



Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/20

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na informační systém ESF 2014+

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy informačního systému ESF 2014+ jsou vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolováno bylo období let 2015–2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od července 2021 do ledna 2022.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 11. dubna 2022,

schválilo usnesením č. 13/VI/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

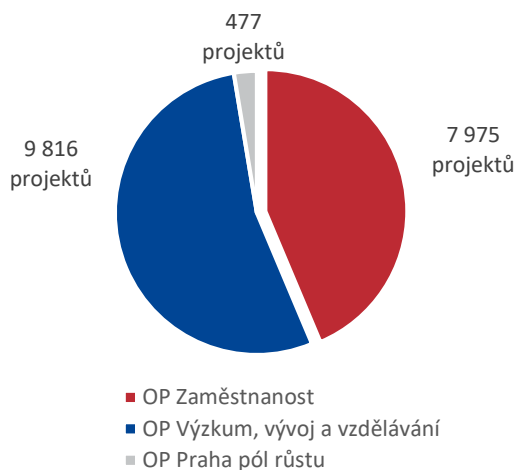
Informační systém ESF 2014+

12 945

počet aktivních
uživatelů systému
k 30. 11. 2021

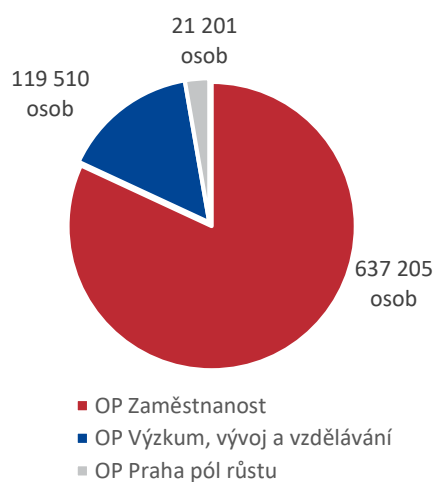
18 268

počet projektů využívajících
IS ESF 2014+



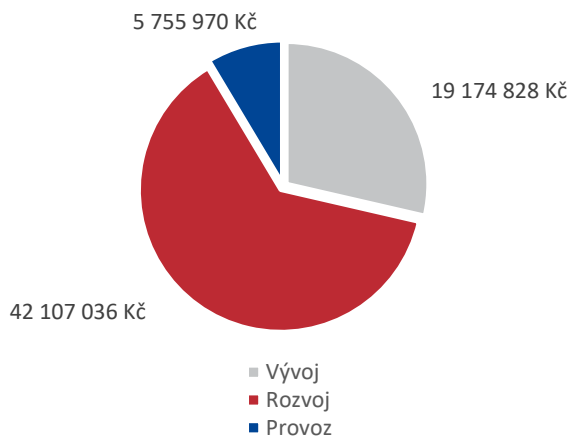
777 916

počet evidovaných osob
se zadanou podporou



67 038 tis. Kč

peněžní prostředky vynaložené
Ministerstvem práce a sociálních věcí
na vývoj, provoz a rozvoj IS ESF 2014+ k 31. 12. 2021



I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl u Ministerstva práce a sociálních věcí kontrolu informačního systému ESF 2014+ (dále také „IS ESF“). Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy informačního systému ESF 2014+ vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

1.2 Informační systém ESF 2014+ slouží primárně ke sledování údajů o osobách podpořených v operačních programech financovaných z Evropského sociálního fondu (dále také „ESF“) a rovněž pro návazný výpočet hodnot indikátorů a jejich přenos do monitorovacího systému evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondů“) v programovém období 2014–2020.

1.3 Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na vývoj, rozvoj a provoz a správu IS ESF byly s výhradou vynaloženy účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy s výjimkou níže uvedených zjištěných nedostatků.

1.4 IS ESF naplňuje formální požadavky právních předpisů na rozsah sledovaných dat. Prostřednictvím datové analýzy NKÚ ověřil, že některá data v IS ESF jsou chybná, ale podíl zjištěných chyb byl pod hladinou statistické významnosti¹. NKÚ našel slabá místa, jejichž odstranění by vedlo ke zlepšení přesnosti dat. Nedostatečné využívání IS ESF při kontrolní činnosti omezuje možnost zjištění nesrovnalostí u projektů.

1.5 Informační systém ESF obecně umožnil využívat údaje o podpořených osobách pro účely evaluace. V praxi bylo takové využití omezeno nižší kvalitou některých dat v prvním roce provozu. Funkce umožňující vygenerovat z IS ESF srovnávací populaci² nepodpořených osob MPSV pro plánované kontrafaktuální evaluace³ dosud nevyužilo, protože v IS ESF, respektive ve zdrojových databázích neexistuje jejich dostatečný počet.

1.6 Účelnost peněžních prostředků, které MPSV vynaložilo na IS ESF, snižuje skutečnost, že část pořízených funkcí nebyla nikdy využita. Kromě výše zmíněných funkcí spojených s generováním srovnávací populace je to i funkce odhadu podpořených osob.

1.7 Při kontrole veřejné zakázky na dodavatele IS ESF a následného smluvního vztahu zjistil NKÚ pouze méně významné nedostatky. NKÚ nezjistil v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na nového dodavatele IS ESF riziko vendor lock-in⁴. V oblasti metodického zabezpečení IS ESF a dostupnosti systému pro uživatele neshledal NKÚ žádné nedostatky.

¹ NKÚ určil hladinu významnosti ve výši 2 % z objemu dat.

² Jinak také kontrolní (srovnávací) skupina. V tomto případě se jedná o skupinu osob, které nebyly podpořeny z operačního programu *Zaměstnanost* a současně jejich další charakteristiky jsou co nejpodobnější skupině osob podpořených. Srovnáním obou skupin, např. z hlediska příjmů, pozice na trhu práce apod., lze provést závěr o efektu podpory.

³ V materiálu *Postupy a metody kontrafaktuálních dopadových evaluací pro Operační program Zaměstnanost v období 2014–2020* z 15. 10. 2013 se píše: „Kontrafaktuální dopadové evaluace vychází z pojetí dopadu (impact), který vyjadřuje rozdíl mezi situací pozorovanou (observable – factual) po intervenci a situací, která by nastala, pokud by k intervenci nedošlo (non-observable – counterfactual). Cílem evaluace dopadu je rigorózním způsobem změřit efekt přičitatelný intervenci.“

⁴ Proprietární uzamčení (vendor lock-in) jsou situace, v nichž se zadavatel svým předchozím postupem při zadávání veřejné zakázky v oblasti IT dostal do pozice, kdy se při potřebě změny či úpravy systému nemůže vymanit ze závislosti na konkrétním dodavateli a jeho řešení. (Zdroj: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-problematice-vendor-lock-in-108256.html> ze dne 2. 3. 2022.)

1.8 Soulad správnosti údajů zadaných do IS ESF s evidencí v jednotlivých podpořených osob provedl NKÚ na vzorku 30 osob. Ve třech případech MPSV nemělo žádné dokumenty dokládající zapojení osoby do projektu. Jiné významné nedostatky NKÚ nezjistil.

1.9 Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

- a) **Potřeba realizovat IS ESF** vycházela z požadavků právních předpisů Evropské unie. V průběhu přípravy IS ESF probíhala jednání mezi MPSV a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále také „MMR“) o možnosti začlenění databáze podpořených osob do připravovaného monitorovacího systému ESI fondů pro programové období 2014–2020 (dále také „MS2014+“). Současně MPSV zadalo externí evaluaci, která měla pomoci při definování podoby IS ESF. K začlenění funkcí do informačního systému Ministerstva pro místní rozvoj nakonec nedošlo mj. proto, že v srpnu 2013 již MMR uzavřelo smlouvu na monitorovací systém ESI fondů pro programové období 2014–2020 patřící do jeho gesce (viz odst. 4.1 až 4.4).
- b) **Součástí vytvořeného IS ESF** byly všechny údaje, které měly být v souladu s relevantními právními předpisy sledovány (viz odst. 4.5).
- c) **V datových sestavách** byly nalezeny nedostatky, jejichž výskyt je pod hladinou statistické významnosti (viz odst. 4.6).

Do projektů, jejichž cílovou skupinou byly osoby mladší 30 let, vstoupily osoby, které neměly na základě svého věku na podporu nárok (viz odst. 4.7).

Údaje v IS ESF a MS2014+ v rámci monitorovacího indikátoru *celkový počet účastníků* byly shodné v 97,7 % případů, což NKÚ považuje za dostatečné (viz odst. 4.8).

IS ESF je nastaven ke sledování všech požadovaných údajů stanovených v nařízení č. 1304/2013⁵ (dále také „nařízení o ESF“), ale v sestavách generovaných z tohoto systému nejsou vyplněny veškeré požadované charakteristiky jednotlivých podpořených osob. U podpořených osob chybí v některých případech údaj o nejvyšším dosaženém vzdělání, přestože byl příjemce podpory⁶ povinen tento údaj doplnit. Tento nedostatek IS ESF odstranilo MPSV na začátku roku 2018 (viz odst. 4.9).

Dále v sestavách u některých podpořených osob **chyběla** data týkající se sektoru ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní, a údajů týkajících se specifikace působení ve veřejném sektoru, přestože je příjemce podpory povinen tyto údaje doplnit. K odstranění těchto nedostatků ze strany MPSV nedošlo, což zkruskuje data zadávaná příjemci podpory do IS ESF. Příjemce podpory může také do IS ESF vyplňovat údaje o účastnících projektů, které se vzájemně vylučují, např. pokud je účastník projektu nezaměstnaný, IS ESF u něj umožňuje vyplnit sektor ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní. Takové nastavení je zdrojem rizika výskytu chybných údajů (viz odst. 4.10 až 4.11).

MPSV nenastavilo a neprovádělo analýzu správnosti dat v IS ESF jako prevenci výskytu chybných údajů, a nevyužívá tak plně možnosti systému ke kontrole správnosti v něm uložených dat. MPSV nastavilo systém kontroly projektů s využitím IS ESF od

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006.

⁶ Jako příjemci podpory jsou v kontrolním závěru myšleny subjekty, které dostaly na základě právního aktu (nejčastěji rozhodnutí o poskytnutí dotace) peněžní podporu z Evropského sociálního fondu.

druhé poloviny roku 2019, tedy po více než třech letech od jeho zprovoznění. V případě kontrol na místě však MPSV využívalo IS ESF v průběhu celého kontrolovaného období ve většině případů. Systém kontroly funguje na namátkové bázi a MPSV nedisponuje žádnou evidencí provedených kontrol (viz odst. 4.12 až 4.13).

Nedostatky uvedené v bodě 1.8 písm. c) kontrolního závěru snižují účelnost peněžních prostředků vynaložených na IS ESF.

- d) **Kromě sledování údajů** pro výpočet monitorovacích indikátorů **bylo účelem** IS ESF také **využití těchto dat k evaluaci efektu podpory**. K tomu byly v IS ESF zřízeny mj. specializované výstupní sestavy. Do IS ESF se dále přenášely i vybrané údaje z informačních systémů ČSSZ a ÚP. Vzhledem k tomuto propojení disponoval IS ESF i funkcí umožňující vygenerovat srovnávací populaci z nepodpořených osob. **NKÚ zjistil, že MPSV zatím nemohlo uvedenou funkci použít, protože** neexistuje dostatečný počet nepodpořených osob.

Další omezení, kvůli němuž MPSV v jednom z evaluačních šetření nepoužilo údaje 60 % podpořených osob, představovala nízká kvalita dat přenesených z ÚP.

Modul IS ESF, jenž měl umožnit snadnou a rychlou **tvorbu uživatelských sestav**, **MPSV** k tomuto účelu **nepoužívalo** a místo toho tvorbu nových a úpravu existujících sestav objednávalo (viz odst. 4.14 až 4.19).

- e) Realizace IS ESF a jeho další rozvoj proběhly v souladu se smlouvou na základě řádného akceptačního řízení. Součástí plnění byly i funkce, které k datu kontroly MPSV nevyužilo. Kromě výše zmíněných funkcí pro generování srovnávací populace se jednalo také o funkci pro odhad počtu podpořených osob. (viz odst. 4.20 až 4.22).
- f) **U veřejné zakázky** na IS ESF z roku 2014 MPSV dostatečně nekonkretizovalo zadávací podmínky. Dále byla kontrolou zjištěna dvě porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, která neměla vliv na výběr nejvhodnějšího dodavatele, a tedy ani na hospodárnost.

Zadávací podmínky probíhající veřejné zakázky na nového provozovatele IS ESF nevytváří nucenou vazbu MPSV na dodavatele, tzv. vendor lock-in (viz odst. 4.26 až 4.27).

- g) **Oblast metodické podpory** zadávání údajů do IS ESF byla bez **nedostatků**. V případě nejasností se uživatelé mohli obrátit na technickou podporu zajišťovanou MPSV (viz odst. 4.28 až 4.29).
- h) **Při provozu IS ESF** byly dodrženy parametry dostupnosti, odezva systému a reakční doba na odstranění závad (viz odst. 4.30).
- i) **Na vzorku 30 podpořených osob** v projektech řízených MPSV, resp. v projektech zrušeného Fondu dalšího vzdělávání NKÚ zjistil, že pro tři vybrané osoby MPSV nenalezlo žádné podklady. Po doplnění vzorku o tři další osoby identifikoval NKÚ dvě méně významné odchylky (viz odst. 4.31 až 4.33).

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí je řídicím orgánem (dále také „ŘO“) operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“) a gestorem informačního systému ESF 2014+. Současně bylo MPSV v kontrolovaném období také příjemcem podpory z OPZ v projektech, které samo realizovalo, a na MPSV přešly také povinnosti spojené s pozicí příjemce podpory v projektech původně řízených Fondem dalšího vzdělávání zrušeným v roce 2019⁷.

2.2 Informační systém ESF 2014+ je primárně určen ke sledování údajů o osobách podpořených v rámci projektů operačních programů financovaných z *Evropského sociálního fondu*. V České republice (dále také „ČR“) se to v programovém období 2014–2020 týká operačních programů *Zaměstnanost*, *Praha pól růstu* (dále také „OP PPR“) a *Výzkum, vývoj a vzdělávání* (dále také „OP VVV“).

2.3 Požadavek na sledování údajů o podpořených osobách vychází z přílohy č. I nařízení o ESF, jež stanoví povinnost sledovat společné ukazatele výstupů týkající se jednotlivých účastníků prostřednictvím systému v elektronické podobě.

2.4 Nařízení o ESF stanoví, že za účastníky se považují osoby, které mají přímý prospěch z intervence ESF, které mohou být identifikovány a pro něž jsou vyčleněny konkrétní výdaje. Jiné osoby za účastníky považovány nejsou.

2.5 Mezi sledované údaje patří například vzdělání, postavení na trhu práce a věk. Veškeré údaje se člení podle pohlaví. Dále se sleduje podpora, kterou podpořená osoba v projektu získala, a to jak její rozsah, tak i typ.

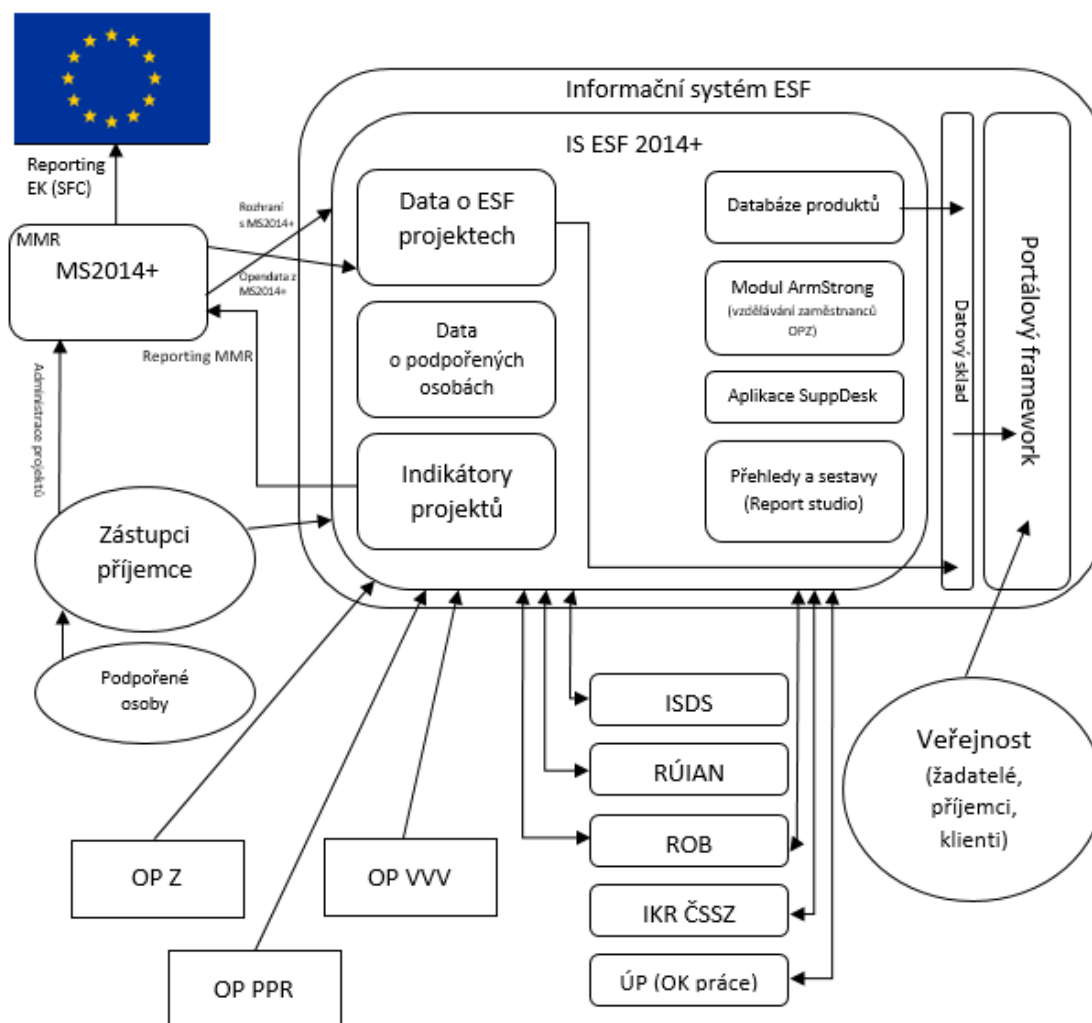
2.6 MPSV provedlo zadávací řízení na vývoj, provoz a rozvoj IS ESF a na jeho základě uzavřelo dne 27. 4. 2015 smlouvu o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb (dále také „Smlouva“)⁸. Dne 4. 12. 2015 MPSV akceptovalo vytvořený IS ESF. V následujícím období pak probíhal na základě požadavků MPSV jeho další rozvoj.

⁷ MPSV ukončilo činnost Fondu dalšího vzdělávání 30. června 2019.

⁸ Celková cena díla s DPH byla 17 647 850 Kč.

2.7 Následující schéma zobrazuje architekturu IS ESF včetně rozhraní na externí systémy:

Schéma č. 1: IS ESF 2014+ a jeho napojení na externí systémy



Zdroj: vypracoval NKÚ s využitím schématu MPSV.

2.8 Mezi hlavní části IS ESF patří databáze dat o podpořených osobách v jednotlivých projektech. Údaje o podpořených osobách jsou v IS ESF uloženy jak v tzv. jmenné podobě (včetně jména, příjmení a adresy podpořené osoby), tak pro další zpracování v podobě anonymizované, kdy je podpořená osoba označena identifikačním číslem a její adresa se omezuje na první trojčíslí PSČ. Podle sestav generovaných v září 2021 bylo v IS ESF evidováno 777 916 osob se zadanou podporou v rámci 18 268 projektů⁹. K 30. 11. 2021 bylo v IS ESF evidováno 12 495 aktivních uživatelů.

2.9 Součástí IS ESF jsou i další části primárně nesouvisející se sledováním podpořených osob; jde například o databázi produktů vytvořených v projektech ESF v rámci operačních programů řízených MPSV, modul ArmStrong pro řízení vzdělávání zaměstnanců MPSV podílejících se na řízení OPZ a aplikaci pro technickou podporu SuppDesk.

⁹ Konkrétněji 637 205 osob v 7 975 projektech OPZ, 119 510 osob v 9 816 projektech OP VVV a 21 201 osob v 477 projektech OP PPR.

2.10 Pod IS ESF spadá také portálový framework určený ke správě webových stránek www.esfcr.cz, jejichž prostřednictvím přistupují uživatelé k jednotlivým částem IS ESF, mj. při zadávání údajů o podpořených osobách.

2.11 IS ESF obsahuje rozhraní na další informační systémy, z nichž klíčovým je rozhraní na MS2014+. Ten slouží jednak jako zdroj informací o podpořených projektech, jednak jsou do něj z IS ESF přenášeny hodnoty dosažených monitorovacích indikátorů odvozených z údajů podpořených osob¹⁰. Prostřednictvím rozhraní na registr obyvatel (dále také „ROB“) dochází v IS ESF k tzv. ztotožnění podpořených osob (porovnání zadaného jména, příjmení a adresy s údaji v ROB).

2.12 Skrze rozhraní na informační systémy ČSSZ a ÚP jsou do IS ESF přenášeny také vybrané údaje o postavení podpořených osob na trhu práce.

2.13 Integrovanou součástí IS ESF je i modul pro přehledy a sestavy, mj. využívaný při generování sestav pro účely evaluací.

2.14 Financování IS ESF probíhalo prostřednictvím projektů v rámci operačních programů *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále také „OP LZZ“) a *Technická pomoc* (dále také „OPTP“)¹¹.

2.15 K 31. 12. 2021 vynaložilo MPSV na IS ESF celkem 67 038 tis. Kč¹².

2.16 V době kontroly NKÚ zahájilo MPSV zadávací řízení na nového provozovatele IS ESF pro zbytek programového období 2014–2020 a pro programové období 2021–2027. Zadávací řízení začalo dne 12. 7. 2021. Termín pro předložení nabídek po několika změnách MPSV stanovilo na 3. 12. 2021.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy IS ESF. Kontrolovaným obdobím byly roky 2015–2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovanou osobou bylo MPSV, a to jak v pozici gestora IS ESF, tak i v pozici příjemce podpory z OPZ.

3.2 Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy IS ESF vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrole NKÚ byly podrobeny pouze moduly IS ESF 2014+ související se sledováním podpořených osob a těchto dat¹³ ke sledování monitorovacích indikátorů a evaluaci pokroku. Předmětem kontroly nebyl portálový framework webu esfcr.cz a moduly *Databáze produktů*, *ArmStrong* a aplikace *SuppDesk*.

3.3 Kritéria ke kontrole vycházela z právních předpisů, zejména ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

¹⁰ Zejména monitorovací indikátor 60 000 *celkový počet účastníků*.

¹¹ Projekty reg. č. CZ.1.04/6.1.00/09.00034 (doba realizace 3. 9. 2012 – 31. 12. 2015), CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000025 (doba realizace 1. 1. 2016 – 30. 11. 2018), CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000163 (doba realizace 1. 12. 2018 – 30. 11. 2021) a CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000277 (plánovaná doba realizace 1. 12. 2021 – 31. 12. 2023).

¹² Z toho na vývoj 19 174 828 Kč, na provoz 5 755 970 Kč a na rozvoj 42 107 036 Kč.

¹³ MPSV poskytlo ke kontrole NKÚ veškeré datové sestavy, které IS ESF obsahuje k OPZ, OP PPR a OP VVV.

č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006. Dále byla zdrojem kritérií smlouva o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb ze dne 27. 4. 2015, ve znění dodatku ze dne 10. 2. 2016, a metodické dokumenty MPSV. Hlavním kritériem účelnosti byla správnost údajů v IS ESF.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Geneze IS ESF

4.1 Potřeba realizovat IS ESF vycházela zejména z požadavků stanovených v příloze I. *Společné ukazatele výstupů a výsledků u investic ESF* nařízení o ESF.

4.2 Realizaci IS ESF předcházela příprava, jejíž součástí byla i jednání mezi MPSV a MMR o možnosti začlenění databáze podpořených osob z ESF a související funkcionality do tehdy připravovaného MS2014+ ještě před vyhlášením veřejné zakázky na MS2014+ v srpnu 2012. Tato možnost byla ze strany MMR definitivně zamítnuta v srpnu 2013 z důvodu zadání zakázky a uzavření smlouvy na MS2014+. Dalším důvodem proti integraci do MS2014+ bylo, že databáze osob podpořených z ESF se netýká všech operačních programů. V příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru je uvedena soustava vazeb MS2014+ na externí informační systémy včetně IS ESF.

4.3 V přípravné fázi zadalo MPSV externí společnosti provedení evaluace¹⁴, na jejímž základě byl definován rozsah dat o podpořených osobách včetně potřebnosti implementovat elektronická rozhraní pro ztotožnění podpořených osob a rozhraní s budovaným MS2014+.

4.4 MPSV uzavřelo dne 27. 4. 2015 smlouvu na zajištění vytvoření, provozu a rozvoje IS ESF. Smlouva zahrnuje úvodní analýzy, vytvoření návrhu i následné vytvoření, dodání a zprovoznění systému včetně souvisejících činností. Dále je obsahem smlouvy zajištění služeb souvisejících s provozem jako jsou správa, uživatelská podpora, systémová integrace, další rozvoj systému. Dne 12. 7. 2021 vyhlásilo MPSV nadlimitní veřejnou zakázku v otevřeném řízení na zajištění dalšího provozu a rozvoje IS ESF se lhůtou pro podání nabídek do 3. 12. 2021.

B. Soulad údajů v IS ESF s právními předpisy

4.5 Údaje, které má IS ESF obsahovat vycházely především z přílohy č. I nařízení o ESF. Relevantní byly dále v příloze č. II nařízení o ESF uvedené společné ukazatele výsledků pro *Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí*¹⁵. NKÚ ověřil, že MPSV nastavilo IS ESF pro sledování všech požadovaných údajů. Současně IS ESF neobsahoval žádné údaje kromě těch potřebných pro vykazování hodnot indikátorů či využití pro tvorbu evaluací.

¹⁴ Evaluace úrovně ICT podpory OP LZZ pro zajištění monitorovacího systému programů ESF 2014+.

¹⁵ Známá také jako YEI (z anglického Youth Employment Initiative).

C. Kvalita a přesnost dat v IS ESF a jejich kontrola

4.6 Poskytnuté datové sestavy podrobil NKÚ analýze, na jejímž základě definoval rizikové oblasti¹⁶ a provedl jejich kontrolu. Dále byly vytipovány výzvy a projekty, které jsou zaměřeny na určité věkové skupiny¹⁷, s cílem ověřit, zda se v těchto výzvách a projektech nalézají osoby, které nesplňují kritérium věku pro účast. V datových sestavách byly nalezeny nedostatky, ale jejich výskyt byl pod hladinou statistické významnosti. Jednalo se např. o osoby s chybně uvedeným pohlavím (u jedné osoby bylo v různých projektech vyplněno pohlaví muž i žena) a věkem (v projektech zaměřených na podporu zaměstnanců se vyskytovaly osoby s věkem 0 let či 1 rok).

4.7 NKÚ kontrolou datových sestav zjistil, že do projektů, jejichž cílovou skupinou byli lidé mladší 30 let, vstoupily i dvě osoby ve věku 30 let, které na podporu neměly nárok. Po upozornění NKÚ konstatovalo MPSV, že v případě těchto osob se jedná o nesrovnalost a budou provedeny s tím související kroky¹⁸.

4.8 NKÚ provedl porovnání dat obsažených v IS ESF a MS2014+ prostřednictvím srovnání hodnot monitorovacího indikátoru *celkový počet účastníků* uvedených v datových sestavách vygenerovaných z obou informačních systémů. Kontrolou NKÚ byla zjištěna shoda vykazovaných hodnot v 97,7 % případů, což NKÚ považuje za dostatečné. Důvodem zjištěné odchylky ve výši 2,3 % je, že v MS2014+ je v některých případech prováděna úprava hodnot monitorovacích indikátorů, aniž by došlo k jejímu zohlednění v IS ESF.

→ **MPSV nedisponuje veškerými údaji o podpořených osobách stanovených v nařízení o ESF.**

4.9 IS ESF je nastaven ke sledování všech požadovaných údajů stanovených v nařízení o ESF. NKÚ zjistil, že v sestavách vygenerovaných z IS ESF nejsou vyplněny veškeré požadované charakteristiky jednotlivých podpořených osob. NKÚ ověřil vyplnění hodnoty nejvyššího dosaženého vzdělání u jednotlivých podpořených osob, které by mělo být vyplněno u každé z nich. IS ESF však umožňoval vykázat podpořenou osobu i bez této hodnoty. U osob podpořených z OPZ tento údaj chyběl u 1,98 % záznamů, u osob podpořených z OP PPR tento údaj chyběl u 3,16 % všech záznamů, v případě OP VVV se jednalo o 0,018 %. Tyto chyby v systému zůstaly. Na začátku roku 2018 MPSV nedostatek odstranilo a údaje jsou již řádně zadávány.

4.10 Ve vygenerovaných sestavách u některých podpořených osob chyběla data týkající se sektoru ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní, a údajů týkajících se specifikace působení ve veřejném sektoru. Přestože byl příjemce podpory povinen tyto informace zjišťovat, v IS ESF je u podpořené osoby vyplnit nemusel. K odstranění těchto nedostatků ve sběru dat o účastnících projektů ze strany MPSV nedošlo, což zkresluje zadávaná data. V sestavě vztahující se k OPZ je vyplněno postavení na trhu práce – *zaměstnanci* nebo *OSVČ* – u 446 885 záznamů z celkových 827 836. U těchto osob by měl být vyplněn i sektor ekonomiky, v němž je daná osoba ekonomicky aktivní, ale u 155 536 osob je toto pole prázdné, což představuje

¹⁶ ID osob, které získaly celkově podporu přesahující 100 000 hodin; které se účastnily šesti a více projektů; které se účastnily více projektů a v jednotlivých projektech je u nich uvedeno různé pohlaví (muž/žena).

¹⁷ Záruky pro mladé a *Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí* – věková struktura 15–29 let; projekty dle názvu zaměřené na podporu osob ve věku 50 a více let.

¹⁸ Nahlášení nesrovnalosti a předání podnětu orgánu finanční správy, resp. zaslání výzvy dle ustanovení § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

33,8 %. Oproti tomu u osob, u kterých toto pole mělo zůstat nevyplněno, je uvedena chybná hodnota v 1,38 % případů.

→ Při vyplňování údajů o podpořených osobách v IS ESF je možné zadat hodnoty, které se vzájemně vylučují, což zvyšuje riziko výskytu chybně vyplněných údajů.

4.11 NKÚ v testovacím prostředí IS ESF zjistil, že příjemce podpory může při vyplňování údajů do IS ESF vyplnit údaje, které se mezi sebou vzájemně vylučují. Pokud příjemce podpory vyplňuje postavení účastníka projektu na trhu práce a vybere jednu ze tří možností (*dlouhodobě nezaměstnaní, nezaměstnaní* či *neaktivní*), může následně vyplnit i sektor ekonomiky, v němž je podpořená osoba ekonomicky aktivní, a to v *neziskovém, podnikatelském* nebo *veřejném* sektoru. Navazující bližší specifikaci působení ve veřejném sektoru lze vyplnit i v případě, že pověřená osoba vyplní působení účastníka projektu v neziskovém či podnikatelském sektoru. Také tyto možnosti se logicky vzájemně vylučují. NKÚ konstatuje, že výše uvedené nastavení při vyplňování charakteristik účastníka zvyšuje riziko výskytu chybně vyplněných údajů v IS ESF.

4.12 MPSV nenastavilo a neprovádělo následnou analýzu správnosti dat v IS ESF jako prevenci výskytu chybných údajů. NKÚ konstatuje, že MPSV nevyužívá plně možností IS ESF k provádění kontroly správnosti v něm uložených dat formou plošné analýzy dat, takže nemohlo odhalit nesrovnalosti, které v průběhu kontroly zjistil NKÚ (viz odst. 4.7).

4.13 NKÚ na vzorku ověřil, že MPSV ve většině případů během celého kontrolovaného období využívalo IS ESF při kontrolách na místě. Naopak v případě administrativních kontrol žádostí o platbu NKÚ na vzorku využití IS ESF nezjistil. Formalizovaný systém kontroly projektů s pomocí IS ESF nastavilo MPSV až od druhé poloviny roku 2019, tj. po více než třech letech od jeho zprovoznění. Zavedený systém kontroly funguje na namátkové bázi, kdy ponechává využití zcela na uvážení projektových manažerů, kteří kontrolu provádějí. MPSV nedisponuje žádnou evidencí provedených kontrol.

D. Využití IS ESF při evaluacích

4.14 Již od zahájení přípravy IS ESF počítalo MPSV s tím, že kromě použití údajů o podpořených osobách pro účely výpočtu monitorovacích indikátorů budou data používána jako vstup pro evaluační šetření. IS ESF proto obsahoval také následující funkce:

- rozhraní na informační systémy ČSSZ a ÚP, jejichž prostřednictvím byly do IS ESF přenášeny doplňující údaje o podpořených osobách;
- výstupní sestavy specificky zaměřené jako zdroj údajů pro evaluace;
- možnost generovat údaje o tzv. srovnávací populaci jako zdroj dat pro kontrafaktuální dopadové evaluace. Z IS ESF mělo být možné s pomocí výše uvedených rozhraní získat údaje o skupině osob, která nebyla podpořena, ale svou strukturou se relevantní podpořené skupině osob podobá.

4.15 Výše vyjmenované funkce IS ESF obsahoval, avšak NKÚ zjistil i následující skutečnosti:

→ Podle smlouvy s dodavatelem měl IS ESF obsahovat aplikaci umožňující snadnou a rychlou tvorbu uživatelských sestav. MPSV však objednávalo u dodavatele za úhradu nové sestavy i úpravy sestav existujících.

4.16 Z kontrolovaných rozvojových požadavků NKÚ zjistil, že výdaje za úpravy stávajících a tvorbu nových sestav přesáhly do doby kontroly částku 600 tis. Kč. V případě zajištění alespoň části těchto požadavků vlastními zaměstnanci mohlo MPSV uspořít část vynaložených peněžních prostředků.

4.17 Využití IS ESF zjistil NKÚ v osmi evaluačních zprávách. Z toho ve dvou případech MPSV sice IS ESF jako zdroj dat využilo, nicméně zprávy zmiňují i určitá omezení:

- Došlo k nadhodnocení počtu osob se zdravotním postižením u projektů ÚP¹⁹.
- Údaje týkající se větší části podpořených osob (60 %) nebyly zařazeny z důvodu rizika výskytu chyb v datech ÚP²⁰.

V obou případech autoři zpráv upozorňují na nemožnost přinést závěr o kauzalitě pozorovaných jevů, protože nepochybovali se srovnávací populací.

→ Funkce IS ESF pro generování srovnávací populace pro kontrafaktuální dopadové evaluace MPSV dosud nepoužilo v praxi.

4.18 Přestože funkce pro generování srovnávací populace byla součástí IS ESF, MPSV ji do ukončení kontroly nepoužilo.

4.19 Samo MPSV plánovalo využití tohoto typu evaluace již v metodice z roku 2013²¹. Překážkou bylo, že v databázi ÚP je mezi uchazeči o zaměstnání minimální počet těch, kteří neprošli žádnou intervencí OPZ, a mohli by tak být zařazeni do srovnávací populace. Toto omezení bylo objektivní překážkou, aby kontrafaktuální dopadové evaluace s využitím IS ESF mohlo MPSV používat, a bude ho limitovat i do budoucna, což snižuje účelnost peněžních prostředků vynaložených na tyto funkce.

E. Realizace plnění podle uzavřené smlouvy

4.20 Na základě smlouvy a poskytnutého plnění NKÚ ověřil, že MPSV akceptovalo požadované vlastnosti IS ESF a že byla dodržena smluvní cena. Dále NKÚ prověřil všechny faktury za služby rozvoje systému, které se týkaly IS ESF²², a zjistil, že u nich proběhlo řádné akceptační řízení a fakturované ceny odpovídaly smlouvě.

→ IS ESF obsahuje dvě funkcionality, které MPSV do doby ukončení kontroly NKÚ nikdy nepoužilo. Předmětem rozvojových požadavků bylo dále rozhraní IS ESF na informační systém *Zaměstnanost*, ani to však v době kontroly nebylo v provozu.

4.21 Mezi funkčními požadavky uvedenými ve smlouvě byl i odhad podpořených osob. Podstatou této funkce byla evidence osob, u kterých není možné zjistit jejich identifikační údaje (např. osoby bez domova), a zajištění toho, aby osoby takto evidované bylo možné

¹⁹ V IS ESF se do této kategorie ze systémů ÚP přenáší i údaj o jiném zdravotním postižení. Zdroj evaluace: *Vyhodnocení podpory nezaměstnaných osob 50+ podpořených v soutěžních a regionálních individuálních projektech*.

²⁰ Po konzultacích s ÚP byly z důvodu vyšší možné chybovosti starších údajů do analýzy zařazeny pouze osoby, které vstoupily do projektů od 1. 1. 2017. Zdroj: *Analýza projektů NOPP-SÚPM a NOPP-VPP na základě dat z IS ESF 2014+*.

²¹ *Postupy a metody kontrafaktuálních dopadových evaluací pro Operační program Zaměstnanost v období 2014–2020*. Autoři: Ing. Oto Potluka, Ph.D. Ing. Martin Špaček, verze ze dne 15. října 2013; zpracováno s podporou programu Omega TA ČR TD010083.

²² Požadavky k datu 9. 6. 2021, které se týkaly kontrolovaných částí IS ESF 2014+.

v IS ESF odlišit. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že je tato funkcionalita IS ESF funkční, ale MPSV ji v praxi nikdy nevyužilo, protože se dle vyjádření MPSV ukázala jako nepotřebná.

4.22 Také funkcionality IS ESF pro generování srovnávací populace jako zdroje dat pro kontrafaktuální dopadové evaluace uvedené v odstavci 4.14 MPSV do doby kontroly NKÚ nikdy nepoužilo. Obdobná situace hrozí také u peněžních prostředků vynaložených MPSV na vytvoření rozhraní na informační systém *Zaměstnanost*, který by měl nahradit stávající systémy pro podporu výkonu činnosti agend zaměstnanosti²³, protože v době ukončení kontroly NKÚ nebyl znám termín jeho zprovoznění.

F. Veřejné zakázky na IS ESF

4.23 Kontrolou zadávacího řízení²⁴ na IS ESF zjistil NKÚ následující skutečnosti, které ale neměly vliv na výběr nejvhodnějšího dodavatele:

- Zadávací podmínky MPSV dostatečně nekonkretizovalo, což dokládalo velké množství dotazů potenciálních uchazečů²⁵. Tuto skutečnost konstatovalo i MPSV²⁶.
- MPSV oznámilo výsledek řízení až po pěti měsících od konce zadávací lhůty²⁷, čímž se vystavilo riziku, že neuzavře smlouvu o dílo s vybraným uchazečem²⁸.
- Smlouvu s dodavatelem uzavřelo MPSV o pět dnů později, než stanovil zákon o veřejných zakázkách²⁹.

4.24 V průběhu kontroly NKÚ probíhalo zadávací řízení na nového provozovatele IS ESF pro zbytek programového období 2014–2020 a pro programové období 2021–2027. Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že MPSV připravilo návrh smlouvy i zbytek zadávací dokumentace tak, že vzájemná práva a povinnosti, zejména práva z duševního vlastnictví, nevytváří nucenou vazbu gestora IS ESF na dodavatele, tzv. vendor lock-in³⁰.

G. Metodiky pro zadávání údajů do IS ESF

4.25 Na vzorku metodik určených jak pro zaměstnance ŘO, tak zejména pro uživatele zadávající údaje o podpořených osobách do IS ESF ověřil NKÚ, že pokrývaly všechny hlavní

²³ Zejména informační systém *OK práce*.

²⁴ S ohledem na výsledek šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 6. 2016 č. j. ÚOHS-P0879/2016/VZ-24220/2016/531/VNe neověřoval NKÚ transparentnost stanovení způsobu hodnocení dle kritéria B. *Kvalita a technická úroveň nabízeného řešení* a jeho dílčích subkritérií B.1 až B.7, včetně ověření věcné správnosti hodnocení dle kritéria B.

²⁵ V průběhu zadávacího řízení obdrželo MPSV celkem 218 dotazů k zadávací dokumentaci.

²⁶ Zpráva pro poradu vedení MPSV ze dne 24. 6. 2014.

²⁷ Zadávací lhůta je definována jako lhůta, ve které účastníci nesmí odstoupit ze zadávacího řízení. Zadávací lhůtu stanoví zadavatel a je povinen v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení stanovit její délku nebo její konec datem.

²⁸ Oznámení o výběru nejvhodnější nabídky doručilo MPSV dotčeným uchazečům až ve dnech 18. 3. 2015, 19. 3. 2015 a 23. 3. 2015.

²⁹ Ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

³⁰ Proprietární uzamčení (vendor lock-in) jsou situace, v nichž se zadavatel svým předchozím postupem při zadávání veřejné zakázky v oblasti IT dostal do pozice, kdy se při potřebě změny či úpravy systému nemůže vymanit ze závislosti na konkrétním dodavateli a jeho řešení. (Zdroj: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-problematice-vendor-lock-in-108256.html> ze dne 2. 3. 2022.)

činnosti a obsahovaly také postupy pro korekci v případě vzniku chybných záznamů. Tím byl vytvořen předpoklad pro účelné využívání IS ESF.

4.26 V případě nejasností se mohli uživatelé IS ESF obrátit na technickou podporu zajišťovanou zaměstnanci MPSV. NKÚ nezjistil v jejím fungování nedostatky. Z analýzy dotazů na technickou podporu vyplynulo, že se většina dotazů týkala problematiky, která již byla v metodikách IS ESF ošetřena. V některých případech však MPSV podněty vycházející z technické podpory do nových verzí metodik implementovalo. Týkalo se to převážně dotazů z let 2016–2018.

H. Dostupnost IS ESF pro zadávání údajů

4.27 Součástí smluvní dokumentace IS ESF byly také parametry dostupnosti, odezvy systému a reakční doba na odstranění závad. Plnění těchto parametrů (tzv. SLA³¹) dokládal dodavatel ve *výkazech poskytnutých služeb technické podpory pro IS ESF 2014+ a portálový framework*. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že kromě několika případů oboustranně odsouhlasené odstávky předvídané Smlouvou byly parametry SLA dodrženy.

I. Správnost údajů o podpořených osobách v projektech MPSV

4.28 NKÚ ověřil na vybraném náhodném vzorku 30 podpořených osob v projektech MPSV, zda údaje zadané do IS ESF odpovídají skutečnosti³². MPSV předložilo dokumentaci pouze ke 27 podpořeným osobám s tím, že v případě tří osob v rámci jednoho projektu³³ nebyly doklady nalezeny.

→ U tří podpořených osob nemohl NKÚ ověřit správnost údajů zadaných v IS ESF, protože MPSV nenalezlo žádnou podkladovou dokumentaci o jejich zapojení do projektu.

4.29 Ke ztrátě dokladů MPSV uvedlo, že se jedná o archiv projektů zrušeného *Fondu dalšího vzdělávání*, jež se nepodařilo vrátit do původního stavu po několikerém zpřístupnění jiným subjektům (mj. v rámci vyšetřování Policie ČR).

4.30 Z porovnání údajů v IS ESF s předloženými doklady podpořených osob vyplynuly rozdíly pouze v jednom případě, kdy NKÚ zjistil, že celkový rozsah podpory činil 86 hodin. MPSV však doložilo doklady prokazující jen 53 hodin podpory. Doklady týkající se zbylých 33 hodin podpory MPSV nedohledalo. Podpořená osoba mohla být započtena do monitorovacích indikátorů projektu, neboť dosáhla 40 hodin podpory, a tím překročila limit pro tzv. bagatelní podporu.

³¹ Ustálené označení vycházející z anglického Service Level Agreement.

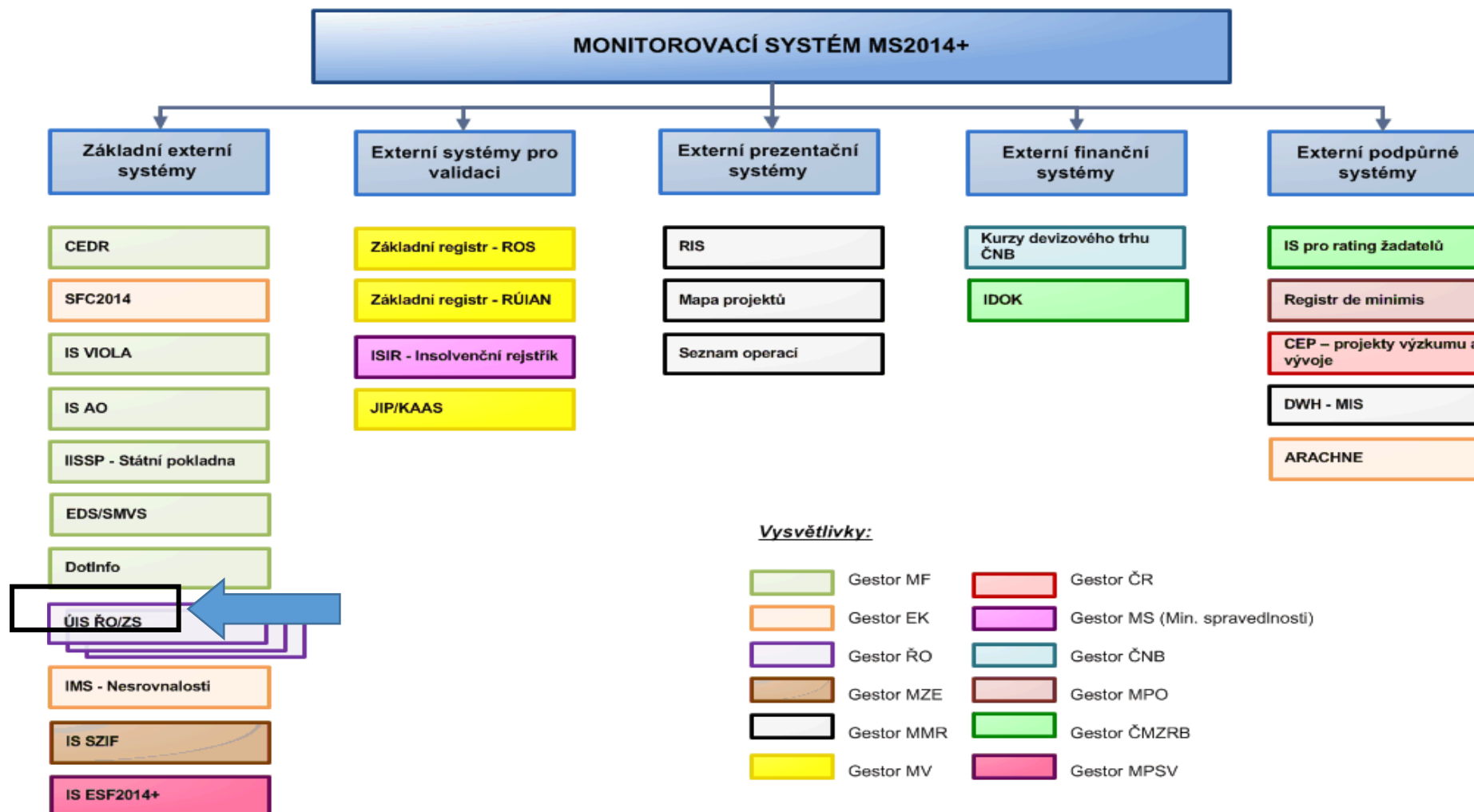
³² Jednalo se jak o údaje o podpořené osobě (vstupní dotazník obsahující iniciály, údaje o vzdělání aj.), jejím zařazení do projektu (např. smlouva o vstupu do projektu), tak i o získané podpoře (např. prezenční listiny ze školení).

³³ Projekt reg. č. CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_123/0007008.

Seznam zkratk

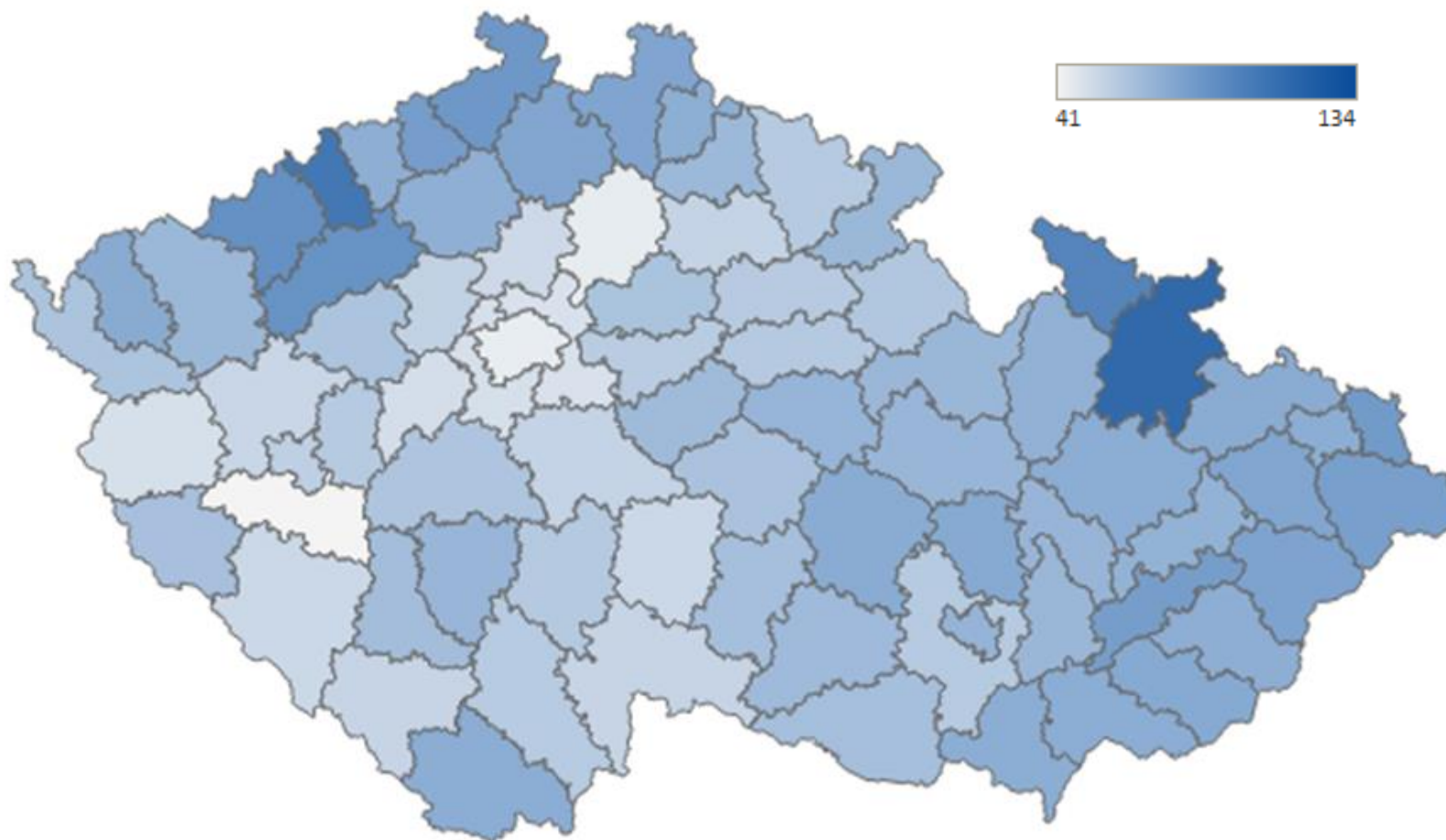
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ESF	Evropský sociální fond
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
IS ESF	informační systém ESF 2014+
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MS2014+	monitorovací systém ESI fondů v programovém období 2014–2020
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
nařízení o ESF	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP LZZ	operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
OP PPR	operační program <i>Praha pól růstu</i>
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
OPTP	operační program <i>Technická pomoc</i>
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>
ROB	registr obyvatel
ŘO	řídící orgán
Smlouva	smlouva o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb ze dne 27. 4. 2015
ÚP	Úřad práce České republiky

Externí vazby MONITOROVACÍHO SYSTÉMU MS2014+



Zdroj: Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+ 2. část, verze 1, červenec 2014.

Počet osob podpořených z OPZ, OP VVV a OP PPR na tisíc obyvatel v okresech ČR (údaje k 17. 9. 2021)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat z IS ESF.

Pozn.: Interaktivní verze přílohy je k dispozici na <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12463>.