

**DOPORUČENÍ KE ZJEDNODUŠENÍ**  
administrativní zátěže  
**PRO ŽADATELE A PŘÍJEMCE**  
při čerpání finančních prostředků z fondů EU  
v programovém období 2014–2020

Únor 2012


MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Odbor řízení a koordinace NSRR

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

E-mail: [nok@mmr.cz](mailto:nok@mmr.cz)



<b>ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
PŘÍSTUP K PROCESU ZJEDNODUŠENÍ .....	6
KONCEPCE DOKUMENTU.....	6
<b>1.    TEMATICKÉ OBLASTI</b> .....	<b>9</b>
I.    VÝZVY PRO PŘEDKLÁDÁNÍ PROJEKTOVÝCH ŽÁDOSTÍ .....	9
II.   PODÁNÍ PROJEKTOVÉ ŽÁDOSTI.....	14
III.  HODNOCENÍ A VÝBĚR PROJEKTU .....	17
III.  HODNOCENÍ A VÝBĚR PROJEKTU – NÁSTROJ: COST-BENEFIT ANALÝZA (CBA) .....	21
IV.   REALIZACE PROJEKTU, ŽÁDOST O PLATBU A PROPLÁCENÍ, KONTROLY .....	23
<b>2.    PRŮŘEZOVÁ OPATŘENÍ</b> .....	<b>29</b>
I.    PŘÍPRAVA LEGISLATIVNÍHO PROSTŘEDÍ.....	29
II.   ELEKTRONIZACE KOMUNIKACE V RÁMCI SYSTÉMU PŘEDKLÁDÁNÍ PROJEKTOVÝCH ŽÁDOSTÍ, JEJICH HODNOCENÍ A ADMINISTRACE PROJEKTŮ .....	29
III.  ZAJIŠTĚNÍ ADMINISTRATIVNÍ KAPACITY .....	30
IV.   JEDNOTNÁ TERMINOLOGIE.....	30
<b>3.    ZÁVĚR</b> .....	<b>31</b>

## ÚVOD

Česká republika má již za sebou zkušenosti s administrací projektů a programů podpořených ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (dále SF / FS), a to jednak v období 2004–2006, ale zejména v právě probíhajícím programovém období 2007–2013. Zkušenosti z obou programových období jsou dobrou příležitostí k tomu, abychom se při nastavování nového programového období 2014–2020 poučili a zefektivnili procesy v klíčových oblastech implementačního systému.

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále MMR) zpracovalo návrhy doporučení na zjednodušení administrativní zátěže pro žadatele a příjemce v rámci přípravy budoucího programového období 2014–2020. MMR vychází z **návrhů nařízení EK** pro programové období 2014–2020, ze kterých vyplývá, že mezi hlavní charakteristiky příštího souboru programů patří snížení administrativní zátěže v rámci všech fondů Společného strategického rámce. To by mělo v praxi vést především ke snížení administrativní zátěže na straně žadatelů a příjemců. MMR rovněž postupuje v souladu s **programovým prohlášením vlády**, které klade důraz na zjednodušení administrativy při rozdělování finančních prostředků z fondů EU a zjednodušování požadavků, které stávající systém na žadatele a příjemce klade.

Součástí přípravy budoucího období je rovněž analýza současného implementačního prostředí. Cílem je dosáhnout optimalizace systému. Pro úspěšné čerpání prostředků ze SF / FS je rámcově zapotřebí splnit základní podmínky v podobě:

- připravených vhodných priorit a strategií,
- zabezpečení spolufinancování ze strany České republiky,
- zabezpečení funkčního implementačního systému (zde se jedná o systém řízení, nastavení administrativních procesů, systému kontrol a audit),
- souladu s legislativním prostředím (právní normy Evropské unie a České republiky).

Tento materiál zkoumá administrativní procesy a jejich komplikovanost z hlediska **žadatele a příjemce**. Domníváme se, že právě tato skupina je klíčovou složkou celého systému, protože prostřednictvím projektů jsou realizovány cíle operačních programů a na kvalitě jejich přípravy a schopnosti bezchybné realizace závisí celkový úspěch celé politiky. Do popředí by se tak mělo dostat hodnocení věcné kvality a návaznosti na strategické cíle, jednodušší a přehlednější by pak mělo být celé administrativní prostředí. Cílem této aktivity je tedy identifikovat bariéry ze strany žadatele a příjemce a pokusit se nalézt východiska pro učení základních principů, které budou následně zohledněny při budování implementačního systému pro období 2014–2020.

Dle návrhu nařízení „*rozumné, účinné a efektivní řízení strukturálních nástrojů vyžaduje vhodné, efektivní a transparentní systémy zahrnující všechny dotčené úrovně veřejné správy. Tyto systémy musí zajistit výběr vysoce kvalitních projektů a jejich účinné provádění, aby bylo dosaženo cílů této politiky. Systémy řízení a kontroly musí rovněž zajistit prevenci odhalování nesrovnalostí, včetně*

*podvodů, tedy rozumnou záruku způsobilosti výdajů. Systém implementace by zároveň měl být co možná nejjednodušší a racionalizovaný, aby zajistil účinné provádění politiky a snížil administrativní zátěž pro žadatele, příjemce“.<sup>1</sup>*

Cílem zjednodušení procesů je zejména zjednodušování administrace a zkracování administrativních lhůt, a to např. prostřednictvím odstraňování legislativních bariér. Při snaze o zrychlení implementace programů směřující k optimalizaci a racionalizaci administrativních procesů a k jejich zjednodušení, je zároveň ovšem nutné dbát na zachování prvků kontroly, aby podpora z veřejných zdrojů byla za všech okolností vynakládána v souladu s principem transparentnosti.

Následující text popisuje na základě provedené analýzy současného administrativního prostředí a dosavadních zkušeností z implementace operačních programů v identifikovaných tematických oblastech možné ulehčení, sjednocení nebo dokonce zjednodušení administrace pro období 2014–2020 a naopak upozorňuje na dobré zkušenosti využitelné i nadále, a to z pohledu žadatele, příjemce. Materiál se primárně vztahuje na programy spolufinancované ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti, a to primárně pro cíle Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Na programy Cíle Evropská územní spolupráce se vztahuje pouze tam, kde je to relevantní.

Všechny výše uvedené zásady musí být v souladu s platným **legislativním prostředím**, a to vzhledem k tomu, že administrace prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie (dále EU) probíhá v ČR podle pravidel daných komunitárním právem a samozřejmě i podle stávajících českých zákonných a podzákonných norem. Kombinace těchto dvou systémů přináší v některých případech komplikace a především nadbytečnou administrativní zátěž pro státní správu, samosprávu a také pro žadatele a příjemce pomoci. V této souvislosti již byly podniknuty některé kroky vedoucí ke snížení administrativní zátěže jak na úrovni příjemců dotace, tak i poskytovatelů, a vyústily v definování návrhů na změnu legislativy i příslušných metodických pokynů. Konkrétní návrhy se dotýkaly oblasti schvalovacích procedur, finančního řízení a plánování, provádění kontrolní činnosti a řešení nesrovnalostí.

Z výše uvedeného vyplývá, že zapracováním doporučení, která jsou součástí tohoto materiálu, do administrativních postupů a procesů v programovém období 2014–2020, dojde k pozitivnímu vlivu na státní rozpočet, například zkrácením lhůt administrativních procesů a rychlejším proplácením finančních prostředků z fondů EU a následné refundace zpět do rozpočtu ČR.

---

<sup>1</sup> Důvodová zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) ze dne 6. 10. 2011.

## PŘÍSTUP K PROCESU ZJEDNODUŠENÍ

Tento dokument vznikl jako jeden z příspěvků Ministerstva pro místní rozvoj ČR - Národního orgánu pro koordinaci (dále MMR-NOK) k problematice implementačního systému strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a podíleli se na něm zkušení odborníci ministerstva. Materiál vznikl v úzké spolupráci se všemi partnery, velká pozornost byla věnována zejména žadatelům a příjemcům. Dokument byl rovněž diskutován s dalšími odborníky či pracovníky, kteří se zabývají implementací SF. Tvorbě materiálu předcházelo dotazníkové šetření a také semináře, na jejichž základě byly analyzovány základní problematické oblasti a tyto dále rozpracovány.

Výzkum formou elektronického dotazníkového šetření proběhl během června a července 2011. Cílem výzkumu bylo zjistit aktuální potřeby a zkušenosti jak žadatelů a příjemců, tak i subjektů implementační struktury. Pro první dotazníkové šetření byli emailem osloveni příjemci a žadatelé o dotace ze SF a FS, dotazník byl také zpřístupněn na stránkách [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz). Celkem dotazník vyplnilo 2 658 respondentů (dalších 2 193 respondentů vyplnilo dotazník pouze částečně). Pro potřeby šetření implementačních struktur byli osloveni také zástupci řídicích orgánů (dále ŘO) a zprostředkujících subjektů (dále ZS) jednotlivých operačních programů.

Výsledky vyplývající z dotazníků byly následně představeny na seminářích pro příjemce. Účastníky byly jednak příjemci dotací ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, ale také zástupci řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů. Na semináři byly kromě výsledků z dotazníku představeny také základní doporučení a návrhy na změny pro přípravu nového programového období. Tato doporučení pak byla ověřena v diskuzi s přítomnými účastníky.

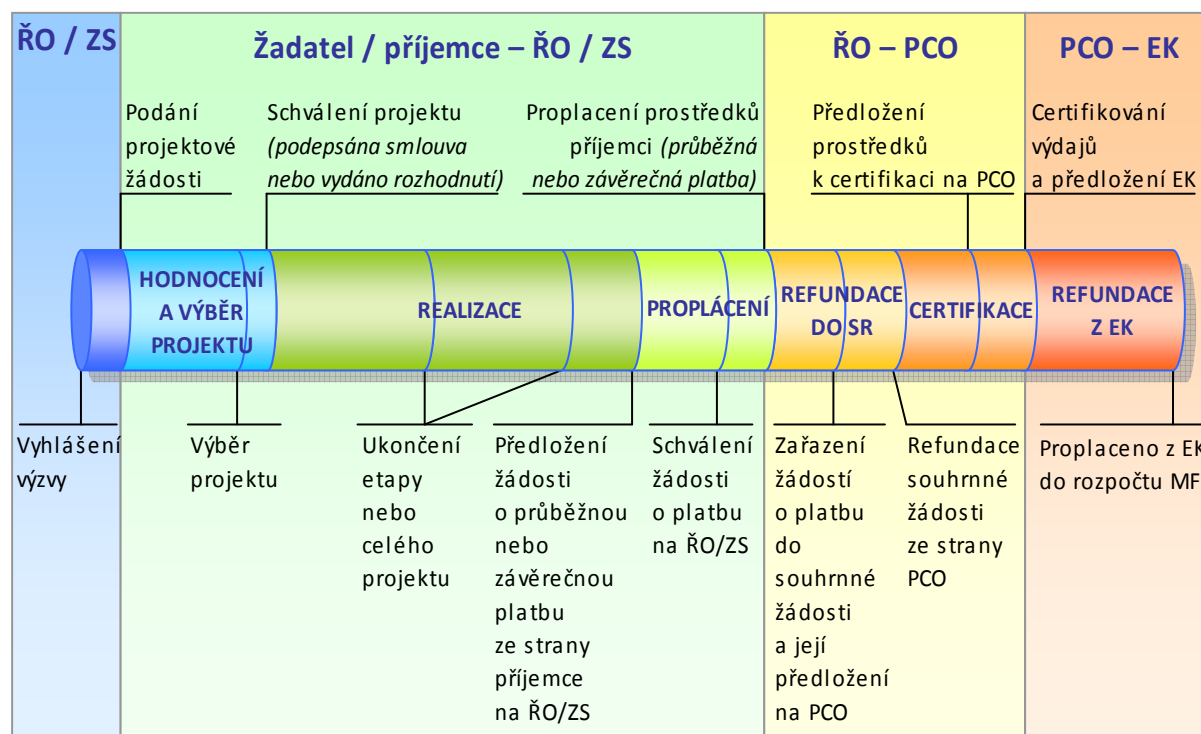
Výstupy z dotazníku a uspořádaných seminářů využil MMR-NOK pro zpracování tohoto shrnujícího dokumentu.

## KONCEPCE DOKUMENTU

Důležitým prvkem systému implementace je projekt, jakožto prostředek dílčího plnění cíle operačního programu. Projektem v kontextu SF a FS se rozumí konkrétní ucelený podrobně rozpracovaný projektový záměr, který je součástí projektové žádosti. Projekt v sobě zahrnuje soubor aktivit směřujících k dosažení předem stanoveného a jasně definovaného cíle a je limitován určitým cílem, časem, zdroji.

Projekt je charakterizován zejména projektovým cyklem, což je proces, který začíná promyšlením projektového záměru a pokračuje přes nalezení vhodného dotačního titulu a zdroje financování, až po zpracování žádosti a její předložení k posouzení, uskutečnění projektu a jeho administraci a vyhodnocení.

**Obrázek 1 – Zjednodušené schéma průběhu čerpání finančních prostředků**



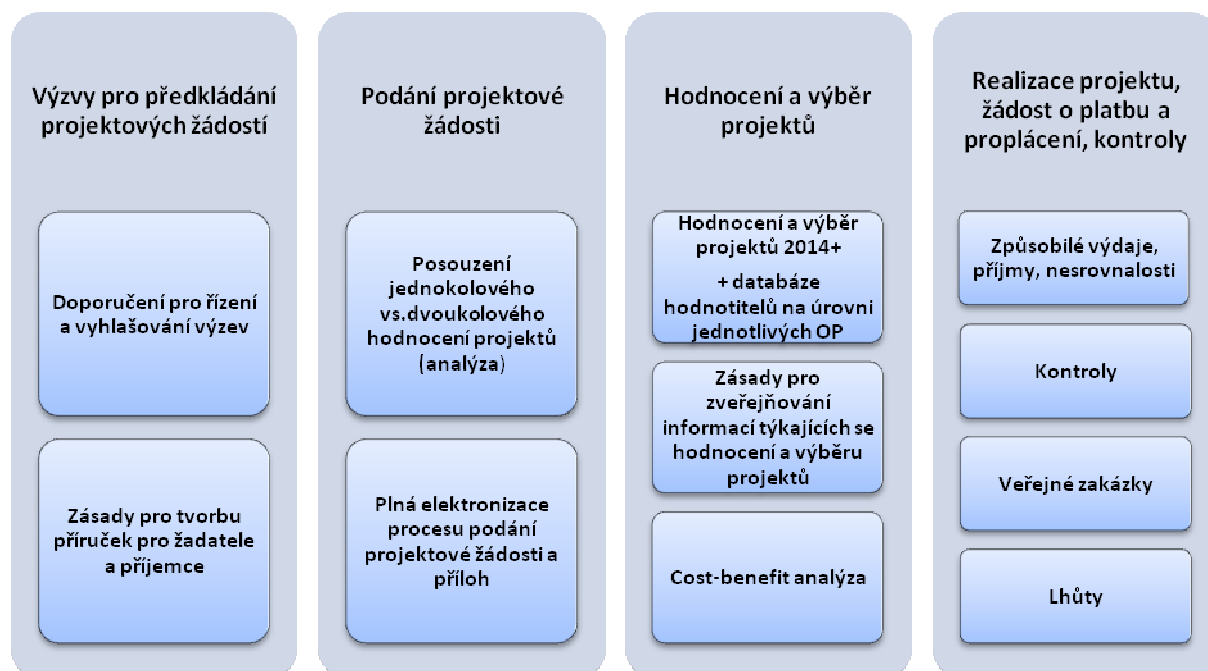
Pro potřeby zjednodušení administrativních procesů pro žadatele a příjemce při čerpání evropských prostředků v období 2014–2020 byly definovány čtyři základní fáze, které charakterizují projektový cyklus a mají významný vliv na komfort žadatele a příjemce. Tyto fáze jsou:

- I. Výzvy pro předkládání projektových žádostí – přístupy k vyhlášení a řízení výzev.
- II. Podání projektové žádosti – možnosti při podání projektové žádosti.
- III. Hodnocení a výběr projektu – proces hodnocení projektu a jeho pravidla.
- IV. Realizace projektu, žádost o platbu a proplácení, kontroly.

Každá z uvedených fází byla zpracována v jednotné struktuře:

1. Popis problematiky – základní charakteristika, vydané metodické dokumenty vztahující se k danému tématu,
2. stav v programovém období 2007–2013 – aktuální situace v rámci právě probíhajícího programového období, identifikace slabých míst,
3. doporučení pro období 2014–2020 – návrhy řešení, které by mohly vést ke zjednodušení v novém programovém období, a to:
  - A. v oblasti metodické,
  - B. v oblasti informačního systému,
4. návrhy závěrů pro období 2014–2020 – výčet konkrétních výstupů.

**Obrázek 2 - Čtyři základní fáze projektového cyklu a analyzované oblasti**



Dále byla pro účely tohoto dokumentu definována tzv. průřezová témata. Tato vstupují do více fází, případně do celého procesu administrace, a proto je jim věnována zvláštní část tohoto dokumentu.

- I. Příprava legislativního prostředí.
- II. Elektronizace komunikace v rámci systému předkládání projektových žádostí, jejich hodnocení a administrace projektů.
- III. Zajištění administrativní kapacity.
- IV. Jednotná terminologie.



## 1. TEMATICKÉ OBLASTI

### I. VÝZVY PRO PŘEDKLÁDÁNÍ PROJEKTOVÝCH ŽÁDOSTÍ

#### 1. POPIS PROBLEMATIKY

Zveřejněním výzvy k předkládání žádostí otevírá řídicí orgán / zprostředkující subjekt možnost pro potenciální žadatele k podání žádostí o podporu podle předem stanovených podmínek. Pro řídicí orgány / zprostředkující subjekty operačních programů představuje výzva základní nástroj pro věcné usměrňování a finanční řízení programu ovlivňující kvalitu, množství a zaměření projektů předložených žadateli. Prostřednictvím výzev řídicí orgán zajišťuje naplňování strategie operačního programu (dále OP).

Vydané dokumenty:

- *Metodické doporučení k řízení výzvy (vydáno v říjnu 2009)*

#### 2. SITUACE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

Celkové pojetí výzvy (vzhled, struktura, obsah) se mezi jednotlivými OP liší. To znesnadňuje orientaci žadatelů v nabídce dotačních možností. Text výzvy bývá pro žadatele méně srozumitelný a výzva neobsahuje všechny podmínky, za kterých může podporu získat. Některé podmínky jsou žadateli sdělovány až dodatečně, případně je nutné zveřejňovat výklad některých pojmů či pasáží textů výzev.

##### Podmínky výzvy

Řídicí orgán někdy v průběhu vyhlášení výzev nebo po jejím ukončení mění náležitosti a podmínky uvedené ve výzvě (např. ŘO po ukončení výzvy sníží celkovou alokaci na výzvu bez udání důvodu, dochází ke změnám termínů výzvy, ad.). Změny podmínek ve výzvách mohou vést k nerovnému přístupu vůči žadatelům. Výsledky dotazníku ukazují, že změny podmínek v již probíhající výzvě ztížily přípravu projektové žádosti 47 % respondentů, velký negativní vliv to mělo především pro obce.

##### Harmonogram výzev

Některé ŘO nezveřejňují harmonogram výzev, nezajišťují jeho pravidelnou aktualizaci nebo harmonogram výzev neobsahuje informace důležité pro přípravu žádosti (např. alokaci na danou výzvu, zacílení výzev – na území, aktivity, žadatele ad.). Změny termínů plánovaných výzev obecně komplikují přípravu projektové žádosti 36 % respondentů. Jako velký problém to ale pociťují velké obce (nad 5 000 obyvatel), malé podniky a zástupci neziskového sektoru, kteří změnu v plánu výzev považují za problém ve více než 50 % odpovědí. Naopak jako problém to výrazně nepociťují školy a kraje. Respondenti dále upozorňují na překryv výzev, a to např. ministerstva a krajů (kolize grantových a individuálních projektů) nebo kolize výzev cílených na obdobné skupiny potenciálních žadatelů.

## Příručka pro žadatele

Text příručky pro žadatele (dále PPŽ) / příručky pro příjemce (dále PPP) je pro žadatele v některých případech méně srozumitelný a nejednoznačný. V některých případech není možné podle této dokumentace úspěšně připravit či realizovat projekt. Respondenti si stěžují na příliš odbornou terminologii v příručkách. Příručka pro žadatele / příjemce by měla být vždy součástí každé výzvy, resp. měla by být nejpozději v době vyhlášení výzvy zveřejněna v platném a účinném znění. Toto se týká jak pokynů pro žadatele, tak příjemce, jimiž se musí tyto subjekty při přípravě a realizaci projektu řídit (je nutné znát podmínky budoucí realizace projektů při jeho přípravě).

Informace obsažené v textu výzvy, PPŽ / PPP a zejména souvisejících dokumentech si někdy vzájemně odporují. Respondenti zaznamenali nesoulad také mezi textem výzvy a informacemi poskytovanými na seminářích k výzvám. Čím rozsáhlejší je systém dokumentace, tím administrativně náročnější je pro ŘO tuto dokumentaci udržet v souladu. Při přípravě projektové žádosti tvrdí 42 % respondentů, že jim postup prací ztěžoval vzájemný nesoulad poskytovaných informací.

Dále také není sjednocen systém aktualizace PPŽ / PPP. Není vždy jasně vyznačeno, ke kterým verzím PPŽ / PPP se jednotlivé metodické pokyny vztahují. U každého metodického pokynu musí být jasně specifikováno, v jakém časovém úseku platí, případně do jaké verze PPŽ / PPP byl zpracován.

Na internetových stránkách některých OP / ZS je obtížné vyhledat aktuální výzvy a další související dokumenty. U operačních programů, které mají zřízeny zprostředkující subjekty, by veškeré informace měly být dohledatelné na jednom místě. Roztříštěnost informačních zdrojů pociťuje jako okolnost ztěžující přípravu projektu celkem 43 % respondentů, nejvíce pak velké obce a malé podniky.

## Zacílení výzev

Některé řídicí orgány přistupují k zacílení výzev, aniž by měly k dispozici dostatečný podklad (analýzu či evaluaci), který by použití nástroje zacílení výzev doporučoval. Řídicí orgán by měl přistoupit k zacílení výzev za předpokladu, že takové opatření je v souladu se strategií operačního programu, případně je takový postup nutný s ohledem na věcné řízení a dosahování cílů programu a plnění monitorovacích indikátorů, a současně zacílení výzev neohrožuje transparentnost výběru projektů.

---

## 3. DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2014–2020

### **A. Metodická podpora**

#### Dokumentace k výzvám

Z provedených analýz a šetření vyplývá, že je nutné sjednotit a zpřehlednit dokumentaci k výzvám. Vytvořit ucelený systém dokumentů pro žadatele / příjemce, snížit množství jednotlivých dokumentů a zaměřit se na větší srozumitelnost.

Při přípravě nového programového období je zejména nutné zaměřit se na sjednocení obsahu a terminologie výzev a PPŽ / PPP. Text výzvy musí být přehledný, jasný a výstižný. Výzva by měla obsahovat všechny potřebné údaje (např. název operačního programu, číslo výzvy, název prioritní osy a oblasti podpory, výši alokace, informace o minimální a maximální výši dotace, termín a místo pro podávání žádostí, jasný a konkrétní popis podporovaných aktivit, výčet oprávněných žadatelů, kontakty na osoby, které mohou poskytnout informace k dané výzvě, režim veřejné podpory, maximální, příp. minimální délka trvání projektu). Zbývající informace by měly být obsaženy přehledně v PPŽ / PPP. PPŽ/PPP bude obsahovat slovník nejčastěji používaných odborných termínů, které žadatelům a příjemcům dělají problémy.

Příručka pro žadatele / příjemce by měla vycházet z obdobné filozofie (obsahovat vše potřebné k úspěšné přípravě / realizaci projektu), případně mít obdobnou strukturu napříč všemi operačními programy. Splnění formálních požadavků výzvy k předložení projektů je pro 50 % respondentů nejvíce komplikujícím faktorem ve fázi přípravy projektů. Proto je nutné dbát na jasnou formulaci a srozumitelnost pravidel.

Revize a změny příruček pro žadatele / příjemce by měly být prováděny pouze ve zcela nezbytných případech, jako je například změna evropského či národního právního rámce vztahujícího se k dané oblasti. Měly by tak být eliminovány neodůvodněné a časté změny těchto dokumentů. V případě provedení revize či změny příručky je v revidovaném dokumentu vhodné uvést seznam změn. O plánované revizi příruček by měly být s dostatečným předstihem informovány zainteresované strany.

#### Souvztažnost vyhlášených výzev se strategickými cíli operačního programu

Na základě výzkumu je důležité sjednotit pravidla pro ŘO / ZS týkající se řízení a vyhlášení výzev tak, aby vyhlášení výzev probíhalo v souladu se strategickými cíli operačních programů a zajistilo transparentnost výběru projektů. Zároveň je však nutné umožnit ŘO dostatečnou flexibilitu při plnění cílů OP a dosahování cílových hodnot monitorovacích indikátorů.

#### Koordinace výzev - synergie

Pro dosažení co nejvyšší míry synergie při plnění stanovených cílů, které jsou realizovány více operačními programy, je důležité zajistit koordinované vyhlášení výzev mezi programy zvláště mezi fondy (ERDF a ESF). Prostor pro koordinaci v oblasti výzev lze spatřit v jejich časování (v případě intervencí cílených na obdobné skupiny potenciálních žadatelů) nebo v případě, že dochází k propojování návazných významných intervencí realizovaných v různých operačních programech.

#### Systém komunikace

Dále je nutné věnovat pozornost systému konzultace a práce ŘO / ZS s žadateli a příjemci a umožnit výměnu zkušeností mezi žadateli / příjemci s přípravou a realizací projektu. Za efektivní nástroj v oblasti komunikace považujeme osobní konzultace s žadateli a příjemci. Na nespokojenost

s komunikací s ŘO v dotaznících upozornilo 22 % respondentů, nejvíce z řad středních podniků – 39 % podniků.

#### Publicita výzev

Internetové stránky jsou nejvíce využívaným zdrojem informací. Základní struktura internetových stránek by měla být obdobná napříč všemi OP z důvodu zjednodušení orientace žadatelů – v tomto ohledu bude vytvořena metodika/doporučení, týkající se položek viditelných z hlavní strany webu a dále struktury webu. Zároveň bude existovat jeden portál, který bude přehledně obsahovat základní informace o operačních programech a dále informace o politice hospodářské, sociální a územní spolupráci a o aktuálním i o minulých programových obdobích. Existence tohoto portálu je opodstatněná také tím, že z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že 89 % respondentů považuje za přínosné, aby veškeré informace k operačním programům byly dostupné na jednom portálu.

V neposlední řadě je nutné se více zaměřit na publicitu aktuálně vyhlášených nebo plánovaných výzev. Jako vhodná se jeví zejména přímá komunikace s potenciálními žadateli v rámci jednotlivých výzev.

#### **B. Informační systém**

Součástí jednotného informačního systému by měl být manažerský informační systém, který by měl umožnit ŘO / ZS provést analýzu dosavadního pokroku před vyhlášením výzvy. Podle věcného a finančního pokroku pak zacílit výzvu a plánovat dle stanovených lhůt a předpokládaných parametrů programu budoucí čerpání alokace i předpokládanou zátěž a využití administrativní kapacity.

V informačním systému pro období 2014–2020 by měla většina základních výchozích údajů vycházet ze základních číselníků programu. Technické řešení formuláře výzvy prezentovaného na webu by mělo umožnit ŘO samostatně připravit a prezentovat jednotlivé dílčí formuláře výzvy bez nutné účasti dodavatele systému.

V informačním systému by měla být jednoznačně definovaná datová pole pro výzvu a rozsah informací k dané výzvě. Informace ve výzvě by neměly být rozsáhlé. Je nutné jednoznačně určit místo pro zveřejnění informací k hodnotícímu procesu a jeho kontrole. Každá informace předávaná žadateli musí mít své konkrétní místo, kde bude uložena a měla by být v rámci všech podkladů podávána jen jednou.

---

#### 4. NÁVRHY ZÁVĚRŮ PRO OBDOBÍ 2014–2020

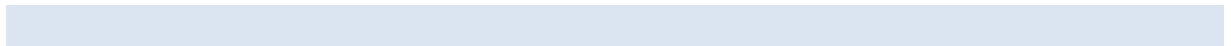
Na národní úrovni definovat metodická doporučení pro řízení a vyhlásování výzev vycházející ze stávajícího dokumentu. Definovat závazné náležitosti výzev a postupy pro ŘO / ZS.

Vytvořena by měla být také metodická doporučení k tvorbě příruček pro žadatele a příjemce - cílem je zjednodušená a sjednocená filozofie, terminologie, obdobná struktura napříč všemi OP, co nejvyšší přehlednost a využitelnost pro přípravu a realizaci projektů.

Koordinovat vyhlášení výzev mezi programy, příp. v jejich časování.

Systemové projekty zaměřené např. na semináře pro příjemce, příp. metodickou pomoc příjemcům na místě – např. při přípravě projektové žádosti, žádosti o platbu, před kontrolou ad. Klíčová je zejména odborná úroveň seminářů (znalost detailních a konkrétních informací) a vhodné časování seminářů či metodické pomoci.

Jednotný web, kde by byly k dispozici základní informace o politice hospodářské, sociální a územní soudržnosti, včetně informací o právě probíhajících a plánovaných výzvách: např. harmonogram výzev pro každý OP, aktuálně vyhlášené výzvy, doba trvání výzvy a odkaz na webový portál vyhlášovatele výzvy, kde lze nalézt více informací a příslušné dokumenty.



## II. PODÁNÍ PROJEKTOVÉ ŽÁDOSTI

### 1. POPIS PROBLEMATIKY

Projektovou žádost vyplňuje žadatel a předkládá ji na základě vyhlášené výzvy s cílem získat finanční podporu v rámci OP. Projektová žádost se předkládá ve stanoveném termínu na ŘO / ZS. Projektová žádost je elektronický formulář, obvykle doplněný o papírové přílohy žádosti. Projektová žádost musí být zpracována v souladu s podmínkami OP, konkrétní vyhlášenou výzvou a příručkami a pokyny pro žadatele / příjemce.

Projektová žádost obsahuje základní údaje o projektu. Povinné údaje jsou stanoveny Metodikou monitorování (MM2007) a jsou jimi např. údaje o žadateli; informace o obsahu projektu; rozpočet a financování projektu, soulad projektu s horizontálními prioritami; prohlášení o dalších podporách. Po vyplnění žádosti v informačním systému je žádost vytisknuta a opatřena podpisem oprávněné osoby. Projektová žádost a její přílohy jsou základním zdrojem informací pro hodnocení a výběr projektu v jednotlivých výzvách. Pokud projekt v hodnocení uspěl, jsou některé údaje součástí právního aktu o poskytnutí dotace a jsou také základem pro budoucí realizaci projektu.

Vydané dokumenty:

- *Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007–2013*

### 2. SITUACE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

Pro předkládání projektové žádosti v současném programovém období existuje několik platforem (elektronických rozhraní), prostřednictvím kterých jsou projektové žádosti zpracovány a předány ŘO / ZS k následnému posouzení.

#### Přístupy pro podání projektové žádosti

V současném programovém období existují dva přístupy pro podání projektové žádosti a jejího následného hodnocení.

- a) Jednokolové hodnocení, kdy žadatel dokládá veškeré potřebné informace najednou při podání žádosti. Žádost je hodnocena se všemi informacemi, postupně proběhne kontrola formálních náležitostí, přijatelnosti a věcné hodnocení.
- b) Dvoukolové hodnocení, kdy žadatel v první fázi předkládá pouze základní informace o projektu a o žadateli. Pokud je vyhodnocena ze strany odpovědného orgánu jako přijatelná (vyhovující podmínkám programu), může žadatel přistoupit k vyplňování další části žádosti, která již obsahuje všechny požadované náležitosti a přílohy.

Oba přístupy mají své výhody i nevýhody, a to jak z pohledu žadatelů, tak z pohledu řízení programu. V současném období se dvoukolové hodnocení plně využívá v případě OP Podnikání a inovace, OP Výzkum a vývoj pro inovace a ROP Střední Morava. Některé operační programy využívají dvoukolové hodnocení pouze pro vybrané typy projektů – např. velké strategické projekty.

Na základě stávajících zkušeností není možné říci, že jediným vhodným systémem je dvoukolové hodnocení projektových žádostí. To sice minimalizuje tzv. „utopené náklady“ při přípravě plných žádostí, na druhé straně může významně prodloužit systém hodnocení a výběru projektových žádostí s dopadem na jejich následnou realizaci a čerpání prostředků.

#### Doporučené jednotkové náklady na úrovni OP

V období 2007–2013 využívají některé OP seznamy doporučených sazeb jednotkových nákladů. Tato praxe na úrovni jednotlivých OP se jeví jako vhodná, usnadňuje přípravu projektových žádostí a rozpočtů projektů, slouží také hodnotitelům jako doplňkový zdroj informací při posouzení rozpočtů při věcném hodnocení.

---

### 3. DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2014–2020

#### **A. Metodická podpora**

Projektová žádost by měla obsahovat pouze informace nutné pro hodnocení a výběr projektu a další řízení projektu dle „projektového plánu“ (resp. pro řízení programu). Struktura projektové žádosti, resp. struktura a obsah příloh musí odpovídat nastaveným hodnotícím kritériím a je nutné, aby struktura a obsah informací v žádosti odpovídaly logice a zásadám projektového managementu. Mnoho informací navíc vede k zatěžování žadatelů při přípravě žádosti a příjemců při realizaci projektu, k častým změnám v projektech v průběhu jejich realizace. Na straně ŘO pak dochází k prodloužení doby administrace projektu a klade zvýšené nároky na kontrolu. Nedostatek relevantních informací o projektu na druhou stranu znemožňuje ŘO výběr kvalitních projektů.

Na základě best practices je dobré definovat příklady nadbytečných informací v projektových žádostech, revidovat přístup řídicích orgánů k požadavkům dokládání příloh žádosti v jednotlivých fázích procesu výběru a hodnocení projektů.

Na základě vyhodnocení dosavadních zkušeností se současnými modely hodnocení a výběru projektových žádostí definovat typy intervencí (projektů), pro které je vhodné:

- a) zachovat stávající systém podávání projektových žádostí a následné jednokolové hodnocení.
- b) využít dvoukolové formy hodnocení, a to dle zkušeností ze současného období nastavit jednotnou formou pro ty intervence, kde to bude účelné. Dvoukolové hodnocení významně šetří náklady „utopené“ v přípravě kompletních projektových žádostí a jejich příloh, umožňuje přesnější odhad budoucí absorpce prostředků, na druhé straně se jako rizikové jeví případné prodloužení procesu výběru projektů v některých typech intervencí.

Pro efektivní přípravu rozpočtů projektů v jednotlivých OP definovat doporučení k tvorbě seznamu doporučených sazeb jednotkových nákladů na úrovni jednotlivých OP. Jednotlivé OP pak budou odpovědné za sestavení a aktualizaci seznamů doporučených (maximálních) sazeb jednotkových nákladů.

## **B. Informační systém**

V informačním systému nového období využívat elektronické nástroje ověřování subjektů v základních registrech a obchodním rejstříku, využívat automatické kontroly naplněnosti dat, používat předdefinované automatiky finančního členění, validační šablony pro kontrolu bezchybného vyplnění, zavedení chráněné elektronické komunikace.

Zavést chráněnou elektronickou komunikaci (např. formou chráněného komunikačního rozhraní, datových schránek, případně elektronického podpisu). Toto by uvítalo 82 % respondentů, největší podporu tomuto typu komunikace vyjadřují velké podniky.

Vzhledem k tomu, že doporučení Evropské komise je, aby předávání relevantních dokumentů probíhalo v elektronické podobě, bylo by vhodné prosadit v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti zavedení povinnosti tento druh komunikace využívat v maximálně možné míře.

---

## **4. NÁVRHY ZÁVĚRŮ PRO OBDOBÍ 2014–2020**

- Na základě analýzy výhod a nevýhod jednokolového a dvoukolového hodnocení projektu vytvořit doporučení pro ŘO, pro které typy intervencí (typy projektů) je vhodné využít jedno nebo dvoustupňové hodnocení.
- Definovat seznam příloh projektové žádosti, které je možné požadovat od žadatele až v průběhu hodnotícího procesu žádosti, případně doložit až po schválení projektu.
- Zavést povinnosti využívání elektronické komunikace přes relevantní elektronická komunikační rozhraní a předávání dokumentů pouze v elektronické podobě (u těch typů dokumentů, u kterých to jednoznačně lze).
- Definovat standardy pro využívání chráněné elektronické komunikace při předkládání a administraci projektů.
- Připravit metodické doporučení pro tvorbu seznamu jednotkových nákladů na úrovni jednotlivých OP.



### III. HODNOCENÍ A VÝBĚR PROJEKTU

#### 1. POPIS PROBLEMATIKY

Problematiku výběru a hodnocení projektů je možné rozdělit do dvou oblastí. Jde jednak o nastavení procesů a dále také o definice výběrových kritérií.

Proces hodnocení a výběru projektů je u jednotlivých operačních programů nastaven obdobně. Projektová žádost, kterou žadatel předloží do vyhlášené výzvy, je nejprve hodnocena z pohledu kritérií přijatelnosti a formálních náležitostí. Po splnění kritérií v této fázi hodnocení je projektová žádost hodnocena dle předem stanovených věcných hodnotících kritérií. Následuje finální fáze výběru projektu, jejímž výsledkem je doporučení / nedoporučení projektů k financování. V této fázi se přístup jednotlivých řídicích orgánů liší.

Odlišně jsou u jednotlivých OP nastavena věcná hodnotící kritéria, jejich váhy v celkovém hodnocení. Hodnotící kritéria řídicí orgány zveřejňují a jsou tedy pro žadatele dostupná. Řídicí orgány zveřejňují seznam podpořených projektů, který obsahuje povinné informace dle nařízení Evropské komise.

Vydané dokumenty:

- *Průvodce ekonomickým hodnocením projektů, programů a politik*
- *Evaluace a optimalizace nastavení systému hodnocení projektů operačních programů v programovém období 2007 – 2013*

#### 2. SITUACE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

Hodnocení a výběr projektů je často ze strany žadatelů vnímán jako netransparentní. To potvrdilo 45 % respondentů průzkumu. Problém s transparentností pociťovaly především neziskové organizace (60 % z nich) a malé podniky. Jako netransparentní a diskriminační vidí především hodnocení u regionálních OP. „Netransparentnost“ může být důsledkem jednak nevhodného nastavení procesů výběru projektů nebo jejich nedodržováním, případně nejasnými kompetencemi jednotlivých subjektů, ale často je ovlivněna především nedostatečnou či nevhodnou komunikací řídicího orgánu se žadateli (úspěšnými i neúspěšnými). Respondenti si například stěžují na neudání důvodů při zamítnutí žádosti. Za netransparentní je považován způsob přiřazování projektů hodnotitelům (např. hodnotitelé nejsou vybíráni losováním, ale o výběru hodnotitele rozhoduje jediná osoba).

Ačkoli řídicí orgány zveřejňují dopředu výběrová kritéria v rámci svých OP, jsou výběrová kritéria žadateli hodnocena jako nedostatečně srozumitelná (tak je hodnotí celkem 36 % respondentů, z toho nejvíce malé obce do 5 000 obyvatel).

U některých výběrových kritérií je přiřazena příliš velká váha hodnocení popisu projektu na úkor hodnocení skutečné kvality a rozsahu výstupů a efektivity projektu. To znesnadňuje práci

hodnotitelům projektů, ale nekvalitně formulovaná kritéria či chybějící nebo nejasně stanovené škály také negativně ovlivňují vnímání hodnotícího procesu žadateli.

Dosud některé řídicí orgány nezveřejňují dostatečné informace o hodnotících subjektech (zejména o výběrových nebo hodnotících komisích).

Řídicí orgány se potýkají se zajištěním kvalitních externích posudků. Problém souvisí s nedostatkem vhodných expertů pro dané věcné oblasti, rizikem ovlivnitelnosti externích hodnotitelů, nesrozumitelností hodnotících kritérií pro hodnotitele, nedostatečnou prací s externími hodnotiteli (např. nedostatečná úroveň školení, nízká zpětná vazba ze strany řídicího orgánu na jejich posudky).

Z průzkumu dále vyplývá, že 75 % respondentů by uvítalo (nebo spíše uvítalo), aby byla hodnotící kritéria napříč všemi operačními programy sjednocena. Toto přání sdílejí především malé obce (do 5 000 obyvatel) a velké podniky. Zde je třeba si uvědomit, že sjednocení hodnotících kritérií nejde zcela. Lze například stanovit základní rámec kritérií, která budou mít všechny programy, příp. jim určit váhy.

Řídicí orgány obvykle zveřejňují očekávanou délku hodnotícího procesu, avšak v praxi se často nedaří lhůty dodržet. Příliš dlouhý hodnotící proces má za následek, že data v žádostech již nemusí být v době jejich schválení aktuální, dochází k tlaku na žadatele a ke změnám v projektech. Z hlediska strategického řízení programu schválené projekty již nemusejí reagovat na aktuální problémy v době vypsané výzvy a dochází také ke změnám ve finančním řízení programu. Délku trvání hodnotícího procesu považuje 59 % respondentů za nepřiměřenou nebo spíše nepřiměřenou, přičemž v případě neziskového sektoru a malých firem je s délkou nespokojeno téměř 70 % subjektů.

---

### 3. DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2014–2020

#### **A. Metodická podpora**

Na základě dosavadních zkušeností řídicích orgánů s hodnocením projektů, výstupů z evaluačního projektu a zpětné vazby od žadatelů je nutné vytvořit základní pravidla pro nastavení procesů a definovat principy nastavení kritérií výběru a hodnocení projektů pro všechny OP.

Cílem pravidel bude maximálně sjednotit přístup ŘO k hodnocení a výběru projektů, racionalizovat aktivity ŘO, snížit administrativní zátěž na straně ŘO a žadatelů, dbát na dodržení lhůt a zvýšit transparentnost (např. sjednocením hodnocení formální správnosti a přijatelnosti nebo omezení bodování u projektů, u kterých jsou dané normativní požadavky na jejich realizaci).

#### Hodnotící a výběrová kritéria

Hodnotící a výběrová kritéria by měla být primárně zaměřena na hodnocení kvality a výstupů projektů a s ohledem na principy 3E (účinnost, účelnost, úspornost) a strategii daného programu, nikoli pouze na popis projektu v žádosti. Předmětem hodnocení by neměla být nadbytečná kritéria. Kritéria by měla být srozumitelná, jednoznačně interpretovatelná s vhodnými a jednoznačnými

škálami. Je nutné nastavit transparentní postup pro výběr hodnotitelů a nastavit systém školení pro hodnotitele zejména v ekonomické oblasti.

#### Pravidla pro zveřejňování dokumentů

V rámci těchto aktivit budou také vytvořena pravidla pro zveřejňování dokumentů týkajících se hodnocení a výběru projektů, která budou v souladu s evropskou a českou legislativou (např. přesný a jasný popis procesů hodnocení, včetně lhůt; hodnotící kritéria a jejich detailní popis; jasný popis kompetencí a pravomocí hodnotících subjektů; zápisy z jednání hodnotících subjektů). Dále bude nutné se zaměřit na pravidla komunikace mezi ŘO a žadatelem a nastavit jednotný přístup všech ŘO při oznamování výsledků hodnocení, a to zejména v případě, když žadatel neuspěje, je nutné vytvořit pravidla pro zveřejňování a zasílání dokumentů a posudků hodnotitelů týkající se hodnocení a výběru projektu.

#### Nastavení procesů a jejich lhůt

Ze zkušeností v současném období také vychází doporučení na nastavení jednotlivých procesů od podání projektové žádosti až po její schválení a to tak, aby jednotlivé procesy a postupy na sebe navazovaly a měly jednoznačně stanoven svůj počátek a konec a také předcházející a návazný proces. V neposlední řadě je nutné jednoznačně nastavit lhůty jednotlivých procesů. Tyto lhůty pak musí být součástí závazné metodiky a programové dokumentace a musí být dodržovány. Cílem je dosáhnout jejich měření, vyhodnocení a následně také zkrácení.

### **B. Informační systém**

V informačním systému pro období 2014–2020 je nutné zprovoznit funkcionality, které umožní srovnávání hodnocení projektů dle jednotlivých hodnotících kritérií. V současném informačním systému (IS MONIT7+) není možné jednoduše vygenerovat sestavu zahrnující výsledky hodnocení jednotlivých projektů v jednotlivých hodnotících kritériích, případně sestavu dle jednotlivých hodnotitelů, která by umožňovala srovnání či kontrolu kvality systému hodnocení.


V období 2014–2020 by mělo hodnocení projektů probíhat plně elektronicky buď přímým vstupem hodnotitele od informačního systému, nebo prostřednictvím chráněného elektronického komunikačního rozhraní.

V rámci informačních systémů 2014–2020 je nutné stanovit lhůty pro procesy hodnocení a výběru projektů, umožnit jejich měření, sledování a srovnávání. Žadatelé by také měli být průběžně prostřednictvím informačního systému informováni o stavu hodnocení jejich projektové žádosti a výsledcích hodnocení.

---

#### 4. NÁVRHY ZÁVĚRŮ PRO OBDOBÍ 2014–2020

- Metodika hodnocení a výběru projektů OP, kde budou definovány zásady pro proces hodnocení a výběru projektů (systém, lhůty, kritéria, doporučené váhy a způsob bodování, kritéria a postupy pro výběr projektů).

- Doporučení pro komunikaci se žadateli, zveřejňování dokumentů týkající se hodnocení a výběru projektů.
- 

### III. HODNOCENÍ A VÝBĚR PROJEKTU – NÁSTROJ: COST-BENEFIT ANALÝZA (CBA)

#### 1. POPIS PROBLEMATIKY

Souběžně s kontrolou úplné žádosti probíhá v některých operačních programech prostřednictvím bodování výběrového kritéria „finanční realizovatelnosti projektu“ posouzení nákladů a výnosů, tzv. Cost-benefit analýza (dále CBA). Posouzení realizovatelnosti projektu slouží pouze jako jeden z podkladů pro řídicí orgán, příp. hodnotitelskou komisi.

Vydané dokumenty:

- *Základní metodologický rámec pro zpracování CBA by měl respektovat zejména metodiky Evropské komise (Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects, DG Regional Policy; 2008; etc.), Organizace spojených národů pro průmyslový rozvoj (UNIDO; Belli, P., 2001) a Světové banky.*
- *Analýza použití CBA při implementaci OP v ČR*

#### 2. SITUACE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

Většina žadatelů, kteří nemusejí CBA zpracovávat, k jejímu vytváření nepřistoupí. Pouze jedna pětina podniků střední velikosti zpracovává CBA pouze pro vlastní potřeby, i když to není povinná součást projektu. U ostatních subjektů je to pouze desetina z nich, která ke zpracování CBA přistupuje i dobrovolně.

Polovina podniků střední velikosti, které musely povinně CBA zpracovávat, ji považují za přínosnou, u krajských organizací se jedná o jednu třetinu. Ostatní subjekty zpracovávaly CBA především kvůli splnění formálních požadavků.

Hlavním cílem aplikace je určitá forma standardizace přípravy žádostí o podporu, jakož i standardizace systému výběru a hodnocení projektů, které mohou sloužit k porovnání různých projektů jako podpora při rozhodování ŘO OP.

Z provedených analýz vyplývá, že potenciál pro vytvoření jednotné aplikace pro zpracování CBA je vysoký, zejména v oblastech občanské vybavenosti a technické infrastruktury.

Cílem finanční analýzy je určit, analyzovat a interpretovat všechny finanční důsledky projektu, které mohou být významné pro investiční a finanční rozhodnutí. Finanční analýza jako proces nemá přesně stanovený postup. Obvykle se skládá z několika vzájemně provázaných kroků, které spoluvytváří finanční obraz projektu.

Zahrnuje stanovení celkových investičních výdajů, odhad provozních příjmů a výdajů (cash-flow) a rozbor zdrojů financování (plán vícezdrojového financování), na jejich základě je připravena analýza finanční udržitelnosti projektu (tj. schopnost dostát svým závazkům v průběhu všech fází projektu).

---

### 3. DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2014–2020

Vytvoření webové aplikace a sjednocení metodiky pro zpracování CBA na centrální úrovni u některých projektů.

Z hlediska rozsahu jednotného nastavení CBA z centrální úrovně je nutné definovat základní aspekty CBA v oblasti finanční analýzy. Socioekonomická část by měla být stanovena každým ŘO zvlášť, a to proto, že nejsou na úrovni všech OP ohodnoceny dopady a přístup v používání výsledkových ukazatelů v rámci socioekonomické analýzy je také mezi OP odlišný. Z centrální úrovně budou definovány podmínky pro použití a zpracování finanční, resp. socioekonomické analýzy.

V rámci analýzy jsou vyčísleny nejen veškeré finanční náklady a výnosy, ale také všechny nepřímé důsledky. Na rozdíl od finančních analýz tak umožňuje hodnotit také investice, které nejsou ziskové a finančně výnosné, ale mají jiný společenský užitek a stojí za to je realizovat.

#### **A. Metodická podpora**

Při přípravě nového programového období připravit sjednocení metodiky pro zpracování CBA alespoň v části finanční analýzy na centrální úrovni. Dále již bude na jednotlivých ŘO v jaké formě budou výstupy CBA využívat v procesu hodnocení a výběru projektů. Na úrovni jednotlivých OP lze také zvážit využití elektronické verze CBA (např. formou webové aplikace), která standardizuje využívané postupy finanční a ekonomické analýzy.

#### **B. Informační systém**

V rámci informačního systému by bylo vhodné vytvoření jednotné webové aplikace, případně stanovit nejvyšší společné míry využití CBA pro jednotlivé operační programy, případně aktivity.

---

### 4. NÁVRHY ZÁVĚRŮ PRO OBDOBÍ 2014–2020

- Elektronická verze CBA – webová aplikace,
- metodika provedení CBA dle typu projektu, příjemce,
- podmínky, na jejichž základě je povinné použít CBA analýzu,
- pravidla pro zohlednění v systému hodnocení projektů.

## IV. REALIZACE PROJEKTU, ŽÁDOST O PLATBU A PROPLÁČENÍ, KONTROLY

### 1. POPIS PROBLEMATIKY

Realizace projektu představuje komplex řídicích, organizačních a administrativních aktivit, kde příjemce dotace mimo obvyklé projektové procesy plní povinnosti uložené pravidly operačního programu, respektive povinnosti uložené pravidly pro nakládání s veřejnými prostředky. Soulad projektového způsobu realizace veřejných intervencí, pravidel operačního programu a příslušné legislativy je klíčovým předpokladem hladké a bezproblémové realizace projektu. MMR-NOK se zaměřuje na taková opatření, aby v realizační fázi usnadnil řešení mj.:

- věcných aspektů realizace projektů (měření dosažených cílů – indikátory, změny projektů, veřejné zakázky, ad.),
- časových aspektů realizace (etapizace projektů, lhůty pro administrativní a finanční úkony a jejich dodržování),
- finančních aspektů realizace projektů (způsobilost výdajů a jejich posuzování, režimy finančních toků u příjemce, žádosti o platbu a proplácení).

Vydané dokumenty:

- *Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007–2013*
- *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013*
- *Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádající pod aplikaci zákona č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v programovém období 2007–2013*
- *Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze SF/FS na programové období 2007–2013*

### 2. SITUACE V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013

Pro výše definovanou oblast jsou relevantní výstupy z terénního výzkumu k otázkám finančních toků a zpracování žádosti o platbu (dále ŽoP). Zpracování žádosti o platbu je velmi obtížné či spíše obtížné pro 16 % respondentů, většina z nich nemá se zpracováním žádosti větší problémy. Větší obtíže při zpracování zaznamenaly pouze subjekty neziskového sektoru a malé a střední podniky. Negativně je však vnímán samotný administrativní proces, například opakované doplňování již poskytnutých informací, změny pravidel, formulářů, nároků a jejich vyžadování zpětně. Dále proces ztěžuje nedodržování nastavených lhůt ŘO (resp. zprostředkujícím subjektem) a zpoždování plateb.

V současném programovém období existují tři typy financování.

- Platby ex – post - jedná se o následné proplácení výdajů již vynaložených příjemcem.
- Platby ex - ante - jedná se o poskytnutí prostředků příjemci před realizací jeho výdajů na projekt. Tento typ financování se vyskytuje zejména u programů spolufinancovaných z ESF (ve vzorku respondentů se s ex-ante financováním setkala 27 % respondentů).
- Modifikovaná forma financování - s příchodem hospodářské krize začali mít někteří příjemci problémy s předfinancováním projektu (např. z důvodu nižší úvěrové angažovanosti bank). Z tohoto důvodu byl u některých OP zaveden tzv. modifikovaný typ financování. Fakturu vystavenou dodavatelem příjemce zkontroluje a předá v podobě žádosti o platbu na ŘO. Ten ji standardně administruje a následně vystaví avízo bance k platbě, které příjemce doplní o detaily k jednotlivé platbě - faktuře. Po odsouhlasení avíza příjemce převede na svůj vázaný účet svůj podíl spolufinancování projektu a předá bance příkaz k úhradě na celou částku. Tento způsob se zapojením servisní banky je provázen kratšími lhůtami na administraci ŽoP.

Nastavené administrativní lhůty pro kontrolu a proplácení žádostí o platbu považuje 60 % respondentů za velmi dlouhé nebo spíše dlouhé. Nejvyšší podíl těchto respondentů mají subjekty neziskového sektoru, kde tento názor sdílí 76 % respondentů. Stěžují si především na prodražování projektu o úroky z úvěru a druhotnou platební neschopnost příjemce.

Dalším aspektem mimo finanční toky, způsobilost výdajů a nedodržování lhůt byla i otázka procesů implementace a kontrol obecně. V rámci terénního výzkumu byly zjištěny negativní ohlasy respondentů na nekompetentnost / nezkušenost a častou změnu projektových administrátorů a dalších úředníků a navíc nedostatečnou možnost komunikovat s nimi.

---

### 3. DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2014–2020

#### **A. Metodická podpora**

##### Veřejné zakázky

Ze zkušenosti ze současného programového období vyhodnotit potřebnost zpracování nové metodiky pro realizaci veřejných zakázek realizovaných napříč operačními programy (společný portál, uveřejňování, zakázky malého rozsahu a jejich pravidla, časté problémy a jejich řešení).

V průběhu realizace projektu by bylo například vhodné provádět kontroly veřejných zakázek, a to ještě před samotným vyhlášením zakázky a následně před uzavřením smlouvy, to má vliv na eliminaci problémů s uznatelností některých výdajů a vznikem nesrovnalostí či podezřením na nesrovnalost.



## Financování

Jednou z možností je převedení ex-ante financování u některých vhodných typů projektů na určitý typ modifikovaných plateb tak, jak je v současném programovém období již používán nebo zaváděn některými programy. Tento způsob financování by mohl odstranit úzké místo přítomné u ex-ante financování, a to vznik nezpůsobilých výdajů zapříčiněných chybou či jinou příčinou, vedoucí k nesrovnalosti a všem relevantním důsledkům. K uvedenému by bylo vhodné zpracovat analýzu proveditelnosti pro jednotlivé typy operací (typické neinvestiční, dále investiční nákupní a investiční stavební či technologické projekty, apod.).

## Lhůty

Ze zkušeností v současném období také vychází doporučení na stanovení lhůt jednak pro podání žádosti o platbu a následně také pro její administraci (kontrolu). Opět je možné se zaměřit na okruhy aktivit a u nich tyto lhůty sjednotit. Tyto lhůty pak musí být součástí závazné metodiky a programové dokumentace a musí být dodržovány. Cílem je dosáhnout jejich měření, vyhodnocení a následně také zkrácení.

## Způsobilost výdajů

Pro nové programové období je vhodné sestavit metodiku způsobilých výdajů a rozpracovat jednotlivé skupiny výdajů, resp. stanovit zásady pro případné další upřesnění způsobilých výdajů či jejich skupin na úrovni jednotlivých OP. Zpracovat sadu metodických doporučení pro kontrolu a dokladování způsobilosti výdajů.

## Paušální výdaje

Na základě dosavadních zkušeností lze doporučit další využití paušálních výdajů (procentní sazba pro nepřímé výdaje, unit cost, jednorázové částky) v programovém období 2014–2020 u co nejširšího spektra OP. Je nicméně nutné zcela jednoznačně formulovat pravidla pro jejich stanovení, uplatňování, evidenci a jejich kontrolu. Základním cílem je zjednodušení administrativy při realizaci i kontrole projektů, nicméně se stále jedná o veřejné prostředky, které podléhají kontrole dle platné české i evropské legislativy. Jednoznačně stanovená a předem daná pravidla pro proplácení paušálních výdajů mohou výrazně napomoci předcházení vzniku nesrovnalostí.

## Nesrovnalosti

Nesrovnalosti představují porušení pravidel EU nebo českých právních norem, kterými je upravováno využívání prostředků EU, a to úmyslné i z nedbalosti. Nesrovnalostí se tedy rozumí každé porušení podmínek, za kterých byly prostředky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti poskytnuty České republice. Je otázka, jak přistupovat k nesrovnalostem, pokud jde o chybu v rádech haléřů. Dalšími problémovými okruhy jsou, např. stále přetrvávající nesoulady v zákoně 218/2000 Sb. a 250/2000 Sb., nemožnost krácení dotace a nutnost postupovat v určitých případech přes promíjení. Dále v oblasti potvrzení nesrovnalosti a stanovení a vymáhání odvodu, kdy poskytovatelé dotace dle zákona 218/2000 Sb. do tohoto procesu nevstupují a skutečnost je řešena finančními úřady. Celkově

je systém vymáhání přes finanční úřady komplikovaný i vzhledem k „nezávislosti“ finančních úřadů a jejich nejednotného postupu. Pro zjednodušení by bylo potřeba zásadní změny. Jako komplikované se jeví také hlášení nesrovnalostí a vymáhání vratek u ex-ante dotací, zejména se projevuje u programů ESF. Dalšími problematickými oblastmi se jeví nastavení provádění plošných korekcí v národní legislativě, proplácení prostředků na výdajích postižených chybou<sup>2</sup> a zdlouhavé potvrzování nesrovnalostí<sup>3</sup>.

V této souvislosti je třeba zahájit debatu nad případnou úpravou národní legislativy, která by vedla ke zjednodušení pravidel pro hlášení a řešení nesrovnalostí.

### System kontrol

Dále je nutné vytvořit metodiku kontrolních postupů ŘO / ZS při jednotlivých typech kontrol, s důrazem na limity rozsahu požadovaných podkladů a způsob prokazování ze strany příjemce, definici přiměřených lhůt. Tuto metodiku je vhodné zveřejnit, čímž se částečně řeší asymetrie postavení kontrolovaný – kontrolor. (Souvisí i s požadavkem uvedeným v návrhu koordinačního Nařízení zajistit odvolací instanci pro příjemce, kam by se v případě nesouhlasu s hodnocením či závěry kontroly mohl obrátit).

Tuto metodiku je vhodné formulovat za spolupráce co nejširšího okruhu kontrolních autorit. Tato metodika může sloužit jako základní nástroj pro sjednocení kontrolních postupů na úrovni ŘO / ZS, rozsahu požadovaných podkladů, definování úrovně přiměřenosti kontrol apod.

Vedle zajištění koordinace provádění kontrolní činnosti na vnitřní úrovni je také vhodné zajistit koordinaci provádění externích kontrol, tzn. ze strany nezávislých kontrolních orgánů, jako jsou Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo financí či Generální finanční ředitelství, a vzájemné informování o kontrolní činnosti. Tato koordinace by měla být provedena tak, aby nedošlo k narušení nezávislosti jednotlivých kontrolních orgánů.

Na základě posouzení aktuální situace je nutné vyhodnotit potřebnost a vhodnost případné legislativní iniciativy MMR-NOK spojené s řešením souladu realizace projektů financovaných z veřejných zdrojů a současné legislativní úpravy (oblast rozpočtových pravidel, veřejnosprávní kontroly), ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR. Tato problematika již byla specifikována také v materiálu „Informace o vyhodnocení právních nástrojů implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v programovém období 2007–2013“, který byl představen v prosinci 2011 vládě ČR a je využíván jako podklad pro zapracování tohoto dokumentu. Snahou MMR-NOK bude detailně analyzovat tyto problematické oblasti a navrhnout relevantní a odpovídající řešení.

---

<sup>2</sup> Např. zjištění nesrovnalosti při výběrovém řízení – uplatnění % korekce a následně proplácení výdajů zatížených chybou.

<sup>3</sup> V praxi min. jeden rok.

Další doporučení:

- definovat systém kontrol, zásady pro rozsah vzorku na jednotlivých kontrolních úrovních a základní zásady a postupy pro efektivní provádění kontrol (např. v odůvodněných případech kontroly jen na základě vyhodnocení rizikosti projektu),
- bylo by vhodné zajistit výměnu informací napříč všemi zainteresované subjekty reprezentující všechny typy a úrovně kontrol,
- koordinace plánu kontrol prováděných na úrovni ŘO / ZS,
- koordinace plánu kontrol prováděných na úrovni vnějších nezávislých kontrolních orgánů,
- stanovení předmětu kontroly v různých fázích realizace projektu - např. ve fázi výběru projektu by se kontroly měly zaměřit na posouzení věcné stránky realizace projektů, případně kontrolu plnění cílů OP a posoudit 3E, v rámci realizace projektu by se mělo kontrolovat plnění realizace projektu se zvláštním důrazem na kontrolu veřejných zakázek (kontroly by měly být prováděny např. před uzavřením smlouvy), po ukončení realizace projektu by měly být kontroly zaměřeny pouze na splnění podmínek udržitelnosti,
- pro efektivní zajištění kontrolní činnosti je nutné také zajistit dostatečnou odbornou úroveň personálu zajišťujícího kontroly, klíčová je nejen orientace v legislativě a pravidlech daného OP, ale také odborná orientace v problematice, kterou kontrolovaný projekt řeší.

#### Udržitelnost projektu

Dlouhodobost udržitelnosti výstupů projektu je úzce navázána na celkový účel realizovaných projektů. Projekty by měly být připravovány v souladu s koncepčními rozvojovými strategiemi tak, aby bylo v dlouhodobém horizontu maximálně eliminováno riziko externích vlivů krátkodobých výkyvů (např. z důvodu krize) a zároveň, aby z dlouhodobého hlediska existovala poptávka po dosahovaných výstupech projektů i po ukončení financování projektů.

Vzhledem k tomu, že v současném programovém období jsou požadavky na udržitelnost ve smluvní dokumentaci do jisté míry stanoveny nad rámec podmínek Obecného nařízení, doporučujeme pro nové programové období nastavit podmínky udržitelnosti pouze v takovém rozsahu, jak budou stanoveny dle platného nařízení (čl. 61 návrhu nového nařízení).

Za účelem vyhodnocování udržitelnosti by bylo vhodné provádět monitoring problémových projektů, u kterých bylo zjištěno porušení pravidel udržitelnosti a na základě dat o jednotlivých projektech průběžně vyhodnocovat trendy a příčiny tohoto stavu a přijímat vhodná opatření k jejich eliminaci.

#### Administrativní kapacita

Výše uvedené body lze realizovat pouze za předpokladu, že ŘO budou schopny metodiky a jednotlivá doporučení vedoucí ke zjednodušení zpracovat při tvorbě OP a následně daná opatření také cíleně

implementovat. MMR-NOK navrhuje podpořit administrativní kapacitu formou důrazu na následující oblasti:

- a) **Kapacita** – veškeré kroky realizace programu (vyhlašování výzev, hodnocení a výběr projektů, následná administrace projektů a další procesy „project pipeline“ je nutné před jejich spuštěním opatřit kapacitním plánem/odhadem, z něhož bude zřetelné, zda je reálné udržet funkční procesy a lhůty stanovené v operačních manuálech. V případě nesouladu kapacit je nutné pružné přizpůsobení a) kapacit (dočasná pracovní místa, převedení pracovníků v rámci resortu či úřadu, materiálně technické zabezpečení) nebo b) úpravou plánu aktivit, jako např. oddálení vypsání výzvy nebo změna její alokace. K výše uvedenému je třeba zpracovat metodiku kapacitního plánování a rovněž navrhnout opatření (i legislativního charakteru) umožňující pružnější reakce v personální a nákladové oblasti (technická pomoc, tabulková pracovní místa).
- b) **Kompetence** – pouze kompetentní a adekvátně motivovaný zaměstnanec je schopen vykonávat náročnou, časově nárazovou a v některých případech vysoce specializovanou činnost vyplývající z rolí metodika, projektového manažera, finančního manažera či dalších rolí. ŘO by měly zásadní důraz klást na řízení lidských zdrojů se zajištěním stability, vhodné motivace (problematika hodnocení a odměňování) a rozvoje zaměstnanců. Vysoká fluktuace a prokazatelná nekompetentnost u některých ŘO současného programového období zapříčiňují řadu problémů implementace OP. K výše uvedenému je vhodné zpracovat kompetenční model „typického ŘO“ a poskytnout asistenci ŘO v nastavování či úpravě personálního řízení.

## B. Informační systém

Pro předkládání a administraci monitorovacích zpráv a žádostí o platbu využít plně elektronické formy komunikace a předkládání.

Pro procesy administrace a financování v rámci OP je nutné stanovit příslušné lhůty. V informačních systémech je nutné nastavit funkce tak, aby v případě překročení lhůty nedošlo k zablokování realizace projektu.

---

## 4. NÁVRHY ZÁVĚRŮ PRO OBDOBÍ 2014–2020

- Analýza výhod a nevýhod modifikovaného typu financování.
- Metodika způsobilých výdajů 2014+.
- Metodika kontrolních postupů ŘO / ZS při jednotlivých stupních kontrol.
- Metodika pro realizaci veřejných zakázek v rámci operačních programů spolufinancovaných ze SF / FS.
- Metodika pro vybudování kompetenčního modelu ŘO / ZS a úpravu personálních a řídicích procesů.

## 2. PRŮŘEZOVÁ OPATŘENÍ

Pro zjednodušení a zefektivnění systému implementace a administrace projektů v období 2014 – 2020 byla identifikována témata, která mají dopad na více fází projektového cyklu, případně je nutné je vnímat jako průřezová témata ovlivňující složitost a transparentnost celého systému jako celku. Těmito oblastmi se bude MMR intenzivně zabývat.

### I. PŘÍPRAVA LEGISLATIVNÍHO PROSTŘEDÍ

Legislativní prostředí je jedním ze základních pilířů celého systému implementace. Členské země jsou vázány povinnostmi stanovenými v legislativě EU, jmenovitě pak textech nařízení. Nařízení ovšem nijak nevymezují prostředí národní legislativy, naopak je povinností členského státu přizpůsobit národní legislativu tak, aby byla s evropskou v souladu. V této souvislosti a v návaznosti na probíhající proces vyjednávání návrhů nařízení pro nové programové období 2014–2020 bude nutné provést důkladnou analýzu těchto návrhů a specifikovat v rámci právních předpisů ČR okruhy, které by mohly být z toho pohledu problematické. Cílem by mělo být zajistit jednak soulad české legislativy s evropskou, ale také nastavit pravidla tak, aby neznamenala nadbytečnou administrativní zátěž pro příjemce a žadatele o dotaci. K realizaci těchto opatření bude využita Pracovní skupina pro legislativní změny, která již funguje a některá opatření ke snížení administrativní zátěže již připravila.

### II. ELEKTRONIZACE KOMUNIKACE V RÁMCI SYSTÉMU PŘEDKLÁDÁNÍ PROJEKTOVÝCH ŽÁDOSTÍ, JEJICH HODNOCENÍ A ADMINISTRACE PROJEKTŮ

Pro období 2014–2020 lze jednoznačně doporučit co nejvyšší míru elektronizace celého procesu přípravy projektových žádostí, jejich podání (včetně příloh), administrace projektových žádostí, systému hodnocení a výběru projektů, administrace monitorovacích zpráv a žádostí o platbu. Budoucí systém by měl v co nejširší míře využívat existující registry a využívat principů Smart administration. Pro budoucí systém lze doporučit následující zásady:

- využít chráněné komunikační rozhraní pro žadatele a příjemce, přes které je možné předkládat projektové žádosti včetně příloh, komunikovat ohledně doplnění projektových žádostí, komunikovat ohledně hodnocení a výběru projektů, předkládání monitorovacích zpráv, ŽoP a příloh v elektronické podobě, administrovat monitorovací zprávy, apod. ověřování skutečností, které je možné ověřit přes stávající registry, jinou formou, než dokládáním příloh formou výpisů z těchto registrů,
- využití existujících zkušeností s chráněnou elektronickou komunikací, případně datových schránek.

### III. ZAJIŠTĚNÍ ADMINISTRATIVNÍ KAPACITY

Dostatečná administrativní kapacita je základním předpokladem pro úspěšnou přípravu a realizaci všech operačních programů. Veškeré kroky realizace programu (vyhlašování výzev, hodnocení a výběr projektů, následná administrace projektů a další procesy „project pipeline“ je nutné před jejich spuštěním opatřit kapacitním plánem/odhadem, z něhož bude zřetelné, zda je či není reálné udržet funkční procesy a lhůty stanovené v operačních manuálech.

Neméně důležitá je kompetenční vybavenost implementačních struktur. Pouze kompetentní a adekvátně motivovaný zaměstnanec je schopen vykonávat náročnou, časově nárazovou a v některých případech vysoce specializovanou činnost. Na budování dostatečné administrativní kapacity a kompetenční vybavenosti jednotlivých subjektů je nutné dbát již před zahájením přípravy operačních programů, v průběhu přípravy i dalších fází implementace programů. Jedná se o klíčové průřezové téma určující úspěšnost budoucí realizace OP 2014–2020.

### IV. JEDNOTNÁ TERMINOLOGIE

Zavedení jednotné terminologie se základním výkladem pojmů. Jednotná terminologie se musí povinně využívat všemi subjekty implementační struktury. Cílem je sjednocení terminologie a výkladu základních pojmů napříč OP. Jednotná terminologie bude využita při tvorbě řízené dokumentace a ve výstupech jednotlivých subjektů implementační struktury a také při konzultacích se žadateli a příjemci.

### 3. ZÁVĚR

Cílem zjednodušení procesů je zejména zjednodušování administrace a zkracování administrativních lhůt, a to např. prostřednictvím odstraňování legislativních bariér. Při snaze o zrychlení implementace programů směřující k optimalizaci a racionalizaci administrativních procesů a k jejich zjednodušení je zároveň nutné dbát na zachování prvků kontroly, aby podpora z veřejných zdrojů byla za všech okolností vynakládána v souladu s principem transparentnosti.

Proces popsaný v dokumentu je cestou vedoucí k zajištění konsenzuálního pokrytí problematických oblastí a nalezení řešení, které přinese zjednodušení.

Ze zkušeností ze stávajícího období vyplývá, že pro programové období 2014–2020 je nutné zavést jednotná, srozumitelná pravidla, která budou součástí jednotné a závazné metodiky. S tím souvisí také zavedení jednotné terminologie se základním výkladem pojmů, které budou povinně využívány všemi subjekty implementační struktury.

Je nutné sjednotit a zpřehlednit dokumentaci k výzvam. Vytvořit ucelený systém dokumentů pro žadatele a příjemce, snížit množství jednotlivých dokumentů a zaměřit se na větší srozumitelnost. Sjednocení bude dosaženo také vytvořením společného webu, kde budou k dispozici základní informace o právě probíhajících a plánovaných výzvách a související dokumentace k výzvě (příručky, metodiky). Při přípravě projektu je nutná intenzivnější komunikace mezi potenciálním příjemcem a řídicím orgánem, a to daleko dříve, než dojde k předložení žádosti, a to nejen v oblasti splnění formálních náležitostí, ale také v oblasti samotného nastavování věcného zaměření plánovaného projektu a více tak posílit princip partnerství. Při výběru projektu je nutné se zaměřit na hodnocení kvality a výstupů projektu s ohledem na principy 3E (účinnost, účelnost, úspornost) a strategii daného programu. Dále je například vhodné provádět kontroly veřejných zakázek v průběhu realizace projektu, tedy před samotným vyhlášením zakázky a uzavřením smlouvy, to má vliv na eliminaci problémů s užitelností některých výdajů a vznikem nesrovnalostí. V neposlední řadě se doporučuje zajistit výměnu informací mezi subjekty reprezentující všechny typy a úrovně kontrol a koordinaci plánu kontrol prováděných na úrovni řídicího orgánu (zprostředkujícího subjektu), příp. také ve spolupráci s Auditním orgánem (a dalšími relevantními subjekty).