

Příloha č. 2 Výzvy: Popis předmětu plnění veřejné zakázky

„Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF“

1. Předmět zakázky

Evaluace má vyhodnotit **jak je vnímáno fungování a efektivnost vybraných nástrojů Jednotného metodického prostředí (JMP) z hlediska možnosti zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce**. K hodnocení jsou vybrány takové nástroje JMP, u kterých se předpokládá největší vliv na úroveň transparentnosti postupů při čerpání prostředků z ESI fondů. Jde především o vnímání těchto nástrojů ze strany projektových manažerů, hodnotitelů a ve vybraných případech i žadatelů/příjemců.

Součástí hodnocení bude i analýza, do jaké míry tyto vybrané nástroje naplňují cíle stanovené v dokumentu *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020* (dále jen Strategie) z března 2013 a navazujícího *Akčního plánu pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondů v období 2014–2020*.

2. Kontext a účel evaluace

Akční plán boje s korupcí na rok 2017, který navazuje na *Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017*, určuje jako jeden z úkolů na rok 2017 uskutečnění evaluace Strategie. Evaluace, která je předmětem této zakázky, je jednou ze součástí evaluace Strategie.

Tato dílčí evaluace má poskytnout **zpětnou vazbu na klíčová metodická opatření**, která mají vliv na zajištění vyšší transparentnosti při čerpání prostředků z ESI fondů. K hodnocení byly vybrány takové metodické nástroje, které jsou v tomto ohledu klíčové, jeví se jako problematické, nebo by v jejich rámci mohlo v budoucnu docházet k nejvíce pochybením.

Výstupy evaluace budou sloužit především gestorům souvisejících metodických pokynů a gestorovi Strategie. V praktické rovině by výsledky evaluace měly být podkladem k:

- **aktualizaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020;**
- **aktualizaci Akčního plánu pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondů v období 2014–2020.**
- **úpravě hodnocených metodických prvků JMP**, které mají za cíl zvýšení transparentnosti v prostředí ESIF;
- **přípravě programového období 2021+.**

Zatím reálně nelze hodnotit, zda vybrané metodické nástroje mají skutečný dopad na transparentnost ESI fondů v období 2014–2020. Vliv zavedených opatření nelze v současné době důvěryhodně prokázat, protože celkové čerpání fondů je dosud nízké. Zároveň dosud nedošlo k významnějším situacím nebo incidentům, které by indikovaly problémy v této oblasti. **Cílem hodnocení není ani provádět kontrolu, jestli ŘO provádějí jednotlivé postupy v souladu s JMP** (k tomuto účelu sloužil audit designace).

Cílem evaluace je ověřit vnímání nastavených postupů z hlediska jejich efektu na zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce. Součástí toho je i rozlišení, které nástroje jsou v tomto vnímány jako více a které méně funkční (a to i s ohledem na původní záměr autorů).

Záměrem je zjistit, zda si uživatelé JMP myslí, že vybrané nastavené postupy mohou skutečně dosáhnout zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce, nebo zda vybrané nastavené postupy berou pouze jako povinnou administrativní zátěž či jako pravidla s primárně jinými cíli než zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce (např. audity apod.). Doplňkově je cílem zjistit, jakým způsobem řeší části této problematiky podobní aktéři v ostatních zemích V4, případně v jiných členských státech EU.

Evaluace navazuje na sběr dat k problematice vnímání korupce v ESIF a porovnání tohoto vnímání mezi jednotlivými aktéry (zaměstnanci implementační struktury, žadateli, členy pracovních skupin a osobami podílejícími se na řízení ESIF). Sběr dat byl realizován pro EJ NOK MMR v roce 2016. Data by měla být využita jako jeden ze vstupů při realizaci této evaluace.

Sekundárním vstupem do evaluace bude zhodnocení *Strategie* přes optiku problémů v oblasti korupce a podvodů v ESIF v období 2007–2013, jak jsou popsány v publikaci *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské unie* od Transparency International z roku 2016. (Publikace je zaměřena na programové období 2007–2013 a definuje hlavní problematické oblasti tohoto období.) Toto zhodnocení je další součástí celkové evaluace *Strategie* a bude zpracováváno organizací Transparency International nezávisle na této dílčí evaluaci v rámci jiného projektu MMR-NOK. Výsledky tohoto hodnocení by měly být k dispozici v listopadu 2017. Zde poptávaná dílčí evaluace by měla ve svých závěrech zpracovat toto zhodnocení, které zpracuje Transparency International.

3. Evaluační otázky a přehled nástrojů JMP vybraných k hodnocení

Hlavní evaluační otázky

Jaký je vnímaný vliv vybraných nástrojů JMP na zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce v prostředí ESIF?

Do jaké míry se vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, povedlo zavést do smysluplné praxe?

V jakých procesech a jakým způsobem jsou vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, využívány?

Co lze udělat pro lepší nastavení a funkčnost vybraných nástrojů JMP s cílem zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce v prostředí ESIF?

Jaké oblasti/nástroje jsou z hlediska snižování rizika podvodů a korupce nejvíce rizikové resp. nejméně funkční?

Každá z těchto otázek musí být zodpovězena pro každý jednotlivý nástroj JMP vybraný k hodnocení. Zároveň musí být učiněna celková analýza, která zhodnotí všechny vybrané nástroje jako celek a tím odpoví na položené otázky ze souhrnného pohledu.

Nástroje JMP vybrané pro hodnocení a související specifické evaluační otázky

Metodický pokyn	Vybraný nástroj	Specifické evaluační podotázky
Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020	Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení	- Jak je vnímáno zveřejňování hodnocení z hlediska transparentnosti (jak ze strany žadatelů, tak hodnotitelů)? - Jsou kritéria pro hodnocení projektů dostatečně jasná nebo působí formalisticky? Vědí žadatelé při zveřejnění kritérií, na

		základě čeho a jak budou hodnoceni a případně vyřazeni (myšlena srozumitelnost a jasnost kritérií)?
	Opravitelnost kritérií (možnost doplnění žádostí o podporu)	Jak vnímají žadatelé, hodnotitelé a ŘO v rámci zavedení tzv. opravitelnosti kritérií možnost doplňovat žádost o podporu? Je toto vyzývání k doplnění vnímáno jako transparentní?
	Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů.	- Jak je ze strany projektových manažerů (ŘO) vnímáno zavedení databáze hodnotitelů z hlediska snížení rizika podvodů a korupce? - Do jaké míry dochází k hodnocení kvality hodnotitelů ex-ante a v průběhu implementace OP? Dochází k odstraňování hodnotitelů z databáze v případě provádění nekvalitních hodnocení? - V jakých případech jsou hodnotitelé losováni a přidělováni ručně a jaký je poměr mezi těmito způsoby výběru hodnotitelů? - Do jaké míry je vyhodnocován případný střet zájmů u žadatelů/partnerů a hodnotitelů?
	Institut etických kodexů, především u hodnotitelů	- Jak projektoví manažeři vnímají funkčnost a zaměření etických kodexů, které jsou podepisovány hodnotiteli? - Do jaké míry jsou etické kodexy vnímány jako důležitý nástroj pro zvýšení transparentnosti? - Jak vnímají etický kodex hodnotitelé?
	Žádost o přezkum	Jak žadatelé, hodnotitelé a projektoví manažeři vnímají zavedení žádosti o přezkum? Může to být vhodný nástroj pro zajištění transparentnosti?
<i>Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020</i>	Indikátory podvodu	- Jakým způsobem jsou v rámci jednotlivých procesů administrace využívány nástroje typu ARACHNE? Které indikátory podvodu jsou využívány nejčastěji a v rámci jakých procesů? Používá ŘO pouze obecné nastavení dle MP kontroly, nebo si záměrně některé indikátory podvodu vybírá a přikládá jim větší váhu; disponuje ŘO vlastním seznamem indikátorů nebo otázek nad rámec MP kontrola? - Jakým způsobem ŘO na základě indikátorů vyhodnocuje podezření z podvodu Kolik indikátorů (které) je dostatečným důvodem pro podezření na nekalé jednání? Jaké procesy následují v případě podezření? - Do jaké míry ŘO využívá indikátory v analýze rizik? - Jak projektoví manažeři vnímají schopnost těchto procesů zvyšovat transparentnosti?
	Sebehodnocení a analýza rizik ŘO	Jak ŘO vnímají tzv. sebehodnocení programu? Považují ho za funkční?
	Nastavení kontrolních listů,	V rámci jakých procesů jsou využívány

	zejména v oblasti veřejných zakázek	kontrolní listy? Jsou vnímány jako správně nastavené, obsahují vhodné body/otázky a lze je skutečně použít v praxi? - Jaká jsou specifika jednotlivých OP případně dílčích nástrojů (analýza rizik, kontrolní listy apod.). - Vyhodnocuje ŘO přínos jednotlivých nástrojů kontroly?
	Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany realizátora projektu (příjemce)	- Jaké jsou zkušenosti s řešením rizikových projektů? Do jaké míry vědí manažeři co dělat v případě řešení rizikových projektů? - Jak je vnímána úspěšnost a možnost prokázání nekalého jednání (udělit sankce, nepřidělit dotaci apod.)?
	Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS	- Jaké jsou zkušenosti s řešením podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS včetně hodnotitelů? Do jaké míry vědí ŘO/ZS co dělat v případě podezření? - Jak je vnímána úspěšnost a možnost prokázání nekalého jednání (disciplinární řízení apod.)?
<i>Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020</i>	Rozkrývání vlastnické struktury	- V jakých procesech OP se používá rozkrývání vlastnické struktury a jaký to má dopad na implementaci projektu? - Je současné dokladování skutečných majitelů formou čestného prohlášení vnímáno jako dostatečné pro ověření vlastnické struktury? - Je v praxi někde prováděno rozkrývání vlastnické struktury také na úrovni partnerů, a jaké to má důsledky na implementaci projektu? - Jaká je zkušenost v ostatních zemích V4 (případně jinde) s rozkrýváním vlastnické struktury a ve kterých procesech? Co za činnosti následuje v případě rizikových závěrů?

4. Organizace a průběh zakázky

Součástí realizace této zakázky budou zejména tyto aktivity:

- Studium potřebných podkladů a dokumentace (vybrané metodické pokyny JMP, vybrané části operační manuálů, příručky pro hodnotitele apod.). Vyžádání si případně dalších podkladů a informací od ŘO k dobrému pochopení problematiky (např. způsob využívání ARACHNE, postupy k nim apod.).
 - Zadavatel pro evaluátora zajistí představení dotčených metodických pokynů přímo jejich autory, tak aby byl dostatečně jasně interpretován záměr jednotlivých nástrojů.
- Příprava diskuzního scénáře pro explorativní individuální rozhovory. Organizace a realizace explorativních individuálních rozhovorů za účelem vyjasnění věcné problematiky tématu a případně zpřesnění výzkumných otázek. Analýza dat získaných z explorativních individuálních rozhovorů.

- Na základě poznatků explorativních individuálních rozhovorů příprava dotazníku a jeho překlad, organizace dotazníkového šetření, a sběr dat k vybraným otázkám v ostatních zemích V4 (Slovensko, Polsko, Maďarsko).
- Na základě poznatků explorativních individuálních rozhovorů příprava diskuzních scénářů pro individuální rozhovory. Pilotní rozhovory pro ověření diskuzních scénářů a úprava diskuzních scénářů.
- Organizace a realizace sběru dat formou individuálních rozhovorů. Kvůli širokému rozsahu témat se předpokládá rozdělení minimálně do 2 tematických okruhů:
 - témata týkající se hodnocení projektů
 - témata týkající se oblasti kontrol a indikátorů podvodu
- Analýza všech získaných dat
- Osobní prezentace předběžných výsledků evaluace.
- Sepsání závěrečné evaluační zprávy
 - včetně propojení zprávy s druhou dílčí částí evaluace (zhodnocení *Strategie* přes optiku problémů v oblasti korupce a podvodů v ESIF v období 2007–2013).
- Formulace doporučení:
 - pro úpravu vybraných nástrojů JMP a postupy ŘO;
 - pro úpravu a aktualizaci *Strategie*, resp. navazujícího *Akčního plánu pro implementaci*.
- Průběžná komunikace o postupu evaluace se zadavatelem, vč. osobních schůzek.

5. Metodologie

Vzhledem k citlivosti celého tématu transparentnosti, podvodů a korupce se **předpokládá mimořádná citlivost v přístupu k respondentům a ke sběru dat ze strany evaluátora**. EJ NOK zajistí maximální možnou součinnost s řídicími orgány při rekrutaci respondentů a získávání otevřených výpovědí.

Následný popis metodologie je pouze návrh ze strany zadavatele. Pokud evaluátor navrhne a dostatečně odůvodní vhodnější metodologický přístup, je zadavatel otevřen změnám v metodologii evaluace. Případné zásadní úpravy navržené metodologie budou předmětem diskuze úvodní schůzky mezi Zadavatelem a Dodavatelem.

Explorativní individuální rozhovory

Jednotlivé metodické dokumenty v některých případech nechávají úpravu konkrétních opatření na ŘO. Proto je třeba zmapovat, jak k řešení jednotlivých oblastí ŘO přistoupily. To je možné zjistit z operačních manuálů a příp. dalších dokumentů (např. příručka pro hodnotitele) jednotlivých ŘO. Nicméně skutečnou procesní praxi je potřeba ověřit.

Citlivost této fáze spočívá v tom, že ŘO mohou být nedůvěřivé, pokud jde o obsah zjišťování.

Rozsah: 10+ explorativních individuálních rozhovorů (1+ individuální rozhovor na každém ŘO)

Délka: do 1,5 hod.

Respondenti: pracovníci ŘO, kteří jsou schopni popsat a vysvětlit způsob, kterým jejich ŘO reálně používá nástroje JMP vybrané k hodnocení

Dotazníkové šetření v zemích V4

Dotazníkové šetření by mělo mít zjišťovací charakter a sloužit k pochopení situace a následných kroků při rozkrývání vlastnické struktury v zemích s podobnými výchozími podmínkami jako ČR. V případě, že země V4 s touto problematikou mají omezenou zkušenost, bude rozšířen počet oslovených států. Není proto předem dán okruh nebo množství respondentů, kteří se mají šetření zúčastnit. Předpokládá se rekrutace formou „snowball sampling“, tj. nabalování respondentů, dokud evaluátor nebude mít dostatek relevantních odpovědí k pochopení tématu.

Rozsah: sběr dat metodou CAWI, celkem ve 3 zemích – Slovensko, Polsko, Maďarsko (případně další členské státy)

Počet respondentů bude záviset na relevanci získaných odpovědí.

Délka: do 20 min., cca 10 otázek v dotazníku

Respondenti: osoby zabývající se implementací ESIF fondů ve své zemi, schopni relevantních odpovědí týkajících se tématu rozkrývání vlastnické struktury; zahrnuty by měly být nejen osoby z centrálního koordinačního orgánu (obdoba NOK v ČR), ale i osoby z lokálních ŘO pro zjištění případných rozdílů na úrovni jednotlivých OP.

Individuální rozhovory

Vzhledem k citlivosti a zároveň rozsáhlosti celého tématu se předpokládá jako hlavní metoda sběru dat pro tuto evaluaci větší množství individuálních rozhovorů. Evaluátor při řízení rozhovoru musí brát v úvahu složitost problematiky a potřebu zjistit skutečné vnímání problému. Evaluátor se musí vyhnout obecným zjištěním typu „ŘO postupují v souladu s JMP“. **Evaluátor musí získat důvěru respondentů, aby byl schopen zjistit, zda cílové skupiny důvěřují činnostem a postupům daným v metodikách JMP a zda si myslí, že skutečně mohou fungovat.**

S ohledem k citlivosti tématu není zadavatelem striktně vyžadováno zajišťovat z rozhovorů nahrávky. Pokud se však evaluátor rozhodne nahrávací zařízení nepoužít nebo ho respondent odmítne, musí být zajištěno zaznamenávání dat v rozsahu dostatečném pro analýzu.

V rámci realizace je požadováno provést pilotování připravených scénářů rozhovorů a jejich následné doladění.

Rozsah: cca 6 pilotních rozhovorů, cca 40+ individuálních rozhovorů rozdělených minimálně do 2 tematických okruhů (tj. s různým obsahem zjišťování a s odlišnými diskuzními scénáři)

- témata týkající se hodnocení projektů
- témata týkající se oblasti kontrol a indikátorů podvodu

Délka: do 1,5 hod.

Respondenti: předpokládané cílové skupiny jsou

- administrátoři ESIF, kteří se musí řídit jednotlivými metodickými pokyny JMP při své každodenní práci – tj. hodnotitelé, projektoví manažeři, kontroloři, pracovníci v oblasti nesrovnalostí a řízení rizik
- bývalí administrátoři ESIF (hodnotitelé, projektoví manažeři, kontroloři, pracovníci v oblasti nesrovnalostí a řízení rizik), kteří odešli ze své pozice v posledních 6 měsících – předpokládají se menší zábrany odkrýt

problematická místa ve zjišťovaných tématech, vybírání budou pouze zástupci s dostatečně dlouho zkušeností v ESIF.

- žadatelé/ příjemci, kteří se musí pohybovat v oblasti definované metodickými pokyny JMP při podávání a vyřizování svých žádostí o podporu

6. Výstupy zakázky

Formálně budou od evaluátora požadovány minimálně následující výstupy:

- Vstupní zpráva s upřesněním postupu prací;
- Scénář k explorativním individuálním rozhovorům, dotazník pro dotazníkové šetření v zemích V4, scénáře k individuálním rozhovorům (příp. ekvivalent těchto nástrojů v případě změny metodologie).
- Seznamy respondentů;
- Datasets k dotazníkovému šetření; zvukové nahrávky nebo poznámky z explorativních individuálních rozhovorů i z individuálních rozhovorů (příp. ekvivalent těchto dat v případě změny metodologie);
- Prezentace předběžných závěrů a doporučení;
- Závěrečná evaluační zpráva včetně manažerského shrnutí v AJ.

7. Indikativní harmonogram

0–4. týden od nabytí účinnosti smlouvy	Studium podkladových materiálů a dokumentace, věcné pochopení problematiky vč. explorativních individuálních rozhovorů; příprava hlavního sběru dat
5. – 12. týden	Sběr dat – dotazníkové šetření v zemích V4 a individuální rozhovory
13.–16. týden	Analýza a zpracování výsledků
17.–19. týden	Prezentace předběžných výsledků; Závěrečná evaluační zpráva
20.–24. týden	Akceptace závěrečné evaluační zprávy

8. Literatura a zdroje dat¹

- Analýza implementačního procesu operačních programů z pohledu korupčních rizik; Ernst&Young květen 2011 viz **příloha č. 3**
- Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání ESI fondů SSR v období 2014–2020 http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6ea102ff-ff04-4d34-806f-886fbc109d6b/MMR_Strategie-proti-podvodum-SSR_FINAL3.pdf
- Akční plán pro implementaci Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání ESI fondů SSR v období 2014–2020, MMR-NOK březen 2015 viz **příloha č. 4**
- Metodické pokyny vztahující se k hodnoceným oblastem
 - *Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020* <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-rizeni-vyzev,-hodnoceni-a-vyberu-projektu>

¹ Pozn. Literatura, která není veřejná, je v plném znění součástí příloh.

- *Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020* <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-pro-vykon-kontrol>
- *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020* <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-financnich-toku>
- *Evaluační Vnímání korupce 2016* <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Indikatory-spokojenosti-a-vnimani-korupce-v-ESIF-za-rok-2016>
- *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské unie*; Transparency International 2016 <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvod%C5%AF-a-jejich-mo%C5%BEn%C3%A1-prevence-2016.pdf>
- *Evaluační by měl při realizaci zvážit jak koncepční přístupy k problematice podvodů, viz např. článek „Beyond the Fraud Triangle“* <http://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294970127> (celý článek viz **příloha č. 5**) nebo poznatky ze sociální psychologie (např. práce psychologa Dana Arielyho viz **příloha č. 6**), tak doporučení vycházející z těchto poznatků, např. „Applying behavioural insights to fraud, error and debt“, <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>.