



Shrnutí projektu „Zajištění synergických vazeb mezi operačními programy v programovacím období 2007-2013“

Zpracovatel projektu: RegioPartner, s. r. o.



12.3.2009

Národní orgán pro koordinaci (NOK) realizoval v období prosinec 2008 - duben 2009 projekt s názvem „Zajištění synergických vazeb mezi operačními programy v programovacím období 2007-2013“ financovaný z OP Technická pomoc.

Cílem projektu bylo na základě komplexní analýzy návazností mezi operačními programy v programovacím období 2007 – 2013 klasifikovat jednotlivé vazby a identifikovat klíčové vazby z hlediska naplňování cílů NSRR. Pro klíčové vazby pak analyzovat koordinační mechanismy a tam, kde to je vhodné, zpracovat doporučení pro zajištění těchto návazností odpovídajícími koordinačními mechanismy, včetně návrhu jejich sledování v průběhu implementace NSRR v období 2007 – 2013.

V rámci projektu byly, v souladu se zadáním, analyzovány následující operační programy:

- a) **tématické operační programy** (OP Podnikání a inovace, OP Výzkum a vývoj pro inovace, OP Životní prostředí, OP Doprava, OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost, OP Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaný operační program);
- b) **regionální operační programy** (ROP Střední Čechy, ROP Jihozápad, ROP Jihovýchod, ROP Severozápad, ROP Severovýchod, ROP Moravskoslezsko, ROP Střední Morava);
- c) Program rozvoje venkova, OP Praha Konkurenceschopnost, OP Praha Adaptabilita.

Projekt navázal na „Analýzy vazeb mezi operačními programy na období 2007 – 2013“, které byly zpracovány NOK v průběhu roku 2008, a které se staly jedním z východisek projektu. V průběhu projektu byly tyto analýzy dopracovány pro OP Výzkum a vývoj pro inovace a pro Program rozvoje venkova.

1. Průběh řešení projektu

První aktivitou celého projektu bylo vymezení pojmu „synergie“. V průběhu řešení projektu se zpracovatel setkal s problémem nejednotného chápání pojmu „synergie a synergická vazba“ na straně aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti, což ve svém důsledku může vést k nevhodné interpretaci problematiky synergického působení (synergických efektů) operačních programů při naplňování strategických cílů NSRR.

Zpracovatel definoval „**synergii**“, jako „společné působení dvou a více složek, jehož výsledek je větší než součet spolupůsobících složek (v našem případě oblastí podpor jednotlivých OP, event. konkrétních projektů).“ „**Synergický efekt**“ je pak přidaný účinek současného působení dvou nebo několika aspektů ve srovnání se součtem účinků každého z nich odděleně.

Na základě výše uvedeného pochopení klíčových pojmů byla zpracována „Metodika klasifikace vazeb“, která byla zpracována pro účely identifikace klíčových vazeb vykazujících synergický efekt, jejich analýzu, popis a zhodnocení.

Základem identifikace klíčových vazeb bylo multikriteriální hodnocení, kdy vazby mezi oblastmi podpory jednotlivých operačních programů byly hodnoceny ze dvou hledisek:

- a) příspěvek vazby k plnění cílů NSRR (věcné, územní a časové kritérium);

- b) složitost koordinace binární vazby (charakteristiky vazeb ovlivňující složitost koordinace vazby – financování z ESF x ERDF, časová podmínka, existující synergie, rozdílnost příjemců v rámci vazby, implementace atd.).

Největší váha byla v rámci multikriteriálního hodnocení přisouzena věcnému kritériu, resp. byla zkoumána míra příspěvku dané vazby k naplňování strategických cílů NSRR. Nejvyšší ohodnocení získaly ty vazby, jejichž realizace přináší prokazatelnou a vyčíslitelnou přidanou hodnotu vyplývající z vazby (odraz v indikátorech daného strategického cíle NSRR).

Celý projekt byl formálně rozdělen do tří etap, které se však fakticky navzájem prolínaly.

V rámci řešení **I. etapy** projektu byly zpracovány analýzy vazeb pro OP Výzkum a vývoj pro inovace a pro Program rozvoje venkova. Analýzy vazeb těchto operačních programů, spolu s **analýzami vazeb mezi operačními programy na období 2007 – 2013**, které byly zpracovány NOK v průběhu roku 2008, se staly základními dokumenty pro první etapu, resp. pro klasifikaci vazeb.

Všechny vazby identifikované ve výše uvedených analýzách byly klasifikovány dle metodiky zpracované pro účely identifikování klíčových vazeb. Za klíčové vazby, resp. vazby, se kterými je potřeba dále pracovat, určil hodnotitel ty vazby, jejichž hodnota příspěvku k naplňování strategických cílů NSRR je nadprůměrná. Ne všechny z těchto vazeb však vykazují synergie. Nicméně některé vazby je potřeba sledovat i z jiných důvodů, než-li synergických efektů (např. zabránění možných překryvů, větší počet subjektů ve vztahu k vazbě, které je nutné koordinovat, problematika veřejné podpory).

Zpracovatel přistoupil ke standardizovanému zpracování poznatků o dané vazbě a jejich koordinačních mechanismech, příp. skupině vazeb ve formě strukturované tabulky (formuláře), a to zejména z důvodu přehlednosti, jasné vypovídací schopnosti a vzájemné porovnatelnosti.

Realizace **II. etapy** se zaměřila na zhodnocení existujících koordinačních mechanismů pro klíčové vazby (identifikované v rámci I. etapy) a doporučení pro koordinační mechanismy. Součástí II. a III. etapy bylo provedení terénního šetření, resp. diskuse se zástupci všech řídicích orgánů k problematice sledování synergií a nastavení koordinačních mechanismů. Výsledky terénního šetření jsou promítnuty jak do analýzy a zhodnocení koordinačních mechanismů, tak do návrhu konkrétních doporučení k jednotlivým koordinačním mechanismům.

Detailní popisy jednotlivých vazeb, včetně analýzy jejich koordinačních mechanismů jsou klíčovou částí celého projektu. V rámci shrnutí není možné prezentovat souhrnně závěry pro jednotlivé skupiny vazeb, neboť ke každé bylo přistoupeno individuálně a byla brána v potaz její specifika. Závěry a doporučení k jednotlivým skupinám vazeb (tzv. koordinačním klastrům) jsou podstatnou a nedílnou součástí závěrečné zprávy k projektu.

Ve **III. etapě** byla provedena syntéza všech získaných poznatků a byla specifikována doporučení jak ve vztahu k jednotlivým řídicím orgánům, tak Národnímu orgánu pro koordinaci (NOK).

2. Hlavní závěry obecného charakteru

- V průběhu řešení projektu se zpracovatel setkal s problémem nejednotného chápání pojmu „synergie a synergická vazba“ na straně aktérů politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Chápání žadatelů a potenciálních příjemců pojmu synergie je taktéž různé, což lze vysledovat z údajů, které uvádí v žádosti o podporu v části věnované synergickým projektům. Lze vysledovat přístup od popisu souladu se strategickými dokumenty na národní a krajské úrovni, přes územní doplňkovost až k popisu historie realizace jakéhokoliv projektu bez vazby na veřejné prostředky. Z tohoto důvodu nepovažujeme za vhodné, aby synergii popisovali žadatelé či příjemci.
- Jak na straně NOK, tak na straně ŘO existuje vůle vyjasnit problematiku synergie a nastavit smysluplné a fungující mechanismy, které však nezatíží ŘO neadekvátním způsobem.

Hlavní zjištění v oblasti identifikace klíčových vazeb

- Zpracovatel se domnívá, že nejvýznamnější synergické efekty lze najít zejména u podpory, kde dochází ke kombinaci „tvrdých“ a „měkkých“ projektů, resp. kde jsou investice do fyzické infrastruktury doplněny investicemi do lidského potenciálu (zejména ve formě vzdělávání).
- Synergické vazby lze sledovat i v oblastech podpory, kde dochází ke kombinaci „tvrdých“ projektů, avšak lze konstatovat, že míra synergie je nižší (typickým příkladem jsou investice do dopravní infrastruktury z OP D a ROP).
- Z pohledu logiky věci lze sledovat významné synergické vazby mezi OP VaVpI a OP PI (i když se jedná o kombinaci tvrdých projektů), potažmo OP VK. V rámci procesu programování bylo záměrem zpracovatelů těchto OP nastavit jednotlivé podporované oblasti tak, aby těchto synergií bylo dosaženo. Z důvodu významného zpoždění v realizaci podpory z OP VaVpI je však dosažení synergií spolupůsobením oblastí podpory 1.1 a 2.1 OP VaVpI v tomto programovacím období málo pravděpodobná. V této souvislosti zpracovatel doporučuje upravit programovou dokumentaci OP a uvést ji tak v soulad s reálným stavem.
- V systému OP, resp. jednotlivých oblastí podpory existuje množství dalších vazeb, které nevykazují synergické efekty. Nicméně charakter těchto vazeb si zasluhuje pozornost ŘO, resp. NOK. Důvodem pro nastavení vhodné koordinace, je zabránění potenciálních překryvů, které by mohly nastat v průběhu implementace nebo jiných problémů, kterým může být efektivní koordinací zabráněno. Jedná se o tyto vazby:
 - Ø Vazby, do kterých vstupují oblasti podpory intervenující v rámci rozdílného cíle SF (Konvergence x Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost), ale podporující shodná témata. Tyto vazby nelze identifikovat jako synergické, neboť jednotlivé oblasti podpory jsou pouze územně doplňkové (podpora je směřována vždy do jiného území).

- Ø Tzv. „zrcadlové projekty“ – jedná se o vazby mezi OP PA a OP LZZ v těch prioritách, které nemají multicílový charakter. (Zrcadlové projekty – jedná se o projekty jejichž realizaci na území hl. m. Prahy bedlivě sleduje EK, neboť klade důraz na implementaci systematických kroků na základě shodné metodiky na území obou cílů (Konvergence i Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost). Koordinace je uspokojivě nastavena mezi ŘO OP LZZ a ŘO OP PA. NOK by měl kontrolovat přenos informací o počtu zrcadlových projektů do MSC 2007).
 - Ø Vazby, do kterých vstupují oblasti podpory vymezující tématickou doplňkovost (typickým příkladem je problematika brownfields – žadatel má možnosti čerpat podporu buď z OP ŽP nebo z OPPI nebo z ROP a to dle věcného vymezení). Tyto vazby proto nevykazují synergii.
 - OP D, ROPy v oblasti nákupu kolejových vozidel. Tento koordinační klastř vykazuje poměrně slabou synergii, ale existuje zde mnoho operativních otázek, které by měly být řešeny společným postupem ROPů (notifikace, organizace výzev, výběrová kritéria, atd.). Pokud nebudou tyto problémy vyjasněny a v blízkém horizontu vyřešeny, je zde riziko, že se tato oblast podpory nestihne do konce období implementovat.
 - Konkrétní koordinační klastř, u kterých řešitel shledává vysokou důležitost koordinace z důvodu silné potenciální synergie:
 - OP VK x ROPy (problematika rozvoje infrastruktury pro vzdělávání);
 - OP VK x OP ŽP (problematika environmentálního vzdělávání);
 - OP VK x OP VaVpI (problematika rozvoje znalostí z oblasti VaV a spolupráce VŠ, VaV a soukromého sektoru);
 - OP LZZ x ROPy (problematika podpory budování sociální infrastruktury);
 - OP LZZ 4.1 a,b x IOP (problematika Smart Administration);
 - OP VaVpI x OP PI (problematika spolupráce podniků s vědeckovýzkumnou sférou, transfer znalostí a technologií, podpora zakládání nových inovačních firem);
 - IOP x ROPy (oblast kulturního dědictví a cestovního ruchu).
- U těchto koordinačních klastřů zpracovatel navrhuje zvážit zavedení bonifikace synergie.
- Konkrétní koordinační klastř, u kterých řešitel shledává vysokou důležitost koordinace z jiného důvodu, než existence silné synergie:
 - OP D x ROPy (oblast železniční infrastruktury) – intervence v oblasti obnovy drážních vozidel je velmi komplikovaná;
 - OP LZZ x OP PA - „Zrcadlové projekty“, EK pozorně sleduje realizaci zrcadlových projektů;
 - Oblast brownfields a ekologických zátěží – nutno sledovat z důvodu rizika překryvů.
 - Při analýze vazeb Programu rozvoje venkova s ostatními OP bylo zjištěno, že vzhledem k logické návaznosti PRV k NSPRV, resp. k jinému charakteru podpory, nelze identifikovat přímé

vazby na naplňování NSRR. Tyto vazby lze najít zprostředkovaně prostřednictvím spolupůsobení PRV a ostatních OP. Nicméně Program rozvoje venkova je, až na výjimky, územně zaměřen na podporu aktivit v obcích do 500 obyvatel, což již předurčuje velmi malou pravděpodobnost nalezení potenciálních synergických vazeb. S ohledem na odlišný charakter podpory PRV a s tím související odlišný způsob implementace, nejsou nastaveny žádné významné koordinační mechanismy. Vzhledem k tomu, že implementace PRV funguje odlišným způsobem, nepovažuje zpracovatel za nutné nastavovat koordinační mechanismy. Přenos informací doporučuje zabezpečit prostřednictvím účasti zástupce ŘO PRV v Koordinačním výboru ŘKV.

Hlavní zjištění v oblasti nastavení koordinačních mechanismů

- ŘO nemají potřebu zabývat se koordinačními mechanismy ve vztahu k jednotlivým binárním vazbám (vazba jedné oblasti podpory OP na jednu oblast podpory jiného OP), koordinační mechanismy jsou pro ně relevantní pouze ve vztahu k jinému OP jako celku.
- Nastavení bonifikace projektů za synergii je účinný nástroj, ale jeho nastavení není jednoduché. Je potřeba zvážit, zda-li vynaložené úsilí na straně ŘO odpovídá důležitosti synergie. Není tedy efektivní zavádět bonifikaci synergie u všech koordinačních klastrů. U konkrétních klastrů je vždy popsáno, zda-li řešitel navrhuje zvážit zavedení bonifikace či nikoli.
- Je důležité přistupovat k jednotlivým koordinačním klastrům individuálně, neboť problematika je velmi rozmanitá a komplexní.
- Současná podoba KV ŘKV není z hlediska zajištění synergií mezi OP funkční. Jednání KV jsou příliš formální, složení KV není optimální. Stanovení smysluplné náplně jednání čtyř KV je těžko uchopitelná vzhledem k tomu, že jednotlivé OP svými aktivitami přispívají k více než jednomu strategickému cíli NSRR. Pro zajištění funkčnosti tohoto koordinačního mechanismu je nezbytné přistoupit k transformaci fungování KV ŘKV.

3. Návrh konceptu koordinace synergií a vazeb mezi OP

Z pohledu celkového konceptu koordinace lze identifikovat několik hierarchických úrovní koordinace ve vztahu k synergiím. Tyto úrovně koordinace se liší mírou formálnosti a rozhodovacích pravomocí nastavených mechanismů, postavením ve vztahu k celkovému řízení a koordinaci problematiky SF v ČR, strukturou subjektů vstupujících do daného mechanismu, apod.

a) Řídicí a koordinační výbor (ŘKV)

ŘKV lze považovat za nejvyšší úroveň koordinace SF a FS v ČR. Koordinuje přípravu a realizaci programů EU v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, zajišťuje provázanost koordinačních struktur pro využití prostředků určených pro oblast politiky hospodářské a sociální

soudržnosti a jejich soulad s politikami Společenství, schvaluje opatření ke zlepšení účinnosti implementace apod. Mimo jiné také plní roli Monitorovacího výboru Národního strategického referenčního rámce.

Z pohledu zajištění synergií lze tuto rovinu považovat za nejvyšší, formální, která slouží zejména pro přenos informací mezi členy ŘKV, resp. mezi jednotlivými subjekty podílejícími se na realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR. Tento formální, rozhodovací mechanismus má svou nezastupitelnou roli a není nutné jeho podobu modifikovat. Musí však být doplněn funkční nižší pracovní úrovní koordinace. K zajištění synergických efektů vidíme jako stěžejní nižší pracovní úroveň, a to zejména Koordinační výbory ŘKV.

b) Koordinační výbory ŘKV

Koordinační výbory jsou součástí ŘKV. Předseda ŘKV ustavuje koordinační výbory zaměřené na jednotlivé strategické cíle (SC) NSRR.

V souladu s textem NSRR a statutem ŘKV jsou ustaveny čtyři Koordinační výbory:

- a) Koordinační výbor pro SC I (Konkurenceschopná česká ekonomika);
- b) Koordinační výbor pro SC II (Otevřená, flexibilní a soudržná společnost);
- c) Koordinační výbor pro SC III (Atraktivní prostředí);
- d) Koordinační výbor pro SC IV (Vyvážený rozvoj území).

V souladu se statutem by Výbory měly být pracovním a zároveň poradním orgánem ŘKV pro řešení specifické problematiky, koordinovat implementaci operačních programů daného strategického cíle NSRR, projednávat a předkládat ŘKV doporučení, hodnocení, zprávy a návrhy opatření.

Jak vyplynulo z analýzy ke koordinačním mechanismům u jednotlivých vazeb, Koordinační výbory ŘKV plní svou funkci v současné době zatím pouze omezeně. K datu zpracování závěrečné zprávy se konalo ustavující jednání Koordinačního výboru pro SC II a SC IV. Zbývají dva KV se dosud nesešly. Z provedené analýzy taktéž vyplynulo, že náplň jednání KV neodpovídala původnímu záměru specifikovanému ve statutu.

Jako problematické vidí zpracovatel také složení jednotlivých KV. Z analýzy statutu Koordinačních výborů ŘKV vyplývá, že složení jednotlivých KV pro konkrétní SC se navzájem velice překrývá (např. zástupce OP PI by měl být členem KV pro SC I, II a III). Domníváme se, že realizace většiny operačních programů přispívá k naplnění vždy více strategických cílů NSRR (ne-li všech z pohledu synergických vazeb), neboť cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti se vzájemně prolínají a je nutné je vidět v komplexním a vzájemně provázaném přístupu. Z tohoto pohledu považujeme utvoření čtyř KV pro jednotlivé strategické cíle za nešťastné a z hlediska obsahové náplně činností těchto výborů za těžko uchopitelné.

Jako možné řešení vidíme transformaci KV na koordinační platformu, která by se zabývala problematikou zajištění působení jednotlivých operačních programů ve vztahu k naplňování cílů NSRR a synergickými vazbami mezi OP, které k naplňování cílů NSRR mohou výrazně přispět.

Koordinační výbor by se tak stal pracovní úrovní pro řešení zásadních a metodických záležitostí ve vztahu k synergii. Jinými slovy by se zde hledala řešení společných problémů ve vztahu k synergii.

V koordinačním výboru by měly mít zastoupení všechny řídicí orgány OP, včetně PRV. Zastoupení každého řídicího orgánu by mělo být na takové úrovni, která zabezpečí odpovídající rozhodovací pravomoc (např. ve smyslu odsouhlasení postupu, přijetí úkolu apod.) a komplexní přehled a znalost o problematice synergii ve vztahu k zastupovanému OP. Členové této platformy by byly jmenované osoby odpovědné za synergii a koordinaci mezi OP za každý program (viz. doporučení ke každému koordinačnímu klastru).

Z hlediska koordinace synergických vazeb se domníváme, že mechanismus Koordinačního výboru by měl mít charakteristiky pracovní a flexibilní platformy umožňující reagovat na aktuální požadavky a potřeby. Z tohoto důvodu považujeme za optimální KV vnitřně strukturovat. Vnitřní struktura by neměla být „pevně ukotvená“, ale měla by umožnit operativně reagovat dle aktuálně nastoleného problému. V zásadě by vnitřní struktura měla odpovídat navrženým „koordinačním klastrům“, tzn. např. pokud bude potřeba diskutovat problematiku synergii v oblasti rozvoje sociální infrastruktury, tak NOK svolá v rámci KV jednání příslušného koordinačního klastru (nebo více koordinačních klastrů, pokud se to dotýká více skupin vazeb).

Jednání Koordinačního výboru by tak probíhala na dvou úrovních:

- a) jednání Koordinačního výboru v jeho komplexní podobě;
- b) ad-hoc jednání vybraného koordinačního klastru/ů dle aktuální potřeby v oblasti zajištění synergii.

Práce Koordinačního výboru by se měla iniciovat na základě konkrétních problémů a potřeb.

c) Koordinace na úrovni jednotlivých ŘO

Třetí úroveň koordinace je spolupráce jednotlivých ŘO bez přímé účasti NOK. ŘO budou dále specifikovat a uvádět v praxi koordinační mechanismy dohodnuté na vyšších úrovních řízení (bude se jednat například o zajištění vzájemné účasti v hodnotitelských komisích, zajištění bonifikace projektů, přípravu konkrétní společné výzvy, zpracování dat o synergii do výroční zprávy OP (část věnovaná synergii), přípravu podkladů k synergii pro jednání MV příslušného OP, pro jednání KV, zpracování koordinačních mechanismů do prováděcí dokumentace OP, operačních manuálů OP, apod.)

Druhý aspekt této úrovně je schválení dohodnutých koordinačních mechanismů MV jednotlivých OP – jedná se pouze o ty koordinační mechanismy nebo jejich modifikace, které podléhají nutnosti schválení MV daného OP (např. zavedení bonifikací do hodnotících kritérií, harmonogram výzev apod.).

d) Monitorovací výbory (MV)

Monitorovací výbory jednotlivých OP představují nejvyšší úroveň koordinace daného operačního programu. Jedná se o koordinační mechanismus ukotvený v programové dokumentaci. Jednání Monitorovacích výborů je příliš formální, bez možnosti řešení aktuálních problémů v pracovní rovině.

Z pohledu zajištění synergií je úloha Monitorovacích výborů převážně v rovině informační, tzn. že prostřednictvím účasti zástupců ostatních řídicích orgánů dochází k přenosu aktuálních informací o stavu implementace daného OP a schvalování (tzn. schválení změn či zavedení nových koordinačních mechanismů).

Zpracovatel neidentifikoval závažné problémy ve fungování tohoto mechanismu (odhlédneme-li od lidského faktoru, kdy nominovaný zástupce se jednání MV z nějakého důvodu neúčastní). Reciproční zastoupení zástupců řídicích orgánů vstupujících do binární vazby je až na drobné výjimky zabezpečeno.

e) Koordinační mechanismy ESF fondů

Pro programové období 2007 – 2013 je finanční podpora z ESF realizována prostřednictvím tří operačních programů (OP LZZ, OP VK a OP PA). Znamená to, že implementace je zajišťována prostřednictvím tří řídicích orgánů – MPSV, MŠMT a hl. městem Prahou.

Vzájemná provázanost a synergie operačních programů spolufinancovaných z ESF jak z hlediska obsahového tak i časového je zajištěna v průběhu jejich realizace, a to na základě spolupráce a vzájemné koordinaci aktivit.

Mezi základní koordinační mechanismy patří:

- Monitorovací výbory jednotlivých ESF programů budou, tam kde je to vhodné, navzájem provázány prostřednictvím zástupců shodných členských organizací;
- V jednotlivých MV budou též zastoupeny ŘO ostatních dvou ESF programů;
- Za účelem identifikace a řešení společných problémů byla ustavena koordinační skupina ŘO programů ESF;
- Centrální část monitorovacího systému MSC2007 všech tří OP bude zpřístupněna řídicím orgánům k náhledu tak, aby byla zajištěna vzájemná informovanost o realizovaných projektech;
- V rámci komunikační strategie jednotlivých OP budou zahrnuta společná témata – jako jsou např. jednotné prvky vizuální identity (logo ESF), pokračování správy společné webové stránky ESF v ČR (www.esfcr.cz), atd.;
- Nadále budou pokračovat v činnosti již ustavené společné pracovní skupiny založené v předchozím programovém období, např. Pracovní skupina pro záležitosti romských komunit a Pracovní skupina pro evaluaci.

V souladu s Usnesením vlády č. 159/1998 je koordinační rolí pro ESF pověřeno MPSV. Členem Výboru pro ESF za ČR bude zástupce řídicího orgánu OP LZZ (MPSV). Předpokládá se, že v příštím funkčním období převezme tuto funkci zástupce řídicího výboru OP VK. Koordinační mechanismy pro ESF budou naplňovány prostřednictvím společné přípravy na jednání Výboru pro ESF, koordinací přípravy podkladů, následným informováním o výsledcích včetně realizace úkolů vyplývajících z daných jednání.

Za účelem koordinace výše uvedených činností byla ustavena Koordinační skupina řídicích orgánů programů ESF pro období 2007 – 2013. Koordinační skupina je složena ze zástupců řídicích orgánů ESF programů, předsedou je zástupce ŘO OP LZZ. Jednání Koordinační skupiny je zpravidla jednou za tři měsíce, příp. dle potřeby. Do působnosti skupiny patří zejména:

- zabezpečuje vzájemnou provázanost a synergie OP spolufinancovaných z ESF jak z hlediska obsahového tak i časového v průběhu celé jejich realizace;
- příprava společné pozice ČR pro jednání Výboru pro Evropský sociální fond a jeho technickou pracovní skupinu a zabezpečuje vzájemnou informovanost jednotlivých ŘO ESF o výstupech z těchto jednání;
- koordinuje komunikační strategie jednotlivých ESF programů a využívání společných prvků;
- připravuje jednotnou pozici ŘO ESF ke specifickým otázkám ESF, které vyžadují společné nebo koordinované řešení napříč všemi ESF programy (např. způsobilé výdaje, nepřímé náklady, monitorovací indikátory, udržitelnost operací, atd.)

Z analýzy tohoto koordinačního mechanismu vyplývá, že koordinace problematiky ESF programů probíhá, až na drobné výjimky, na dobré úrovni. Nicméně je nutné zmínit, že koordinace ESF programů tvoří relativně uzavřený systém bez pravidelné účasti NOK, resp. dalších řídicích orgánů, které vstupují do binárních vazeb s ESF programy.

Z pohledu širšího konceptu problematiky koordinace a řízení doporučujeme pravidelnou účast NOK na jednáních Koordinační skupiny řídicích orgánů programů ESF. Koordinační skupina řeší množství metodických záležitostí ve vztahu k ESF, pravidelnou účast NOK, jakožto orgánu pro koordinaci a řízení, shledáváme za nezbytnou nejen z pohledu přenosu informací, ale taktéž z pohledu potřeby metodické pomoci.

Problematiku synergií, která je taktéž z logiky věci předmětem činnosti Koordinační skupiny, pak doporučujeme přenést na jednání KV ŘKV, neboť do synergických vazeb s programy ESF vstupují i jiné OP.

f) Pracovní skupina Asociace krajů ČR pro evropské fondy

PS AKČR pro evropské fondy lze považovat za jeden z nejvýznamnějších koordinačních mechanismů na regionální úrovni, ačkoliv není formální součástí koordinace NOK.

PS AKČR byla založena se záměrem připravit jednotnou implementační strukturu pro ROP a s tím související úkoly. Konkrétní náplní činnosti odborné pracovní skupiny AKČR pro evropské fondy, je zejména:

- problematika implementace regionálních operačních programů (ROP) v podmínkách České republiky;
- příprava stanovisek AKČR, podkladů či zadání pro zpracování strategických dokumentů krajů a České republiky, které se dotýkají této problematiky;
- příprava jednotných stanovisek k národním pravidlům a postupům implementace evropských fondů;
- sledování průběhu čerpání prostředků z evropských fondů v rámci regionálních a tematických operačních programů a navrhování opatření ke zlepšení čerpání prostředků a k účinnějšímu zaměření podpory;
- problematika administrace regionálních operačních programů, koordinace přístupu jednotlivých řídicích orgánů regionálních operačních programů v záležitostech týkajících se všech aspektů implementace regionálních operačních programů a k navrhování opatření pro zefektivnění systému jejich administrace;
- spolupráci s dalšími orgány AKČR, a to zejména s Komisí Rady AKČR pro regionální rozvoj a s odbornými skupinami Rámce podpory společenství MMR a s Poradním výborem ministra pro místní rozvoj MMR, Národním fondem MF a řídicími orgány sektorových operačních programů.

PS AK pro evropské fondy se schází pravidelně 1x za 2 měsíce. Stálými členy jsou zástupci jednotlivých ŘO ROP (na úrovni ředitelů úřadů a jejich zástupců), zástupce ŘO OP PK a zástupce AKČR. Na jednání jsou zváni zástupci TOP a MMR, a to dle aktuální potřeby projednávané problematiky.

V rámci této pracovní skupiny na úrovni ředitelů jsou vytvořeny **odborné pracovní skupiny ROPů** zacílené na určitou tematickou oblast – jedná se o společné platformy pro otevřenou diskusi společných problémů a hledání společných řešení a postupů. Pracovní skupiny mají svého garanta, který koordinuje činnost pracovní skupiny. Zasedání PS probíhá podle potřeby. PS předkládají zápisy ze svých zasedání Odborné pracovní skupině AKČR pro evropské fondy. Pro jednotlivá odborná témata bylo zřízeno devět tematických pracovních skupin. Pracovní skupina se schází zpravidla 1krát měsíčně.

PS AKČR se zabývá problematikou jak obecného (metodického) charakteru, tak problematikou synergií - příkladem toho jsou například jednání s OP VK, která mají konkrétní výsledky v nastavení sledování synergických projektů, nebo jednání s OP D, příp. IOP v oblasti kulturního dědictví apod.

Při vědomí „historické“ potřeby suplovat určitou nedostatečnost na národní úrovni v minulém období a vědomí funkčnosti tohoto mechanismu se domníváme, že z pohledu celkové koordinace a řízení synergií ho lze považovat za nesystémový.

Považujeme za vhodné přenést problematiku synergií na úroveň transformovaného KV ŘKV. Vzhledem k tomu, že do synergických vazeb s ROPy vstupují všechny TOP, je potřeba přistoupit k tomuto tématu koordinovaně a jednotně. PS AKČR by měla být ve vztahu k problematice synergií „iniciačním orgánem“, vlastní projednávání a přijímání konkrétních závěrů by se mělo odehrávat na úrovni Koordinačních výborů ŘKV.

S ohledem na intenzitu vztahů mezi PS AKČR a některými TOP se lze domnívat, že se bude jednat o postupný proces, kde aktivní roli bude muset převzít NOK.

Je potřeba mít také na paměti, že problematiku synergií nelze striktně vyjmout z celkového konceptu koordinace a řízení, tudíž mnoho aktivit se navzájem prolíná. Proto se domníváme, že NOK, jako řídicí a koordinační orgán, by měl být účasten i projednávání ostatních otázek (metodického charakteru), které jsou na PS AKČR intenzivně diskutovány a řešeny (nejen ve vztahu ROPy navzájem, ale i ROPy x TOPy), aniž by docházelo k tvorbě duplicitního systému (úroveň KV ŘKV – řešení otázek spojených s naplňováním cílů NSRR a zásadních a metodických otázek synergií, jednání PS AKČR – ostatní problematika implementace, včetně řešení běžných otázek spojených se synergiemi).

g) Koncept bonifikace projektů

Nastavení bonifikace projektů za synergií je účinný motivační nástroj. Je potřeba zvážit, zda-li vynaložené úsilí na straně ŘO související se zavedením a realizací tohoto nástroje odpovídá síle synergie. Není efektivní zavádět bonifikaci synergie u všech koordinačních klastrů. U konkrétních klastrů je vždy popsáno, zda-li řešitel navrhuje zvážit zavedení bonifikace či nikoli.

Nastavení bonifikace synergie je efektivní provádět koordinovaně v rámci KV ŘKV, neboť se jedná o problematiku společnou více OP. Bez koordinace nastavení systému bonifikace hrozí nemožnost porovnatelnosti výstupů ze systému.

Navrhujeme přistoupit k tomuto problému formou např. dvou ad-hoc jednání KV ŘKV ve složení koordinačních klastrů, u kterých navrhujeme bonifikaci zavést. Jednoho jednání by se účastnili zástupci koordinačních klastrů a jednalo by se o bonifikaci měkkého projektu navazujícího na investiční projekt a druhé jednání by bylo věnováno bonifikaci tvrdý-tvrký projekt.

Co se týká podoby bonifikace je možné stavět na již rozpracovaném systému OP VaVpI x OP PI, OP VK x ROPy.

Projekty, které jsou součástí IPRM, nespádají do tohoto systému bonifikace, neboť IPRM má nastavenou 10 % bonifikaci na základě Usnesení vlády 883 ze dne 13. 8. 2007.

h) MSC2007

Centrální monitorovací systém v současné době umožňuje agregovat a evidovat indikátor synergie, tedy počet synergických projektů. V současnosti jsou součástí výstupních sestav pro NOK v IS MSC2007 sestavy MSC214 (Detail synergických projektů) a MSC215 (Přehled synergických

projektů dle kódů synergie), které jsou schopny agregovat počty synergických projektů za všechny OP nebo naopak identifikovat synergické projekty za daný OP. V této chvíli jsou v závěrečné fázi jednání k podobě přenosu dat z MONITŮ (ISOPu) do MS Central v případě OP VaVpI x OP PI. V nastavení dalších programů bude přínosné se tímto „pilotním systémem“ inspirovat.

Bylo by dobré zvážit a event. propracovat řešení zaznamenání synergických projektů do MSC 2007, u nichž z nějakého důvodu (malé alokace, málo synergických projektů, malá soutěž mezi příjemci - kraje, ministerstva) není navržena bonifikace.

i) Pracovní skupina pro koordinaci ROP, IOP a EAFRD

Tato pracovní skupina je koordinačním mechanismem ukotveným v programové dokumentaci, konkrétně v Regionálních operačních programech (předpokládalo se utvoření této pracovní skupiny v rámci každého NUTS II).

Složení této skupiny by mělo být následující:

- ŘO daného ROP;
- MZe;
- MMR;
- regionální pracoviště SZIF.

Pracovní skupiny nebyly v jednotlivých regionech dosud instalovány a nebyla zahájena jejich činnost. S ohledem na jasné územní a věcné vymezení intervencí ve vztahu k PRV, resp. existenci minimálních synergických vazeb, je obsahová náplň této pracovní skupiny do značné míry diskutabilní. Vzhledem k tomu, že se zatím nevyskytla potřeba koordinace ani na straně řídicích orgánů ROP ani na straně ŘO PRV (MZe), neshledáváme z pohledu problematiky zajištění synergií ustavení této pracovní skupiny jako účelné a efektivní.

j) IPRM

Mechanismus IPRM je ze své podstaty nástrojem umocňujícím synergie, bonifikace je u projektů zahrnutých do IPRM řešena specificky na základě usnesení vlády. Jedná se tedy o specifickou skupinu synergických projektů, u kterých jsou určité koordinační mechanismy zabudovány uvnitř institutu IPRM. Ve výročních zprávách jednotlivých OP by v části věnované synergii měla být obsažena informace i o IPRM.

Rizikem tohoto mechanismu je zpoždění, které schválení samotného IPRM představuje. Dle informací některých ŘO představuje implementace IPRM otázky a problémy, které vyžadují koordinaci a silnější metodickou podporu. Z tohoto důvodu by bylo vhodné na jednání KV ŘKV iniciovat diskusi k tomuto tématu a ověřit míru naléhavosti společného řešení.

Konkrétní otázkou, která by měla být vyřešena, je bonifikace projektů navazujících na projekty schválené v IPRM. Pravděpodobně zde bude problémem časový nesoulad a zpoždění IPRM. Pokud bude návazný projekt z IPRM, tak již bonifikaci nepodléhá, neboť byl již bonifikován v rámci IPRM.

4. Hlavní doporučení

Za jedno z klíčových doporučení zpracovatele lze považovat nutnost vyjasnění základních pojmů k dané problematice, resp. sladění shodného chápání problematiky synergií. Doporučujeme vydat „metodický list“ (metodický pokyn), ve kterém by byly vymezeny **základní pojmy**, jako je „synergie“, „synergický efekt“, „synergická vazba“ apod. Tento metodický pokyn by měl **jasně specifikovat pojetí** problematiky synergií a být jednotlivým řídicím orgánům jasným vodítkem při vyhledávání, sledování a vykazování synergických projektů. Pro tyto účely lze využít definice stanovené v rámci tohoto projektu.

Na základě závěrů tohoto projektu je nutno zvážit úpravu kapitol věnovaných synergiím v programových dokumentech. NOK na základě informací z EK vydal v prosinci 2008 *Doporučené pokyny pro revizi OP 2007-13*, kde jsou uvedeny základní parametry změn OP. Konkrétně je toto doporučení nejvíce cíleno na Dohodu o spolupráci mezi OP PI a OP VaVpI, která má mnoho bodů, které nejsou a z hlediska logiky věci ani nemohou být reálně naplňovány.

Za další zásadní doporučení lze považovat určení odpovědné osoby za problematiku synergií (synergických vazeb) jak na straně NOK, tak zejména na straně každého řídicího orgánu. Doporučujeme, aby byla stanovena vždy **jedna osoba**, která bude disponovat **všeobecným přehledem napříč operačními programy**. S tímto úzce souvisí odpovídající manažerská pozice této osoby. Považujeme za důležité, aby tato určená osoba zastupovala daný řídicí orgán při všech jednáních k problematice synergií, ať již na úrovni Koordinačního výboru ŘKV nebo na jiných „nižších“ hierarchických úrovních koordinace synergií.

Z pohledu vrcholového řízení a koordinace synergií je klíčovým doporučením **transformace** současného pojetí **Koordinačních výborů ŘKV**. Doporučujeme transformovat Koordinační výbor ŘKV na koordinační platformu, která se bude věnovat koordinaci operačních programů s důrazem na specifické sektory (NSRR, kapitola 11.2) a **problematice zajištění jejich synergického působení** ve vztahu k naplňování cílů NSRR. Z hlediska koordinace synergií doporučujeme **vnitřně strukturovat** Koordinační výbor ŘKV, a to tak, aby vnitřní struktura odpovídala navrženým „koordinačním klastrům“, příp. větším skupinám koordinačních klastrů. Doporučujeme nestanovovat „pevné ukotvení“, ale ponechat možnost ad-hoc uzpůsobování vnitřní struktury dle aktuálně projednávané problematiky. V návaznosti na toto uspořádání realizovat jednání Koordinačního výboru ŘKV ve **dvou** úrovních:

- a) jednání KV v jeho komplexní podobě;
- b) ad-hoc jednání vybraného koordinačního klastru/ů dle aktuální potřeby v oblasti zajištění synergií, iniciované vždy na základě konkrétních otázek a problematiky k řešení.

Z pohledu koordinačních mechanismů ESF programů doporučujeme **přenést problematiku synergií**, která je mimo jiné taktéž předmětem činnosti Koordinační skupiny řídicích orgánů ESF programů, v zásadních a metodických otázkách **na úroveň Koordinačního výboru ŘKV**, neboť do synergických vazeb s ESF programy vstupují i jiné OP, což vyžaduje jednotný a systémový přístup.

Ve vztahu k zajištění synergií z pohledu ROP doporučujeme taktéž **přenést problematiku synergií** na úroveň transformovaného **Koordinačního výboru** ŘKV z důvodu potřeby koordinovaného a jednotného přístupu. PS AKČR by měla být ve vztahu k problematice synergií „iniciačním orgánem“, projednávání a přijímání konkrétních závěrů by mělo být realizováno na úrovni Koordinačního výboru ŘKV.

Zpracovatel dále doporučuje zvážit nastavení **bodové bonifikace** synergických projektů. ŘO po dohodě s NOK by měly vybrat koordinační klastry, u kterých bude uplatňována bonifikace. Povaha každého koordinačního klastru a síla synergie uvnitř dotčených vazeb je různá, proto je potřeba vybrat klastry, na které se bude vztahovat bonifikace. Uplatnění bonifikace u všech vazeb by bylo z hlediska řízení programů neefektivní, protože by to v některých případech představovalo zbytečně velkou zátěž pro ŘO, aniž by efekt z tohoto nástroje byl odpovídající vynaloženým nákladům. S tímto souvisí potřeba vytvořit standardizovaný přístup pro přenos informací k synergickým projektům do MSC2007, resp. projektů s identifikovanými synergickými vazbami, do kterého by měly všechny ŘO přístup (v souladu s pilotním ověřováním u OP PI a OP VaVpI), a využít stávajících zkušeností.

5. Závěr

Závěrem lze konstatovat, že zhodnocení koordinačních mechanismů poskytlo množství námětů pro jejich další úpravu příp. doplnění. Předložená zpráva se stane dobrým východiskem pro další diskuzi mezi NOK a jednotlivými ŘO o reálných možnostech koordinace vazeb mezi operačními programy a projekty a jejich sledování.

Seznam zkratk

PS AK ČR	Asociace krajů České republiky
B+R	Záchytná parkoviště typu "přijed' na kole a jed'" (Bike+Ride)
BV	Binární vazba
CR	Cestovní ruch
ČM	Časový multiplikátor
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EAFRD	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EIB	Evropská investiční banka
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EVVO	Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta
GG	Globální grant
GŘ HZS ČR	Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky
HDP	Hrubý domácí produkt
Hl. m. Praha	Hlavní město Praha
ICT	Informační a komunikační technologie
IOP	Integrovaný operační program
IPRM	Integrovaný plán rozvoje města
IS	Informační systém
ISOP	Informační systém operačních programů (systém)
IT	Informační technologie
JPD 3	Jednotný programový dokument pro Cíl 3
KoP	Komunikační plán
KS	Koordinační skupina
KVbv	Klasifikace vazby (binární vazba)
KV	Koordinační výbor
LZ	Lidské zdroje
MSC2007	Centrální informační systém
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MONIT	Softwarová aplikace
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	místní samospráva
MSK	Moravskoslezský kraj
MSP	malé a střední podniky (podnikatelé)
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MD	Ministerstvo dopravy
MV	v textu používáno jako Ministerstvo vnitra nebo monitorovací výbor
MZdr.	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NNO	Nevládní nezisková organizace

NOK	Národní orgán pro koordinaci
NSPRV	Národní strategický plán rozvoje venkova
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS II	Nomenklatura územní statistické jednotky - region
OKEČ	Odvětvová klasifikace ekonomických činností
OP	Operační program
OPD	Operační program Doprava
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP PA	Operační program Praha - Adaptabilita
OP PI	Operační program Podnikání a inovace
OP PK	Operační program Praha - konkurenceschopnost
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP VK	Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
OP ŽP	Operační program Životního prostředí
OSMS	Odbor společného monitorovacího systému
OSS	Orgány státní správy
P+R	Záchytná parkoviště typu "zaparkuj a jed" (Park+Ride)
PD	Prováděcí dokument
PO	Prioritní osa
PPS	parita kupní síly
PRV	Program rozvoje venkova
PS AK ČR	Pracovní skupina Asociace krajů České republiky
ROP	Regionální operační program
ROP JV	Regionální operační program Jihovýchod
ROP JZ	Regionální operační program Jihozápad
ROP MS	Regionální operační program Moravskoslezsko
ROP SC	Regionální operační program Střední Čechy
ROP SM	Regionální operační program Střední Morava
ROP SV	Regionální operační program Severovýchod
ROP SZ	Regionální operační program Severozápad
RR	Regionální rada
RR MS	Regionální rada Moravskoslezsko
ŘKV	Řídící a koordinační výbor
ŘO	Řídící orgán
SEA	posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí
SC	Strategický cíl
SF	Strukturální fondy
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SII	Souhrnný inovační index
SMV	Společný monitorovací výbor
SSZ	Správa sociálního zabezpečení
SZ	Severozápad
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
TOP	Tématický operační program
TP	Technická pomoc
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Culture Organisation
ÚP	Úřad práce
ÚRR	Úřad Regionální rady

UV	Územní kritérium
VaV	Výzkum a vývoj
VaVpI	Výzkum a vývoj pro inovace
VŠ	Vysoká škola
VOŠ	Vyšší odborná škola
VV	Věcné kritérium
VVI	Výzkum, vývoj a inovace
ZHMP	Zastupitelstvo hlavního města Prahy
ZS	Zprostředkující subjekt