

TEMATICKÁ PRŮBĚŽNÁ ZPRÁVA

k fokusní skupině č. 28

„Dosahování cílů PO4 – ÚOSS a OSS“

Zadavatel:	MPSV ČR
Řešitel:	RegioPartner, s.r.o.
Termín a místo konání	
12. 6. 2014, 10:00 - 12:00 Technický a zkušební ústav stavební Prosecká 811/76a, Praha	
Personální zajištění FS	
Moderátorka:	Lucie Bučinová
Zapisovatel, analytik:	Petr Bučina
Cíl fokusní skupiny	
Cílem fokusní skupiny bylo zhodnotit realizaci prioritní osy 4 OP LZZ Veřejná správa a veřejné služby, resp. zhodnotit, jak realizované projekty přispěly/přispívají k vytýčeným cílům a jaký mají dopad na cílové skupiny. Účastníky fokusní skupiny byli realizátoři projektů z řad ústředních orgánů státní správy a jejich organizací.	
Seznam účastníků	
Jméno	Instituce
Mgr. Antonín Fišl	Ministerstvo vnitra
Marie Machálková	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Ing. Martin Čabrada	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Bc. Renata Skotnicová	Ministerstvo spravedlnosti
Ing. Marie Stehlíková	Technologická agentura ČR
Ing. Jana Kočicová	Česká správa sociálního zabezpečení
PhDr. Aleš Pecka	Úřad vlády ČR
Hana Bártová	Generální finanční ředitelství
Kristýna Šoufková	Generální finanční ředitelství
Mgr. Pavla Zetková	Ministerstvo práce a sociálních věcí (zastoupení zadavatele)
Hlavní zjištění z FS	
(1) Účastníci FS vnímají PO 4 OP LZZ jako prioritní osu, která je svým významem klíčová pro posilování kvality a efektivity veřejné správy v ČR. Z pohledu celkového nastavení PO 4 se účastníci FS shodli, že z obsahového hlediska je nastavená dobře. Nastavení PO4 je natolik obecné, že je dán	

	dostatečný prostor pro potřebné zacílení jednotlivých projektů, resp. nelze identifikovat aktivity, které by byly z hlediska potřeb veřejné správy opomenuty.
(2)	Za limitující hledisko je však považováno omezení investiční části projektu ve vztahu k části neinvestiční (20 : 80), což činí problémy zejména ve vztahu k projektům zaměřeným na informační systémy. Účastníci FS doporučují zvýšit podíl investiční části.
(3)	Z hlediska vlastní realizace PO 4 OP LZZ vnímají účastníci dva základní problematické okruhy: a) Nastavení pravidel realizace PO4 b) Personální změny ve vedení úřadů realizujících projekt
(4)	Vliv personálních změn ve vedení úřadů je markantní u projektů, jejichž realizátory jsou úřady státní správy (na rozdíl od realizátorů ze strany samosprávy – viz zjištění z FS 29). S výměnou vedení dochází ke změně priorit, resp. na mnoha úřadech chybí dlouhodobá koncepce (jako příklad bylo uváděno MV, MPSV). V těchto případech je pak problémová implementace výstupů projektů do praxe (projekt zdárně doběhne, avšak chybí jeho implementace, neboť se v průběhu změnila priority a výstupy „jdou do šuplíku“). To se týká zejména rozsáhlých a dlouhodobých projektů. Ze zkušeností účastníků FS vyplývá, že implementace výstupů z kratších projektů je jednodušší a tyto kratší projekty nejsou tak rizikové z pohledu změny priorit vedení. Nicméně předkladatelé projektů naráží na bariéru počtu projektů na jednu výzvu – vzhledem k tomu, že do jedné výzvy lze předložit pouze jeden projekt, není možné velký projekt „rozkouskovat“ do více menších a kratších projektů.
(5)	S neexistencí dlouhodobé a stabilní koncepce souvisí nedostatečná připravenost projektů a absence systémového přístupu. Jako špatná praxe byla uváděna situace, kdy se čeká, až bude vyhlášena výzva a teprve pak se přemýšlí nad zaměřením projektu. Opačným příkladem (best practice) může být přístup ČSSZ, kdy existuje seznam potřeb rozpracovaný do projektových záměrů (seznam projektů, které by ČSSZ realizovala tak jako tak) a při vyhlášení výzvy se posoudí, zda pro některý projekt ze seznamu nelze využít financování danou výzvou. Pro efektivnost naplňování cílů PO4 OP LZZ je nezbytné, aby se výzvy vypisovaly podle potřeb a nikoliv aby se hledaly potřeby dle výzev.
(6)	Z pohledu naplňování strategie Smart Administration (SA) považují účastníci FS za klíčový nástroj Integrovaný operační program, neboť ten umožňuje zásadní investice. Role PO4 OP LZZ je chápána jako doplňková. Dopad projektů realizujících SA je však považován za diskutabilní, a to zejména ve vztahu k personálním změnám, které vyvolávají změny v prioritách dotčených úřadů. Z pohledu nastavení vhodných nástrojů pro naplňování strategie SA v příštím období považují účastníci FS za nezbytné provést vyhodnocení plnění strategie, resp. jasně stanovit „co se povedlo, co se nepovedlo“ a jaké úkoly z toho vyplývají pro další období. Klíčem k úspěchu jsou koncepční a systémová řešení oproštěná od momentálních ad hoc nápadů.
(7)	Dopady projektů realizovaných z PO4 OP LZZ na realizující instituci, tak na její zaměstnance nelze hodnotit jednoznačně. Pracovníci, kteří jsou přímo zapojeni do realizace projektu, ho většinou hodnotí pozitivně. Druhou skupinou jsou pracovníci, kteří nejsou přímo zapojeni do realizace projektu, avšak nepřímo se na něm podílí, což klade dodatečné nároky na objem jejich práce. Třetí skupinou jsou pak pracovníci úřadu v pozici „cílové skupiny“. Významným problémem, na kterém se shodli všichni účastníci FS, je personální obsazení projektů a mzdová politika. Napříč zapojenými úřady nejsou nastaveny shodné podmínky pro personální zajištění projektů a mzdové ohodnocení realizátorů. Dílčí problémy, se kterými se příjemci potýkají:

- Realizační tým je financován až poté, co je projekt schválen. To znamená, že v realizačním týmu jsou lidé, kteří se na přípravě projektu nepodíleli, a tudíž není zajištěna kontinuita.
- Realizační tým je financován z projektu pouze po dobu jeho realizace, nikoli po dobu udržitelnosti. Po ukončení projektu, kdy nastává implementace jeho výsledků, se realizační tým „rozprchne“. To činí příjemci značné problémy nejen při implementaci, ale také např. při realizaci kontrol ze strany kontrolních orgánů (velká část kontrol je realizována až po ukončení projektu).
- Obtížnost získávání odborných pracovníků (expertů) do realizačního týmu je spojena s tím, že experti na danou problematiku většinou pracují na daném úřadě. Nemožnost zvýšení jejich úvazku nad 1.0 znamená, že pokud se chtějí zapojit do projektu, musejí se vzdát svého dosavadního systemizovaného místa. Pravidla pro pracovní pozice v projektu jsou však odlišná (např. zaměstnání pouze na dobu určitou po dobu realizace projektu; žádná garance, že po skončení projektu bude možné se vrátit na původní místo; dovolená 4 týdny namísto 5 týdnů; ztráta benefitů apod.). Uvedené podmínky s sebou nesou neochotu expertů vstupovat do projektů.
- Finanční ohodnocení realizačního týmu se na některých úřadech podřizuje pravidlům daného personálního odboru, což s sebou nese snížení mzdového ohodnocení na úroveň běžnou v daném úřadě. Nebere se v úvahu, že pracovníci, kteří pracují pro projekt, vykonávají specifické a náročné aktivity (nejedná se o rutinu) a nelze to proto paušálně porovnat s ostatními zaměstnanci úřadu. Pokud má projekt nastaveno a schváleno řídicím orgánem vyšší finanční ohodnocení realizačního týmu, znamená to v těchto případech vrácení již schválených financí. Z tohoto důvodu se hledají „nestandardní“ řešení a postupy, jak zaplatit odborníky, zcela chybí systémový přístup napříč veřejnou správou.
- Obtížné vykazování pracovních úvazků (mnohdy záměrné, avšak nezbytné zkreslování, aby se vyhovělo pravidlům programu).
- Realizační dokumentace k OP LZZ je ke stažení na více místech, ovšem ne všude jsou zveřejňovány aktuální verze, což je pro příjemce velmi matoucí (komplikovaná orientace v tom, která verze dokumentů je aktuální).
- Nejednoznačná pravidla týkající se zadávání veřejných zakázek, problémy s kontrolou zadávací dokumentace ze strany řídicího orgánu, resp. ZS.
- Častá fluktuace projektových a finančních manažerů na straně ZS, nejednotnost jejich požadavků, rozdílný výklad pravidel realizace

(8) Na některých úřadech existuje tzv. projektová kancelář, která má za úkol přípravu i realizaci veškerých projektů daného úřadu (jako příklad lze uvést MPSV). Účastníci FS se shodli na tom, že ze strany řídicího orgánu by mělo být podporováno zajištění chodu projektových kanceláří v jednotlivých úřadech.

(9) Udržitelnost projektů je významně ovlivněna již zmiňovanými personálními změnami ve vedení úřadů, resp. častou změnou priorit, rozpuštěním realizačních týmů bezprostředně po skončení projektu a v případě projektů, kde je potřeba aktualizovat systémy, tak absencí finančních prostředků na tyto aktualizace.

Doporučení vyplývající pro implementaci OP LZZ, resp. OP Zaměstnanost 2014 - 2020

(1) Apelovat na přijetí dlouhodobých koncepcí a systémových řešení, pro která budou využívány prostředky z PO4 OP LZZ, resp. OP Z. To by mělo přispět k eliminaci změn priorit související se změnami ve vedení úřadů. Zvážit možnost realizace více kratších projektů v rámci jedné výzvy, neboť ty jsou stabilnější z pohledu rizika změny priorit vedení úřadů.

(2) Ze strany řídicího orgánu prosazovat sjednocení a sladění podmínek na jednotlivých úřadech ve vztahu k pravidlům realizace projektů a přijetí společných systémových řešení (pravidla programu OPZ by měla být nadřizována interním směrnici jednotlivých rezortů). To přispěje např. ke stabilizaci projektových týmů jednotlivých projektů (společná pravidla pro mzdy, výši úvazků, nákupy služeb apod.).

(3) Dílčí doporučení týkající se pravidel implementace:

- Zveřejňování harmonogramu a plánu výzev, vč. specifikace příjemců.
- Stanovení závazných termínů na straně řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu (je nemyslitelné, aby schvalování monitorovacích zpráv řídicím orgánem, resp. ZS bylo časově neomezené, není výjimkou ani schvalování 18 měsíců).
- Podpora elektronické komunikace a předávání monitorovacích zpráv a dalších dokumentů pouze v elektronické podobě, včetně zamezení duplicitního zasílání dokumentů.
- Zamezení rozdílného výkladu obsahu monitorovacích zpráv pracovníky řídicího orgánu, resp. ZS (zejména pokud dochází k časté fluktuaci projektových manažerů řídicího orgánu, resp. ZS).
- Zajištění školení projektových manažerů řídicího orgánu, resp. ZS nejen ve věci řízení operačního programu, ale je nutné posílit odborné znalosti v problematice, která je projekty PO4 OP LZZ řešena (realizátoři projektů se občas setkávají s tím, že projektoví manažeři nerozumí věcné náplni projektů, což významně ztěžuje komunikaci s příjemci).
- Úprava systému hodnocení projektových žádostí – hodnotitelé mnohdy zasáhnou do projektu způsobem, že v podstatě znemožní jeho realizaci (žadatel by měl mít možnost postupy a s tím související položky rozpočtu vysvětlit a obhájit). Pokud je žádost jednou schválena, není možné zpětně prohlásit některé části projektu za nezpůsobilé.
- Posílení souladu informačních systémů Benefit a Monit.

(4) Zvážit organizaci setkávání řídicího orgánu, resp. ZS s realizátory projektů z důvodu výměny informací a zkušeností s implementací programu a jednotlivých projektů. Vzájemná komunikace může významně přispět k zefektivnění realizačních procesů a vzájemnému obohacení všech aktérů.

Hlavní závěry FS

PO4 OP LZZ odpovídá z hlediska svého věcného obsahu potřebám úřadů veřejné správy, nebyly identifikovány aktivity, které by byly v PO4 opomenuty. Problémem při realizaci projektů z PO4 je však skutečnost, že na úřadech státní správy dochází velmi často k personálním změnám ve vedení úřadů a tím ke změně priorit. Neexistence dlouhodobé a jasné koncepce má za důsledek to, že projekty jsou realizovány, avšak po jejich skončení již jejich výsledky nejsou implementovány v praxi (končí „v šuplíku“). Významným problémem, který snižuje efektivitu projektů, je nesystémový a nejednotný přístup k pracovněprávním podmínkám realizačního týmu.

Identifikované problémy v organizaci FS

V rámci organizace fokusní skupiny se nevyskytnul závažnější problém. V některých bodech se diskuse odchýlila od původního scénáře a některé otázky tak byly dotčeny méně, než předpokládal scénář, což bylo dáno rozsahem konkrétních pozitivních i negativních zkušeností účastníků FS s realizací jejich projektů a potřebou podělit se o ně s ostatními.

Doporučení pro konání dalších FS nebo jiných evaluačních nástrojů

Z konané fokusní skupiny nevyplynulo žádné doporučení pro konání jiných fokusních skupin či jiných evaluačních nástrojů.

Použitá literatura a jiné zdroje



PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

OP LZZ 2007 – 2013, projektová dokumentace

Texty výzev v PO 4

Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služba

Vyhodnocení plnění strategie SA v letech 2012 a 2013