

# ANALYZE

## **Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF**

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

### **Závěrečná zpráva projektu**

Duben 2018



# Obsah

Definice použitých pojmů	3
1 Manažerské shrnutí	5
2 Executive summary	8
4 Metodický postup	13
4.1 Celková metodologie evaluace	13
4.2 Výběr respondentů	13
4.3 Průběh explorativních a individuálních rozhovorů	13
4.4 Přehled zrealizovaných rozhorů	14
4.5 Metodologie dotazníkového šetření v zemích V4	14
5 Celková analýza vybraných nástrojů JMP	15
5.1 Úvod	15
5.2 Vnímaný vliv vybraných nástrojů JMP na zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce v prostředí ESIF	15
5.3 Míra zavedení vybraných nástrojů JMP do smysluplné praxe	16
5.4 Procesy a způsoby, jakými jsou vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, využívané	16
5.5 Oblasti/nástroje, které jsou z hlediska snižování rizika podvodů a korupce nejvíce rizikové resp. nejméně funkční	18
5.6 Průřezová zjištění	18
6 Karty nástrojů	20
6.1 Karta nástroje: Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení	21
6.2 Karta nástroje: Opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu)	24
6.3 Karta nástroje: Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů	26
6.4 Karta nástroje: Institut etických kodexů, především u hodnotitelů	29



6.5	Karta nástroje: Žádost o přezkum	31
6.6	Karta nástroje: Indikátory podvodu	33
6.7	Karta nástroje: Sebehodnocení a analýza rizik ŘO	35
6.8	Karta nástroje: Nastavení kontrolních listů	37
6.9	Karta nástroje: Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany realizátora projektu (příjemce)	39
6.10	Karta nástroje: Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS	41
6.11	Karta nástroje: Rozkrývání vlastnické struktury	43
6.11.1	Úprava rozkrývání vlastnické struktury v zemích V4	45
7	Závěry a doporučení	47
8	Seznam příloh	49

# Definice použitých pojmů

Pojem	Definice
<b>Deloitte</b> nebo <b>Dodavatel</b>	Deloitte Advisory, s.r.o.
<b>EH</b>	Externí hodnotitel
<b>ESIF</b>	Evropské strukturální a investiční fondy, souhrnné označení pro Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský strukturální fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond a Fond soudržnosti
<b>IH</b>	Interní hodnotitel
<b>IROP</b>	Integrovaný regionální operační program
<b>JMP</b>	Jednotné metodické prostředí
<b>K</b>	Kontrolor
<b>M</b>	Metodik
<b>MF</b>	Ministerstvo financí ČR
<b>MF-CHJ</b>	Centrální harmonizační jednotka
<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>MMR-NOK</b>	Národní orgán pro koordinaci
<b>MP</b>	Metodický pokyn
<b>MP FT</b>	Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020
<b>MP ŘVHP</b>	Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014 – 2020
<b>MP K</b> nebo <b>MP Kontrola</b>	Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 - 2020
<b>OP ČR-PL</b>	Interreg V-A Česká republika- Polsko
<b>OP D</b>	Operační program Doprava
<b>OP PIK</b>	Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
<b>OP PPR</b>	Operační program Praha – pól růstu
<b>OP R</b>	Operační program Rybářství
<b>OP VVV</b>	Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání
<b>OP Z</b>	Operační program Zaměstnanost
<b>OP ŽP</b>	Operační program Životní prostředí
<b>PRV</b>	Program rozvoje venkova
<b>PM</b>	Projektový manažer
<b>Projekt</b>	Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF
<b>ŘO</b>	Řídicí orgán
<b>Zadavatel</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
<b>ZS</b>	Zprostředkující subjekt



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

---

**Pojem**

**Definice**

---

**Ž**

Žadatel

---



# 1 Manažerské shrnutí

Předkládaná analýza zpracovaná společností Deloitte Advisory s.r.o., (dále také „Dodavatel“ nebo „Deloitte“) zpracovaná v rámci projektu „Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF“ obsahuje podrobně zpracované kvalitativní informace získané v průběhu realizace prací. Evaluace je jednou z evaluací *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondu v období 2014 – 2020*. Celkově lze hodnotit, že *Strategie* je nastavená optimálně, nástroje jsou v ní popsány v dostatečně obecné rovině, na základě evaluace proto nevyžaduje aktualizaci. Obdobně lze zhodnotit i *Akční plán boje s korupcí na rok 2017*, jenž ze *Strategie* vychází.

Z analýzy rozhovorů s respondenty vyplývá, že se samotnou myšlenkou vzniku nástrojů souhlasí většina dotazovaných respondentů. Problematickou se ukazuje zejména implementace, která je v rámci řídicích orgánů zcela odlišná. Efektivní využití jednotlivých nástrojů bez zvýšení administrativní zátěže je tak velmi ovlivněno mírou, do jaké se na úrovni řídicího orgánu/zprostředkujícího subjektu nástroj podařilo rozpracovat a zavést do smysluplné praxe. Na tuto skutečnost má vliv výklad relevantních částí metodických pokynů. Ačkoliv je praxe využití většiny nástrojů do jisté míry problematická, většina analyzovaných nástrojů má vliv na transparentnost v procesech implementace pomoci z ESIF. Minimálně polovina z nástrojů vybraných k evaluaci je respondenty vnímána zejména jako pravidla nebo postupy s primárně jinými cíli než je snižování rizika podvodů a korupce.<sup>1</sup> V následující tabulce je přehledně zobrazeno agregované hodnocení všech nástrojů. Jednotlivé nástroje jsou pak podrobněji hodnoceny v dalších kapitolách této analýzy.

## Legenda

---

### Symbol Význam symbolu

---



Nástroj je obecně vnímán negativně a/nebo není považován za efektivní při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce a/nebo jeho zavedení do praxe je značně problematické.

---



Nástroj je obecně vnímán neutrálně a/nebo jeho efektivita při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce není zřejmá. Zavedení do praxe je částečně problematické.

---



Nástroj je obecně vnímán pozitivně a/nebo je považován za efektivní při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce. Zavedení do praxe se neseťkalo s problémy.

---

---

<sup>1</sup> Více viz Kapitola 4.4 Procesy a způsoby, jakými jsou vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, využívané.



Nástroj	Slovní hodnocení nástroje	Symbol
<b>Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení</b>	Nástroj je vnímán pozitivně všemi cílovými skupinami, a i když se praxe mezi OP značně liší, lze ji ve většině případů považovat za funkční. Hodnocení projektů je velmi náročné na množství kvalitních hodnotitelů, kterých je ve vybraných oblastech nedostatek.	
<b>Institut etických kodexů</b>	Etické kodexy představují především morální apel a závazek. Přestože jejich vliv na předcházení rizikům podvodů je minimální, respondenti tento nástroj považují za důležitý.	
<b>Nastavení kontrolních listů (zejména v oblasti veřejných zakázek)</b>	Nástroj je vnímán pozitivně, v oblasti veřejných zakázek může mít vliv na prevenci podvodného jednání. Jeho implementace ale přináší nadměrnou administrativní zátěž v případě vybraných ŘO.	
<b>(Opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu)</b>	Opravitelnost kritérií není primárně vnímána jako nástroj pro zvyšování transparentnosti, zároveň je považována za nezbytnou z důvodu náročnosti a chybovosti při zpracování žádostí. Pravidla pro opravitelnost se liší, a to často i mezi různými výzvami téhož OP. Jednotný není ani přístup pracovníků jednotlivých ŘO.	
<b>Databáze hodnotitelů (střet zájmů)</b>	Nástroj je považován za transparentní, jeho praktický vliv je však rozporuplný, především v důsledku velmi odlišné praxe mezi ŘO (ale i uvnitř ŘO v různých výzvách). Rating hodnotitelů je formalizován a ve většině případů nenaplnuje svůj smysl.	
<b>Žádost o přezkum</b>	Žadatelé považují nástroj za formální, není pro ně příliš transparentní. V některých výzvách je nástroj nadužíván. Pro ŘO představují přezkumy větší pracnost a více administrativy, přesto jej považují za důležitý opravný prostředek.	
<b>Indikátory podvodu</b>	Nástroj je vnímán zejména ze strany kontrolorů vcelku pozitivně, jeho vliv na zvyšování transparentnosti a zabraňování podvodnému jednání je dle respondentů ovšem minimální.	
<b>Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany příjemce</b>	Postup není jednoznačně definován, většina respondentů jej zaměňuje za podezření na nesrovnalost. Postupy jsou nastavené správně, nepomohou však při dokazování konkrétního podezření.	
<b>Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS</b>	Nástroj je ze strany respondentů z ŘO/ZS hodnocen pozitivně, respondenti z cílové skupiny žadatelů však považují dostupné informace o organizační struktuře a možnostech stížnosti na neetické jednání ze strany ŘO za nedostatečné.	



Nástroj	Slovní hodnocení nástroje	Symbol
<b>Sebehodnocení a analýza rizik ŘO</b>	Nástroj je respondenty vnímán jako duplicitní a na většině řídicích orgánů není využíván. Problematické je i (ne)ověřování vstupních informací.	
<b>Rozkrývání vlastnické struktury</b>	Většina respondentů považuje myšlenku rozkrývání vlastnické struktury za správnou, v praxi však kontrola dostupných informací naráží na mnoho bariér. Z tohoto důvodu se dle respondentů jedná aktuálně o jeden z nejslabších nástrojů v oblasti zvyšování transparentnosti a předcházení podvodnému jednání.	

Na základě této evaluace Dodavatel **nepovažuje za aktuálně nutnou** aktualizaci *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondu v období 2014 – 2020* ani z ní vyplývajícího *Akčního plánu pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondů SSR v období 2014–2020*.

Na úrovni jednotlivých metodických pokynů (*Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020; Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020; Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020*) Dodavatel **doporučuje** další vysvětlování záměru vzniku jednotlivých nástrojů tak, aby bylo cílem ŘO rozpracovat implementaci těchto nástrojů do podoby, která efektivně přispívá ke zvyšování transparentnosti a předcházení podvodnému jednání. Na základě zjištění dobré praxe v průběhu programového období Dodavatel dále doporučuje, aby gestoři relevantních metodických oblastí tyto příklady sdíleli mezi ostatní řídicí orgány a dále tak s orgány spolupracoval na úspěšné implementaci.








## 2 Executive summary

The presented analysis developed by Deloitte Advisory s.r.o. (hereinafter referred to as the "Supplier" or "Deloitte") as part of the project "Evaluation of Perceived Functioning and Effectiveness of Selected Tools in a Single methodological environment in terms of tools increasing Transparency in ESI Funds" contains detailed qualitative information obtained during the execution of the works. The evaluation is one of the evaluations of the *Anti-Fraud and Anti-Corruption Strategy within ESI Funds 2014-2020*. Overall, it can be assessed that the Strategy is set optimally; the tools that are described in it are described in a sufficiently general way. Therefore, the Strategy does not require to be updated based on this evaluation. Similarly, the *Anti-corruption Action Plan for 2017*, which is based on the Strategy, does not require an update.

The results of the analysis of the interviews with respondents show that the majority of them is agreeing upon the very idea of the tools creation. However, the implementation of these tools, which varies within the managing authorities, is particularly problematic. Effective use of individual tools without increasing administrative burdens is greatly influenced by the extent to which the Managing Authority / Intermediate Body has managed to develop and implement it into a meaningful practice. This could also be influenced by the interpretation of the relevant parts of the methodological guidelines.

Although the practice of using most tools is to some extent problematic, most of the tools analyzed have an impact on transparency of the ESIF assistance implementation processes. At least half of the tools selected for evaluation are perceived by respondents, in particular, as rules or procedures with primarily other purposes than the reduction of the risk of fraud and corruption. The following table shows an aggregate evaluation of all tools. The tools are then further evaluated in the next chapters of this analysis.

### Legend

Symbol	Meaning of a symbol
	The tool is generally perceived negatively and / or is not considered effective in increasing transparency or reducing the risk of fraud and corruption and / or its implementation is very problematic.
	The tool is generally perceived neutrally and / or its effectiveness in increasing transparency or reducing the risk of fraud and corruption is not obvious. Its implementation is partly problematic.
	The tool is generally perceived positively and / or is considered effective in increasing transparency or reducing the risk of fraud and corruption. Its implementation has not encountered any problems.



Tool	Verbal evaluation of the tool	Symbol
<b>Publication of criteria and justification of evaluation</b>	The tool is perceived positively by all target groups, and although the practice differs greatly between the OPs, in most cases it can be considered functional. The evaluation of the projects is very demanding in comparison to the number of quality evaluators, which are deficient in selected areas.	
<b>Code of Conduct</b>	Codes of conduct are primarily seen as a moral appeal and a commitment. Although their impact on fraud prevention is minimal, respondents consider them to be important.	
<b>Setting up checklists (especially in the area of public procurement)</b>	The tool is perceived positively. In the area of public procurement it can have an impact on the prevention of a fraudulent behavior. However, its implementation brings an excessive administrative burden for selected MAs.	
<b>Correctability of the criteria (removal of defects or addition of an application for support)</b>	The correctability of the criteria is not primarily perceived as a tool for increasing of transparency, but is also considered necessary due to the complexity and error rate of the processing of applications. The rules for correction vary, often in between the different challenges within the same OP. There is no single approach of the staff of individual MAs.	
<b>Database of evaluators (conflict of interest)</b>	The tool is considered transparent, however its practical effect is contradictory, mainly due to rather divergent practices between the MA (as well a within the MA in different challenges). The evaluation of the evaluators is formalized and in most cases does not fulfill its meaning.	
<b>Request for review</b>	Applicants consider the tool to be formal and rather not transparent for them. In some calls, the tool is overused. For the MA, reviews are more labor intensive and more administration-oriented, but they consider it an important tool.	
<b>Fraud Indicators</b>	In general, the tool is perceived as positive by the target group of inspectors, however its influence on increasing transparency and prevention of fraudulent behavior is perceived to be rather minimal.	
<b>Procedures in case of suspicion of unfair behavior/maladministration by the recipient</b>	The procedure is not clearly defined, most of the respondents confuse it with suspicion of an irregularity. The procedures are set up correctly, however they do not help in proving a particular suspicion.	



Tool	Verbal evaluation of the tool	Symbol
<b>Procedures in case of suspicion of unfair behavior/ maladministration by the MA / IB</b>	The tool is evaluated positively by respondents from the MA / IB, however the respondents from the target group of applicants consider the available information on the organizational structure and possibilities of complaints about unethical behavior by the MA to be inadequate.	
<b>Self-assessment and risk analysis of the MA</b>	The tool is perceived by respondents as duplicate and is not being used by most governing bodies. The (non) verification of input information is also seen to be problematic.	
<b>Uncovering of the ownership structure</b>	Most respondents consider the idea of unraveling the ownership structure to be correct, however in practice the control of available information is hindered by several barriers. For this reason, according to respondents, the tool is seen to be one of the weakest in the area of increasing transparency and prevention of fraudulent behavior.	

On the basis of this evaluation, the Supplier states that **an update** of the *Anti-Fraud and Anti-Corruption Strategy within ESI Funds 2014-2020* and the *Anti-corruption Action Plan for 2017* **is not required**.

At the level of the individual methodological guidelines (*Methodological Guideline for Calls Management, Evaluation and Selection of Operations in programming period 2014-2020; Methodological Guideline on the execution of controls under the responsibility of Managing Authorities during implementation of European Structural and Investment Funds in programming period 2014-2020; Methodological Guideline on financial flows of programs co-financed by European Structural Funds, Cohesion Fund and European Maritime and Fisheries Fund in programming period 2014-2020*) the Supplier **recommends** further explanation of the intent to create individual tools in order for the MA to develop the implementation of these tools in a form that effectively contributes to increasing transparency and preventing fraudulent behavior.

Based on good practice findings over the programming period, the Supplier further recommends that the administrators of the relevant methodological areas share these examples among the other Managing Authorities and further cooperate with the authorities on successful implementation.



## 3 Kontext evaluace

Evaluace vznikla za účelem získání kvalitativní zpětné vazby uživatelů JMP na klíčová metodická opatření (nástroje JMP), jejichž záměrem je přispět k vyšší transparentnosti při čerpání prostředků z ESI fondů. MMR-NOK k hodnocení vybral jedenáct metodických nástrojů, u kterých předpokládá, že jsou v tomto ohledu klíčové, jeví se jako problematické, nebo by v jejich rámci mohlo v budoucnu docházet k nejvíce pochybením.

K vybraným nástrojům *Metodického pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020* patří:

- Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení
- (Opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu)
- Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů.
- Institut etických kodexů, především u hodnotitelů
- Žádost o přezkum

K vybraným nástrojům *Metodického pokynu pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020* patří:

- Indikátory podvodu
- Sebehodnocení a analýza rizik ŘO
- Nastavení kontrolních listů, zejména v oblasti veřejných zakázek<sup>2</sup>

K vybraným nástrojům *Metodického pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020* patří:

- Rozkrývání vlastnické struktury

Součástí evaluace jsou také dva nástroje, které nejsou součástí zmíněných metodických pokynů:

- Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany realizátora projektu (příjemce)
- Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS

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

Výsledky evaluace mají být podkladem pro:

- **aktualizaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020;**
- **aktualizaci Akčního plánu pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání ESI fondů v období 2014–2020.**

---

<sup>2</sup> MP K poskytuje nástroj Kontrolní listy pro kontrolu veřejných zakázek v působnosti zákona č.134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ) a kontrolní listy pro kontrolu zakázek zadávaných dle MP pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014–2020 (MP Zakázky).



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

- **úpravu hodnocených metodických prvků JMP**, které mají za cíl zvýšení transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce v prostředí ESIF;
- **přípravu** programového období 2021+.



# 4 Metodický postup

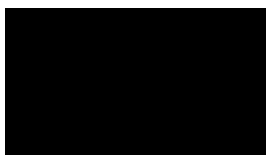
## 4.1 Celková metodologie evaluace

V Úvodní etapě Projektu Dodavatel ve spolupráci se Zadavatelem absolvoval rozhovory s autory Metodických pokynů<sup>3</sup>, které popisují vybrané nástroje. Cílem bylo získat představu o záměru a plánovaném využití jednotlivých nástrojů. Následně Dodavatel absolvoval rozhovory s metodiky a dalšími pracovníky řídicích orgánů<sup>4</sup>, za účelem zjištění vstupních informací o implementaci vybraných nástrojů v rámci příslušných řídicích orgánů / zprostředkujících subjektů. Získané informace sloužily zejména k pochopení kontextu implementace nástrojů v jednotlivých operačních programech. Dodavatel dále pracoval se získanými informacemi v průběhu individuálních rozhovorů se zástupci cílových skupin v Etapě sběru dat. K cílovým skupinám patří projektoví manažeři, interní a externí hodnotitele, kontrolaři a žadatelé/příjemci dotací z ESIF.

**Dodavatel upozorňuje, že citace použité v kartách jednotlivých nástrojů odráží vlastní názory, osobní zkušenosti či vnímání respondentů. Tyto nemusí být vždy v souladu s postupy uvedenými v metodických postupech.**

**Autoři dokumentu:**

- 
- 
- 
- 
- 



## 4.2 Výběr respondentů

Proces výběru účastníků probíhal v první části analytické fáze následujícím způsobem:

- Zadavatel poskytl Dodavateli seznam klíčových respondentů, kteří jsou obeznámeni s vybranými nástroji.
- Dodavatel pozval vybrané respondenty (pro každý OP 2x projektový manažer, 2x hodnotitel, 1x kontrolor, 1x žadatel) na rozhovory telefonicky či formou e-mailu, jehož přílohou byl průvodní dopis MMR, který účastníky žádal o spolupráci při tvorbě evaluace.

Ve druhé části analytické fáze na základě dohody se Zadavatelem došlo ke změně způsobu oslovení a výběru respondentů. Dodavatel oslovil také vlastní kontakty, které se podílejí na implementační struktuře ESI fondů a vyzval řídicí pracovníky jednotlivých operačních programů k nominaci relevantních respondentů.

## 4.3 Průběh explorativních a individuálních rozhovorů

Rozhovory probíhaly následujícím způsobem:

---

<sup>3</sup> Více viz Kapitola 2 Kontext evaluace.

<sup>4</sup> Zde myšleno řídicí orgány OP D, OP PIK, OP PPR, OP R, OP VVV, OP Z, OP ŽP, PRV.



- U explorativních rozhovorů v Úvodní etapě Projektu se počet respondentů v rámci jednotlivých řídicích orgánů lišil v závislosti na velikosti programu. Rozhovory v Etapě sběru dat probíhaly zejména individuálně, v omezené míře také formou diád a triád.
- Ze strany Dodavatele se rozhovorů vždy účastnili minimálně dva zástupci Deloitte.
- Schůzek se typicky neúčastnil zástupce MMR-NOK, s vybranými výjimkami.
- Během každého rozhovoru byli respondenti informováni, že Dodavatel jako výstup z rozhovoru pořizuje zápis, jenž bude v anonymizované podobě poskytnut Zadavateli.
- Struktura zápisů z explorativních rozhovorů je zaznamenána v Příloze č. 1 Vstupní zprávy (Zápisy z realizovaných schůzek Úvodní etapy Projektu).
- Struktura zápisů z individuálních rozhovorů je zaznamenána v Příloze č. 1 Závěrečné zprávy.
- Po dohodě nebyly jednotlivé zápisy schvalovány se Zadavatelem.
- Zápisy zaznamenávají hlavní myšlenky, názory a zjištění ze strany respondentů. Pokud to evaluátor považoval za vhodné, zápisy doplnil o přesné citace vyjádření respondentů.

#### 4.4 Přehled zrealizovaných rozhorů

Počet individuálních rozhovorů	36	Počet rozhovorů realizovaných telefonicky	12
Počet diád	3	Počet rozhovorů realizovaných v sídle respondenta/ů	12
Počet triád	2	Počet rozhovorů realizovaných v sídle Deloitte	17
<b>Počet rozhovorů celkem</b>	<b>41</b>	<b>Počet rozhovorů celkem</b>	<b>41</b>

Detailní seznam rozhovorů a respondentů dle jejich role v dotačním procesu a příslušnosti k ŘO/ZS je **přílohou č. 1** této zprávy.

#### 4.5 Metodologie dotazníkového šetření v zemích V4

Dotazníkové šetření v zemích V4 probíhalo v období leden 2018 - únor 2018 a bylo zasláno zejména na koordinační orgány zemí Visegradské skupiny a posléze také na řídicí orgány tamějších operačních programů. Nejvíce odpovědí poskytlo Polsko (14), následně Slovensko (6) a Maďarsko (1). Dvě odpovědi se nepodařilo z hlediska státní příslušnosti respondenta identifikovat.

# 5 Celková analýza vybraných nástrojů JMP

## 5.1 Úvod

Při celkové analýze se Dodavatel zaměřil na identifikaci průřezových charakteristik společných pro většinu evaluovaných nástrojů. Obecně lze zhodnotit, že většina respondentů vnímá myšlenku zavedení nástrojů jako dobrou a chápe jejich význam v implementační struktuře, a to i u nástrojů, které získaly v semaforu červenou barvu<sup>5</sup>. Přestože však respondenti nástroje využívají v dobré víře, vnímání jejich funkčnosti je značně ovlivněno zvolenou implementací. Tam, kde byly nástroje implementovány volně (bez dostatečného vysvětlení záměru či návodu na využití) jsou využívány odlišně v závislosti na tom, jak jejich účel chápe daný pracovník. Postup tak není na úrovni jednotlivých ŘO/ZS vždy sjednocen. Obecně lze přitom za efektivnější považovat ty nástroje, které jsou využívány v prostředí, kde je jasný záměr i postup pro využití. Vedlejšími problémy, které plnou funkčnost nástrojů často znemožňují, jsou: rigidní nastavení MS 2014+, deklarovaná specifika jednotlivých ŘO nebo nedostatečná vybavenost ŘO pravomocemi. Na základě těchto zjištění nelze jednotlivé nástroje vždy hodnotit jako celek – Dodavatel tedy rozlišuje mezi vnímáním původní myšlenky, vnímáním její implementace a reálného dopadu nástroje.

## 5.2 Vnímání vliv vybraných nástrojů JMP na zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů a korupce v prostředí ESIF

Naprostá většina vybraných nástrojů nebo jejich alternativ (komerční nástroje k rozkrývání vlastnické struktury, vlastní analýza rizik na úrovni ŘO) jsou vnímány jako přínosné pro zvyšování transparentnosti a předcházení podvodnému jednání v dotačním procesu. Mezi nejlepší nástroje z toho hlediska respondenti řadí především zveřejňování kritérií a zdůvodňování hodnocení, opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu) a žádost o přezkum, které nebyly v dřívějším programovém období součástí všech operačních programů a v tomto smyslu tedy významně přispěly k transparentnosti procesu výběru a hodnocení projektových žádostí. Vliv těchto nástrojů na transparentnost a prosazování kultury odmítající podvodné jednání je však omezeno pravomocemi řídicích orgánů / zprostředkujících subjektů (zejména v oblasti výkon kontrol a postupů v případě protiprávního jednání), které nemohou nahradit práci orgánů veřejné moci vybavené příslušnou pravomocí (Policie ČR, ÚOHS, Finanční správa atd.) Minimálně polovina z nástrojů vybraných k evaluaci je respondenty vnímána zejména jako pravidla nebo postupy s primárně jinými cíli než je snižování rizika podvodů a korupce.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Více viz Kapitola 1 Manažerské shrnutí.

<sup>6</sup> Více viz Kapitola 4.4 Procesy a způsoby, jakými jsou vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, využívané.





### 5.3 Míra zavedení vybraných nástrojů JMP do smysluplné praxe

Posouzení nástrojů z hlediska jejich zavedení do smysluplné praxe lze vnímat ve třech rovinách, konkrétně:

- Míra spokojenosti oslovených respondentů s implementací nástroje
- Míra naplnění záměru zavedení jednotlivých nástrojů do praxe vyplývající z příslušných metodických pokynů
- Míra skutečného přispívání nástroje k transparentnosti dotačního procesu a předcházení podvodnému jednání při aktuální podobě implementace

Vnímání míry zavedení jednoho nástroje do smysluplné praxe může být v těchto třech rovinách naprosto odlišné. Jako příklad lze uvést institut etických kodexů, který respondenti považují za důležitý základ kultury odmítající podvody, jeho principy jim však nejsou pravidelně připomínány prostřednictvím školení nebo informačních schůzek jak je stanoveno ve Strategii boje proti podvodům a v důsledku se respondenti shodují, že nástroj jako takový nemá téměř žádný vliv na zvyšování transparentnosti a předcházení podvodnému jednání.

Obecně jsou respondenti s vybranými nástroji JMP spokojeni s výhradami, které se týkají zejména nedostatečně konkrétního nastavení nástroje, jenž dává příležitost jej využívat rozdílným způsobem v závislosti na výkladu a technických nedostatcích systému MS2014+. Až na výjimky je jim zřejmý účel, který je sledován jejich implementací, ne vždy se však nástroje podařilo zavést do praxe, která by nezvyšovala administrativní zátěž zejména pracovníků ŘO/ZS. Dodavatel zde vnímá jako problém nedostatečně konkrétní nastavení vybraných nástrojů. Z absolvovaných rozhovorů vyplývá, že v případě, kdy je implementace nástrojů v metodických pokynech popsána jednodušším způsobem a MMR-NOK od řídicích orgánů očekává její další konkretizaci, by mělo být cílem gestorů relevantních metodických oblastí pomocí konzultací s metodiky jednotlivých operačních programů zpřesňovat záměr jednotlivých nástrojů a propagovat tento záměr v celé implementační struktuře tak, aby nástroje jako přínosné a užitečné vnímaly i jednotlivé skupiny implementační struktury (hodnotitelé, kontrolori atd.)

### 5.4 Procesy a způsoby, jakými jsou vybrané nástroje JMP, které by měly vést ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika podvodů a korupce, využívány

Vybrané nástroje jednotného metodického prostředí lze rozdělit do dvou skupin – nástrojů, které jsou využívány aktivně a nástrojů s podmíněným využitím.



<b>Aktivně využívané nástroje</b>	<b>Nástroje s podmíněným využitím</b>
Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení	Institut etických kodexů <sup>7</sup>
Opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu)	Žádost o přezkum
Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů	Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS
Indikátory podvodu	Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany realizátora projektu (příjemce)
Sebehodnocení a analýza rizik ŘO <sup>8</sup>	
Nastavení kontrolních listů (zejména v oblasti veřejných zakázek)	
Rozkrývání vlastnické struktury <sup>9</sup>	

Aktivně využívané nástroje jsou využívány v časově příslušných procesech ve všech operačních programech, jejich cílem je aktivně přispívat ke zvyšování transparentnosti dotačního procesu a předcházení podvodnému jednání. Mezi tyto nástroje Dodavatel zařadil i Sebehodnocení a analýzu rizik, jejímž účelem je aktivní řízení rizik. Je však nutno dodat, že tento nástroj v implementační struktuře ESI fondů prozatím na základě explorativních rozhovorů s metodiky ŘO prakticky není využíván.

Nástroje s podmíněným využitím slouží zejména jako pravidla či pomyslné mantinely činností spojených s implementací ESI fondů. Jsou využívány primárně jako pojistné (opravné) mechanismy. V této skupině Dodavatel zvláště vyznačil Institut etických kodexů. Tento nástroj je využíván ve všech projektech (zejména hodnotitelé etické kodexy podepisují při uzavření smlouvy), respondenti jej však vnímají jako důležitý zpravidla pouze v případě, že dojde k jeho porušení. V tomto smyslu plní Institut etických kodexů stejnou funkci, jako zbývající nástroje ve skupině.

Z rozřazení nástrojů do těchto skupin lze vyvodit, že mírná většina aktivně využívaných nástrojů je využívána ve fázi výběru a hodnocení projektových žádostí. S těmito nástroji tak přicházejí do styku zejména interní hodnotitelé, externí hodnotitelé, projektoví manažéři a samotní žadatelé. Vzhledem k počtu zapojených cílových skupin je kritické, aby tyto nástroje byly nastavené tak, aby byly využívány smysluplně a účel jejich zapojení byl srozumitelný pro všechny zapojené aktéry. Se zbývajícimi „aktivními“ nástroji, jež jsou využívány ve fázi realizace projektu (indikátory podvodu, nastavení kontrolních listů, rozkrývání vlastnické struktury), pracuje zejména skupina kontrolorů a

<sup>7</sup> Etické kodexy jsou podepisovány téměř všemi zástupci implementační struktury, respondenty je však nástroj vnímán zejména jako mantinel jejich chování. Přestože nástroj lze zařadit do obou kategorií, Dodavatel v důsledku vnímání nástroje respondenty Institut etických kodexů zařadil mezi nástroje s podmíněným využitím.

<sup>8</sup> Záměrem využití Nástroje na sebehodnocení definovaném MP Kontrola je, aby ŘO aktivně předcházely podvodnému jednání. Přestože tedy tento nástroj nyní téměř není využíván, Dodavatel jej do tabulky zařadil společně s analýzou rizik k aktivně využívaným nástrojům.

<sup>9</sup> Záměrem využití Rozkrývání vlastnické struktury je aktivní předcházení podvodnému jednání a střetu zájmů. Přestože v současné podobě je tento nástroj hodnocen jako spíše nefunkční, Dodavatel jej do tabulky zařadil.



projektových manažerů. Z tohoto důvodu by mělo jejich nastavení být co nejvíce přizpůsobené reálné praxi výkonu kontrol.

U nástrojů s podmíněným využitím měla většina respondentů problém vybavit si jednotlivé principy či postupy, zejména z důvodu, že většina oslovených respondentů se přímo s podvodným či nekalým jednáním během své praxe nesetkala. V tomto případě lze na základě uvedených zjištění doporučit zejména větší informování cílových skupin o tom, jak lze jednotlivé nástroje využívat a udržovat tak kulturu odmítající podvodné jednání.

Využití jednotlivých nástrojů je detailněji popsáno v Kartách příslušných nástrojů.

### 5.5 Oblasti/nástroje, které jsou z hlediska snižování rizika podvodů a korupce nejvíce rizikové resp. nejméně funkční

Jako nejméně funkční Dodavatel identifikoval dva nástroje – „Rozkrývání vlastnické struktury“ a „Sebehodnocení a analýzu rizik ŘO“. Rozkrývání vlastnické struktury většina dotázaných chápe a souhlasí s jeho smyslem, po praktické stránce se však nástroj jeví jako zcela nefunkční. S nástrojem pracují všechny ŘO, avšak s rozdílnou důsledností. Některé provádí jen formální kontrolu, některé i kontrolu správnosti údajů v systému ARACHNE nebo jiných rejstřících. Nedostatkem, který dělá tento nástroj nefunkčním, je skutečnost, že ŘO nevědí, jak se získanými informacemi nakládat. Není pro ně jednoznačně dáno, kdy je vlastnická struktura skutečně riziková. A pokud k takovému zjištění dojdou, nevědí jak zohlednit míru rizika, kdy je vlastnická struktura závadná, a jak v takovém případě postupovat. Nutno zmínit, že v tomto směru ŘO není nápomocný ani příslušný metodický pokyn (MP FT), který žadatelům pouze ukládá povinnost svoji strukturu rozkrývat, oznamovat změny a ŘO tyto informace ověřovat.

Druhým, z pohledu respondentů nefunkčním nástrojem, je sebehodnocení a analýza rizika podvodu na úrovni ŘO. Významná část ŘO (7/10) tento nástroj nevyužívá a ani jej nepovažuje za důležitý z hlediska snižování rizika podvodů. Z provedených rozhovorů, zejména s metodiky, v tom ŘO ani nevidí smysl a přínos. Naprostá většina orgánů pracuje s vlastní analýzou rizik na úrovni ŘO/OP, která je prováděná dvakrát ročně, a kterou považuje za dostatečnou a funkční.

### 5.6 Průřezová zjištění

Mezi hlavní principy *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020* patří transparentnost a snižování administrativní zátěže ve smyslu jasných a jednoduchých postupů. Na základě této evaluace lze uvést, že právě tyto principy jsou považovány za nedostatečně dodržované, a to v nastavení téměř všech vybraných nástrojů Jednotného metodického prostředí. Časté změny při nastavování nových nástrojů nebo jejich záměně za nástroje existující v průběhu programového období stejně jako časté úpravy metodik MMR-NOK a MF a na ně navazující úpravy řídicí dokumentace operačních programů (např. Operačních manuálů a Pravidel pro žadatele a příjemce) do jisté míry vytvářejí nepřehledné a administrativně náročné prostředí pro pracovníky ŘO/ZS a jejich spolupracovníky, stejně jako pro samotné žadatele/příjemce.

Jako příklad lze uvést např. nastavení možnosti doplňování žádosti o podporu, které se může lišit v rámci jednoho specifického cíle, v závislosti na konkrétním druhu výzev. Tato situace je nepřehledná mj. i pro interní hodnotitele a může např. vést k povolení oprav nad míru povolenou u konkrétní výzvy, nebo naopak vyřazení projektů, které měly mít možnost další opravy. Jedná se však o chyby z nedbalosti, ne o záměr poškození žadatelů. Tyto časté změny mohou mít za následek mj. i výskyt nesrovnalostí při realizaci, jenž však dle dosavadních zkušeností oslovených kontrolorů nevzniká se záměrem realizace podvodu, ale díky neschopnosti žadatelů/příjemců se v často se měnících podmínkách zorientovat. Jako příklad lze uvést pokyny pro evidenci podpořených osob, které v některých operačních programech pracují v polovině programového období již se sedmou či



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



**MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR**

vyšší verzí. Nastavení a úprava metodik jsou tak jedním z hlavních nástrojů, které sice nebyly do evaluace zapojeny, ale které byly respondenty v oblasti transparentnosti během rozhovorů často zmiňovány jako stěžejní.

Očekávaným průřezovým zjištěním je také výrazná odlišnost praxe vybraných nástrojů, resp. jejich částí, mezi jednotlivými řídicími orgány. Odlišnosti nelze označit za „nežádoucí“, ale naopak je lze považovat za přizpůsobení metodických postupů specifickým požadavkům OP. Z rozhovorů tak vyplynulo, že jiným způsobem se aplikují postupy u velkých projektů (zpravidla „ve veřejném zájmu“) a u projektů „soutěžních“, kde je velký převis žádostí nad alokací (např. v oblasti podpory podnikání). Tyto rozdíly v praxi vycházejí především z potřebné administrativní kapacity ŘO, kdy nároky na ní jsou přímo úměrné počtu projektů. Zatímco v rámci výzvy na první typ projektů se může jednat o jednotky, max. pár desítek projektů, a pracovní ŘO jim mohou věnovat větší pozornost, v druhém případě to v rámci jedné výzvy může být i několik stovek projektů a procesy musejí být více automatizované (často vnímané jako formalizované). Tyto rozdíly nejsou jen mezi jednotlivými OP, ale mohou být i v rámci jednoho OP mezi prioritními osami či specifickými cíli.



## 6 Karty nástrojů

Následující kapitola podrobně popisuje vnímání jednotlivých nástrojů JMP. Popis stupnice hodnocení celkového vnímání nástroje ze strany dotazovaných respondentů je uveden v následující tabulce. V rámci jednotlivých karet jsou citovány i výroky respondentů vhodně reprezentující jejich hodnocení. Ty jsou vždy označeny závorkou a pozicí respondenta, Externí hodnotitel (EH), Žadatel (Ž), Interní hodnotitel (IH), Projektový manažer (PM), Metodik (M), Kontrolor (K).

---

### Symbol Význam symbolu

---



Nástroj je obecně vnímán negativně a/nebo není považován za efektivní při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce a/nebo jeho zavedení do praxe je značně problematické.



Nástroj je obecně vnímán neutrálně a/nebo jeho efektivita při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce není zřejmá. Zavedení do praxe je částečně problematické.



Nástroj je obecně vnímán pozitivně a/nebo je považován za efektivní při zvyšování transparentnosti či snižování rizika podvodů a korupce. Zavedení do praxe se nesesetkalo s problémy.

---



## 6.1 Karta nástroje: Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Záměrem tohoto nástroje je, aby žadatel věděl, na základě čeho, jak a proč bude jeho projekt hodnocen.

**Nástroj je většinou vnímán jako pozitivní a funkční.** Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení oceňují všechny cílové skupiny, **kritéria představují převážně objektivizovaný nástroj hodnocení, čímž přispívají k transparentnosti hodnocení a výběru projektů.**

Celkově **pozitivně je vnímáno i zavedení do praxe.** Pro žadatele i hodnotitele jsou kritéria často považována za dobrou „kuchařku“ pro přípravu, resp. hodnocení projektových žádostí. Vzhledem k tomu, že s hodnotícími kritérii pracují všechny ŘO dlouhodobě, nebylo zavedení opatření metodického pokynu (MP ŘVHP) problematické. Na druhé straně pracovníci ŘO (zejm. metodici a PM) považují práci na hodnotících indikátorech za dlouhodobý proces a většinou se snaží hodnotící kritéria na základě zkušeností z předcházejících výzev vylepšovat.

- „Ale pořád tam jsou široké a nesrozumitelné pojmy a pořád nad tím koumáme, jak to vylepšit, ale není to tak jednoduché.“ (EH, Ž)

V rámci jednoho OP se mnohdy práce s kritérii liší v jednotlivých prioritních osách / specifických cílech (někdy i výzev) – v některých je cíleně preferován větší prostor pro subjektivní hodnocení ze strany hodnotitelů, v jiných jsou kritéria de facto „automatizována“ a je poměrně jasno dáno, za co a kolik bodů může hodnotitel přidělit. To však není považováno za problém žádnou z cílových skupin – vnímají a chápou, že typologie projektů je různá a tomu je potřeba přizpůsobit nastavení hodnotících kritérií.

Praxe ve zveřejňování hodnocení je naopak u ŘO velmi podobná. Všechny ŘO zveřejňují výsledky hodnocení. Hodnocení jsou zveřejňována až na výjimky anonymizovaně, ŘO navíc zveřejňují zápisy z jejich jednání i na webových stránkách ŘO. Žadatelé tento nástroj oceňují zejména v případě, že jejich projekt není vybrán k financování, zprávy hodnotitelů slouží jako podklad pro rozhodování a formulaci případných žádostí o přezkum. Hodnotitelé (až na výjimky) se zveřejňováním hodnocení nemají problém, všichni chápou smysl a význam tohoto opatření.

Největší shoda mezi všemi cílovými skupinami na nedostatcích nástroje je zejména v nastavení hodnotících kritérií a tom, jak s nimi hodnotitelé pracují, což zpravidla není otázka nastavení metodického pokynu, ale konkrétní aplikace ze strany ŘO. Nejvíce na nedostatky poukazovali žadatelé, ale velmi často si jich jsou vědomi i projektoví manažeři a hodnotitelé. Poměrně často všichni tito **respondenti označili jako problematické nastavení subjektivních kritérií**, zpravidla v oblasti kvality, ekonomické efektivity, přínosu a dalších – tedy v kritériích, která respondenti sami označovali jako „měkká“. Problém popisovali především ve třech oblastech:

- 1) Bodové hodnocení do značné míry odráží znalost, zkušenosti a celkový přehled hodnotitele. **Rozdílná úroveň kvality hodnotitelů** se může projevit větším rozptylem bodového hodnocení žádosti. I když ŘO zpravidla v takovýchto situacích využívají arbitra, jedná se spíše o řešení důsledku než příčiny. Rozdílnou kvalitu hodnotitelů nevnímají jen žadatelé ale i samotní hodnotitelé a pracovníci ŘO.



- „Nenazvala bych to plně subjektivní kritérii, ale je strašně důležité, jestli se hodnotitel pohybuje v praxi, nebo je to jen akademické.“ (PM)
- 2) Vedle možného rozdílného přístupu hodnotitelů je někdy nedostatečně vnímáno i **samotné nastavení hodnotících kritérií**. Zejména v tom smyslu, že **jsou nedostatečně či nejednoznačně popsána**, což právě může vést k různému pohledu ze strany hodnotitelů a nejednotného přístupu.
- „Není ale seřazena optika, jakým způsobem se na ty jednotlivé výzvy dívat z hlediska hodnocení.“ (EH)
- 3) Navíc v oblasti „měkkých kritérií“ někteří spatřují i prostor pro (teoreticky) **možné účelové hodnocení ze strany hodnotitelů**, ať již v pozitivním tak i negativním smyslu – to znamená, že hodnotitelé mohou účelově projekt podhodnocovat či naopak nadhodnocovat.

Praktickým důsledkem výše uvedených nedostatků je mimo jiné to, že v rámci jedné výzvy nejsou projekty hodnoceny stejně, tzn. velký vliv na výsledné hodnocení má kvalita hodnotitele a jeho subjektivní vnímání (relevantních) hodnotících kritérií. V tomto směru je velmi důležitým doporučením dlouhodobá a průběžná „kultivace“ kritérií i hodnotitelů (vyhodnocování, zpětná vazba, vzdělávání atd.). Viz také nástroj Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů.

Z rozhovorů je také patrné, že objektivita kritérií je o něco lépe vnímána u investičních projektů, pro jejichž hodnocení lze nastavit více technická, a tudíž jednoznačná, kritéria. Zároveň většina respondentů, kteří označili za problém nastavení „měkkých kritérií“, připouští, že jistá míra subjektivity hodnocení je potřeba, aby bylo možné odlišit kvalitní a inovativní projekty.

Druhou výraznější oblastí, ke které se respondenti vyjadřovali, byly varianty zapojení subjektů do hodnocení a výběru projektů. **Jako kladně vnímané byly ve více případech hodnotící komise**. A to zejména z těch důvodů, že komise je vícečlenná a zpravidla složená renomovanými odborníky, přičemž obojí snižuje možnost účelového a netransparentního hodnocení projektů. Oproti tomu, zaznamenali jsme názor několika respondentů na **možné netransparentní rozhodování výběrových komisí**. Zatímco hodnotící komise se musí držet hodnotících kritérií, u výběrových komisí je prostor pro výrazně subjektivnější zdůvodnění. Což mimo jiné v očích těchto respondentů vytváří prostor pro možné ovlivňování výběru projektů.

- „Další, kdo má důležitý hlas, je (anonymizováno, pozn. Evaluátora)..., kteří když si dupnou, tak je to podle nich. My jako hodnotící komise dáváme doporučení.“ (H)

Obecným doporučením pro zlepšení funkčnosti tohoto nástroje je především **vyhodnocovat efektivitu hodnotících kritérií** ze strany ŘO (kritéria s největším rozptylem, kritéria s nejmenším rozptylem, formalistická kritéria atd.) a optimalizovat nastavení kritérií pro budoucí výzvy s cílem eliminovat neosvědčená kritéria (formalistická, nevypovídající, zcela nefunkční apod.) a zavést kritéria více přínosná.

Z pozice JMP, resp. MMR-NOK by bylo vhodné zejména prostřednictvím srovnávací evaluační studie **porovnat kritéria pro výzvy stejných tematických cílů napříč všemi OP** s cílem identifikovat dobrou praxi a tu následně sdílet se všemi ŘO.



---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Příklady dobré praxe lze identifikovat na úrovni vybraných specifických cílů, resp. výzev, avšak to bylo mimo rozsah této evaluace

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

---

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+.
-





## 6.2 Karta nástroje: Opravitelnost kritérií (odstranění vad nebo doplnění žádosti o podporu)



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

ŘO má podle metodického pokynu (MP ŘVHP) povinnost u všech hodnotících kritérií uvést, zda se jedná o kritéria nenapravitelná či napravitelná. Za předpokladu, že žadatel splní všechna nenapravitelná kritéria, musí mu být v případě nedostatku jednoho či více napravitelných kritérií umožněno alespoň jedno doplnění žádosti o podporu.

Možnost doplnění žádosti o podporu je chápána jako obecně přínosný nástroj. Všechny dotázané cílové skupiny potvrzují, že příprava projektu je velmi náročná a zřídka je žádost předložena v bezvadné podobě. **Z hlediska zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů je však vliv nástroje vnímán jako minimální.** Většina respondentů považuje nástroj za transparentní, zejm. tím, že je předem dáno, co a kolikrát je možné opravit.

- „Jinak ty projekty jsou tak složité, že to málokdo dá na první dobrou. Je to tak náročné, že si nevíšimnete anebo mezitím změní ty vzory (smích).“ (Ž)
- „Myslím, že to nepřispívá prostředí korupce, všichni mají možnost opravit. Je to dobrý nástroj.“ (IH)

**Zavedení do praxe se napříč všemi OP liší, zejména v počtu možných oprav.** Ten velmi často souvisí s množstvím projektů ve výzvě. Časté jsou dvě možnosti oprav, ale např. u velkých (nesoutěžních) infrastrukturních projektů v podstatě počet oprav není omezen (cílem je připravit kvalitní projekt, a nikoliv jej vyřadit). Vzhledem k tomu, že se využití tohoto nástroje dynamicky vyvíjelo jak na straně ŘO tak úpravami v MP ŘVHP, využití opravitelnosti kritérií se liší i v různých výzvách jednotlivých OP. **Přestože nástroj pro pracovníky ŘO/ZS představuje zvýšenou administrativní zátěž, přispívá k odstranění velké části administrativních či formálních nedostatků, kvůli kterým by projekty jinak musely být vyřazeny.**

- „Myslím, že je to určitě zátěž, ale zase zachránilo to opravdu hodně projektů.“ (PM)
- „Myšlenka je dobrá, ale praxe u nás na ŘO není domyšlená.“ (IH)

Nedostatky tohoto nástroje spočívají především v **odlišném přístupu projektových manažerů či interních hodnotitelů v rámci jednotlivých výzev.** Tyto cílové skupiny i žadatelé uvádějí, že povolení opravy kritérií podléhá subjektivnímu přístupu PM nebo IH. Jeden žadatel dokonce uvedl, že v této části vnímá největší prostor pro možnou korupci.

- „Máme zavedeno, že projektoví manažeři to posuzují podle sebe. Teď ti žadatelé mají pokaždé jiného projektového manažera a pak to tak také vypadá.“ (PM)
- „Podával jsem dva podobné projekty, jeden to celé vzal, druhý po mně chtěl, ať to čtyřikrát opravím. Je vidět, že v tom nejsou jednotní.“ (Ž)

V některých případech respondenti (PM a Ž) poukázali na **problematické nastavení opravitelnosti kritérií přijatelnosti.** Zejména v případech, kdy přijatelnost souvisí s oblastmi, které mohou měnit i věcnou část projektu – typicky např. veřejná podpora. Metodický pokyn (MP ŘVHP) rozlišuje 4 hodnoty vylučovacích kritérií přijatelnosti: splněno / nesplněno / nehodnoceno / nerelevantní. **Jako problematický se v některých případech ukazuje právě stav „nehodnoceno“** v případech, kdy je pro hodnocení kritéria nutné vyžádat doplnění informace od



žadatele. Pro tento případ není jednoznačně nastavená hranice toho, co je doplnění informace bez vlivu na původně podanou žádost a kdy doplněná informace může změnit více či méně podstatu projektu.

- „*To hodnotím jednoznačně negativně, je strašně těžké určit, co je to kritérium, které by se mělo opravovat.*“ (IH)

U tohoto nástroje respondenti ve většině případů nenavrhovali žádná zlepšení směrem ke zvýšení transparentnosti a předcházení rizikům podvodů. Připomínky a doporučení se týkaly spíše technického provedení v MS2014+, a to zejména ve dvou oblastech. Někteří PM a IH uvedli, že IS MS2014+ neposkytuje informace o tom, které změny žadatel v rámci oprav či doplnění provedl. Tento nedostatek pro ně následně představuje zvýšenou administrativní zátěž. Např. ho řeší print screeny původních obrazovek nebo čestným prohlášením žadatele, že provedl jen změny, ke kterým byl vyzván. (Pozn.: Dodavatel nemůže posoudit, zda se jedná o uživatelskou neznalost nebo nedostatek systému.) Druhým doporučením, které by mohlo vést ke snížení počtu oprav, jsou úpravy MS2014+ tak, aby systém prováděl křížové kontroly u opakovaně zadávaných dat, nebo ještě lépe, aby se podařilo eliminovat zadávání duplicitních údajů v žádosti (např. data v harmonogramu, finanční parametry apod.).

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Otevírání pouze relevantních obrazovek v MS2014+ pro žadatele tak, aby nebylo možné doplňovat celou projektovou žádost nad rámec toho, k čemu byl žadatel vyzván.

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti tohoto nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

---

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+.
-



### 6.3 Karta nástroje: Databáze hodnotitelů, hodnocení střetu zájmů



#### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Smyslem tohoto nástroje je sjednotit základní procesy při práci s hodnotiteli – zejména jejich výběr, organizaci a průběh hodnocení. Významnou součástí nástroje je i zajistit kvalitní hodnotitelské posudky a kultivovat hodnotitelské prostředí prostřednictvím hodnocení (ratingu) hodnotitelů.

Posouzení vnímání vlivu tohoto nástroje na zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů není úplně jednoznačné. A to zejména s ohledem na to, že každý z ŘO měl již tuto problematiku v minulosti nějak řešenou. Většina dotázaných vnímá sjednocení jako krok dobrým směrem a ve srovnání s excelovskými tabulkami jej určitě považují **za transparentnější**.

**Praxe se značně liší.** V souladu s metodickým pokynem (MP ŘVHP) jsou využívány 4 varianty organizace hodnocení a výběru projektů. ŘO využívají převážně jednu variantu (např. OPR, OPŽP, OPPIK, IROP – interní hodnotitel, OPVVV, OPPPR – externí hodnotitel, OPD – hodnotící komise apod.), s tím že pro specifické prioritní osy či výzvy volí jinou organizaci (zpravidla komise). **Z hlediska výběru hodnotitelů jsou losem přidělování především externí hodnotitelé.** Hodnotitelé interní a členové komisí jsou vybíráni „ručně“. Poměr mezi losováním a ručním přiřazením nelze stanovit. Automatický výběr hodnotitelů (losování) je po stránce funkčnosti hodnocen spíše negativně.

- „Nefunguje to, je to krok k horšímu – losování je velmi náročné, ale to kvůli nefunkčnosti systému MS2014+.“ (M)
- „Taková bolístka je, že ten algoritmus nezohledňuje, kolik projektů u sebe mají hodnotitelé již k hodnocení. To ten proces dost ztěžuje.“ (PM)

Oblast hodnotitelů je považována za jednu z nejproblematictějších, nikoliv však z pohledu transparentnosti a snižování rizika podvodů. Důvodem je velmi častý **nedostatek kvalitních hodnotitelů** a jejich rozdílný přístup k hodnocení (viz nástroj Zveřejňování kritérií a zdůvodnění hodnocení). **Nedostatek hodnotitelů mimo jiné vede k tomu, že se k hodnocení využívají i hodnotitelé s nižším ratingem, které by za normálních okolností ŘO neoslovil.**

**Rating hodnotitelů se v praxi většiny ŘO ukazuje jako nefunkční** a to hned z několika důvodů. ŘO většinou nemají jednotný postup pro provádění ratingu a některé **ŘO si ani nejsou jisté, kdy a jakým způsobem, resp. co, má být ratingem hodnoceno.** Pro některé ŘO je nejednoznačné, kdy má být hodnotitel projektovým manažerem ohodnocen. ŘO neví, jestli by hodnocení mělo proběhnout hned po odevzdání hodnocení, případné arbitráži, nebo až po uplynutí lhůty na podání žádosti o přezkum, resp. až po ukončení případného přezkumu. To vede k tomu, že **rating je formalistický** a nemá příliš vypovídající hodnotu.

- „Problémem je, že rating je nastavený vůči jednotlivým projektům a nezohledňuje odbornost – někdo může mít dobrý rating, ale jeho hodnocení končí na arbitrážích.“ (M)
- „My máme rating, protože ho tam musíme mít. Ale v principu nám to k ničemu není. Je to pro nás formalita.“ (PM)

Někteří projektoví manažeři uvedli, že v praxi ani nemají či neznají způsob, jak přidělit nízkou známku za nekvalitní hodnocení, protože hodnocení vracejí hodnotiteli k přepracování, dokud



není výsledek uspokojivý. V jiném případě si „nechtějí komplikovat život“, protože komunikace s negativně ohodnoceným hodnotitelem je pro ně nepřijemná.

- „Je to pseudo rating, ve skutečnosti se v metodickém smyslu něco, co nějak nechápu – ta známka, která se dává- není hodnocení toho hodnotitele, ale hodnocení toho hodnocení. Takže já, kdy že mu to sedm krát vrátím, tak by měl potom dostat třeba 4 (5 je nejlepší). Dobře tak možná je to fajn, ale to hodnocení těch hodnotitelů tam zcela chybí. (...) Já nemůžu schválit hodnocení, kdy mu dám špatnou známku, takže na tom všichni dlabem a dáváme jen 4 nebo 5ky.“ (PM)
- „Ale jak někoho ohodnotíte špatně, tak jsou naštvaní, ozvou se, proč jim ty známky dáváme, pro nás je to trochu nepřijemné, ne vždy se jim dá přesně vysvětlit, proč je hodnotíme špatně.“ (PM)

V praxi **rating hodnotitelů v podstatě není využíván k jejich „aktivnímu“ vyřazení z databáze.** ŘO zpravidla nekvalitním hodnotitelům neprodouží smlouvu.

- „Rating se sice dělal, ale znovu jsme oslovovali i ty, které byli hodnoceni špatně.“ (PM)
- „Když se v lednu obnovují dohody o prodloužení spolupráce, řeší se to.“ (PM)

**Hlavním nástrojem pro předcházení střetu zájmů je především čestné prohlášení,** které musí hodnotitel potvrdit před přijetím žádosti k hodnocení. Některé ŘO využívají i ARACHNE, ale potýkají se s nedostatkem informací v tomto systému.

**Největším rizikem** tohoto nástroje z hlediska transparentnosti a předcházení podvodům jsou většinou vnímání samotní hodnotitelé ve smyslu možného **selhání lidského faktoru.** Nejedná se tak o chybné nastavení nástroje. **Riziko je ze strany respondentů vnímáno především v teoretické rovině,** nikdo z dotázaných se neseťkal s podvodným jednáním hodnotitelů.

Praxe v hodnocení případného střetu zájmu hodnotitelů je spíše formální, pokud dochází k odmítnutí hodnocení, je to zpravidla z vlastní iniciativy hodnotitele, který sám nahlásí střet zájmů. V některých výzvách je hodnocení střetu zájmu problematické, zejména u výzev, kde hodnotitelé provádějí hodnocení většího počtu projektů. V těchto výzvách je posouzení střetu zájmu formalizováno jak na straně hodnotitele, protože hodnocení v systému MS2014+ přebírají hromadným přijetím, tak na straně ŘO, pro který není možné provádět kontrolu střetu zájmu z kapacitních důvodů. Naopak některé ŘO u výzev s malým počtem projektů provádějí kontrolu střetu zájmu prostřednictvím nástroje ARACHNE. A v některých případech se osvědčují i zkušenosti pracovníků (PM) ŘO, kteří hodnotitele znají osobně. Přestože jsou postupy ŘO odlišné, jsou vnímány jako dostatečné.

- „Myslím, že jakmile do toho vstoupí lidský faktor, tak v tom prostor k manipulaci je, ten hodnotitel by teoreticky mohl kontaktovat žadatele, ale není to z naší strany prokazatelné.“ (PM)
- „My pak ještě ty hodnotitele kontrolujeme v ARACHNE, ale tam se nám nikdy nestalo, že bychom někoho objevili. Ta práce s tím není jednoduchá, to by člověk musel hledat v těch pavoucích. Myslím, že samozřejmě se podvádět dá, my se podíváme do ARACHNE, ale nepoznáme, jestli třeba s tím žadatelem nebyl o den dříve na pivu. Každopádně ty snahy jsou dostačující.“ (IH)

S ohledem na výše uvedený převažující formalistický přístup k ratingu hodnotitelů se jako důležité jeví doporučení soustředit se na to, zda ŘO jednoznačně vymezuje škálu hodnocení a



pravidla pro přidělování bodů. Jako příklad dobré praxe lze uvést OP P-PR, který má vypracovaný postup pro provádění ratingu.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Návod na provádění ratingu hodnotitelů (OP P-PR)
- Náhodné ověřování doložených životopisů v obchodních rejstřících či komerčních nástrojích na rozkrývání vlastnické struktury

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro další období 2021+.
-



## 6.4 Karta nástroje: Institut etických kodexů, především u hodnotitelů



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Záměrem nástroje Etických kodexů je prosazování etické kultury odmítající podvodné jednání.

Nástroj etických kodexů je všemi cílovými skupinami vnímán především jako **morální apel**. Nepovažují jej za „silný“ nástroj, který by efektivně odhaloval či postihoval nekalé jednání. Přesto se většina dotázaných shodla, že nástroj je nezastupitelný a je dobře, že je součástí JMP.

Etické kodexy mají pro své zaměstnance zavedeny všechny ŘO, některé mají samostatný kodex pro pracovníky implementační struktury, jiné využívají společný kodex pro všechny. Stejně tak všechny ŘO využívají etický kodex pro hodnotitele.

- „Myšlenka dobrá, použití horší. Je to na lidech, etický kodex podepíše všichni, je otázka, jak se tím potom řídí.“ (PM)
- „Něco jsem asi podepisoval při nástupu do zaměstnání. Já to vnímám jako takovou věc, která je někde v pozadí. Na jednu stranu je hrozně důležitá, na druhou no nevím.“ (PM, IH, K)

Zavedení nástroje do praxe odpovídá jeho vnímání. Po administrativní a organizační stránce je funkčnost nástroje bezproblémová, zároveň však **nelze ověřit, zda se hodnotitel či pracovník ŘO kodexem řídí či nikoliv**. V každém případě metodici i projektoví manažeři považují podepsaný etický kodex jako „důkaz“, který má ŘO k dispozici pro případ, že by se podařilo prokázat jeho porušení. Přestože většina respondentů považuje podpis etického kodexu za formalitu (někteří se přiznali, že jej ani nečetli či si nevybavují, kdy ho podepsali), vnímají ho jako morální závazek.

- „Etický kodex je něco formálního, co podepíšou na začátku, ale potom si myslím, že to zapomenou. Jak etický kodex, tak čestné prohlášení o nepodjatosti. Tam výrazný rozdíl není.“ (PM)
- „(Vybavujete si ho?) Úplně ne. (smích)“ (IH)

**Při posuzování závažnosti etického kodexu a čestného prohlášení o nepodjatosti nepřevládá ani jeden z nástrojů.** Respondenti je zpravidla vnímají obdobně. Výhodou čestného prohlášení je, že jej hodnotitelé podepisují před každým hodnocením, tudíž by ho měli mít více na paměti. Na druhou stranu, podpis čestného prohlášení je zcela formální – nikdo z hodnotitelů ho opětovně nečte a prohlášení jen mechanicky „zaklikne“ v MS2014+.

Stejně jako u nástroje Databáze hodnotitelů je hlavním rizikem etických kodexů lidský faktor – **selhání jednotlivce** (a to úmyslné i neúmyslné).

- „Může se i stát, že hodnotitel zároveň píše žádosti a poté hodnotí. Když jsme na to přišli, stornovali jsme všechny posudky, které hodnotitel hodnotil.“ (PM)
- „Podle mě slušný člověk etický kodex podepíše, ale něco by stejně ani bez toho neudělal. Neslušný člověk to podepíše a stejně udělá.“ (IH)



V souladu se Strategií pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR pro období 2014-2020 by měla (zejména u pracovníků implementačních struktur) častěji probíhat propagace a osvěta k zajištění aktivní znalosti etických kodexů.

Za dobrou praxi lze určitě označit **aktivní práci s etickým kodexem v průběhu školení hodnotitelů**, kdy řídicí pracovníci vysvětlují podstatu etického kodexu a poukazují na jeho praktický vliv při hodnocení projektů.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Práce s etickým kodexem při školení hodnotitelů

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

---

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+.
-



## 6.5 Karta nástroje: Žádost o přezkum



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Žádost o přezkum je nástrojem, který má žadateli poskytnout opravný prostředek v případě, kdy žadatel není spokojen s průběhem, resp. výsledkem procesu schvalování projektů. Jedná se o specifický kontrolní mechanismus v rámci JMP a nejedná se tedy o přezkumné řízení podle správního řádu.

Vnímání smyslu tohoto nástroje je ze strany všech cílových skupin převážně pozitivní, primárně však jako opravného prostředku v procesu schvalování projektu, nikoliv z pohledu zvyšování transparentnosti a snižování rizika podvodů. **Za transparentní je považováno to, že je tento nástroj známý předem** a přístupný všem žadatelům. Naopak sami žadatelé ale nedokáží posoudit, zda je nástroj prospěšný, většina z nich ho vnímá **jako formální a neočekávají, že by mohl něco změnit.**

- „Vnímám to jako **VELMI důležitý nástroj**. V poslední době máme velmi hodně žádostí, já zasedám v přezkumné komisi a někdy vidím, že hodnotitel opravdu něco ohodnotil špatně.“ (PM)
- „Vidím to jako tu možnost, ale nevidím v tom smysl. Všichni už ví, že se s tím nic nezmění.“ (Ž)

Žádost o přezkum mají zavedenou všechny OP. Celková praxe je ambivalentní, na jedné straně je nástroj považován za důležitý, ale je velmi **často „nadužíván“ ze strany žadatelů**, kteří žádost o přezkum berou jako poslední záchranný bod. V důsledku se tak zvyšuje administrativa pro pracovníky ŘO.

- „Každý, kdo není aspoň trochu spokojený, tak si může zažádat o přezkum.“ (PM)

Pracovníci implementační struktury a hodnotitelé se shodují, že z praktického hlediska jsou žádosti o přezkum důležité, protože skutečně taková podání mohou být shledána jako důvodná. V praxi ale převažují podání nedůvodná, protože žadatelé tento institut využívají jako „poslední možnost“. Jak uvedl jeden z projektových manažerů, „jsou to slohová cvičení o pravdě a nespravedlivosti“.

Žadatelé praxi tohoto nástroje vnímají převážně skepticky. Lze předpokládat, že důvodem je skutečnost, že většina žádostí je shledána jako nedůvodná. Zároveň je ale zřejmé, že **ne všichni žadatelé chápou podstatu přezkumu**. Velmi často se snaží zpochybnit odbornost hodnotitelů, opětovně popisují a vysvětlují obsah projektu apod., místo, aby uváděli konkrétní pochybní hodnotitele v konkrétních hodnotících kritériích.

Z hlediska transparentnosti je PM a hodnotiteli považováno za správné, že přezkum řeší odlišná skupina lidí, než která prováděla hodnocení. Tato skutečnost však velmi často není známa žadatelům. Potenciálním rizikem tohoto nástroje je vlastní činnost přezkumné komise. Ta se může velmi lišit.

- „Řeší to právníci, ale jde o to, že pokud já jako projektový manažer řeknu selsky, proč jsem ho (žadatele) zamítnul, právník v tom hledá něco jiného. A pak když se žadatel ohrazuje nějakou litaní, právník mu to raději schválí. To nedává smysl.“ (IH)





- „Já si myslím, že to spíše přínosné není. Ta hodnotící komise se těmi projekty zabývá velmi dlouho, studuje to do hloubky. Nakonec to tam jeden nastuduje a ostatní mu to odsouhlasí, takže to moc nedává smysl.“ (IH)
- „Myslím, že je to nefunkční, když nám pochybil hodnotitel, řekli nám třeba, že nám přidají těch deset bodů, ale také řekli, že už jsou peníze rozdaný, takže stejně se k nim nedostaneme.“ (Ž)<sup>10</sup>

Problematické taky může být podávání žádostí o přezkum pro žadatele, který má v daném OP více žádostí. **Žadatelé se obávají, že případná žádost o přezkum**, tj. zpochybnění procesu hodnocení, za který je zodpovědný ŘO, **by mohla zhoršit vzájemné vztahy s dopadem na další připravované či realizované projekty v tom samém OP.**

- „Tohle jsme využili mnohokrát, průřezově ale většinou neodpoví. Ochota přiznat, že ten proces neproběhl dobře a chybu nějak napravit je limitně blížící se nule. A ještě podprahově nám říkají, že tam máme čtyři další projekty, takže si máme dát pozor.“ (Ž)

Nástroj Žádosti o přezkum lze považovat jako myšlenkově správný, hlavním doporučením pro jeho další rozvoj je **zlepšit komunikační procesy** spojené s tímto nástrojem, zejména pak s cílem zlepšit informovanost všech cílových skupin (nejen žadatelů) a zároveň zvýšit jeho transparentnost.

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Nebyla identifikována.

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+.

<sup>10</sup> Popisovaná situace odráží pochybení konkrétního projektového manažera, jenž nepostupoval v souladu s MPRV. ŘO musí mít dle metodického pokynu nastaven a na monitorovacím výboru schválen takový model hodnocení, aby výše popsaná situace nenastala (např. formou rezervní alokace v dané výzvě apod.)



## 6.6 Karta nástroje: Indikátory podvodu



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Tento nástroj by měl dle MF sloužit spíše k zamýšlení nad možnými ukazateli vedoucími k identifikaci podvodu během kontrol, nejedná se o kontrolní list. Otázky byly původně převzaty z doporučení Evropské komise. MF předpokládá využití indikátorů podvodu v analýze rizik na úrovni projektů a v kontrolních listech pro jednotlivé typy kontrol v rámci projektového cyklu.

Kontroloři se shodují v názoru, že **vliv indikátorů** na snižování rizika podvodů **je spíše minimální**. Nástroj je vnímán jako doplnění stávající praxe odhalování podvodů, která spočívá především ve znalostech a zkušenostech kontrolorů. Jako odůvodnění kontroloři zmiňují především vynalézavost podvodníků, kteří jsou vždy o krok napřed před stávajícími indikátory. Průběžné doplňování indikátorů by dle jejich názoru jen dále zvyšovalo administrativní zátěž, není proto optimálním řešením.

- „Často narazím na podvod jinou cestou (smích) (...) Tato práce je hodně zajímavá, detektivní, spíš hledáme z různých dokumentů, někdy i z osobních znalostí anebo z fotek například z Facebooku (smích).“ (K)

**Zavedení nástroje ARACHNE do praxe je** ze strany metodiků i kontrolorů **vnímáno negativně**. Část ŘO pro indikaci možných podvodů používá jiné nástroje, jako např. obchodní rejstříky či komerční nástroj typu CRIBIS. Respondenti se shodují ve vnímání ARACHNE jako gesta pro Evropskou komisi.

- „U ARACHNE je problém v tom, jaká tam jsou vstupní data – hledáte lidi např. podle data narození – to často chybí a tím pádem nejde např. hodnotitele často najít.“ (M)
- „(...) dělali jsme si komparaci toho, co lze nalézt v obchodním rejstříku a v ARACHNE. ARACHNE není lepší, rejstřík má více informací, je proto lepší.“ (M)

**Ve skupině projektových manažerů je zavedení indikátorů jako součásti kontrolních listů vnímáno pozitivněji**. Velmi však závisí na dvou faktorech: zaprvé, zda byly indikátory uzpůsobeny jednotlivým kontrolním listům či zda byly přejaty plošně. Pokud jsou nastaveny správně, je jejich využívání považováno za spíše bezproblémové. V tomto ohledu se praxe ŘO velmi liší, některé orgány přejaly indikátory jen minimalisticky, jiné v plné míře a do všech kontrolních listů. Z tohoto důvodu se i administrativní zátěž spojená s indikátory napříč odbory kontrol liší. Druhým faktorem, jenž ovlivňuje vnímání zavedení nástroje do praxe je, zda jej využívá zkušený kontrolor nebo začátečník.

- „Každý pracovník, který vykonává kontrolu, je vyškolen k tomu, aby mohl ty kontroly provádět. Pro absolutního laika je to dobré. (...) Vycházíme z indikátorů, ale je to vlastně shrnutí příruček, které už jsou.“ (K)

Indikátory jsou součástí kontrolních listů, které jsou využívány při kontrole při podání žádosti o podporu, při vydání právního aktu, při podání žádosti o platbu a dále v průběhu realizace (u kontrol od stolu i kontrol na místě). Žádný z řídicích orgánů nemá přesně určeno, kolik indikátorů je potřeba pro podezření pro podvod. V tomto smyslu Dodavatel vnímá jako nejpropracovanější systém práce s indikátory **váhu nesrovnalostí**, se kterou pracuje OP ČR-PL. Jedná se o součet několika indikátorů, přičemž každý indikátor má jinou váhu. Mezi významné indikátory patří např. kvalita soupisky dokladů z dílčí zprávy o realizaci, nesoulad dokumentů či již dříve odhalená nesrovnalost. ARACHNE a další veřejné a komerční nástroje jsou využívány např. při výběru hodnotitelů, rozkrývání vlastnické struktury, kontrole dodavatelů ve veřejných zakázkách i v dalších fázích realizace



projektů. Řídící orgány se liší v četnosti využití těchto nástrojů. Některé ŘO je využívají u každého projektu, jiné na vzorku (např. na 15% projektů a aspoň 15% celkových výdajů).

Cílová skupina kontrolorů a projektových manažerů obecně doporučuje **zavedení** indikátorů **v omezené míře** a jejich přizpůsobení jednotlivým kontrolním listům. Alternativou k indikátorům podvodů je např. **karta rizik** jednotlivých projektů, se kterou pracuje OP D. Karta vzniká již při schválení projektu a je aktualizovaná po celou dobu jeho trvání. Tento způsob pomáhá kontrolorům získat rychlý přehled o tom, na co se v případné kontrole konkrétního projektu zaměřit. Jako další relevantní doporučení lze vnímat evidenci rizikových projektů, kterou využívá např. OP PIK.

Pokud je v projektu zaznamenán náznak rizika, je sledován po celou dobu jeho trvání. Vzhledem k specifické situaci OP D (menší počet velkých projektů a tím větší komfort věnování se jednomu projektu), ale Dodavatel nedoporučuje zavádět kartu rizik jako dobrou praxi do všech OP – právě z důvodu nesrovnatelně většího počtu projektů. Jako doporučení ke zjednodušení ale lze doporučit odstranění indikátorů podvodu z kontrolních listů v rámci systému. PM je nemusí „naklikat“, může je mít pouze před sebou ve formě tabulky apod.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- OP ČR-PL (váha indikátorů)
- Využití obchodních rejstříků a komerčních nástrojů (např. CRIBIS) pro ověřování vlastnické struktury a případného střetu zájmů

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

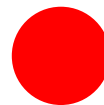
---

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+. Způsob implementace je vhodno pozměnit tak, aby nezpůsobovala další administrativní zátěž, např. vynětím indikátorů podvodů z kontrolních listů. Lze je využívat zvláště, pouze jako přehled v případě individuální potřeby kontrolora, s možností pravidelné aktualizace (čtvrtletně či na základě získání nových informací o nových způsobech podvodů relevantních pro daný OP).
-



## 6.7 Karta nástroje: Sebehodnocení a analýza rizik ŘO



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Nástroj vychází z požadavku uvedeného v čl. 125 (4) c) Obecného nařízení, podle kterého mají řídicí orgány přijmout efektivní a dostatečné opatření proti podvodům, a to při zohlednění identifikovaných rizik. Dle zástupců MF je cílem tohoto nástroje získávat informace pro horní management příslušného operačního programu o rizicích řídicích orgánů. Nástroj byl sestaven Evropskou komisí a je poměrně administrativně náročný.

Tento názor zastávají i metodici řídicích orgánů, **nástroj nemá vliv na předcházení podvodům** a zvyšování transparentnosti. Naprostá většina řídicích orgánů má pro tento účel vlastní analýzu rizik na úrovni ŘO, která je prováděna dvakrát ročně. Vlastní, interní nástroj považují respondenti za naprostou vyhovující.<sup>11</sup>

- „Je to (...) duplicitní nástroj, jenž je složitý na vyplnění.“ (M)
- „Kdyby byl tento nástroj zrušen, nevadilo by nám to.“ (M)

Ze všech dotazovaných řídicích orgánů nástroj určitým způsobem využívají pouze tři, přičemž spokojený s aktuálním upraveným nastavením je pouze jeden. Zbývající dva orgány nástroj upravily do zhruba třetinové podoby, se kterou však stále nejsou spokojené. Na základě výsledků sebehodnocení tyto dva ŘO nečiní nápravná opatření, ta jsou činěna na základě **vlastní interní analýzy rizik na úrovni ŘO**. Zbývající řídicí orgány využívají pouze vlastní analýzu, zejména kvůli omezeným časovým kapacitám. **Nástroj sebehodnocení se v tomto smyslu nepodařilo zavést do smysluplné praxe.**

- „Chápeme, že je to cesta, ale je to trochu „blbuvzdorné“. Každý ví, jaké problémy zhruba má. Podle nás je to nadbytečné.“ (M)

V cílové skupině kontrolorů se většina dotazovaných respondentů s nástrojem nesešla, jeho vnímání je proto spíše omezené. U respondentů, kteří mají o nástroji povědomí, se jeví jako problematický samotný vnímaný účel zavedení nástroje.

- „Já absolutně netuším, na co to je. Takže to nemá význam, pro naše oddělení aspoň (smích). Nikdo s námi nekomunikuje, na co je to potřebné, v čem nám to může pomoci. Já osobně netuším, jaký to má vůbec smysl. Můžu si to poskládat, ale nedostala jsem informaci „dělejte to, protože“ a podobně. Pro mě je to velmi abstraktní institut.“ (K)

Jako **potencionálně rizikové se** v praktickém využití **jeví i ověřování vstupních informací** od subjektů, které se na sebehodnocení podílí. To aktuálně není prováděno.

- „(...)U nás je to bohužel vyčleněno tak, že tohle spadá pod kontroly. Kdyby dobrými auditními stopami dokázal na to vyznačený odbor najít ta rizika - <.> teď už si nemůžete ověřit, zda ty hodnoty, které máme, jsou reálné. Všichni toho mají hodně a vy nedokážete zjistit, zda

<sup>11</sup> Většina respondentů nebyla schopná uvést, zda interní analýza rizik na úrovni ŘO se zabývá také analýzou rizik podvodů, která je předmětem Nástroje na sebehodnocení.



---

*dopad „tři“ a pravděpodobnost „dva“ jsou postavené na reálném základu. Nevíte, do jaké míry to odráží realitu. (...) Smysl to má, ale v praxi by to mělo vypadat jinak.” (K)*

Respondenti jsou pro zachování vlastních analýz rizik jednotlivých řídicích orgánů, které fungují od začátku programového období (nastaveno i kvůli auditu designace) a jsou pro realizátory srozumitelné. V případě ponechání nástroje by na jeho realizaci měl být vyčleněn zvláštní odbor, případně byl měl mít tým, jenž se na sebehodnocení podílí dostatečnou časovou alokací pro ověření vstupních informací analýzy.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

Dobrá praxe v oblasti využití nástroje

- Nelze vyhodnotit.

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

Další doporučení

- ŘO nástroj považují za duplicitní. Lze doporučit analýzu, která by prověřila, zda interní analýza rizik na úrovni ŘO skutečně obsahuje všechny aspekty, kterými se zabývá Nástroj na sebehodnocení. Pokud ano, lze argumentovat EK, že ŘO riziko podvodu již analyzují vlastními nástroji. V opačném případě lze potřebu doplnění interních analýz rizik na úrovni ŘO o Nástroj na sebehodnocení dále argumentovat řídicím orgánům.
-



## 6.8 Karta nástroje: Nastavení kontrolních listů



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Ve vztahu k předcházení podvodnému jednání a zvyšování transparentnosti bylo hodnoceno nastavení kontrolních listů napříč metodikami. Hodnoceno bylo nastavení kontrolních listů k veřejným zakázkám definovaném MP Kontrola, ale také například kontrolní listy využívané pro kontrolu přijatelnosti a formálních náležitostí.

Respondenti relevantních cílových skupin, které s nástrojem pracují (metodici, kontroloři, projektoví manažeři) se shodují, že nástroj **má částečný vliv na předcházení podvodům** a zvyšování transparentnosti. Jedná se však především o unifikaci postupu provádění kontrol, skutečné nesrovnalosti dokáže odhalit kontrolor spíše než samotné nastavení listů. Nástroj je vnímán jako „vodítko“ pro zběhlé kontrolory i úplné nováčky a zejména u veřejných zakázek **dokáže objevit nesrovnalosti**.

- „(...) *nevím, do jaké míry tam kontrolujeme podvod. Je to spíše na **věcnou a formální správnost** těch projektů (...)* U veřejných zakázek máme kontrolní list o 139 otázkách, tam je tam kontrola velmi pečlivá a dá se toho najít hodně.“ (K)
- „Zase, tady je dobré to, že ten **žadatel ví**, že nějaká **kontrola** tady **probíhá**. Je ale otázka, co ta kontrola odhalí ve smyslu korupčního jednání. Naše odhalení jsou spíše procesního rázu – že něco nedodržel, nestihl a tak (...)“ (PM)
- „**Ubylo pochybení** ve veřejných zakázkách – je to náročnější, ale k něčemu to vede.“ (M)

Kontrolní listy k VZ dle ZZVZ a MP Zakázky jsou nástrojem, který vznikl v souvislosti s novým zákonem o zadávání veřejných zakázek. Metodici MF uvedli, že byly vytvořeny ve spolupráci s Odborem práv veřejných zakázek a koncesí MMR a v rámci Pracovní skupiny Kontrola, audit, nesrovnalosti i ve spolupráci s Auditním orgánem a jednotlivými ŘO. Jejich účinnost byla stanovena spolu s účinností nového zákona o zadávání veřejných zakázek.

Vnímání zavedení do praxe se liší dle rolí. Respondenti právníci vnímají nastavení listů v oblasti veřejných zakázek převážně jako bezproblémové, část neprávnicků některé otázky vnímá jako nadbytečné či špatně přeložené a nesrozumitelné.

- „*My jsme si systém zakázek vypiplali a je to to nejlepší, co tu asi máme (smích). Občas mi ale přijde, že **relevantní otázky - těch je tak půlka** (...)*“ (PM)

Kontrolní listy jsou ve většině ŘO používány u všech kontrol dotačního cyklu, počínaje kontrolou formálních náležitostí. Nastavení je odlišné, u veřejných zakázek může existovat např. až 25 odlišných kontrolních listů. Počet podobných otázek vyplnění jednoho listu znesnadňuje, vyplnění může trvat až 5 hodin, což respondenti při počtu projektů považují za časově neefektivní. Velkým a opakujícím se problémem je nesoučinnost systému MS2014+, která generování listů a jejich nahrávání zpět do systému podstatně znesnadňuje.

- „***Schválení kontrolního listu trvalo osm sekund, teď to trvá osm minut**. Mám teď na to třeba vyhrazenou hodinu a půl a jen na to klikám.*“ (K)



V případě kontroly na místě je častým problémem také připojení k internetu, které selhává a znemožňuje přístup k listům. Řídící orgány tento problém řeší způsobem, kdy do monitorovacího systému nahrávají pouze povinné otázky, zbylé otázky evidují zvláště v excelovských tabulkách nebo v PDF souborech. Monitoring nejčastějších pochybení tak může být z tohoto důvodu poměrně obtížný.

Dalším identifikovaným problémem, který znesnadňuje práci s kontrolními listy, je nemožnost úpravy kritérií kontrolního listu v systému. Při úpravě kritérií je tak potřeba vytvářet nové kontrolní listy a znova je nahrávat do systému, což respondenti považují za velkou administrativní zátěž.

Kromě doporučení v oblasti nastavení monitorovacího systému považují metodici za kritické určení závažnosti jednotlivých identifikovaných pochybení příjemce.

- „Když se v checklistu objeví 2x „nesplnil“, znamená to, že zakázka nebyla provedená v souvislosti s našimi předpisy. To **může příjemce velmi významně poškodit finančně i z hlediska jeho dobré pověsti**. Stala se z toho byrokracie a řezničina.“ (M)

Tento nedostatek lze zároveň vnímat jako hlavní rizikovou oblast nástroje. MF-CHJ plánuje patřičný pomocný nástroj, který by řešil kategorizaci zjištění, v budoucnosti zavést.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Dobrou praxi lze vnímat u těch řídicích orgánů, které upravily listy do podoby vyhovující příslušné kontrole v příslušném operačním programu. (OP VVV, OP PIK)

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

Další doporučení

- Záměr nástroje je vhodný i pro období 2021+.
-



## 6.9 Karta nástroje: Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany realizátora projektu (příjemce)



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Metodici MF uvedli, že tento nástroj není přímo popsán v Jednotném metodickém prostředí a tedy ani není centralizován. Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany příjemce jsou nastavené individuálně a jsou plně v gesci jednotlivých řídicích orgánů. Nejedná se tedy o postupy v případě podezření na nesrovnalost, které jsou popsány v metodickém pokynu (MP FT).

**Respondenti** relevantních cílových skupin **hodnotí nástroj** z hlediska předcházení podvodům a zvyšování transparentnosti **pozitivně, často jej však zaměňují s postupy v případě podezření na nesrovnalost**. Postupy jsou zpravidla popsány v manuálech řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů a pro respondenty jsou srozumitelné. V případě podezření na nekalé jednání jsou následně učiněné kroky značně individuální. Většina respondentů se shoduje, že je nelze centralizovat. Obecně, v případě, že má např. projektový manažer podezření, informuje na metodické poradě své kolegy či nadřízené, případně oddělení kontrol. Lze také využít možnosti se o individuálním případě poradit s právním oddělením. Tento postup je pro dotazované dostatečně srozumitelný, řada respondentů oceňuje zejména fakt, že rozhodnutí nezávisí pouze na jednom pracovníkovi ŘO či ZS. Následná opatření jsou přijatá na základě vážnosti jednání – v případě menších pochybení dochází ke krácení dotace či ukončení administrace, v případě závažnějších odhalení je případ předán Policii České republiky nebo je podáván podnět na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

**Zavedení** do smysluplné praxe **však naráží na omezené možnosti dokazování** jednotlivých podezření.

- „Pokud nejsou jasné důkazy, nechá se to většinou být, protože to nemáme jak dokázat.“ (M)

**Postupy jsou** v případě podezření **využívány ve všech fázích dotačního cyklu**, na podezření tak mohou upozornit již interní či externí hodnotitelé ve fázi hodnocení projektů a dále projektoví manažéři či kontrolori ve fázi realizace projektů.

Jako **rizikovou oblast** někteří respondenti vnímají poměrně **časté změny Pravidel** pro žadatele a příjemce, které mohou zapříčinit neúmyslná pochybení příjemců vyhodnocená jako nesrovnalost a následně zapříčinit krácení dotace.

- „Jako slabé místo tam vidím to, že naši metodici mají nějaký podivný zlovyk, že během utkání mění pravidla. Myslí si, že dobrý metodik se pozná tak, že přijde rychleji s novou verzí příručky. To je podle mě velký problém. Pokud bude nějaké nové období, tak už teď by se mělo řešit, jak to bude vypadat, aby se ta pravidla neměnila.“ (PM)

Respondenti neuvodili žádná doporučení v oblasti postupů v případě podezření na nekalé jednání ze strany příjemců, tyto postupy považují v rámci možností řídicích orgánů za vyhovující.





---

### Oblast doporučení

### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Ponechání postupů na jednotlivých ŘO/ZS

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

---

Další doporučení

- Vyšší důraz na přístup k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu.
  - Vytvoření databáze pro sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodů a strategií pro jednání v situaci jejich identifikace.
-



## 6.10 Karta nástroje: Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Podobně jako u postupů v případě podezření na nekalé jednání ze strany příjemců nejsou ani tyto postupy definovány v metodice JMP. MF tyto nástroje ponechává v režii řídicích orgánů.

**Vnímání** těchto nástrojů **pracovníky ŘO a ZS** z hlediska předcházení podvodům a zvyšování transparentnosti **je převážně pozitivní**. Většina respondentů v tomto jako účinný nástroj považuje samotný služební zákon, etické kodexy ministerstev a zprostředkujících subjektů, implementaci Strategie boje proti podvodům, vnitřní audity apod. Většina dotazovaných respondentů na straně ŘO/ZS se však s postupy v praxi nesetkala, neboť prozatím žádné nekalé jednání ze strany spolupracovníků neidentifikovala. I přesto vnímají **zavedení do praxe** jako **smysluplné**.

Poněkud **negativně** postupy **vnímají** naopak **žadatelé**, s ohledem na nedostatečnou transparentnost organizační struktury řídicích orgánů. Jako nekalé jednání (pojem není nadefinován) zde respondenti uvádí např. nedostatečnou komunikaci ze strany přiděleného projektového manažera, kterou vnímají jako ztížení procesu realizace projektu.

- „Ministerstvo s námi absolutně nekomunikovalo, i když to bylo dosti podstatné pro nás (smích).“ „Pak jsme to vlastně řešili s nadřízenou té paní z ministerstva a tam nám bylo řečeno, že paní je těhotná a my máme být trpěliví (smích) (...) mně tam chyběly ty kontakty, vím, že žadatelů je dost a linka by byla stejně obsazená (smích) ale myslím si, že určitě to chce ty kontakty, nebo nouzový návod, co dělat, když se právě tohle děje.“ (Ž)

Žadatelé dále vnímají jako **problematický také případný dopad podané stížnosti** na pracovníka řídicího orgánů na další spolupráci při realizaci projektu. Stížnost de facto nelze podat anonymně, neboť pokud se konkretizuje, poukáže na příjemce.

- „I když jsme podezření měli, proto, že jsme měli čtyři běžící projekty, tak jsme se rozhodli, že se raději neozveme. (...) To je velká slabina a je to dobrá otázka. (...) My si v podstatě řekli, že si raději nebudeme dělat zlou krev. (...) Ta agentura by měla chtít se tím zabývat, a i tak, aby se to proti mně neobrátilo. Aby mi potom nezatápěl další tři roky při realizaci. Tady tu jistotu nevidím.“ (Ž)

Postupy v případě podezření na nekalé jednání ze strany ŘO/ZS jsou kromě vnitřních směrnic, interních manuálů a služebního zákona popsány např. také v Pravidlech pro žadatele a příjemce. Mezi opravné prostředky patří po celou dobu dotačního procesu žádost o přezkum, žadatelé a příjemci však mohou také podat stížnost, na některých operačních programech navíc funguje role ombudsmana.

Doporučení v oblasti lepšího nastavení z hlediska žadatelů tkví zejména v konkretizaci míst, na které se lze v nouzovém případě obrátit. Část respondentů z cílové skupiny žadatelů považuje za adekvátní např. zavedení funkce ombudsmana, je však nutné, aby zvolená osoba působila důvěryhodně a nepodjatě. Tato doporučení odpovídají Hodnocení Strategie boje proti podvodům,



zejména části o ochraně oznamovatelů, kde se jeví jako nedostatečné ověření funkčnosti stávajících možností ochrany oznamovatelů.

Dalším doporučením je vytvoření ad hoc pracovních skupin k posouzení záležitostí, které nejsou stanovené metodikou. Příkladem může být pracovní skupina na posouzení insolvenční šikany, kterou vytvořil OP PIK.

- *„Ta nyní umožňuje schválit žádost o platbu, i pokud insolvenční soud ještě nevydal rozhodnutí o tom, zda je příjemce v insolvenci. Dříve mohl díky blokaci insolvenčního soudu příjemce přijít o vyplácení dotace, neboť nebylo možné dotaci proplatit, a skutečně tak docházelo k ukončení jeho činnosti z důvodu insolvence. Nyní je podmínka neměnná, pracovní skupina však může dokázat, že žadatel v insolvenci není.“ (M)*

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- OP PIK (pracovní skupina), OP P-PR (ombudsman)

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvodny

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

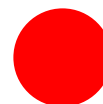
---

Další doporučení

- Větší osvěta pracovníků ŘO a veřejnosti o možnostech, jak lze postupovat v případě podezření na nekalé jednání.
-



## 6.11 Karta nástroje: Rozkrývání vlastnické struktury



### Hodnocení celkového vnímání nástroje

Požadavek na rozkrývání vlastnické struktury byl ze strany Evropské komise představen jako součást Dohody o partnerství. Pojem „beneficial owner“ nebyl definován, pracovní skupina MF proto pracuje s definicí skutečného majitele vypůjčenou ze zákona o praní špinavých peněz. Detailní rozpracování požadavku je úkolem jednotlivých řídicích orgánů s přihlédnutím ke specifikům jednotlivých operačních programů. Na začátku roku 2018 vznikla neveřejná evidence údajů o skutečném majiteli právnické osoby, která by mohla v případě úspěšnosti dosavadní čestná prohlášení žadatelů o dotace nahradit.

**Žadatelé vnímají nástroj** z hlediska zvyšování transparentnosti a předcházení podvodnému jednání **jako dobrý** a důležitý. Vzhledem ke složitosti získání potřebných informací jsou si však vědomi, že kontrola ze strany řídicího orgánů může být nedostatečná.

- „Z mého pohledu by to mělo mít vliv na transparentnost, je otázka, jestli to někdo kontroluje ty údaje. Jaké jsou jejich kontrolní nástroje na jejich údaje, to nedokážu říct. V té tabulce vy vypíšete všechny vlastnické struktury a teď tam – to si domýšlím – něco nenapíšete, nebo tam může být nějaká aktualizace, kterou jste nepodchytili, anebo to může být nějaká důležitá věc, kterou jste tam nenapsali, a nikdo to třeba nezjistí.“ (Ž)

Názor, že kontrola ze strany ŘO/ZS je nedostatečná, sdílí také většina **metodiků a kontrolorů**. **Vnímání nástroje je proto u těchto cílových skupin negativní**. Přestože oceňují myšlenku jeho vzniku, **nástroj není zaveden do smysluplné praxe**.

- „Zcela na rovinu, sebereme tyto údaje a nemáme nástroje na to, jak o těch vlastních skutečně něco říct. Pro nás i pro naše příjemce je to zátěž, nejsme schopní z toho cokoliv vyvodit.“ (M)

Některé řídicí orgány a zprostředkující subjekty kontrolují čestná prohlášení pouze formálně, nezabývají se tak obsahem.

- „Napsal čestné prohlášení a já mu to kontroluji? (smích). To je přeci nesmysl, že kontrolujeme to čestné prohlášení“ (IH)

V případě kontroly čestného prohlášení mohou ŘO/ZS od žadatelů vyžadovat podklady pro čestné prohlášení. Pracují také s obchodními rejstříky, komerčními nástroji typu CRIBIS a v neposlední řadě s ARACHNE. Kontroly čestných prohlášení probíhají při kontrolách formálních náležitostí v průběhu hodnocení projektových žádostí a následně v procesu realizace projektu např. při kontrolách na místě.

Metodici považují popis postupu pro rozkrývání vlastnické struktury pro žadatele za nedostatečný. Při kontrolách se tak v čestných prohlášeních kontroloři často setkávají s nepřesnými informacemi. Od ledna 2018 byla spuštěna Evidence údajů o skutečném majiteli právnické osoby, která by v druhé části programového období mohla sloužit jako další z nástrojů k ověřování informací poskytovaných žadatelem. Funkčnost tohoto nového nástroje však bude do jisté míry omezená z důvodu neexistujících sankčních mechanismů v případě poskytnutí nepravdivých údajů.



Ve většině ŘO a ZS aktuálně nejsou nastaveny postupy v případě, že se skutečný vlastník nachází například v daňovém ráji, na toto zjištění tak nereagují. Některé ŘO mají postup definován tak, že zjištění nepravdivých údajů posuzují jako podvod a ukončují administraci (hodnocení) projektu.

Jako příklad dobré praxe uvádí pracovníci OP ČR-PL polskou legislativu.

- „Na polské straně nelze mít skrytou vlastnickou strukturu. Tam je to prostě všechno veřejné. To je první věc, co už ukazuje tu transparentnost.“ (IH)

Lepší nastavení nástroje by tak dle respondentů spočívalo v úpravě nově vzniklé evidence. Ta by měla zahrnovat sankční mechanismus v případě poskytnutí nepravdivých údajů a jednotný metodický postup pro některé situace. Dle respondentů je např. nyní nejednoznačné, jak postupovat v případě, kdy má skutečný vlastník sídlo v „daňovém ráji“, případně v jiném státě, než je stát, kde jsou pobírány dotace. Za rizikovou oblast respondenti považují i situaci, kdy jsou údaje nadále nedohledatelné a skutečného vlastníka tedy de facto nelze s využitím dostupných nástrojů rozkrýt.

---

#### Oblast doporučení

#### Doporučení Deloitte

---

Dobrá praxe v oblasti využití nástrojů

- Nebyla identifikována.

---

Aktualizace dokumentu Strategie pro boj s podvody

- V oblasti toho nástroje není potřeba provádět aktualizaci Strategie.

---

Další doporučení

- Úprava Evidence údajů o skutečném majiteli právnické osoby tak, aby obsahovala sankční mechanismus. Nastavení a dodržování sankčního mechanismu i v rámci ověřování čestných prohlášení o skutečném majiteli v ESI fondech.
-



### 6.11.1 Úprava rozkrývání vlastnické struktury v zemích V4

Respondenti ze všech oslovených zemí uvedli, že vlastnickou strukturu rozkrývají. Výjimku tvoří dva polští respondenti, vzhledem k povaze žadatelů o dotace v příslušných operačních programech, kterými jsou zejména veřejnoprávní subjekty.

#### **Polsko**

V Polsku respondenti uvedli, že rozkrývání vlastnické struktury je ukotveno v metodice pro implementaci ESI fondů na národní úrovni i úrovni operačních programů. Rozkrývání je zde dále ošetřeno i v národní legislativě. Vlastnickou strukturu rozkrývají u žadatelů/příjemců dotace, dále u partnerů žadatelů/příjemců a dodavatelů ve veřejných zakázkách. Co se týče způsobu, jakým ŘO/ZS získává informace o vlastnické struktuře, polští respondenti uvedli zejména dokládání prostřednictvím čestného prohlášení či výpisu z obchodního či obdobného rejstříku. Dále bylo uvedeno, že ŘO rozkrývá vlastnickou strukturu také sám pomocí dostupných nástrojů (ARACHNE, obch. rejstříky a další komerční nástroje).

Respondenti uvedli, že je struktura zjišťována v každém kroku dotačního procesu (při hodnocení nebo přezkumu žádosti o podporu, po schválení žádosti o podporu a před uzavřením smlouvy o poskytnutí finančních prostředků, kdykoliv během realizace projektu formou kontrol (např. administrativní kontrola, kontrola na místě), při výběru dodavatele ve veřejné zakázce, před schválením žádosti o platbu, v případě změny partnera příjemce, v případě změny příjemce dotace (např. při změně právní subjektivity příjemce), v případě podezření na naplnění podstaty střetu zájmů a dále po ukončení projektu).

V Polsku je obecná praxe následovná: Příjemce je povinen informovat ŘO o změnách, které mají vliv na ustanovení smlouvy a žádosti o spolufinancování, například v případě změny názvu, změny příjemce, partnera příjemce, IČO, adresy, umístění atd. Během ověřování žádosti o platbu kontroluje projektový manažer aktuální údaje v Národním soudním rejstříku, jenž spravuje polské ministerstvo spravedlnosti.

Tento rejstřík obsahuje informace o obchodních společnostech, nadacích, sdruženích a jiných subjektech. Informace jsou veřejně přístupné. Projektový manažer tak v tomto kontextu kontroluje, zda osoba zastupující subjekt je oprávněná jednat jménem příjemce tak, jak doložila při podpisu smlouvy. Podobně je postupováno i při dalších kontrolách v době realizace. Většina respondentů z této země uvedla, že v případě, že dojdou ke zjištění, že skutečný vlastník má sídlo v „daňovém ráji“ či jiném státě, zjištění zpravidla nevyvolá žádnou reakci, případně je dohled nad projektem zvýšen. Také v situaci, kdy dojde k podezření na střet zájmů, či jsou informace poskytnuté žadatele nepravdivé, je dozor zvýšen, případně dochází ke krácení dotace či ukončení administrace.

Většina polských respondentů dále uvedla, že rozkrývání vlastnické struktury může dílčím způsobem přispívat ke zvyšování transparentnosti ESI fondů, jedná se ovšem pouze o jeden z několika důležitých elementů. Rozkrývání vlastnické struktury má však v Polsku stejná omezení, jako v České republice. Informace ze zahraničí jsou de facto nedohledatelné, data v nástrojích typu ARACHNE jsou často zastaralá a zjištění zpravidla nevedou ke krácení dotace či ukončení administrativy.

#### **Maďarsko**

Také respondenti z Maďarska uvedli, že je rozkrývání vlastnické struktury ukotveno jednak v metodice na národní úrovni, jednak v národní legislativě. Oba dosud popsané státy jsou tedy, co se týče implementace nástroje, ze zemí Visegradské skupiny nejdále. Vlastnická struktura je rozkrývána u žadatelů/příjemců dotací a dodavatelů ve veřejných zakázkách. ŘO/ZS od subjektů nevyžaduje dokládání vlastnické struktury, kontroluje jí sám pomocí dostupných nástrojů (ARACHNE,



rejstříky a další komerční nástroje). Respondenti uvedli, že informace zjišťují při hodnocení nebo přezkumu žádosti o podporu (např. při kontrole formálních kritérií), při výběru dodavatele ve veřejné zakázce, v případě změny příjemce dotace (např. při změně právní subjektivity příjemce) a v případě podezření na naplnění podstaty střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že v Maďarsku ŘO/ZS od žadatelů/příjemců nevyžadují dokládání informací o vlastnické struktuře, není otázka na ověřování těchto informací pro zemi relevantní. V případě, že je na základě získaných informací vyhodnoceno, že skutečný vlastník má sídlo v „daňovém ráji“, je žádost o dotaci odmítnutá. Stejně je postupováno také v případě, že dojde k odhalení střetu zájmů. V případě, že jsou zmíněná zjištění odhalena až v době realizace projektu, je projekt ukončen a dotace musí být navrácena. V případě, že má skutečný majitel sídlo v jiném státě, než je stát, kde pobírá dotaci, ŘO/ZS na toto zjištění nijak nereaguje. Také maďarští respondenti uvedli, že rozkrývání vlastnické struktury částečně přispívá ke zvyšování transparentnosti v ESI fondech, je však omezeno zejména obtížně získatelnými či zcela nedostupnými daty v rámci státu i ze zahraničí.

### **Slovensko**

Na Slovensku je situace dle informací získaných od respondentů obdobná jako v České republice. Rozkrývání je ukotveno v metodice na národní úrovni, není však ukotveno v národní legislativě. Obdobně jako v Polsku je struktura rozkrývána u žadatelů/příjemců dotace, partnerů žadatelů/příjemců a dále u dodavatelů ve veřejných zakázkách. Obdobně jako v Polsku a České republice je i na Slovensku vlastnická struktura dokládána pomocí čestného prohlášení nebo výpisu z obchodního či obdobného rejstříku, ŘO/ZS také může informace získávat sám pomocí dostupných nástrojů. Respondenti uvedli, že informace zjišťují při hodnocení nebo přezkumu žádosti o podporu (např. při kontrole formálních kritérií), kdykoliv během realizace projektu formou kontrol (např. administrativní kontrola, kontrola na místě), v případě změny příjemce dotace (např. při změně právní subjektivity příjemce a v případě podezření na naplnění podstaty střetu zájmů). Informace poskytnuté žadateli/příjemci a dalšími subjekty jsou ze strany ŘO/ZS kontrolovány a to zejména prostřednictvím obchodních rejstříků a dalších komerčních nástrojů.

V případě, že ŘO/ZS dojde ke zjištění, že skutečný vlastník má sídlo v daňovém ráji nebo v jiném státě, než je stát, kde pobírá dotaci, nedochází ze strany ŘO/ZS k žádné reakci. V případě zjištění střetu zájmů je nad projektem zaveden zvýšený dohled. V případě, že jsou údaje poskytnuté žadatelem nepravdivé, je projekt ve fázi hodnocení zamítnut. Také slovenští respondenti uvedli, že rozkrývání vlastnické struktury může částečně přispět ke zvyšování transparentnosti v ESI fondech, je však otázkou, zda jsou zjištění dostatečná vzhledem k úsilí, které je za tímto účelem vynaloženo. Stejně jako v ostatních státech Visegradské skupiny jsou požadovaná data obtížně přístupná či zcela nedohledatelná a zjištění zpravidla nevedou k zamítnutí žádosti či krácení dotace.



## 7 Závěry a doporučení

Hlavní doporučení k jednotlivým nástrojům Dodavatel uvedl do příslušných karet nástrojů.

Z rozhovorů často vyplynul již zmiňovaný rozdíl mezi vnímáním smyslu nástroje a vnímáním toho, jak se osvědčil v praxi. Je také patrné, že praxe některých nástrojů se výrazně liší mezi jednotlivými ŘO a funkčnost nástroje je proto do značné míry determinována přístupem ŘO. Mnohdy záleží na tom, zda ŘO jen převzal požadavky JMP a implementoval je do svých metodických pokynů tak, aby vyhověl požadavku, anebo opatření JMP adaptoval a efektivně přizpůsobil podmínkám a praxi svého programu.

V mnohých oblastech nástrojů JMP je ponechán prostor ŘO, aby nástroj uzpůsobily svým potřebám (např. opravitelnost kritérií, rating hodnotitelů, indikátory podvodu a další), což samo o sobě nečiní problém. Z provedených rozhovorů je patrné, že ne vždy si ŘO dokáží efektivně poradit s tímto volným prostorem a metodika ŘO je pak v těchto oblastech nejednoznačná.

Dodavatel proto doporučuje na úrovni nástrojů více pracovat s jejich záměrem, cíli a očekávanými dopady, aby ŘO mohly lépe pochopit smysl daného nástroje a byly schopny jej správně implementovat. Nestačí se soustředit pouze na srozumitelné vymezení procesů a způsobů využití nástroje, je důležité vysvětlovat, v čem je očekávaný přínos nástroje a jakým způsobem by se měl promítnout do smysluplné praxe. V případě, že nástroj nevzniknul v rámci JMP a jeho záměr či očekávaný přínos není zřejmý, měl by NOK tyto informace získat od Evropské komise tak, aby je mohl předat ŘO.

S tím také souvisí doporučení poskytovat lepší zpětnou vazbu ŘO ze strany metodiků JMP v průběhu konzultačního procesu, kdy ŘO zasílají své metodické materiály k vyjádření MMR-NOK, příp. dalším orgánům (MF-CHJ apod.). Zejména ve zmiňovaných částech nástrojů JMP, ve kterých se předpokládá dopracování ze strany ŘO, by se měli metodici JMP soustředit na to, zda se ŘO podařilo vystihnout podstatu opatření a jednoznačně a srozumitelně ji aplikovat do svého metodického prostředí.

Dále dodavatel považuje za důležité, aby nositelé nástrojů JMP aktivně vyhledávali a propagovali příklady dobré praxe. To je praktika, která výrazným způsobem může přispět k lepšímu pochopení vybraných nástrojů JMP a přispět ke zlepšení a kultivaci metodického prostředí všech OP.

Oblastí, která zůstávala mimo předmět evaluace, avšak velmi často byla zmiňována respondenty všech cílových skupin, je problematika informačního systému MS2014+. Monitorovací systém byl často zmiňován jako hlavní nedostatek pro efektivní aplikaci vybraných nástrojů. Dodavatel proto doporučuje více se soustředit na funkční a uživatelsky efektivní zavádění nástrojů do MS2014+. Toto doporučení se dále týká také průběžných školení o jeho nových funkcionalitách, které dle zjištění dodavatele někteří pracovníci ŘO neumí využívat nebo si jich nejsou vědomi.

Souvisejícím doporučením, které je dlouhodobě opakovaným, je požadavek na snižování administrativní zátěže. Ačkoliv je zřejmé, že nezbytná míra administrativy je často nutná, je důležité se při návrhu procesů nástrojů JMP soustředit na to, aby administrativní úkony byly definovány s požadavkem na maximální efektivitu a minimální zátěž účastníků procesu.

V tomto ohledu lze doporučit získávání pravidelné zpětné vazby (např. formou online dotazníku nebo cílenými individuálními rozhovory) na implementaci nástroje od relevantních pracovníků ŘO přicházejících reálně s nástroji do kontaktu (projektových manažerů, kontrolorů, interních





hodnotitelů atd.) Získané informace by měly být přístupné jednak pro metodiky daného řídicího orgánů, jednak pro metodiky relevantního metodického pokynu JMP. Pracovníci implementační struktury (tzv. reální uživatelé), kteří jsou nejlépe obeznámeni s reálným fungováním nástrojů, by také měli mít možnost zasílat své podněty a připomínky k jejich fungování ad hoc např. na novou e-mailovou adresu zřízenou za tímto účelem. Jejich poznatky mohou odhalit slabá místa implementace nástrojů v jednotlivých ŘO či naopak identifikovat dobrou praxi, která nebyla ze strany metodiků ŘO dosud zaznamenána. Informace by dále měly sloužit k diskusi na pracovních skupinách metodiků JMP a metodiků ŘO. Tento přímý způsob sdělování zpětné vazby je standardním nástrojem využívaným v komerční sféře, kde se na základě získaných podnětů management zavazuje k optimalizaci procesů. Dodavatel tento způsob identifikuje jako vhodný i v rámci ESI fondů.

V období 2021+ lze doporučit, aby byl nástroj přímé zpětné vazby (zejména ve věci fungování a implementace nástrojů) zpřístupněn i pro žadatele a příjemce, kteří jsou také reálnými uživateli Jednotného metodického prostředí a jejich vzhled do fungování monitorovacího systému a nastavení procesu poskytování podpory z ESIF by měl být podstatným podnětem pro optimalizaci. Tato doporučení jsou v souladu s jedním z hlavních principů *Strategie* v oblasti snižování administrativní zátěže.



## 8 Seznam příloh

<b>Příloha č. 1</b>	Excel soubor zrealizovaných rozhovorů
<b>Příloha č. 2</b>	Zápisy z realizovaných rozhovorů (41)

## Mobilní aplikace Deloitte CZ



[Zpravodaje](#) | [Studie](#) | [Semináře](#) | [Novinky](#) | [Videa](#)