pro řešení projektu, administrace projektu, formální úprava a korektury

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Vypořádání požadavků zadání

Předmět zakázky dle zadávací dokumentace

„Předmětem této zakázky je analytické vyhodnocení systému hodnocení projektů v rámci OP RLZ, včetně posouzení nastavení hodnotících kritérií a návrh na jeho zefektivnění. Systém hodnocení žádostí o finanční podporu z OP RLZ (ať již v případě grantových projektů či projektů systémových a národních) je zásadním momentem realizace programu. Na kvalitě tohoto systému závisí do jisté míry efektivita vynaložených finančních prostředků. Z toho důvodu je nezbytné vyhodnotit účelnost, vhodnost nastavení a v neposlední řadě transparentnost stávajícího systému, který byl používán pro období 2004-2006 s cílem zkvalitnit tento systém pro programové období 2007-2013 – Operační program lidské zdroje a zaměstnanost.“

Žádané výstupy dle zadávací dokumentace a smlouvy

1) Stupně/ fáze hodnocení

- Analýza jednotlivých stupňů hodnocení – jako základu systému hodnocení
- Vhodnost rozdělení hodnocení do 3 fází
 - hodnocení přijatelnosti žádosti
 - formální hodnocení
 - věcné hodnocení
- Analýza kritérií formálního hodnocení a hodnocení přijatelnosti

Tato oblast byla řešena především v 1. dílčí zprávě. Poskytnutá doporučení byla promítnuta do konkrétních dokumentů a úprav příruček ve 3. dílčí zprávě.

2) Věcné hodnocení – nastavení kritérií věcného hodnocení

- Analýza nastavení kritérií věcného hodnocení
- Relevantnost, podrobnost a srozumitelnost hodnotících kritérií

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



- Adekvátnost bodového rozpětí jednotlivých hodnotících kritérií
- Hodnotící tabulka (srozumitelnost, relevantnost vůči žádosti apod.)
- Zpětná vazba hodnotitelů k obsahu hodnotících tabulek

Hodnotící kritéria byla v první verzi rozpracována v 1. dílčí zprávě; ve 2. zprávě pak byl (mj. na základě zpětné vazby hodnotitelů) představen kompletní návrh a 3. zpráva obsahuje verzi schválenou Monitorovacím výborem včetně tabulky pro expertní hodnocení. Kritické body byly předmětem první zprávy, následně doplněny ve 2. zprávě o poznatky z rozhovorů.

3) Systém výběru a databáze hodnotitelů

- Analýza systému externích hodnotitelů a komparace s využitím možnosti hodnotících komisí
- Vyhodnocení systému výběru hodnotitelů
- Vyhodnocení kvality a efektivity školení hodnotitelů (vč. kvalita a úroveň sylabů)
- Zpětná vazba od KP (ZS, ŘO) o práci externích hodnotitelů
- Databáze hodnotitelů (vč. systému kontroly)
- Posouzení finančního odměňování hodnotitelů
- Ochrana osobních údajů

Problematika hodnotitelů byla řešena od počátku projektu. Hlavní výstup k výběru hodnotitelů, jejich školení, hodnocení apod. je předmětem 3. dílčí zprávy.

4) Doporučení

- Návrh hodnotících kritérií spolu s definicí jednotlivých kritérií
- Návrh hodnotící tabulky spolu s návodem na její vyplnění

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



kritické body dosavadního systému hodnocení

Hodnotící kritéria byla v první verzi rozpracována v 1. dílčí zprávě; ve 2. zprávě pak byl představen kompletní návrh a 3. zpráva obsahovala verzi schválenou Monitorovacím výborem včetně tabulky pro expertní hodnocení. Kritické body byly předmětem 1. zprávy, následně doplněny ve 2. zprávě o poznatky z rozhovorů.

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Doporučení pro další optimalizaci systému hodnocení během období 2007–2013

Navržený systém je nezbytné dále sledovat. Konkrétně po několika proběhlých výzvách doporučujeme vyhodnotit funkčnost systému, konkrétně:

- vhodnost použitých kritérií,
- vhodnost vah použitých kritérií,
- hranice 65 bodů
- způsob práce s hodnotiteli,
- zkušenosti z práce výběrových komisí, hodnotitelských komisí,
- odměna hodnotitelům, členům HK, VK,
- komunikace výsledků procesu hodnocení žadatelům (i systém informování žadatelů),
- získávání informací z projektů (poučení, slabá místa, časté chyby),
- procesy implementace, např. komunikace, koordinace a vedení ŘO-ZS)

Součástí by mělo být i vyhodnocení nastavené bodové hranice (resp. vhodnosti stanovení bodové hranice oproti prostému seřazení projektů do pořadí dle bodového hodnocení).

Podobně evidentním slabým místem byla slabá práce s informacemi o realizovaných projektech a poučeních při realizaci. Monitorovací zprávy nejsou vyhodnocovány co do poučení pro ostatní příjemce. Doporučujeme provádění analýzy monitorovacích zpráv a kompilování „lessons learned“ z projektů pro ostatní.

Dále není zřejmé, jak (spíše zdali vůbec) je prováděna analýza příčin neúspěchů projektů nebo alespoň příčin problémů v projektech.

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.



Poděkování

Členové týmu zhotovitele děkují za přínosnou spolupráci pracovníkům zadavatele, jakož také všem zástupcům ZS a KP a hodnotitelům, kteří věnovali svůj čas a poskytli cenné podněty při řešení této zakázky.

Věříme, že společně přispějeme k výběru kvalitních projektů pro období 2007–13.

Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů.