

## **„EVALUACE A OPTIMALIZACE NASTAVENÍ SYSTÉMU HODNOCENÍ PROJEKTŮ OPERAČNÍCH PROGRAMŮ V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007 – 2013“**

(Manažerský souhrn)

### **CÍL PROJEKTU**

Na základě analýzy hodnotícího a výběrového procesu projektů v operačních programech v programovém období 2007 – 2013 identifikovat klíčové problémy, které se v nich vyskytují a navrhnout opatření k jejich odstranění či zmírnění. Projekt byl zaměřen na tři hlavní oblasti:

- o hodnotící kritéria
- o procesy hodnocení a výběru projektů
- o problematika arbitrážních hodnocení

Záběr projektu byl velmi široký, projekt zahrnoval všechny operační programy pod Národním strategickým referenčním rámcem ČR, s výjimkou Operačního programu Technická pomoc (tj. 16 programů).

### **METODIKA PROJEKTU**

Metodika projektu byla založena z podstatné části na analýze písemné dokumentace určené pro řízení a implementaci operačních programů (OP). Hlavní využitou metodou byl tedy desk research, o který se opírají i klíčové závěry projektu. Analyzovány byly operační manuály (OM) všech programů a dále relevantní navazujících dokumentace, jako jsou příručky pro hodnotitele či metodiky pro hodnocení specifických kritérií apod.

Doplňujícím zdrojem informací a dat bylo terénní šetření, které zahrnovalo:

- o řízené rozhovory na všech řídicích orgánech OP (zejména metodici a projektoví manažeři)
- o dotazníkové šetření mezi hodnotiteli (OP PI, IOP, OP VaVpl, OP PA, OP LZZ, OP VK, ROPy)

#### *Analýza procesu hodnocení a výběru projektů*

U každého operačního programu byl proces hodnocení a výběru projektů rozložen na dílčí činnosti, v rámci kterých byly identifikovány problémy a úzká místa zvyšující riziko netransparentnosti či chyb v hodnocení a výběru projektů. Dílčí činnosti byly zkoumány a jejich rizika hodnoceny na stanovené škále 1-5, a to ze dvou úhlů:

- a) Přesnost a úplnost popisu činnosti
- b) Přesnost rozdělení rolí a kompetencí

Hodnocen byl popis celého procesu tak, jak je popsán v operačním manuálu a navazující dokumentaci (příručce pro hodnotitele apod.).

#### *Analýza výběrových kritérií*

První část analýzy výběrových kritérií se zaměřila na tzv. průřezová témata, do kterých byla kritéria rozřazena. Cílem bylo zjistit, zda OP přistupují stejně k výběrovým kritériím u jednotlivých průřezových tematických oblastí. Zahrnuta byla kritéria formální, kritéria přijatelnosti i věcná kritéria. Třídění výběrových kritérií bylo prováděno na bázi vymezení/popisu kritéria v OM/příručce pro hodnotitele. Třídění tedy proběhlo ve vazbě na obsah kritéria, ne pouze na základě jeho názvu. Pro věcná kritéria bylo celkem definováno 10 průřezových témat, která byla následně seskupena do 4 skupin:

- i. Zajištění realizace projektu
- ii. Efektivnost a hospodárnost
- iii. Přínosy projektu
- iv. Horizontální priority

Ve vazbě na váhu jednotlivých kritérií byla zjištěna váha jednotlivých skupin kritérií (průřezových témat) v systému hodnocení projektů.

Druhá část analýzy výběrových kritérií byla zaměřena na identifikaci rizik jejich nastavení, a to s ohledem na zajištění objektivnosti, transparentnosti, nízké chybovosti a srovnatelnosti hodnocení mezi projekty. Kritéria byla vyhodnocena na stanovené škále (1-5) dle tří rizik:

- Přesnost a srozumitelnost popisu vymezení kritéria (riziko se týkalo popisu vymezení kritéria)
- Míra obecnosti kritéria (riziko se týkalo obsahu kritéria)
- Kvantifikovatelnost (riziko odráželo nastavení/popis způsobu přidělování bodů).

### *Analýza arbitrážních hodnocení*

Analýza arbitrážních hodnocení byla provedena na vzorku projektů v operačních programech, které mají vysoký podíl projektů, které jsou z důvodu rozdílnosti prvotních hodnocení postoupeny do dalšího – arbitrážního hodnocení (OP PA, OP LZZ, OP VK, IOP). Cílem bylo zjistit příčiny vedoucí k vysokému podílu arbitrážních hodnocení. Analýza se zaměřila na identifikaci kritérií, u kterých se prvotní hodnocení nejvíce odlišují a jsou tedy příčinou postoupení projektu do arbitrážního hodnocení.

### **VÝSTUPY PROJEKTU**

Pro každý operační program byly zpracovány dva dokumenty „Zhodnocení procesů hodnocení a výběru projektů“ a „Zhodnocení výběrových kritérií“, které vycházejí z podkladových přehledových „map“ procesů a kritérií (formát xls). Pro vybrané programy byla zpracována rovněž zmíněná „Analýza arbitrážních hodnocení“. Na úrovni operačních programů jsou formulována konkrétní rizika a doporučení pro daný program.

Výstupem projektu je závěrečná zpráva na úrovni NSRR, která shrnuje klíčové problémy a rizika zjištěná na úrovni jednotlivých operačních programů. Součástí výstupu je rovněž formulace souhrnných doporučení k jednotlivým zjištěným problémům.

### **HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ VE VAZBĚ NA PROCESY**

Úvodem je nutné uvést, že zpracovatel nedisponoval komplexní dokumentací týkající se procesů hodnocení a výběru projektů za všechny OP. Je například možné, že některé dílčí kroky v procesu mohou být řešeny popisem pracovních pozic. Některá níže uvedená rizika mohou být rovněž v rámci některých OP zmírněna jinými opatřeními či faktory.

Celkově lze konstatovat, že procesy jsou v dokumentaci OP popsány poměrně kvalitně.

První významné úzké místo a riziko, které může vést k netransparentnosti ve výběru projektů, bylo identifikováno tam, kde jsou některé varianty/alternativy či pravomoci daného subjektu vymezeny v OM pouze jako „příklady“ (např. že „hodnotící či výběrová komise může vyřadit projekty **například** z následujících důvodů...“).

Druhým hlavním úzkým místem a rizikem, které může rovněž vést k netransparentnosti ve výběru projektů – je způsob přiřazování projektů hodnotitelům. V případě, že hodnotitelé pro projekt nejsou vybíráni transparentním způsobem (losováním) a o výběru hodnotitele rozhoduje jediná osoba (např. projektový manažer), je zde riziko subjektivního ovlivnění výběru hodnotitele projektu. .

Třetí úzké místo a riziko bylo identifikováno v nedostatečné práci ŘO (vyhlašovatele výzev) s externími hodnotiteli, což bylo potvrzeno dotazníkovým šetřením mezi hodnotiteli. Externí hodnotitelé si u většiny programů stěžovali na nedostatečnou úroveň školení a nedostatečnou komunikaci ze strany vyhlašovatele výzev a na nízkou zpětnou vazbu na jejich posudky (hodnocení), která by jim umožnila další zkvalitnění jejich práce.

### **Dílčí zjištění ve vazbě na procesy hodnocení a výběru projektů**

- U některých programů není v OM detailně popsán komplexní průběh procesu hodnocení a výběru projektů; nejsou popsány **všechny** varianty průběhu procesu.

- Bylo zjištěno, že některé formulace jsou v OM obecné (tzn. není uvedeno, která pracovní pozice daný krok provádí).
- Ve více OP je nedostatečně vymezen popis průběhu přidělování projektů externím hodnotitelům. V příslušných OM je uvedeno, že projekty jsou hodnotitelům přidělovány např. „náhodným výběrem“.
  - o O výběru hodnotitele rovněž může v některých OP rozhodovat jen jeden člověk.
- V OM či navazující dokumentaci jsou (u některých OP) volně uvedeny pravomoci hodnotící komise či jsou uvedeny pouze příklady situací, kdy komise může projekt nedoporučit i v případě předchozího pozitivního věcného hodnocení.
- OM či navazující dokumentace rovněž u některých OP nastavuje příliš široce důvody, pro které může výběrová komise (či subjekt s obdobnými pravomocemi) vyřadit projekty i v případě jejich doporučení ke schválení. Ojedinele může komise zamítnout projekty i v případě nedostatečného zpracování projektové žádosti, což de facto diskredituje celý předchozí proces hodnocení a posuzování projektů. Nekvalitně zpracovaná projektová žádost by neměla získat vysoké bodové hodnocení a projít ex-ante analýzou rizik.
- OM či navazující dokumentace u více OP nespécifikuje postup, jak je řešena situace, kdy jsou v rámci jedné výzvy podány dvěma různými subjekty dva, svým zaměřením obdobné projekty, u kterých by v případě realizace obou mohlo dojít k problémům s jejich následným využitím (např. výstavba (rozšíření) zařízení v oblasti cestovního ruchu v jednom regionu). Problém se týká OP, ve kterých jsou projekty hodnoceny externími hodnotiteli samostatně, bez následné výběrové komise, která tuto situaci může řešit.
- Pokud poslední článek hodnotícího a výběrového procesu může měnit minimální bodovou hranici, nad kterou jsou přijímány projekty, a to bez vazby na výši alokace určené pro danou výzvu, je zde riziko ovlivnění přijetí či nepřijetí vybraných projektů.
- Byla zjištěna obecně nedostatečná kvalita práce s hodnotiteli:
  - o Podmínky pro zařazení hodnotitelů do databáze jsou často velmi rámcové (mírně): 3-5 let praxe, VŠ či SŠ vzdělání, znalost českého jazyka apod..
  - o Hodnocení kvality hodnotitelů často neprobíhá systematicky, databáze hodnotitelů není udržována.
  - o Hodnotitelé nejsou spokojeni s kvalitou školení, uvítali by více prakticky zaměřená školení, např. na bázi hodnocení vzorové žádosti. Rovněž by uvítali zvýšit vzájemnou interakci a komunikaci.
- Pokud je hodnocení projektů prováděno interně v úzkém okruhu osob (projektových manažerů), je zde riziko, že i když jsou zpracovány dva posudky, jsou tyto průběžně mezi hodnotili konzultovány a vzájemně ovlivňovány. Vhodnější se jeví systém, ve kterém hodnocení proběhnou zcela nezávisle a následně je provedeno souhrnné zhodnocení, ze kterého je společný výstup – např. „protokol o shodě“).

Řada identifikovaných rizik je zmírněna případně úplně eliminována „zaběhlými postupy“. V takových případech by bylo žádoucí tyto reálné postupy vtělit do řízené dokumentace.

#### **HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ VE VAZBĚ NA KRITÉRIA**

Kvalita kritérií je mezi OP odlišná, liší se ale i v rámci jednoho programu. V rámci operačních programů je v souhrnu definováno několik tisíc kritérií. Níže jsou uvedena vybraná klíčová zjištění, která se jednotlivě týkají logicky vždy jen některé části kritérií.

Souhrnně lze nicméně konstatovat, že je často dáována přílišná váha na hodnocení popisu projektu na úkor hodnocení skutečné kvality a rozsahu výstupů a efektivity projektu. Ve významnějším rozsahu byla identifikována kritéria nedostatečně kvalitně formulovaná či s chybějícími či nejasně stanovenými škálami (bodováním).

#### Dílčí zjištění ve vazbě na kritéria:

- Poměrně často byla identifikována kritéria nehodnotící kvalitu projektů:
  - o Kritéria by měla být primárně, pokud je to možné, zaměřena na hodnocení kvality projektů nikoli na popis projektu v žádosti (např. kritéria by měla hodnotit kvalitu a adekvátnost projektového týmu a nikoli to, zda je projektový tým v žádosti popsán (to je totiž jen podmínka nutná pro hodnocení kvality)).
- Ve více programech byly identifikovány sady kritérií, kde je kladen malý důraz na hodnocení potřebnosti, efektivnosti a hodnocení výstupů a výsledků projektu na úkor hodnocení kvality zpracování (popisu) projektové žádosti či „vedlejších“ faktorů (např. hodnocení zkušeností žadatele).
  - o Místo velké váhy „doprovodných“ kritérií (tj. kritérií hodnotících logiku, kvalitu popisu projektu apod.) by bylo vhodné posílit (či zavést) ex-ante analýzu rizik či některá kritéria přesunout do přijatelnosti.
  - o Kritéria, která jsou zaměřená na indikátory, často nehodnotí rozsah dosažených výstupů, ale pouze to, zda indikátory odpovídají obsahu projektu což by ale mělo být jen podmínkou nutnou pro následné hodnocení.
  - o Také efektivnost projektů by měla být odpovídajícím způsobem pokryta bodovanými kritérii.
  - o Hospodárnost, tj. minimalizace nákladů na realizaci navrženého řešení by měla být řešena v rámci kontrol projektů s případnými zásahy do rozpočtů. Hospodárnost by měla být vždy u každého projektu zajištěna na 100 %.
- Byla identifikována kritéria s nestanovenými škálami pro bodování, což zvyšuje riziko subjektivity hodnocení (bodování) hodnotitelem a následně je zvýšeno riziko výrazně se rozcházejících hodnocení:
  - o U kritérií od 4 bodů výše je vhodné definovat škály.
  - o Definované škály musí vždy odpovídat vymezení kritéria (někdy se totiž popis kritéria neshoduje s formulací škál – zejména u slovních deskriptorů).
  - o Škály by měly být maximálně jednoznačné tak, aby každý hodnotitel na základě vlastního vyhodnocení mohl objektivně přidělit body. Škály je vhodné rovněž nastavovat individuálně pro každé kritérium proto, aby odpovídaly jeho vymezení.
  - o U kritérií, kde je hodnocena kvalita („míra“), není vhodné používat škálu typu Ano/Ne.
- Byla rovněž identifikována kritéria s nadměrnou váhou v celkovém hodnocení. Kritéria s 10 a více body (ze 100) by bylo vhodné rozdělit na více subkritérií.
- V rámci OP byly též identifikovány problémy v celkovém vymezení (popisu) některých kritérií. V případě programů, ve kterých bylo provedeno dotazníkové šetření mezi externími hodnotiteli, bylo toto potvrzeno i ze strany hodnotitelů. V sadách jsou kritéria formulována zavádějícím či nesourodým způsobem:
  - o Při popisu a vymezení kritéria je nezbytné vždy dbát na přesně a jednoznačně interpretovatelné formulace. Každé kritérium by mělo být vymezeno tak, aby

jeho interpretace byla jednoznačná a každý hodnotitel hodnotil stejné aspekty projektu.

- Dále byla identifikována příliš široce formulovaná kritéria, což problematizuje následné hodnocení a bodování, kdy každý hodnotitel může při hodnocení akcentovat jiný aspekt:
  - o Každé kritérium by mělo být zaměřeno jen na jeden aspekt hodnocení. Bylo by vhodné široce nastavená kritéria rozdělit na jednotlivá - konkrétně zacílená - subkritéria.
  - o Je nutné vyloučit prolínající se (dublující) kritéria v rámci jedné sady kritérií.
  - o U kritérií je nutné uvádět co nejpřesnější reference pro hodnocení, tzn. na základě čeho má hodnotitel kritérium posuzovat.

## **ZÁVĚR**

Systém hodnocení a výběru projektů je u OP v ČR funkční, vykazuje však řadu úzkých míst, která mohou vést k riziku snížení transparentnosti ve výběru projektů. Výstupem a hlavním přínosem projektu je zejména provedená srovnávací analýza mezi OP. Zde se na příkladech ukazuje, že řadu postupů a otázek je možné řešit uspokojivým způsobem, tj. takovým, který zvyšuje transparentnost postupů a zároveň zbytečně neztěžuje administraci projektů a poskytuje dostatečnou míru potřebné flexibility. U jednotlivých OP pak bylo poukázáno na základní problematická místa v postupech hodnocení a výběru projektů a v nastavení výběrových kritérií. Protože projekt zahrnoval 16 OP v rámci NSRR nebylo možné jít na nejvyšší možnou úroveň podrobnosti u každého OP. Lze tedy doporučit, aby jednotlivé ŘO OP dále aplikovali závěry projektu pro svůj OP a dále zapracovali relevantní zjištění a zkvalitnili tak svůj systém výběru a hodnocení projektů, a to jak ještě v současném programovém období, tak pro období následující.