# Manažerské shrnutí

Evaluace prokázala, že na operativní úrovni jsou procesy implementace nastaveny adekvátně. Byly identifikovány odchylky implementace procesů TP od jejich podoby předepsané metodickým prostředím a byly formulovány dílčí doporučení. Bylo konstatováno, že TP spíše odpovídá potřebám ŘO OP PIK. Odchylky spočívají v tom, že konkrétní aktivity nejsou metodickým prostředím detailně definovány a implementace je založena spíše na neformální praxi.

Dále se evaluace zaměřila na to, zda při plnění procesů a úkolů ŘO není metodickým prostředím vyžadováno plnění aktivit, které generují administrativní zátěž. V tomto smyslu byly identifikovány aktivity, které nejsou dle pracovníků ŘO nezbytné:

* Zpráva o plnění evaluačního plánu je značně duplicitní s informací o realizovaných evaluačních aktivitách pro potřeby Výroční/Závěrečné zprávy.
* Aktivity v rámci kontroly proplácení faktur při implementaci IP
* Neefektivity spočívající v nedostatečném využití možností automatizace některých aktivit.

V druhém kroku proběhla analýza existence míst, pro jejichž řešení metodické prostředí neposkytuje dostatečnou oporu. Identifikovány byly tyto deficity:

* Chybějící proces monitoringu, jak byla evaluační doporučení zavedena do praxe, který způsobuje spíše formalitu doporučení
* Absenci manuálů pro implementaci části procesů TP OP PIK.

V návaznosti na zjištění byla formulována doporučení na zrušení/doplnění aktivit.

Finanční alokace je hodnocena spíše jako nevhodně nastavená, neboť vychází z předchozího programového období (PO) a částečně byla zohledněna externí analýza absorpční kapacity. Nebyly ale zpracovány analýzy potřeb rozpočtu TP a nebylo zohledněno, že v předchozím PO došlo k výraznému nedočerpání TP. Podobný trend tak lze očekávat i u TP OP PIK. Dále, procesy vyhodnocování čerpání TP sice jsou nastaveny dostatečně, ale odhady výdajů neodpovídají skutečnosti. Tento rozpor je pozorován u výdajů na externí služby, a to z důvodu změn ve způsobu administrace a řízení OP, zpoždění způsobených realizací VŘ a operativní charakter TP. Nesoulad mezi plánovanými a skutečnými výdaji není dostatečně zohledňován při plánování výdajů do roku 2023.

V návaznosti na uvedená zjištění a závěry byla formulována doporučení:

* Zpracovat predikci čerpání TP do roku 2023 založenou na plánovaných výdajích a zahájit proces realokace nedočerpaných prostředků.
* Pro budoucí PO zpracovat analýzu finančního čerpání TP z aktuálního i předchozího PO na úrovni výdajových položek a přesněji plánovat alokaci TP pro OP v PO 2021+.

Pro TP OP PIK byly formulovány specifické cíle a očekávané výsledky a pro stanovené cíle byly formulovány měřitelné indikátory na úrovni výsledků a dopadů. Indikátory ale nejsou dostatečným nástrojem pro analýzu pokroku v dosahování cílů – zaměřují se na část cílů nebo „měří“ efekty, které lze považovat za nezbytnou podmínku pro plnění cílů TP. Přínosy TP jsou tak vyhodnocovány pouze na úrovni plnění stanovených ukazatelů a finančního čerpání a ŘO nedisponuje informací o plnění specifických cílů TP. Pro sledování plnění cílů TP přitom obecně není dostatečný pouze monitoring prostřednictvím indikátorů. Komplexní informaci o plnění cílů TP lze získat spíše prostřednictvím specificky zacílených studií. Nebylo zaznamenáno, že by docházelo k systematické reflexi dosavadní implementace, je spíše neformální.

V návaznosti na tyto pozorované deficity při strategickém řízení TP proto byla formulována tato doporučení:

* U plánovaných evaluací zvýšit důraz na vyhodnocení efektivnosti TP vč. analýzy důvodů odchylek od plánu implementace TP a jejich dopadů na efektivnost – s využitím dat o trvání klíčových procesů, výsledcích realizovaných externích kontrol a sběru primárních dat od žadatelů/příjemců i zaměstnanců ŘO nebo zpracování tematické evaluace zaměřené na efektivnost a dopady TP.
* Při plánování TP pro budoucí OP posílit procesy strategického plánování a průběžného vyhodnocování TP ve vztahu k cílům prostřednictvím ad-hoc zpracovaného plánu hodnocení TP budoucího OP a sběrem dat.

Zjištění o deficitech ve finančním plánování se projevily také při hodnocení implementace IP. Limity výdajů byly stanoveny na základě odhadů a předešlé zkušenosti s čerpáním TP OP PIK s nedostatečnou vazbou na ex ante kalkulaci nákladů. Limity výdajů tedy byly značně nadhodnocené a v první vlně IP TP (v období 2016-2018) docházelo k nedočerpávání nákladů. Průměrně bylo vyčerpáno cca 34 % limitů výdajů. Částečně je nedočerpání způsobeno změnami ve způsobu implementace TP a průtahy při realizaci VŘ. Obtížné je potom analyzovat transparentnost výběru IP. Žádosti o podporu jsou velmi stručné, neobsahují informace nutné k posouzení projektu apod. Zároveň bylo potvrzeno, že dílčí plnění odpovídají nastaveným cílům a administrace projektů tak je efektivní.

Je doporučeno zvýšit míru detailu, se kterou jsou zpracovávány IP tak, aby bylo možné aplikovat hodnotící kritéria a ověřovat IP ve vztahu k cílům TP.

V části zaměřené na procesy výběrů dodavatelů bylo identifikováno několik problémových oblastí, a to příprava zadávací dokumentace a administrace samotného VŘ. Z hlediska IP je složité a zdlouhavé hledání konsenzu nad zadávací dokumentací, do kterého jsou zapojena oddělení 61320 a 10220, např. předávání podkladů mezi jednotlivými odděleními. Pozitivně jsou hodnoceny výstupy vzešlé z VŘ. Hlavním faktorem ovlivňujícím kvalitu výstupů, je jednoznačnost zadání a komunikace zadavatele s dodavatelem při plnění zakázky. Školení pro VZ jsou pořádána v dostatečné frekvenci a jejich kvalita je dobře hodnocena.

Doporučení reagují na procesní místa, která generují komplikace při realizaci VŘ a způsobují dlouhou dobu trvání.

Analýza administrativní kapacity ŘO a ZS OP PIK konstatovala, že je spíše optimální. Dle pracovníků vyplývá, že úkony spojené s hlavními implementačními procesy OP PIK vyplňují cca 72 % časofondu, zbytek připadá na řídící a pomocné procesy. Zároveň dochází k mírnému zrychlování procesů souvisejících s administrací projektových žádostí a žádostí o proplacení. Toto zjištění ovšem nevylučuje, že na úrovni odborů/oddělení může docházet k disproporcím v administrativní kapacitě. Zdlouhavými a častými úkony jsou ověření statutu malého a středního podniku (MSP), kontrola žádosti o podporu a kontrola žádosti o platbu (ŽoP). Časově náročné je také ověřování statusu MSP, pro které není k dispozici jednotný nástroj, který by kontrolu usnadnil. V oblasti kontroly statutu MSP by proto bylo přínosné posílení ZS s využitím prostředků na externí služby[[1]](#footnote-1).

Dále byly analyzovány také trendy v oblasti fluktuace zaměstnanců. Negativní vývoj je patrný v API, kde i přes realizovaná opatření nedochází k jejímu snižování, ale naopak k jejímu růstu (26,96 % v r. 2019). Příčinou je, že přijímáni jsou mladí lidé s většími sklony ke změně zaměstnání, ale i finanční ohodnocení a v případě sekcí zajišťujících administraci žádostí o dotaci a kontrolu projektů také monotónní činnost. Trend fluktuace na MPO je pozitivní, od roku 2018 dochází k výraznému poklesu, a to i bez realizace opatření primárně cílených na její snižování. Snižování fluktuace tak nastalo pravděpodobně z důvodu personálních změn na vedoucích pozicích, které mohly fluktuaci ovlivnit sekundárně, neboť pro pracovníky s některých odborů je hlavním motivem pro odchod ze zaměstnání právě nespokojenost s vedením. V ostatních odděleních bylo hlavním důvodem pro potenciální odchod z MPO finanční ohodnocení

Evaluace administrativní kapacity potvrdila, že systém vzdělávání zaměstnanců je dostatečně adekvátní. Z pohledu odpovědných pracovníků ŘO odpovídá většinou průběh procesů spojených se vzděláváním zaměstnanců procesnímu diagramu vytvořenému dle OM. Zaměstnanci MPO a API jsou s nabídkou dalšího vzdělávání spokojení, celkem 63 % respondentů je rozhodně či spíše spokojeno (mírně vyšší je spokojenost u zaměstnanců MPO). Školení jsou kladně hodnocena z pohledu kvality vzdělávání a lektorů.

Nespokojenost se vzděláváním pramení z obecného zaměření školení interního vzdělávání poskytovaného MMR bez konkrétních odborných okruhů, které by měly přímý dopad na zlepšování v každodenních pracovních činnostech. Je tedy doporučeno prosadit zvýšení flexibility kurzů konaných na MMR – především orientace na konkrétní, úzce zaměřená školení, která přímo souvisejí s pracovní náplní zaměstnanců a také posílit možnosti externího vzdělávání.

I přesto že na začátku implementace OP PIK sice byl zpracován Komunikační plán OP PIK, který vymezil cíle, nástroje i způsob monitoringu a hodnocení publicitních opatření, je implementace doporučení Komunikačního plánu na nízké úrovni. Opatření jsou založena na zjišťovaných potřebách gestorů programů, zkušeností s implementací OP a ad-hoc pokynech řídících pracovníků. Nastavování zaměření a obsahu opatření prostřednictvím uvedených vstupů a jeho procesní zajištění je považováno za dostatečné, neboť umožňuje přizpůsobovat opatření potřebám a fázi implementaci OP. Deficitem je neimplementovaná marketingová kampaň.

OP nemá zaveden žádný systém vyhodnocování efektivnosti publicitních opatření nad rámec obecného monitoringu médií, monitoringu čtenosti nebo zpětné vazby od účastníků seminářů a případně ad-hoc informací od realizátorů komunikačních kampaní. Průběžný monitoring tedy sice zachycuje statistická data o využití nástrojů, neposkytuje ale pracovníkům ŘO informaci o efektivnosti nástrojů ve vztahu k cílům komunikace i cílovým skupinám.

Byla formulována doporučení k posílení procesů sběru zpětné vazby ve vztahu k publicitním opatřením a vyhodnocování jejich efektivity a v budoucím PO zavést systematizovaný sběr dat.

# Executive summary

The evaluation has proven that at the operational level, the implementation processes are set up adequately. Deviations of the implementation of Technical Assistance (TA) processes from their form prescribed by the methodological environment were identified and partial recommendations were formulated. It was recognized that the TA rather corresponds to the needs of the MA of the OP Entrepreneurship and Innovations for Competitiveness (EIC). Identified deviations stem from fact that specific activities are not defined in detail within the methodological environment and their implementation is therefore based rather on informal practice.

Next, the evaluation focused on the extent to which the methodological environment prescribes fulfilment of activities related to MA tasks and processes that generate an unnecessary administrative burden. In this respect, the following activities were identified that are not regarded as essential according to the MA staff:

* Report on the implementation of the evaluation plan is significantly duplicated with information on the implemented evaluation activities provided within the Annual / Final Report.
* Activities related to the control of invoice payment in the scope of implementation of Internal Projects (IP).
* Inefficiencies stemming from insufficient application of automation potentials in specific activities.

In the second step, an analysis focused on identification of gaps that are not sufficiently supported by the methodological environment was carried out. The following deficits were identified:

* Missing process of a follow-up monitoring of actual implementation of evaluation recommendations into practice, which causes the recommendations being rather formal.
* Absence of manuals for the implementation of some of the TA processes in OP EIC.

Following the findings, recommendations aiming at the cancellation or addition of specific activities were formulated.

The financial allocation is assessed as rather inappropriately set, as it was only based on the previous programming period and partly took into account an external analysis of absorption capacity. However, specific analyses of the needs of the TA budget were not carried out and neither was taken into account that a significant portion allocated to TA budget was ultimately not used in the previous programming period. Similar trend needs to be expected in the TA of OP EIC. Furthermore, although the processes for evaluating the use of TP are set up appropriately, the expenditure estimates do not correspond to reality. This discrepancy is observed especially when it comes to expenditures allocated on external services and is caused primarily by changes in the method of administration and management of the OP, delays caused by lengthy public procurement procedures and the operational nature of the TA in general. The discrepancy between planned and actual expenditure is not sufficiently taken into account when planning expenditures until 2023.

Addressing these findings and conclusions, the following recommendations were formulated:

* Prepare a forecast for drawing funds allocated to TA until 2023 based on planned expenditures and start the process of reallocation of unspent funds.
* For the future programming period, prepare an analysis of financial drawdown of TA funds in the current and previous periods at the level of individual expenditures and plan more precisely the allocation of TA for future OP for the 2021+ period.

Specific objectives and expected results were formulated for the TA of OP EIC, and measurable indicators at the level of results and impacts were formulated for the set objectives. However, indicators are not a sufficient tool for analysing progress in achieving TA objectives - they focus only on a selection of OP’s objectives or "measure" effects that can be considered a necessary condition for meeting the objectives of TP, but not the objectives as such. The benefits of TA are thus evaluated only at the level of fulfilment of the predefined indicators and financial drawdown. The MA does not have information on the actual fulfilment of specific objectives of TA. In general, using only indicators for monitoring of the progress of TA with regard to its objectives is not sufficient. Comprehensive information on the fulfilment of TA objectives can be obtained rather through precisely targeted studies. The evaluation has, however, not registered that there would be so far any efforts to reflect on the progress of TA systematically, such feedback is rather an informal one.

In connection with these observed deficits in the TA strategic management, the following recommendations were formulated:

* Increase the emphasis on assessment the effectiveness of TA in planned evaluations, incl. analysis of the reasons of deviations from the TA implementation plan and their impacts on efficiency - using data on the duration of key processes, results of external controls and collection of primary data from applicants / beneficiaries and MA staff or perform a thematic evaluation focused on the effectiveness and impact of TA.
* When planning TA for the future OP, strengthen the processes of strategic planning and ongoing evaluation of TA related to set objectives by the means of an ad-hoc elaborated plan for evaluating the TA of the future OP and data collection.

Presented findings regarding deficits in financial planning played also part in the evaluation of IP implementation. Expenditure limits were set on the basis of estimates and previous experience with utilizing of TA expenditures with insufficient link to the ex-ante cost calculation. Expenditure limits were therefore significantly overestimated and massive under-absorption of planned costs took place in the first wave of the IPs (in the period 2016-2018). On average, only as much as 34% of expenditure limits were actually used. This low absorption of allocated funds was partly caused by changes in the method of TA implementation and delays in the implementation of public procurements. For that reason, it is difficult to analyse the transparency of the selection process of IPs. Respective project applications for support are very brief, do not contain the information necessary to properly evaluate the project proposals, etc. At the same time, it was confirmed that the partial implementation of IPs correspond to the set objectives and the administration of projects is thus effective.

It is recommended to increase the level of detail in elaboration of IP applications so that it would be possible to apply evaluation criteria and properly assess IPs in relation to TA objectives.

In the part of the evaluation that focused on processes of supplier selection / public procurement, several problem areas were identified, namely within the preparation of tender documentation and the administration of the procurement procedure itself. From the point of view of IP, it is a complicated and lengthy search for a consensus on the final tender documentation, in which departments 61320 and 10220 are involved, e.g. circulation of the documentation between departments. On the other hand, outputs of the procurement procedures are viewed positively. Main factor determining the quality of outputs is the unambiguity of the assignment and the quality of communication between contracting authority and selected supplier in the process of delivering procured services. Trainings in the field of public procurements are organized at sufficient frequency and their quality is positively assessed.

Formulated recommendations in this part of the evaluation therefore reflect procedural bottlenecks that generate complications in the implementation of procurement procedures and prolong its duration.

The administrative capacity of the MA and the Intermediary subject (IS) of the OP EIC is, on the basis of analysis carried out, seen as fairly optimal. According to employees, their activities related to key implementation processes of the OP EIC make up of approximately 72% of their time fund, the rest being filled by management and auxiliary processes. At the same time, certain gradual acceleration of processes related to the administration of project applications and requests for reimbursement is observed. However, this finding does not exclude that disparities in administrative capacity may occur at the level of units / departments. Among the most lengthy and frequent tasks are listed: verification of the status of a small or medium-sized enterprise (SME), control of project proposals and checking requests for payment. Verification of SME status is not supported by any appropriate tool that would facilitate this task. In the area of SME status verification, it would therefore be beneficial to strengthen the IS capacity by applying available funds for external services[[2]](#footnote-2).

Furthermore, trends in employee turnover (fluctuation) were also analysed. A negative trend of fluctuation is observed particularly on the part of the IS, where, despite implemented countermeasures, the fluctuation rate is further growing (26.96% in 2019). This is caused predominantly by hiring young people with a greater tendency to change jobs, as well as lower salaries and, in the case of sections responsible for the administration of project proposals and project controlling, also monotonous nature of the job. The trend of fluctuation at the Ministry of Industry and Trade (MA) is positive – as of 2018 there has been a significant decline of fluctuation rate despite no specific countermeasures having been implemented. Decrease in fluctuation at the MA is most likely due to personnel changes in management positions, which could have indirectly influenced the fluctuation rate, as it has been registered that for some employees in some units their dissatisfaction with management is a primary reason for leaving the job at MA. In other departments, primary reasons for potential departure are related to salaries.

The evaluation of the administrative capacity confirmed that the system of employee training is seen as adequate. From the point of view of the responsible employees of the MA, processes related to the provision of trainings mostly correspond to the process diagram outlined in methodological environment. MA and IS employees are satisfied with the offer of trainings, a total of 63% of respondents are definitely or rather satisfied (slightly higher satisfaction among MA employees). Trainings are positively assessed when it comes to the quality of education and lecturers.

Articulated dissatisfaction with employee trainings stems from the overly general nature of internal trainings provided by the Ministry of Regional Development that lack specific professional focus areas, which might have an actual direct impact on employee improvement in their everyday work activities. It is therefore recommended to focus on increasing the flexibility of courses held at the Ministry of Regional Development - especially put focus on specific, narrowly aimed trainings, which is directly related to the workload of employees, and also to increase the opportunities of external trainings.

Despite the fact that at the beginning of the implementation of the OP EIC a Communication Plan for the OP was elaborated, defining the objectives, tools and method of monitoring and evaluation of publicity measures, actual implementation of this Communication Plan’s recommendations is at a low level. Implemented measures are rather based on needs identified by program managers, experience with the implementation of the OP in general and ad-hoc instructions of managers / political leadership. Setting the focus and content of communication measures by the inputs listed above and its procedural backing is considered to be sufficient, as it sufficiently allows the measures to be adapted to the needs and recent phase of the OP implementation. However, unimplemented marketing campaign is seen as a deficit.

There is no system in place tasked with evaluation of the effectiveness of publicity measures beyond general media monitoring, monitoring of visits on web pages or feedback from seminar participants and, where appropriate, ad-hoc information from communication campaign implementers. Therefore, this continuous monitoring has capacity to capture statistical data on the use of communication tools, but does not provide MA staff with information on the effectiveness of their application in relation to communication objectives and target groups.

A number of recommendations was therefore formulated to strengthen the process of feedback collection in relation to publicity measures, evaluate their effectiveness and to introduce systematic data collection in the future programming period.

1. Dle informací pracovníků ŘO je toto opatření již implementováno, využití externí dodavatele pro posílení kapacity pro úkony týkající se kontroly statutu MSP je v okamžiku předkládání ZZ již vysoutěženo. [↑](#footnote-ref-1)
2. According to information provided by MA staff, this recommendation has already been implemented, and in the timeframe of presentation of this Final Report a procurement procedure for an external supplier enhancing the capacity of IS related to SME status verification will have been concluded. [↑](#footnote-ref-2)