

# Analýza indikátorové soustavy Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v gesci Odboru strukturálních fondů MV ČR jako zprostředkujícího subjektu a návrhy na její zlepšení

## Manažerské shrnutí

### Zpracováno:

Ministerstvo vnitra ČR – Odbor strukturálních fondů  
Nad Štolou 3  
170 34 Praha 7 - Letná

## Manažerské shrnutí

Hlavním cílem projektu bylo provést **komplexní a důkladnou analýzu indikátorové soustavy** v těch prioritních osách, oblastech intervence a oblastech podpory<sup>1</sup> IOP a OP LZZ, kde Odbor strukturálních fondů MV působí v roli zprostředkujícího subjektu a **navrhnout optimalizaci této indikátorové soustavy**.

Soustava indikátorů byla posuzována především z pohledu její **komplexnosti, proporcionality pokrytí jednotlivých cílů a provázanosti**. Dále hodnotitel posoudil **srozumitelnost a vypovídací schopnost zvolených indikátorů, metodiku sběru dat** včetně jejich dostupnosti a **konstrukci indikátorů**. Hodnotitel se rovněž zaměřil na měření dosavadního naplňování stanovených indikátorů (tj. na **měření věcného pokroku**) v hodnocených oblastech podpory. Tato část evaluace je zaměřena zejména na identifikaci indikátorů, u kterých hrozí nenaplnění jejich cílových hodnot.

Dále byla hodnocena **provázanost indikátorové soustavy** na úrovni oblastí intervence **s jednotlivými výzvami** a rovněž **provázanost indikátorové soustavy a výběrových kritérií**. Charakter vyhlášených výzev a pozice hodnocení předpokládaných hodnot indikátorů v rámci hodnotících kritérií chápe hodnotitel jako klíčové předpoklady pro dosažení stanovených hodnot indikátorů, které je možné ze strany ZS modifikovat.

V souladu se zadávací dokumentací byla evaluace z obsahového hlediska rozdělena do dvou základních částí – **části analytické a části návrhové**. Analytická část se zaměřila na **4 problémové okruhy** (úkoly):

- Indikátorová soustava a její nastavení
- Vyhodnocení aktuálního věcného pokroku příslušných oblastí intervence IOP a OP LZZ
- Provázanost indikátorové soustavy na úrovni oblastí intervence s výzvami
- Provázanost indikátorové soustavy a výběrových kritérií

Detailní analýza těchto problémových okruhů (kapitola 3 Závěrečné zprávy) se stala základem pro návrhovou část (kapitola 4 Závěrečné zprávy), která obsahuje souhrn návrhů a zejména obecnějších doporučení včetně komplexního modelu pro sledování naplňování indikátorů IOP a OP LZZ, který zajistí sledování plnění cílů obou programů, resp. příslušných oblastí intervence IOP a oblasti podpory 4.1 OP LZZ. Nicméně obě části (analytická i návrhová) se významně prolínají a množství doporučení je obsaženo již v analytické části.

Z časového hlediska byl projekt rozdělen do čtyř vzájemně se prolínajících částí. V první části, která následovala bezprostředně po zahájení projektu, se zpracovatel detailně seznámil s hodnocenými oblastmi podpory a na základě toho dotvořil metodiku tak, aby reflektovala všechna specifika hodnocené problematiky. Zároveň začal pracovat na druhé části, ve které se soustředil na sběr dat a dalších informací nezbytných pro třetí fázi. Ta zahrnovala vlastní analýzu, spočívající v zpracování a vyhodnocení získaných dat. Na základě závěrů analýzy hodnotitel ve čtvrté části formuloval doporučení.

---

<sup>1</sup> Integrovaný operační program používá místo termínu oblast podpory termín oblast intervence. V textu považuje hodnotitel tyto pojmy za synonyma, tzn., pokud je řeč jak o IOP, tak o OP LZZ a používá se termín oblast podpory, jsou jím kromě oblasti podpory 4.1 OP LZZ rovněž míněny hodnocené oblasti intervence IOP a obráceně.

## Souhrn základních závěrů

### 1) Závěry vyplývající z terénního šetření

Terénní šetření potvrdilo předpoklad hodnotitele, že **problematice indikátorové soustavy není věnována adekvátní pozornost**, a to i s ohledem na aktuální personální zajištění OSF. Na druhou stranu pracovníci Odboru strukturálních fondů si tuto skutečnost plně uvědomují a jsou připraveni přijmout potřebná opatření. Terénní šetření rovněž poukázalo na skutečnost, že **mezi současnými pracovníky Odboru strukturálních fondů není nikdo, kdo se přímo podílel na nastavování indikátorové soustavy**, což představuje riziko nepředávání důležitých informací.

### 2) Závěry z hodnocení provázanosti a proporcionality jednotlivých indikátorů a indikátorové soustavy jako celku

Z hodnocení vyplývá, že **indikátorová soustava ve většině hodnocených oblastí podpory je nastavena tak, že je možné na základě definovaných indikátorů hodnotit plnění hlavních a specifických cílů**.

Většina z hodnocených oblastí podpor je pokryta indikátory, které monitorují nejdůležitější podporované aktivity a které umožní sledování stanovených cílů. **Lépe jsou v tomto ohledu pokryty hodnocené oblasti intervence v rámci IOP**, v rámci oblasti podpory 4.1 OP LZZ bylo stanoveno větší množství aktivit a cílů, takže jejich pokrytí indikátory není zcela rovnoměrné.

Dílním závěrem je, že **výběr a logická provázanost indikátorů výstupu a výsledku odpovídá limitům v dostupnosti dat a kvantifikovatelnosti socioekonomických jevů**.

I přes jisté výhrady se tedy dá konstatovat, že **zvolená indikátorová soustava přiměřeně a proporcionalně pokrývá předpokládané oblasti intervence a tvoří koherentní celek**. Indikátory v hodnocených oblastech podpory jsou ve většině případů kompatibilní a v případě těch, kde je to logické (např. indikátor „**Počet podpořených osob**“), je možné je agregovat i na vyšší úroveň.

### 3) Závěry z hodnocení přesnosti, srozumitelnosti a vypovídací schopnosti indikátorů

Z hlediska hodnocení **přesnosti a srozumitelnosti byly v indikátorové soustavě v hodnocených oblastech podpory identifikovány nedostatky zejména ve vymezení indikátorů**. Přestože z názvu indikátoru je ve většině případů celkem zřejmé, jaké aktivity má hodnotit, definice v mnoha případech nejsou přesné a v některých případech dokonce pouze popisují název indikátoru. Bylo by tedy **žádoucí stanovit naprosto exaktní definice (hodnotitel navrhuje např. ve formě metodického manuálu)**, které by v případě indikátorů naplňovaných jednotlivými projekty sloužily především žadatelům, v ostatních případech potom pracovníkům OSF (případně řídicího orgánu) k přesnému pochopení indikátorů. Pro každý indikátor by mělo být v případě potřeby uvedeno **podrobné vymezení indikátoru a zdroj pro jeho kvantifikaci**, na základě kterého může být dosažená hodnota také zkontrolována ZS. Tyto doplňující informace by měly být pravidelně aktualizovány.

Kromě toho doporučuje hodnotitel odstranit nedostatky (spíše parciálního charakteru), které byly identifikovány v jednotkách, způsobu měření, zdrojích informací či výchozí a cílové hodnotě. Zde hodnotitel doporučuje **důsledně všude uvádět počáteční hodnoty** a to i v případě oblastí intervence, které jsou pod více cíli, zpřesnit uváděné jednotky).

Nastavit indikátory s dobrou vypovídací schopností je vzhledem k obtížnosti problematiky, na kterou se intervence v hodnocených oblastech podpory zaměřují, velmi složitý úkol. Z tohoto hlediska hodnotitel konstatuje, že **většina indikátorů má poměrně dobrou vypovídací schopnost**. Nicméně hodnotitel doporučuje **zvážit další používání několika indikátorů se**

spornou vypovídací schopností (zejména „*Občané využívající internet pro komunikaci s veřejnou správou*“ a „*Snížení průměrné doby reakce na hrozící či nastalé bezpečnostní riziko*“).

#### 4) Závěry z hodnocení dostupnosti externích statistických dat pro sledování indikátorů

Pro monitorovací indikátory jsou dostupná a validní externí data, přičemž primárním zdrojem externích dat jsou statistiky ČSÚ a EUROSTATu. Hodnotitel doporučuje navázat přímou spoluprací s poskytovateli dat (ČSÚ, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo práce a sociálních věcí a dalších institucí), kteří mohou poskytnout i aktuálnější data. Tato spolupráce může pomoci zejména k zvýšení dostupnosti a rychlejší aktualizaci potřebných dat. Rovněž z hlediska periodicity sběru lze data vyhodnotit jako dostatečná. Aktualizace dat probíhá na roční bázi. **Významná část indikátorů pak bude naplňována prostřednictvím evaluačních studií nebo průzkumu.** Značným nedostatkem řady indikátorů je i s ohledem na tento způsob získávání hodnot **neuvezení cílových hodnot u řady indikátorů.**

S ohledem na provedenou analýzu dostupnosti externích dat a jejich validity hodnotitel konstatuje, že pro **vymezené indikátory budou k dispozici údaje s dostatečně krátkou lhůtou mezi kvantifikací a publikací indikátorů.** Zpracovatel i z tohoto důvodu doporučuje zajištění přímé spolupráce s poskytovateli dat a **precizní nastavení realizace evaluačních studií a průzkumu veřejného mínění včetně vyšší periodicity zpracování a publikace tohoto typu studií.**

#### 5) Závěry z hodnocení aktuálního věcného pokroku

Vzhledem k tomu, že **v hodnocených oblastech podpory ještě nedošlo k podání souhrnných žádostí o platbu a dokonce ani k proplácení zjednodušených žádostí o platbu příjemcům,** je hodnocení věcného pokroku poněkud předčasné. Nicméně hodnotitel zjistil, že ačkoliv **alokace úspěšných projektů (projekty v pozitivních stavech v IS MONIT7+ kromě stavu „projektová žádost zaregistrována“)** je dosud malá, **předpokládané hodnoty indikátorů v nich jsou až na výjimky nadprůměrné.** Výjimkou jsou pochopitelně indikátory, k jejichž naplnění nebyly dosud vyhlášeny vhodné výzvy a dále indikátor „Počet podpořených osob“ v oblasti podpory 4.1 OP LZZ, který ve skutečnosti naplňován je, avšak žadatelé ho nemají za povinnost v projektech uvádět.

Problémem, který je způsoben zmíněnou nepřesnou definicí některých indikátorů, je skutečnost, že **v některých případech jsou v projektech udávány nesprávné hodnoty indikátorů.** Řešení tohoto problému je dvojího druhu. Vedle zmíněného zpřesnění definic indikátorů doporučuje hodnotitel rovněž důkladnou kontrolu hodnot uváděných v projektech (nejlépe v rámci kontroly formálních náležitostí a přijatelnosti) a jejich případnou opravu. Systémově pak bude třeba realizovat důkladnou analýzu dosud vyplněných hodnot indikátorů s využitím statisticko-matematických metod.

V návaznosti na důležitost sledování věcného pokroku a možnost využití aktuálního pokroku jako podkladu pro vyhlásování dalších výzev IOP a OP LZZ, navrhuje hodnotitel **komplexní model pro sledování naplňování indikátorů IOP a OP LZZ.** Tento model zajistí sledování plnění cílů obou programů, resp. příslušných oblastí intervence IOP a oblasti podpory 4.1 OP LZZ na dvou úrovních:

- 1) pro jednotlivé fáze žádosti samostatně
- 2) stupňovitě a kumulativně – zde bude vždy jednotlivé stavy zahrnovat i stavy následující – skupina „schválené žádosti“ budou zahrnovat všechny žádosti, které byly schváleny a nacházejí se ve stavech následujících po schválení žádosti

Zmíněný model pomůže eliminovat riziko, že nebudou naplněny stanovené hodnoty indikátorů a to ať z důvodu jejich špatného pochopení nebo z důvodu nevhodně zaměřených výzev. Hodnotitel doporučuje do tohoto modelu zahrnout všechny sledované indikátory.

## 6) Závěry z hodnocení provázanosti indikátorové soustavy s výzvami

Stávající indikátorová soustava v hodnocených oblastech má logickou spojitost s jednotlivými výzvami. Charakter dosud vyhlášených výzev v hodnocených oblastech intervence umožňuje reálně naplňovat stanovené cíle prostřednictvím několika vybraných monitorovacích indikátorů, hodnotitel však postrádá větší provázanost aktivit podporovaných v rámci jednotlivých výzev s monitorovacími indikátory.

V případě výzev IOP identifikoval hodnotitel **nedostatečný akcent na indikátory výsledku**, které by přitom měla naplňovat naprostá většina projektů, zejména pak v rámci Prioritní osy 1 a Prioritní osy 2, které spadají do Smart Administration. Není stanovena minimální požadovaná hodnota indikátoru nebo indikátorů za danou výzvu, cílové hodnoty jsou vždy uvedeny pouze za celou prioritní osu nebo oblast intervence. Při přípravě výzev **není dostatečně akcentována provázanost zaměření výzvy z hlediska podporovaných aktivit** v jednotlivých oblastech intervence a monitorovacích indikátorů.

U výzev v oblasti podpory 4.1 OP LZZ rovněž hodnotitel postrádá vymezení indikátorů ve výzvě s tím, že podle charakteru výzev je možné stanovit i minimální požadovanou hodnotu, jejíž dosažení by pro příjemce bylo povinné.

Postupy pro vyhlášení výzev hodnotí zpracovatel jako nedostatečné a zejména doporučuje **zakomponovat do přípravy dalších výzev analýzu dosavadního a plánovaného věcného pokroku v jednotlivých oblastech intervence**.

Dekompozice specifických cílů jednotlivých oblastí intervence se promítla do zaměření jednotlivých výzev v podobě vymezení podporovaných aktivit a činností, její promítnutí z hlediska vyčlenění monitorovacích indikátorů však nebylo dostatečné, tj. nebyla zajištěna adekvátní provázanost monitorovacích indikátorů s výzvami.

## 7) Závěry z hodnocení provázanosti indikátorové soustavy a výběrových kritérií

Provázanost indikátorové soustavy s výběrovými kritérii hodnotí zpracovatel jako ne zcela dostatečnou.

V hodnotících kritériích OP LZZ lze jako největší slabinu definovat **nízký motivační efekt hodnotících kritérií**, což v praxi znamená, že hodnotící kritéria nezaručí, že budou upřednostněny projekty, které mají stanovenou vyšší předpokládanou hodnotu indikátorů a tedy dosáhnout lepších výsledků a výstupů. V rámci hodnotících kritérií OP LZZ navíc hodnotitel konstatuje nedostatečný popis hodnotících kritérií a duplicitu mezi některými z nich. Jako jeden z nejvýznamnějších problémů vnímá hodnotitel skutečnost, že se v podstatě nehodnotí předpokládaná hodnota indikátorů, tedy skutečné, na místě ověřitelné výstupy. Přístup, který hodnotitel doporučuje zavést, však vyžaduje diferenciaci hodnotících kritérií podle jednotlivých oblastí podpory.

Pro všechny hodnocené oblasti intervence (tzn., jak v rámci IOP, tak v rámci OP LZZ) dále hodnotitel konstatuje nedostatečnou úroveň materiálů, na základě kterých jsou hodnotiteli projektům přidělovány body, což může znamenat, že stejné kritérium bude každý hodnotitel hodnotit jinak.

V případě IOP je v dosud vyhlášených výzvách **vliv monitorovacích indikátorů na výběrová kritéria a hodnocení projektů celkově poměrně nízký**, zejména je pak slabá vazba na indikátory výsledku. Formulace výběrových kritérií s vazbou na monitorovací indikátory v Příručce pro žadatele je ve většině výzev nedostatečná a nedává dostatečnou informaci pro



žadatele, jakým způsobem se nastavení monitorovacích indikátorů projektu promítne do hodnocení. Též hodnocení prostřednictvím tříступňové škály lze hodnotit jako nedostatečně podrobné. V rámci hodnocení cílových hodnot projektu **není dostatečně zohledněn motivační efekt monitorovacích indikátorů** – není stanovena minimální míra, resp. hodnota monitorovacích indikátorů a bodové hodnocení není dostatečně provázáno na skutečnou hodnotu monitorovacího indikátoru.

### **8) Rozdíly mezi hodnocenými oblastmi intervence IOP a oblastí podpory 4.1 OP LZZ z hlediska nastavení indikátorové soustavy**

Při zpracování projektu upozornil hodnotitel na několik skutečností, které platí jak pro hodnocené oblasti intervence IOP, tak pro oblast podpory 4.1 OP LZZ, na druhou stranu se mezi indikátorovými soustavami v IOP a v OP LZZ objevuje několik podstatných rozdílů.

Indikátorovou soustavu v hodnocených **oblastech intervence IOP** hodnotí zpracovatel jako **komplexnější**, respektive lépe pokrývající stanovené cíle na úrovni oblastí podpory. Naproti tomu je v těchto oblastech podpory vyšší podíl indikátorů, které mají nedostatečně zpracované definice.

**Indikátorová soustava oblastí podpory 4.1 OP LZZ** na rozdíl od hodnocených oblastí intervence IOP využívá na úrovni indikátorů **výstupu jednoduché, obecně rozšířené indikátory**. V indikátorové soustavě OP LZZ byly stanoveny rovněž indikátory dopadu, což není na úrovni oblasti podpory běžné.

**Jak pro indikátorové soustavu hodnocených oblastí intervence IOP, tak pro indikátorovou soustavu oblastí podpory 4.1 OP LZZ** platí, že předpokládají rovněž indikátory založené na použití **evaluační studie**, což nejsou standardní indikátory v pravém smyslu slova.

Z hlediska jednoznačnosti a vypovídací schopnosti hodnotí zpracovatel lépe indikátory v oblasti podpory 4.1 OP LZZ, ale rozdíly jsou minimální. Co se týká používání zdrojů, **tak indikátorová soustava v oblasti podpory 4.1 OP LZZ** spoléhá více na **externí zdroje** (na úrovni indikátorů výsledku mají externí zdroj všechny indikátory až na jednu výjimku).

Při analýze **postupů pro sledování naplňování indikátorů**, poukázal hodnotitel na podobné problémy jak v rámci hodnocených oblastí intervence IOP, tak v oblasti podpory 4.1 OP LZZ. Pro obě skupiny zejména platí, že při přípravě výzev **není dostatečně akcentována provázanost zaměření výzev z hlediska podporovaných aktivit** a monitorovacích indikátorů. Hodnotící kritéria a systém hodnocení projektů vykazují určité odlišnosti – hodnotící kritéria OP LZZ jsou ještě více obecná a spíše než hodnotící kritéria se jedná o seznámení hodnotitele s tím, jaké projekty by mohly být úspěšné v realizační fázi. **Jak pro hodnotící kritéria IOP, tak pro hodnotící kritéria OP LZZ** každopádně platí, že je v nich na **indikátory** kladen **nedostatečný důraz** s ohledem na jejich význam při měření věcného pokroku programu.

### **9. Celkový závěr**

Závěrem lze konstatovat, že ačkoliv je indikátorová soustava v hodnocených oblastech intervence IOP a oblastí podpory 4.1 OP LZZ nastavena vcelku vyhovujícím způsobem a umožňuje získávat relevantní informace o naplňování stanovených cílů, identifikoval hodnotitel několik nedostatků, zejména v **chybějících exaktních definicích, vyhlásování výzev a v malém důrazu hodnotících kritérií na předpokládané hodnoty indikátorů**. Pozornost ZS by se nyní měla zaměřit na odstranění těchto nedostatků prostřednictvím doporučených opatření.