



Zadavatel – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA



IREAS centrum, s. r. o.

verze 23. října 2009

Obsah

Seznam zkratk	3
Úvod	4
1. Metodický postup pro výkon inspekčních návštěv	7
1.1 Kontext metodického postupu pro výkon inspekčních návštěv	7
1.2 Obecný rámec zvolených metod a jejich přidaná hodnota	8
1.3 Přehled jednotlivých metod analýzy	9
1.4 Metodika jednotlivých úkolů	11
1.4.1 Úkol A: Inspekční návštěvy	11
1.4.2 Úkol B: Interview doplňující inspekční návštěvy	13
1.4.3 Úkol C: Dotazníkové šetření s neúspěšnými žadateli	14
1.4.4 Celková analýza pro budování absorpční kapacity	15
1.5 Doporučení dalšího postupu pro analýzy a hodnocení tématiky budování absorpční kapacity v ČR	15
2. Analýza a vyhodnocení absorpční kapacity dle provedeného šetření	19
2.1 Absorpční kapacita v případě OPVK (ESF)	19
2.2 Absorpční kapacita v případě vybraných ROP	25
2.2.1 ROP Jihozápad (ERDF)	25
2.2.2 ROP Jihovýchod (ERDF)	31
2.3 Absorpční kapacita v případě OPPI (ERDF)	35
2.4 Absorpční kapacita v případě OP ŽP (ERDF + FS)	39
2.5 Právní souvislosti a problematice okruhy realizace projektu	45
3. Analýza výsledků šetření uskutečněného s neúspěšnými žadateli	48
4. Vyhodnocení problematiky absorpční kapacity a širších souvislostí dle stávajících analýz	55
4.1 Dílčí vyhodnocení dosavadní absorpční kapacity v oblasti ESF	55
4.2 Dílčí vyhodnocení dosavadní absorpční kapacity v oblasti ERDF	56
4.3 Dílčí vyhodnocení absorpční kapacity v případě neziskového sektoru	58
5. Shrnutí a klíčové závěry hodnocení včetně doporučení pro budování absorpční kapacity	60
5.1 Vyhodnocení vstupních předpokladů analýzy vymezených v zadávací dokumentaci	60
5.2 Shrnutí hlavních doporučení pro další postup v analýze tématiky budování absorpční kapacity v ČR	64
Seznam použitých zdrojů	67
Příloha č. 1: Struktura a obsah formuláře pro inspekční návštěvu	70
Příloha č. 2: Struktura a obsah formuláře pro interview	79
Příloha č. 3: Znění oslovení konečných příjemců ze strany zadavatele	83
Příloha č. 4: CD – Zprávy o průběhu a výsledcích inspekčních návštěv a záznamy interview – členění dle zkontaktovaných 40 příjemců dotace	85
Příloha č. 5: CD – Vygenerovaný souhrn výsledků z webového dotazníku	85

Seznam zkratk

Zkratka	Význam zkratky
ČKA	Česká komora architektů
ČKAIT	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
ERDF	European Regional Development Fund (Evropský fond regionálního rozvoje)
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
FAQ	Frequently Asked Questions (často položené otázky)
FS	Fond soudržnosti
IS	Informační systém
MSC2007	Monitorovací systém strukturálních fondů a Fondu soudržnosti
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MŽP	Ministerstvo životního prostředí České republiky
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NNO	Nestátní neziskové organizace
OP	Operační program
OPLZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OPPI	Operační program Podnikání a inovace
OPRLZ	Operační program Rozvoje lidských zdrojů
OPŽP	Operační program Životní prostředí
PA	Platební agentura
ROP	Regionální operační program
ROP JV	Regionální operační program Jihovýchod
ROP JZ	Regionální operační program Jihozápad
ŘO	Řídící orgán
VF	Výkonová fáze
ŽP	Životní prostředí
ZD	Zadávací dokumentace

Úvod

Tento dokument představuje Závěrečnou zprávu, která byla vytvořena v rámci projektu „Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“. Hlavním účelem tohoto projektu je identifikovat problematické oblasti v realizaci projektů financovaných v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR – řešení těchto problémů bude prioritní pro budování absorpční kapacity. Vstupní analýza tak vytváří výchozí analytický podklad dalšího/navazujícího projektu „Budování absorpční kapacity“, jehož cílem bude zajištění koordinované a systémově řízené podpory absorpční kapacity a bude řešen Ministerstvem pro místní rozvoj – Národním orgánem pro koordinaci.

Cíle projektu a hlavní požadované výstupy

Cíle projektu „Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“ jsou následující:

- Ověřit správnost nastavení nové Koncepce podpory absorpční kapacity.
- Poskytnout vstupní údaje pro podobu dalších aktivit, které budou realizovány v rámci projektu „Budování absorpční kapacity“.
- Vyhodnotit získaná data a navrhnout opatření pro posílení absorpční kapacity v programovém období 2007–2013.
- Doplnit další informace pro Koncepti podpory absorpční kapacity.

Tato závěrečná zpráva projektu obsahuje hlavní požadované výstupy vymezené dle zadávací dokumentace (dále ZD), tj.:

- Metodiku pro výkon inspekčních návštěv včetně doporučení pro další postup v navazující analýze a hodnocení tematiky budování absorpční kapacity v ČR.
- Analýzu pro budování absorpční kapacity zahrnující závěry, hodnocení a doporučení vyplývající z realizovaných inspekčních návštěv a interview s vybranými konečnými příjemci pomoci.
- Analýzu výsledků dotazníkového šetření s neúspěšnými žadateli.
- Vyhodnocení již realizovaných dílčích studií, odborných analýz a evaluací zaměřených na podporu absorpční kapacity v ČR.
- Závěry hodnocení a doporučení pro budování absorpční kapacity včetně vyhodnocení vstupních předpokladů analýzy vymezených v ZD.
- Přílohy závěrečné zprávy:
 - Záznamy o průběhu a výsledcích inspekčních návštěv, které obsahují všechny nezbytné náležitosti uvedené v kap. 1.3 ZD;
 - Záznamy interview provedených u zástupců příjemců dotace.

Klíčové otázky tohoto projektu vymezené v ZD jsou zodpovězeny v poslední kapitole závěrečné zprávy, která je zaměřena na celkové zhodnocení vstupních problematických předpokladů absorpční kapacity v ČR, tj.:

- nedostatečnou metodickou pomoc žadatelům a příjemcům jak při předkládání projektových žádostí, tak především při realizaci projektů,
- nezkušenost žadatelů či příjemců s novými typy projektů,
- nedostatečnou administrativní kapacitu a nezkušenost zejména malých podnikatelů,
- nedostatečnou personální kapacitu neziskových organizací, malých podnikatelů a malých obcí,
- nedostatečnou personální kapacitu poradenských služeb a různorodost jejich kvality,
- nedostatečnou odbornou kapacitu žadatelů či příjemců projektů,
- další oblasti, které byly identifikovány v průběhu analýzy.

Kontext a vlastní řešení projektu „Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“

Na první jednání zástupců řešitelského týmu se zadavatelem byly diskutovány cíle tohoto projektu zejména s ohledem na ověření platnosti vstupních předpokladů k absorpční kapacitě uvedených v ZD. Jako hlavní cíl inspekčních návštěv považoval zadavatel zejména zjištění, jakým problémům příjemci nejčastěji čelí, kde mají největší nedostatky. Vzhledem k tomu, že inspekční návštěvy nebyly formou veřejnosprávních kontrol, kontaktování příjemci pomoci neměli povinnost předkládat zástupcům řešitelského týmu dokumenty a spolupracovat s ním. Z tohoto důvodu připravil zadavatel pro jednotlivé příjemce z vybraného vzorku dopis, ve kterém je požádal o spolupráci a vstřícnost při realizaci zakázky. Znění dopisu je uvedeno v příloze 3 této závěrečné zprávy. Řešitelskému týmu byl také předán seznam kontaktů na Příjemce (dle vzorku projektů v ZD). Tento seznam je také součástí přílohy 4 této závěrečné zprávy.

Řešitelský tým dále dostal k dispozici po dobu realizace projektu přístup do MSC2007, což je informační systém sloužící k monitorování implementace (realizace) programů a projektů spolufinancovaných z fondů EU. Přístup byl konkrétně umožněn do Centrálního modulu MSC2007, který obsahuje monitoring (věcný a finanční) všech programů a projektů hrazených z fondů EU a je v gesci Ministerstva pro místní rozvoj ČR. V rámci tohoto systému bylo možné získat informace, připravované pro inspekční návštěvy, o konečných příjemcích pomoci, zejména pak stručné anotace projektů, celkový rozpočet (způsobilé výdaje), údaje o povinné publicitě a monitorovací indikátory (včetně jejich naplnění).

Šetření hlavních problematických okruhů u neúspěšných žadatelů o pomoc ze SF EU bylo realizováno prostřednictvím webového dotazníku. Vzhledem k požadované návratnosti min. 15 dotazníků byl předložený vzorek 30 projektů po dohodě s řešitelským týmem rozšířen na 100 projektů. V tomto dotazníkovém šetření byli požádáni o spolupráci všichni neúspěšní žadatelé, přičemž pro zajištění potřebné návratnosti bylo nutné e-mailový kontakt dále doplnit telefonickým upozorněním. Prostřednictvím této kombinace oslovení neúspěšných žadatelů bylo možné dosáhnout potřebné návratnosti vyplněných dotazníků.

Jak rovněž vyplývá z upozornění zadavatele v ZD (část 2.2.1), byl tento projekt časově náročný na získání vstupních dat a jejich následné zpracování, tj. včetně zpracování analýzy. Proto bylo nezbytné vytvořit flexibilní tým odborníků a specialistů, kteří byli schopni se ve vymezeném časovém období plně věnovat aktivitám tohoto projektu. Vybraní odborníci

splňují vysoké požadavky na odbornost v oblasti evaluací programů a absorpční kapacity, monitoringu, indikátorové soustavy, statistiky a ekonomie, včetně znalostí odborné terminologie používané v rámci dané problematiky v ČR a EU. Členové tohoto týmu se danou problematikou zabývají nejen v praktické rovině, ale i na akademické úrovni. Vedením projektu byl pověřen Ing. Martin Pělucha, Ph.D., který odpovídal za celkovou realizaci projektu a koordinoval aktivity jednotlivých členů řešitelského týmu. Seznam členů týmu dle abecedního pořadí je uveden níže:

JMÉNO EXPERTA	ODBORNOST
Mgr. Lenka Brown	Problematika implementace programů financovaných z ESF <i>kap. 1.5; 2.1; 4.1; 5</i>
Ing. Petr Fanta, Ph.D.	Problematika implementace ERDF <i>kap. 1.5; 2.4; 5</i>
Mgr. Karel Fischer	Problematika práva <i>kap. 2.5</i>
Doc. Ing. arch. Michal Hlaváček	Problematika stavebnictví <i>kap.. 2.2.1</i>
Mgr. Viktor Květoň	Problematika programů financovaných z ERDF <i>kap. 1; 2.2.2; 3; 4.2; 5</i>
Ing. Emil Machálek, CSc.	Problematika implementace ERDF <i>kap. 1.5; 2.2.1</i>
Mgr. Jakub Mráz	Problematika práva <i>kap.2.3</i>
Ing. Martin Pělucha, Ph.D.	Problematika programů financovaných z ERDF <i>kap.1; 2.2.2; 3; 5</i>
Ing. Oto Potluka, Ph.D.	Problematika implementace programů financovaných z ESF <i>kap. 1.5; 2.3; 5</i>
Ing. Soňa Veverková	Problematika implementace programů ESF <i>kap. 1.5; 5</i>

1. Metodický postup pro výkon inspekčních návštěv

1.1 Kontext metodického postupu pro výkon inspekčních návštěv

V současnosti je velmi často diskutovanou otázkou tzv. absorpční kapacita. Řešitelský tým ji chápe nejen jako schopnost čerpat prostředky z fondů Evropské unie, ale jako systém vazeb v programech – tzn. systém vazeb sledující změny u cílových skupin (tj. to, zda vyčerpané finanční prostředky přináší efekt cílovým skupinám a pomáhají jí). Toto rozdělení na „finanční absorpční kapacitu“ a „kapacitu věcných dopadů“ sledoval expertní tým v průběhu celého řešení projektu.

Metodiku hodnocení nastavil řešitelský tým tak, aby byly výsledky použitelné jak pro instituce zapojené do implementace strukturálních fondů v České republice, tak i pro Evropskou komisi. Použitý metodický postup ve vstupní analýze pak tvoří základní východiska pro navazující projekt „Budování absorpční kapacity“, jehož účelem bude zajistit koordinovanou a systémově řízenou podporu absorpční kapacity.

Na základě informací o stávajícím přístupu k metodice hodnocení intervencí strukturálních fondů a Fondu soudržnosti ze strany Evropské komise¹ je důraz kladen na:

- expertní vstupy;
- využití ekonometrických modelů²;
- důslednější využití rešerší výsledků dosavadních evaluací a stávající literatury;
- případové studie (s uvedením srovnání situace, pokud by k intervencím fondů EU nedošlo). V tomto případě je výhodou možnost srovnání informací z různých programů a využití příkladů dobré (i špatné praxe).

Toto rozdělení a srovnání by mělo zajistit získání takových informací, které nebudou zkresleny vnějším prostředím hodnocených programů.

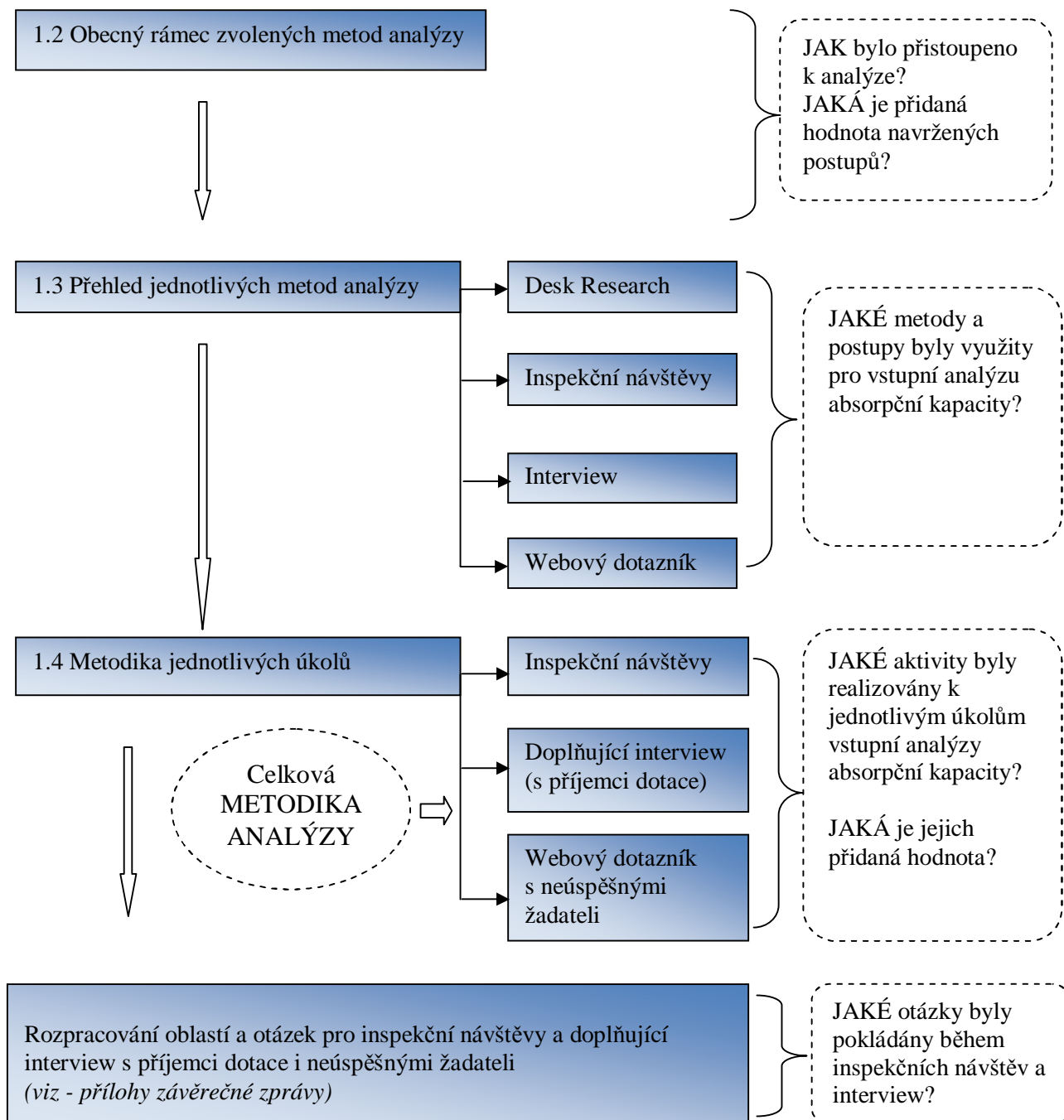
Následující schéma ukazuje posloupnost podkapitol v další části této závěrečné zprávy – tato posloupnost je zaměřena na zvolené metody vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity. Jednotlivé podkapitoly jsou vzájemně logicky provázané a rozpracovávají a vysvětlují obecný přístup k analýze, postupy sběru dat i konkrétní hodnocení.

¹ GAFFEY, Veronica (Head of Evaluation Unit, Directorate General for Regional Policy), Evaluating Cohesion Policy at EU Level: Balancing Breadth & Rigour; a BACHTLER, John; The Ex Post Evaluation of the Management and Implementation of Cohesion Policy 2000–2006, oba příspěvky prezentovány na *Annual Conference of Regional Studies Association*, duben 2009, Leuven (Belgie).

² Tato část není v tomto projektu z časových důvodů realizována.

Název podkapitoly

Co je v podkapitole řešeno



1.2 Obecný rámec zvolených metod a jejich přidaná hodnota

Popis způsobů a metod realizace jednotlivých úkolů je představen v následující části v přehledných tabulkách, kde jsou jasně rozděleny:

- procesní záležitosti projektu dle interpretace konceptu řešení (metoda),
- popis realizace jednotlivých aktivit,
- uvedení výsledku řešení,

- naznačení přidané hodnoty a inovativnosti daných aktivit,
- upozornění na rizika v průběhu řešení daného úkolu.

V této části uvádíme přehled zvolených metod vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity. Způsob řešení projektu odpovídá zadávací dokumentaci, kterou však tato závěrečná zpráva dále rozvíjí o další aktivity, které mohou zvýšit využitelnost výsledků tohoto projektu do budoucna.

Metodický postup je zpracován tak, aby mohl být dále využit i pro budoucí hodnocení absorpční kapacity na širším vzorku projektů. Součástí této vstupní analýzy jsou i doporučení dalšího postupu pro budování absorpční kapacity.

Výsledná analýza se zaměřila na zhodnocení nastavení Koncepce podpory absorpční kapacity z hlediska zajištění dostatečné podpory a kvalitních informací při předkládání a realizaci projektů podpořených z prostředků strukturálních fondů EU a Fondu soudržnosti v oblastech, které byly identifikovány jako podstatné. Těmi jsou (viz také ZD, kap. 1.1.1):

- nedostatečná metodická pomoc žadatelům a příjemcům, a to jak při předkládání projektových žádostí, tak především při realizaci projektů;
- nezkušenost žadatelů či příjemců s novými typy projektů;
- nedostatečná administrativní kapacita a nezkušenost zejména malých podnikatelů;
- nedostatečná personální kapacita neziskových organizací, malých podnikatelů a malých obcí;
- nedostatečná personální kapacita poradenských služeb a různorodost jejich kvality;
- nedostatečná odborná kapacita žadatelů či příjemců projektů;
- další oblasti, které budou následně identifikovány v průběhu analýzy.

V závěrečné kapitole 5.2 analýzy jsou tyto předpoklady hodnoceny z hlediska jejich platnosti a také, zda navržená Koncepce budování absorpční kapacity vyhovuje stavu informovanosti žadatelů a příjemců podpory ze strukturálních fondů EU.

1.3 Přehled jednotlivých metod analýzy

Pro vytváření a řešení vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity bylo nezbytné využít různé způsoby sběru dat a informací. Jedná se o:

- A. Desk research/základní analýzu dostupných informací a materiálů o absorpční kapacitě, rešerše a využití pramenů a informací již publikovaných (desk research) ve studiích a odborných periodikách a publikacích. Přestože hlavní cíle této analýzy jsou spojeny s inspekčními návštěvami a interview s úspěšnými žadatelí, řešitelský tým se také částečně zabýval již zpracovanými analýzami o absorpční kapacitě a čerpání ze SF v ČR (viz kapitola 2). S ohledem na časové možnosti tohoto projektu se řešitelský tým zaměřil zejména na vyhodnocení definovaných vstupních předpokladů v zadávací dokumentaci dle dosud realizovaných nejvýznamnějších evaluací a dostupných odborných analýz týkajících se tematiky absorpční kapacity v ČR (ESF, ERDF a specifická analýza podmínek neziskového sektoru). V navazujícím projektu

Budování absorpční kapacity je však vhodné vymezit větší prostor pro tuto část analýzy a využít také další zdroje informací, např. odborná periodika (zejména zahraniční) a další publikace, které jsou zaměřeny na hodnocení absorpční kapacity a souvisejících procesních záležitostí operačních programů.

- B. **Inspekční návštěvy.** Tato metoda nemá charakter kontroly na místě plnění projektu a poskytnutí podkladů pro inspekční návštěvu závisí na vůli a vstřícnosti osloveného konečného příjemce. Tito příjemci byli předem osloveni dopisem ze strany zadavatele, tzn. Ministerstva pro místní rozvoj České republiky. Cílem inspekčních návštěv bylo zjištění, jakým problémům příjemci nejčastěji čelí a kde se objevují největší nedostatky. Při inspekčních návštěvách se vycházelo z dokumentů, které byl příjemce ochoten poskytnout. Inspekční návštěvy byly řízené, provedeny formou interview dle sestaveného kontrolního listu otázek. Účelem bylo prověřit realizaci projektu zahrnující administrativní, finanční a věcné náležitosti. Inspekční návštěvy byly provedeny ve velmi krátkém čase 10 pracovních dní na vzorku 40 projektů. Seznam těchto projektů byl sestaven zadavatelem. Způsob výběru jednotlivých projektů byl proveden podle vybraných operačních programů a dále náhodným výběrem s respektem k regionálnímu rozložení projektů. Inspekční návštěvy se zaměřily na prověření souladu skutečného plnění projektu z hlediska věcného, finančního a časového, se skutečnými a parametry uvedenými v žádosti projektu, v Rozhodnutí či Smlouvách o poskytnutí dotace a Podmínkách poskytnutí dotace vydaných poskytovatelem dotace a v další dokumentaci k projektu, a dále s legislativou a dokumentací operačního programu.
- C. **Řízené rozhovory – interview doplňující inspekční návštěvy.** Účelem této metody bylo zjistit specifické informace, které není možné získat prostřednictvím webového dotazníku nebo inspekčních návštěv. Výhodou této metody je možnost komplexního pohledu na problém. Interview byla provedena v rámci inspekčních návštěv se zástupci příjemce dotace s cílem získat informace kvalitativního charakteru, které byly podkladem při formulování doporučení dalšího postupu budování absorpční kapacity. V rámci tohoto projektu byly realizovány polořizené rozhovory, tzn. struktura otázek byla předem stanovena, diskutována a odsouhlasena zadavatelem a pro všechny dotazované osoby byla stejná, přičemž jednotlivé otázky se mírně lišily pouze dle typu projektu (např. ERDF – investiční a stavební projekty – specifický důraz na technické a technologické parametry řešení projektu). Tím byla zajištěna možnost komparace odpovědí a následného vyhodnocení rozhovorů dle okruhů témat operačních programů (tj. programy ESF, OPŽP, ROP, OPPI). Výsledky těchto rozhovorů jsou uvedeny v příloze č. 4 této zprávy.
- D. **Dotazníkové šetření.** Důležité primární údaje pro analýzu absorpční kapacity byly získány prostřednictvím webového dotazníku, na který odpověděl vzorek neúspěšných žadatelů, resp. žadatelů, kteří alespoň jednou nebyli úspěšní, příp. svou projektovou žádost stáhli (např. OPPI). Dotazníkové šetření se zaměřilo na zmapování hlavních problematických oblastí při podávání žádosti o finanční dotaci, resp. zjišťovalo příčiny neúspěchu, identifikaci hlavních bariér (administrativních, finančních aj.) a zájem o potenciální další podávání projektů. Dotazník byl vytvořen a koncipován tak, aby jeho vyplnění bylo pro respondenty co nejméně namáhavé.

Respondenti mohli vybírat z předložených možností. Na základě tohoto přístupu bylo možné výsledky dotazníkového šetření dobře a snadno vyhodnotit. U vybraných otázek byl ponechán dostatečný prostor pro případné komentáře. Respondentům byl zaslán e-mailem průvodní dopis a interaktivní odkaz na vytvořený dotazník umístěný na internetových stránkách zpracovatele. Pro urychlení získání výsledků a odpovědí byli respondenti osloveni také telefonicky, což se nakonec stalo hlavním stimulem k vyplnění dotazníku. Dotazníkové šetření probíhalo v průběhu realizace zakázky po dobu 11 pracovních dnů.

- E. Řešitelský tým dále dostal po dobu realizace tohoto projektu přístup do MSC2007, což je informační systém sloužící jako nástroj monitorování implementace (realizace) programů a projektů spolufinancovaných z fondů EU. Přístup byl konkrétně umožněn do Centrálního modulu MSC2007, který obsahuje monitoring (věcný a finanční) všech programů a projektů hrazených z fondů EU a je v gesci MMR. V rámci tohoto systému bylo možné získat informace o konečných příjemcích pomoci, zejména pak stručné anotace projektů, celkový rozpočet (způsobilé výdaje), údaje o povinné publicitě, monitorovací indikátory (včetně jejich naplnění).

1.4 Metodika jednotlivých úkolů

V této kapitole jsou detailně metodicky rozpracovány jednotlivé úkoly (inspekční návštěvy, interview a dotazníkové šetření s neúspěšnými žadateli) spojené se získáním základních vstupních údajů vždy z několika hledisek:

1. Koncept/ metoda pro získání základních vstupních údajů
2. Proces/ aktivity pro zajištění výstupů zadání (včetně uvedení výsledku aktivit)
3. Inovativnost/ přidaná hodnota
4. Rizika (vymezení potenciálních problémů při řešení daného úkolu)

1.4.1 Úkol A: Inspekční návštěvy

Cíl inspekčních návštěv:

- Ověřit soulad realizace projektu z hlediska věcného, finančního a časového se skutečností a parametry uvedenými ve schválené projektové žádosti a dalších relevantních dokumentech

V příloze č. 1 a 2 je uveden kontrolní list a seznam otázek, které byly součástí polořízených rozhovorů. Jednotlivé oblasti, vycházejí ze ZD, byly řešitelským týmem rozpracovány detailněji a následně také konzultovány se zadavatelem (MMR). Dílčí otázky měly dva hlavní cíle.

- a) Prověření souladu realizace projektu ve srovnání s původními plány a představami konečných příjemců (dle projektové žádosti).

b) S ohledem na analýzu absorpční kapacity bylo v rámci otázek nezbytné zjistit také informace, které by přispěly k úpravám implementačního systému a zvýšily efektivitu aktivit podpořených ze SF.

INSPEKČNÍ NÁVŠTĚVY	
Koncept/metoda pro získání základních vstupních údajů	<p>Účelem tohoto úkolu bylo zhodnotit, zda jsou vybrané projekty v souladu se skutečným stavem z hlediska věcných, finančních a časových náležitostí.</p> <p>Pro jednotlivé oblasti, které je nezbytné na místě prověřit, byly zpracovány dílčí podotázky (viz příloha č. 1 a 2). Jednotlivé otázky u příslušných oblastí jsou rozděleny do tří hlavních kategorií:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kategorie – v první kategorii se jedná se o otázky, které mohou poukázat na projekty s velkým potenciálním rizikem z hlediska celkově správné a včasné realizace projektu. 2. kategorie – v druhé kategorii jsou zařazeny otázky, které mohou poukázat na nedostatky, jejichž charakter však nemusí představovat zásadní problém při realizaci a dokončení projektu. 3. kategorie – poslední kategorie otázek zahrnuje zbývající otázky často spíše formálního charakteru, které mohou pomoci v celkové interpretaci a hodnocení inspekční návštěvy. <p>Podle této kategorizace se sestavovaly závěry z inspekčních návštěv, přičemž i jediný výskyt problému v kategorii typu 1 (velké riziko) lze interpretovat jako potenciální hrozbu pro realizaci projektu. Výskyt problému v kategorii typu 2 (mírné riziko) by bylo možné interpretovat jako projekt, jehož řízení je třeba věnovat zvýšenou pozornost ze strany odpovědného orgánu, a poslední případ lze interpretovat jako projekt, jehož realizace není na základě získaných dat ničím ohrožena, a proto nevyžaduje v současné době zvýšenou pozornost odpovědného orgánu.</p>
Proces/aktivity pro zajištění výstupů zadání	<p>Hodnocení vycházelo z poskytnutých materiálů a podkladů ze strany příjemce dotace na místě realizace projektu, přičemž vůle a ochota ke spolupráci byla u příjemců pomoci velmi odlišná. Současně bylo provedeno prověření fyzického stavu, resp. věcného pokroku realizace projektu. Jednotlivé aktivity na inspekční návštěvě zahrnovaly diskusi nad následujícími okruhy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soulad postupu realizace projektu s harmonogramem daným podmínkami Rozhodnutí či Smlouvy. • Soulad vykazovaného a fakturovaného objemu a kvality dodaného plnění. • Reálnost dodržení termínu realizace a ukončení projektu. • Posouzení výše očekávaných reálných nákladů projektu a očekávaná výše uznatelných nákladů (možné úspory). • Výběrová řízení k dodavatelské části a ověření smluvního nastavení zajištění přístupu k informacím o subdodávkách u jednotlivých subdodavatelů k podpořenému projektu ze strukturálních fondů (viz nařízení EK č. 448/2004, bod 3). • Účetní evidence k projektu. • Časové zvládnutí etap podle stanoveného harmonogramu. • Pojištění majetku pořízeného z dotace. • Plnění nápravných opatření doporučených předchozí kontrolou. <p>Souhrnný komentář k realizovatelnosti projektu a výši vyčerpané dotace</p>
Inovativnost/při	<p>Metodika založená na kategorizaci oblastí a otázek, která pomůže vzájemně</p>

daná hodnota	porovnatelnosti výsledků inspekčních návštěv.
Rizika	Rozdílná ochota spolupráce ze strany konečných příjemců pomoci ze SF EU. Za předpokladu aktivní spolupráce zástupců příjemce dotace se žádná významnější rizika neobjevila.

1.4.2 Úkol B: Interview doplňující inspekční návštěvy

Inspekční návštěvy byly doplněny rozhovory se zástupci příjemce dotace, přičemž okruhy otázek byly zaměřeny na získání dat kvalitativního charakteru. Výsledky interview jsou vždy součástí zprávy o průběhu a výsledku inspekční návštěvy. Účelem této metody bylo zjistit specifické informace, které nebylo možné získat jen prostřednictvím samotných inspekčních návštěv nebo analýzou základních dat. Výhodou této metody je možnost utvoření komplexního pohledu na problém. V případě interview doplňujících inspekční návštěvy byly realizovány polostrukturované rozhovory se zástupci příjemců dotace v jednotlivých regionech dle podmínek uvedených zadavatelem. Základní okruh otázek a jejich struktura byla předem stanovena a byla stejná pro všechny dotazované osoby. Tak bylo možno zajistit potenciální komparaci odpovědí a následného vyhodnocení interview s ohledem na problematiku oblasti „Koncepce podpory absorpční kapacity“ vymezené v ZD (kap. 1.1.1). Dále byly příjemcům pokládány dílčí specifické otázky, které respektovaly odlišnosti dle charakteru projektu financovaného z různých zdrojů (ERDF, ESF či FS – problematika tzv. tvrdých a měkkých projektů).

INTERVIEW DOPLŇUJÍCÍ INSPEKČNÍ NÁVŠTĚVY	
Koncept/metoda pro získání základních vstupních údajů	Interview se zástupci příjemců probíhaly u všech zadavatelem vybraných příjemců pomoci, tj. bylo realizováno celkem 40 interview. Každé interview se pohybovalo v časovém rozsahu 30–60 minut. Cílem interview bylo kvalitativní prohloubení údajů, dat a kontextu o realizovaných projektech.
Proces/aktivity pro zajištění výstupů zadání	Pro zajištění výstupů této části byly realizovány tyto aktivity: - oslovení konečných příjemců a dohodnutí termínů interview v rámci inspekčních návštěv, - realizace interview v regionech ČR.
Inovativnost/při daná hodnota	Přidanou hodnotou této části projektu je zařazení konzultace otázek se zástupci odpovědných implementačních orgánů (ŘO a ZS) – tato konzultace byla uskutečněna v prvních dnech realizace projektu prostřednictvím partnerské spolupráce zadavatele (MMR). Cílem tohoto typu konzultace bylo zajistit, že provedené inspekční návštěvy budou využity také pro evaluační aktivity příslušných ŘO a že se závěry zjištěnými na základě této aktivity budou moci následně přímo pracovat i zástupci odpovědných orgánů. Realizované aktivity v rámci interview tak poslouží jako podklad pro ŘO.
Rizika	Rizikem této části projektu je časová náročnost získání vstupních dat a jejich následné zpracování, na kterou také upozornil zadavatel v zadávací dokumentaci (část. 2.2.1).

1.4.3 Úkol C: Dotazníkové šetření s neúspěšnými žadateli

Způsob navrženého řešení ověření absorpční kapacity u neúspěšných žadatelů odpovídal zadávací dokumentaci, kterou však tato závěrečná zpráva rozvíjí o další aktivity. Ty by měly zejména přispět k vyšší využitelnosti výsledků této metodiky a jejich výsledků na úrovni řídicích orgánů a Evropské komise.

Cíle šetření vzorku respondentů mezi neúspěšnými žadateli:

- Navrhnout a odzkoušet metodiku pro šetření ve větší skupině respondentů.
- Ověřit na tomto (sice malém) vzorku respondentů platnost předpokladů pro realizaci aktivit Koncepce podpory absorpční kapacity.
- Doplnit Koncepti podpory absorpční kapacity o další případné podstatné informace.

DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ S NEÚSPĚŠNÝMI ŽADATELI	
Koncept/metoda pro získání základních vstupních údajů	<p>Získání dat a informací od neúspěšných žadatelů bylo realizováno pomocí dotazníkového šetření. Při této metodě byly definovány otázky, na které odpovídali žadatelé, kteří alespoň jednou se svou žádostí neuspěli. Toto šetření proběhlo formou webového dotazníku, důvodem je výrazně vyšší návratnost elektronické verze dotazníku oproti „papírové“ formě dotazování.</p> <p>Při realizaci dotazníkového šetření byl dodán seznam respondentů sestavený zadavatelem. Jednalo se celkově o 100 žadatelů, kteří alespoň jednou se svou žádostí v programech financovaných z fondů EU v ČR neuspěli, každému z nich byl přiřazen přihlašovací klíč. Návratnost vyplněných dotazníků byla na úrovni 18 vyplněných dotazníků (tj. 18 %).</p> <p>Tento postup umožnil po sběru dat a informací doplnit matici dat o další data, která charakterizují projekt (např. místo plánované realizace projektu, sídlo žadatele, program, ve kterém byla žádost podána apod.).</p> <p>Webový dotazník byl koncipován tak, aby bylo možné vytvořit z vyplněných odpovědí křížový soubor dat pro regresní analýzu, tzn. nezískat pouze výsledky na danou odpověď. Na požadovaném malém souboru respondentů není metoda regresní analýzy z hlediska nízké vypovídací hodnoty zcela adekvátní, nicméně řešitelský tým navrhuje uplatnit takový způsob hodnocení při širším průzkumu absorpční kapacity.</p>
Proces/aktivity pro zajištění výstupů zadání	<p>Vytvořený seznam otázek pro neúspěšné žadatele byl diskutován se zástupci zadavatele a následně byl převeden do elektronické podoby a umístěn na stránky společnosti IREAS. Vybraní respondenti (výběr byl proveden v součinnosti se zadavatelem) byli kontaktováni e-mailem, který obsahoval průvodní dopis a informace k vyplnění dotazníku, a především interaktivní odkaz na www stránky s dotazníkem. Zpracovatel pak každý den sledoval aktuální množství vyplněných dotazníků. S ohledem na nutnost zajištění min. návratnosti 15 dotazníků (dle zadávací dokumentace) tak bylo nutné vybrané respondenty kontaktovat i telefonicky s žádostí o vyplnění dotazníku a poskytnutí informací.</p>
Inovativnost/přidaná hodnota	<p>Dotazníkové šetření bylo provedeno elektronickou formou, která eliminuje chyby způsobené lidským faktorem (při zpracování dat) a vzhledem k omezenému času se jeví jako nejvhodnější varianta získání informací (členové řešitelského týmu se mohli soustředit na inspekční návštěvy a doplňující interview).</p>
Rizika	<p>Neochota neúspěšných žadatelů vyplnit dotazník. Toto riziko bylo eliminováno</p>

	pověřovacím dopisem zadavatele. Tento pověřovací dopis zpracovatel poslal současně v příloze e-mailu respondentům. Současně ale byli respondenti také kontaktováni telefonicky, aby byla zajištěna vyšší návratnost.
--	--

1.4.4 Celková analýza pro budování absorpční kapacity

Jedná se o souhrnný úkol vyhodnocení všech zjištěných dat a informací z předchozích výše popsaných postupů a metod. Data získaná v průběhu plnění předmětu zakázky byla zpracována a vyhodnocena a výsledky byly interpretovány v rámci zpracování analýzy. Součástí této analýzy jsou rovněž doporučení dalšího postupu pro budování absorpční kapacity.

CELKOVÁ ANALÝZA PRO BUDOVÁNÍ ABSORPČNÍ KAPACITY	
Koncept/metoda pro získání základních vstupních údajů	<p>Pro zpracování tohoto projektu je charakteristická kombinace kvalitativních a kvantitativních metod.</p> <p>V případě inspekčních návštěv byla ověřena navržená metodika, která je založena na kategorizaci dílčích otázek a oblastí. Díky tomu bylo možné následně lépe vyhodnotit rizikovost projektu z hlediska časového, finančního a věcného pokroku. V případě hodnocení interview doplňujících inspekční návštěvy byla pozornost zaměřena zejména na současné problematické oblasti, které by mohly negativně ovlivnit budoucí absorpční kapacitu v České republice. V případě výsledků dotazníkového šetření se zástupci neúspěšných žadatelů byly graficky vyhodnoceny odpovědi respondentů.</p>
Proces/aktivity pro zajištění výstupů zadání	<p>Z výše popsaných úkolů a aktivit, které zajistí získání základních vstupních údajů, bylo provedeno syntetické hodnocení. Kromě komentovaných výsledků z interview, inspekčních návštěv i dotazníkového šetření byla pozornost zaměřena zejména na formulaci doporučení pro budoucí úpravy. Analýza se proto zaměřila na hodnocení nastavení Koncepce podpory absorpční kapacity a na ověření, zda tato koncepce vyhovuje stavu informovanosti žadatelů a příjemců podpory ze strukturálních fondů EU.</p> <p>Hodnocení bylo dále rozšířeno o analýzu hlavních výsledků již provedených dílčích odborných analýz operačních programů, které byly zaměřeny na podporu absorpční kapacity a identifikaci hlavních překážek čerpání. Toho bylo dosaženo metodou desk research a výsledky pomohly při formulaci závěrečných doporučení.</p>
Inovativnost/přidána hodnota	<ul style="list-style-type: none"> • Kombinace kvantitativních a kvalitativních přístupů. • Doplnění informací z již realizovaných dílčích odborných analýz operačních programů zaměřených na absorpční kapacitu.
Rizika	Tato aktivita je závislá na předchozích třech popsaných úkolech.

1.5 Doporučení dalšího postupu pro analýzy a hodnocení tematiky budování absorpční kapacity v ČR

V rámci realizace představené metodiky postupu analýzy a hodnocení tematiky budování absorpční kapacity v ČR se řešitelský tým setkal s určitými drobnými komplikacemi, které je nezbytné reflektovat v navazujícím projektu „Budování absorpční kapacity“. Tyto

zkušenosti lze rozdělit na dvě oblasti, tj. na kontextová doporučení pro další postup a na vyhodnocení rizik, která byla definována řešitelským týmem již v návrhu tohoto projektu.

Kontextová doporučení pro další postup v případě navazující analýzy Budování absorpční kapacity:

- S ohledem na množství konečných příjemců byl tento projekt časově náročný, a proto byl sestaven poměrně široký seznam specialistů na jednotlivá témata. Problémy však nakonec nevznikaly ani tak s časovou kapacitou expertů vykonávajících inspekční návštěvy, jako spíše s časovými možnostmi samotných konečných příjemců, resp. bylo obtížné shodnout se na časovém harmonogramu inspekčních návštěv. Je vhodné, aby mezi jednotlivými inspekčními návštěvami byl dostatečný časový prostor s určitými rezervami pro nahodilé změny.
- Pro navazující projekt Budování absorpční kapacity je vhodné dát větší časový prostor pro analýzu a využití dalších zdrojů informací, např. odborná periodika (zejména zahraniční) a další publikace, které jsou zaměřeny na hodnocení absorpční kapacity a souvisejících procesních záležitostí operačních programů.
- Před zahájením vlastních inspekčních návštěv je vhodné konzultovat celkové zaměření návštěv z hlediska řídicího procesu se zástupci odpovědného implementačního orgánu (řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu odpovědného za řízení příslušné prioritní osy operačního programu) tak, aby posuzované oblasti plně odpovídaly nejen potřebám daného projektu, ale i potřebám těchto odpovědných orgánů. Podstatou tohoto typu konzultací je možnost zahrnutí provedených inspekčních návštěv mezi standardní nástroje kontroly na místě, přičemž závěry z těchto návštěv by mohli následně přímo využít i zástupci odpovědných orgánů. Dalším přínosem tohoto přístupu je skutečnost, že na základě informací od odpovědných orgánů, které mají o jednotlivých kontrolovaných projektech detailnější informace, by bylo možné posuzované oblasti rozšířit i o specifické otázky týkající se realizace konkrétního projektu.
- Pro vybraného zástupce expertního týmu je vhodné mít zajištěn vstup do monitorovacích systémů jednotlivých operačních programů, které obsahují více kontextových informací o realizaci příslušných projektů. MSC2007 představuje pouze stručnou variantu informací o jednotlivých projektech. S ohledem na problematiku ochrany citlivých údajů a případných problémů s poskytnutím možnosti vstupu „externích“ subjektů do jednotlivých monitorovacích systémů by podklady a informace o vybraných projektech mohli připravit pracovníci příslušných ŘO po dohodě s NOK. Zpracované informace o vybraných projektech by pak měli jednotliví experti k dispozici před výkonem dané inspekční návštěvy.
- Je nezbytné rozšířit vzorky konečných příjemců a souboru žadatelů, kteří alespoň jednou nebyli se svou žádostí úspěšní tak, aby daný vzorek představoval reprezentativní výběr a závěry získané z analýzy měly skutečnou váhu.
- Webový dotazník pro neúspěšné žadatele byl koncipován tak, aby bylo možné z vyplněných odpovědí vytvořit i křížový soubor dat pro regresní analýzu, nikoliv získat pouze výsledky za danou odpověď. Na požadovaném malém souboru respondentů je však metoda regresní analýzy zcela neadekvátní a její provedení by

nemělo žádoucí vypovídací schopnost. Řešitelský tým v tomto smyslu navrhuje uplatnit tuto metodu, avšak při širším průzkumu absorpční kapacity a na mnohem větším vzorku neúspěšných žadatelů. Otázkou však zůstává zajištění potřebné návratnosti vyplněných dotazníků, protože ze strany neúspěšných žadatelů nelze očekávat výraznou ochotu v dotazníkovém šetření spolupracovat – vzhledem požadavkům ZD byl řešitelský tým nucen kontaktovat vybrané neúspěšné žadatele i telefonicky, teprve poté byla zajištěna návratnost v souladu se ZD.

Vyhodnocení rizik „Vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity“ vymezených v návrhu projektu

1. Krátký čas na realizaci projektu

- Vzhledem k tomu, že na vybraný vzorek projektů byl „nasazen“ relativně široký tým specialistů, byl projekt zpracován v požadovaných termínech. Přesto je pro realizaci inspekčních návštěv vhodné vymezit větší časový prostor, aby nedocházelo ke komplikacím se sjednáváním inspekčních návštěv, které jsou časově limitovány nejen zadavatelem, ale pochopitelně i příjemci. Dále je vhodné vymezit i přípravné období na prostudování veškerých podkladů k vybraným projektům (podle množství přidělených projektů danému expertovi cca 2–3 týdny před samotným zahájením všech inspekčních návštěv).

2. Nízký počet respondentů

- Aby byl vzorek projektů reprezentativní, měl by obsahovat projekty ze všech prioritních os v rámci daného programu. S ohledem na složitost daného programu by bylo vhodné stanovit vzorek alespoň 5–10 projektů za každou oblast programu (prioritní osa, grantové schéma atd.). Počet vybraných projektů by měl respektovat specifičnost a dále také míru odlišnosti prioritní osy/grantového schématu od daného programu.
- Kromě počtu respondentů je dále nezbytné zachytit všechny typy žadatelů ve vybraném vzorku.

3. Aktivní spolupráce ze strany vybraných projektů

- Přestože se řešitelský tým nesetkal s významnou neochotou, je zřejmé, že výsledky analýzy jsou závislé především na ochotě oslovených příjemců.
- Z hlediska přípravy by bylo vhodné ponechat určitý čas i pro předběžná jednání o přípravě dokumentace s expertem, který bude daný rozhovor řídit.

4. Způsob výběru respondentů

- Respondenti by měli reprezentovat jednotlivé prioritní osy, typy možných příjemců dotace a jednotlivé fáze realizace projektů.
- V případě skupiny neúspěšných žadatelů by měl způsob výběru respondentů respektovat také různé typy důvodů, které vedly k nepřijetí daného projektu (např. formální důvody, věcné důvody, stažení žádosti).

5. Scházející skupina organizací/subjektů, které projekt vůbec nepodaly

- V navazujícím projektu Budování absorpční kapacity bude nezbytné do analýzy zařadit také skupinu subjektů, které projekt vůbec nepodaly. Analýza by se pak zaměřila zejména na zhodnocení problematických východisek či nezájmu komplikujících podání relevantních žádostí.
- Bude nezbytné poskytnout delší časový prostor pro sestavení potřebného vzorku respondentů a zahrnout všechny typy potenciálních žadatelů.

6. Nedostupnost některých studií o absorpční kapacitě a evaluacích

- Projekty zaměřené na absorpční kapacitu by bylo vhodné řešit v kontextu již realizovaných evaluací týkajících se tohoto tématu.
- V tomto smyslu by bylo vhodné zpřístupnit dosud realizované studie příslušnému řešitelskému týmu.

7. Záměna inspekčních návštěv za kontrolu příjemci pomoci

- Je vhodné zvážit terminologické zmírnění slova „inspekční“ návštěva a jeho terminologické přiblížení podstatě realizovaných aktivit, tj. např. „*přízkum pro MMR*“ nebo „*řízené rozhovory ke zkušenostem konečných příjemců s projekty financovaných ze SF EU*“ atp.
- Zároveň není pro respondenty, tj. konečné příjemce a také neúspěšné žadatele, zcela jasný pojem „absorpční kapacita“ (euroterminologie strukturálních fondů). V tomto smyslu je vhodné používat při komunikaci s výše uvedenými respondenty spíše jasněji formulované názvy a českou terminologii.

2. Analýza a vyhodnocení absorpční kapacity dle provedeného šetření

Tato kapitola představuje syntetické zhodnocení a analýzu výsledků šetření v rámci inspekčních návštěv a je členěna do čtyř podkapitol se zaměřením na zhodnocení absorpční kapacity u programů OPVK (ESF), OPPI (ERDF), vybraných ROP (ERDF) a OP ŽP (ERDF a FS). Každá z těchto podkapitol má stejnou strukturu v následujícím členění:

- dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU (otázky 1 a 2),
- problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů (otázky 3, 4, 5),
- zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů (otázky 6, 7, 8, 9, 12),
checklist - část 7 (problematika dodržování publicity)
- věcná realizace projektů financovaných z fondů EU (otázky 10 a 11)
Stav projektové dokumentace a problematika výběrových řízení (včetně tematiky pořízeného majetku) – *checklist* – část 3 a část 5 a část 6 checklistu
Stav fyzické realizace projektu a problematiku okruhy technického řešení stavebních projektů – *checklist* – část 1 a část 2
- finanční aspekty řízení projektů (interview otázky č. 13, 14, 15, 16, 17)
checklist – část 4 (výdaje projektu) a část 10 (ekonomická situace příjemce)
- monitoring a management projektů financovaných z programů EU
checklist – část 8 (monitorovací indikátory) a část 13 (naplňování cílů projektu a monitorovacích indikátorů),
část 9 (udržitelnost výsledků projektu), část 12 (řízení projektů),
část 11 (realizace nápravných opatření vyplývajících z výsledků již provedených kontrol), část 14 (další skutečnosti dle potřeby)
- budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci (otázky 18 a 19)

2.1 Absorpční kapacita v případě OPVK (ESF)

Metodologická poznámka:

Všechny projekty financované z ESF, které byly v rámci tohoto evaluačního projektu na základě žádosti zástupců MMR analyzovány, byly realizovány v rámci OP VK. V tomto smyslu je nutné upozornit, že v rámci programového období 2007–2013 existují rozdíly mezi jednotlivými operačními programy financovanými na území ČR z ESF, tj. mezi OP VK, OP LZZ a OP PA. Není proto možné všechny dále uvedené závěry a doporučení zobecnit na celou oblast ESF.

Dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU

Téměř všichni zástupci konečných příjemců ESF realizovaných v rámci OP VK, u nichž byly provedeny inspekční návštěvy, získali s čerpáním pomoci z ESF zkušenosti již v průběhu předchozího programového období 2004-2006. Někteří z nich vystupovali již v minulém

programovém období v roli příjemců pomoci a někteří v roli partnerů příjemců pomoci. Ve všech případech měli zástupci analyzovaných projektů zkušenosti s řízením projektů realizovaných v minulém programovém období v rámci OP RLZ, v jednom případě také v rámci CIP EQUAL.

Předchozí zkušenosti s přípravou a realizací jiných projektů financovaných z ESF umožnily příjemcům rychlejší nastudování nových pravidel programu OP VK a také jim umožnily zvládnout vlastní přípravu žádosti o poskytnutí dotace bez pomoci externího subjektu.

Osobní praktická zkušenost s přípravou a realizací podobně zaměřených projektů je proto pro potenciální žadatele a příjemce pomoci z ESF zcela klíčová, neboť velmi usnadňuje zvládnutí mnohdy obtížných administrativních pravidel řízení jednotlivých podpořených projektů.

Na druhou stranu však někdy podrobné znalosti předchozích programů a pravidel uplatňovaných při jejich realizaci příjemcům znesnadnily přípravu a realizaci nových projektů, a to zejména v těch oblastech, kde došlo ke změnám, na které nebyli příjemci explicitně v metodických podkladech odpovědných orgánů upozorněni. Z tohoto důvodu by bylo vhodné na měnící se podmínky explicitněji upozorňovat tak, aby se předešlo možným nedorozuměním a chybám při přípravě a řízení podpořených projektů.

Problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů

Pokud jde o přípravu žádostí v rámci OP VK, je zcela zásadní obsahové zaměření jednotlivých výzev a jejich správné načasování.

Z hlediska obsahu jednotlivých výzev a podmínek, které jsou pro připravované projekty právě výzvami stanoveny, by bylo na základě provedených šetření vhodné zvážit stávající vymezení cílových skupin jednotlivých projektů. Konkrétně se jako nejproblematičtější v této oblasti jeví nemožnost zahrnout učitele mateřských škol do cílové skupiny projektů. Některé aktivity projektů, zejm. aktivity zaměřené na učitele prvních a druhých tříd základních škol, by často bylo vhodné a smysluplné rozšířit i na učitele mateřských škol. V případě některých výzev je navíc možné, aby ti učitelé mateřských škol, kteří působí v rámci organizace zastřešující jak činnost mateřské, tak i základní školy, měli do projektů jako zástupci cílové skupiny přístup, zatímco učitelé působící v samostatných mateřských školách nikoli. V podmínkách OP VK realizovaného z ESF, který je mj. založen na principech nediskriminace a rovnosti zacházení, se pak obdobné metodologické nesrovnalosti jeví jako obtížně akceptovatelné.

Pokud jde o načasování výzev a termínů stanovených pro předkládání jednotlivých žádostí, je v podmínkách českého školství vnímáno jako velmi problematické vyhlášení výzev před hlavními letními prázdninami. V letním období čerpá většina pedagogických pracovníků dovolené, a není proto možné přípravě projektů věnovat takovou pozornost, jaká je mnohdy v případě složitějších, např. na partnerství založených projektů, nezbytná. Tento problém byl nejčastěji zaznamenán u výzev vyhlášených přímo z úrovně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky jako řídicího orgánu OP VK.

Zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů

Úroveň metodické pomoci poskytované příjemcům ze strany implementačních orgánů v průběhu realizace projektů je nejčastěji považována za přiměřenou. Zejména krajské úřady odpovídají na konkrétní dotazy příjemců rychle a vstřícně.

Jako částečný problém se ukazuje nezkušenost mnohých pracovníků implementačních orgánů, kteří nejsou na dotazy příjemců připraveni a neumí na ně správně odpovědět.

Pokud jde o konkrétní oblasti pravidel stanovených pro řízení projektů OP VK, za nejkomplikovanější považují příjemci oblast přípravy monitorovacích zpráv, u nichž dochází k častým změnám používaných formulářů, oblast zadávacích řízení a dále oblast publicity. U všech těchto oblastí by proto příjemci uvítali detailnější metodické pokyny odpovědných orgánů či uspořádání dodatečných seminářů a školení. Někteří příjemci by také uvítali zveřejnění vzorově vyplněných formulářů na webu příslušného implementačního orgánu, např. vyplněné monitorovací zprávy, zpracované zadávací dokumentace, připravené oslovení potenciálních dodavatelů atd. Zástupci konečných příjemců by také uvítali pravidelné zveřejňování často kladených dotazů a příslušných odpovědí příjemců na těchto webových stránkách (tzv. FAQ).

V oblasti publicity jsou stanovená pravidla pro příjemce podpory mnohdy nepřehledná. Není jasné, na které dokumenty související s projektem je třeba uplatňovat pravidla vizuální identity daného programu a na které nikoli. V konečném důsledku to vede k uplatňování pravidel vizuální identity daného programu i na dokumentech, kde se to z hlediska smyslu realizované pomoci nejeví jako nutné a účelné. V této oblasti by proto bylo vhodné jasněji vymezit, na které dokumenty se pravidla publicity uplatňují. Je třeba rozlišit, zda jde pouze o dokumenty určené přímo pro práci s cílovou skupinou, resp. na dokumenty či informační nástroje určené k zajištění obecné publicity o projektu, či zda je nezbytné je skutečně uplatňovat i na všechny interní dokumenty a materiály, které se v rámci realizace projektu využívají (pracovní smlouvy, dohody o provedení práce apod.).

Věcná realizace projektů financovaných z fondů EU

Jednou z hlavních oblastí, která působí příjemcům pomoci z OP VK největší potíže, je zpoždění zahájení realizace projektu z důvodu dlouhého hodnotícího procesu žádostí zajištěného ze strany odpovědného implementačního orgánu. V případě projektů realizovaných v podmínkách rozvoje školství, a to zejména těch, u nichž se předpokládá realizace určitého vzdělávacího kurzu či programu v průběhu akademického semestru či školního roku, pak mohou obdobná zpoždění ohrozit realizaci celého projektu. Proto by v případě těchto projektů měly být všechny termíny stanovené pro zajištění činností odpovědných orgánů spojených s administrací hodnotícího procesu a vydávání příslušných rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. smluv o financování projektu, dodržovány.

Velkým problémem spojeným s oblastí věcné realizace projektů je aplikace pravidel pro zadávací řízení v podmínkách vysokých škol. V této oblasti došlo v průběhu realizace OP VK k značnému posunu ve srovnání s OP RLZ. V současnosti jsou za subjekty odpovědné za zadávání veřejných zakázek v rámci projektů OP VK považovány celé vysoké školy, zatímco dříve to byly v souladu se zněním zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o

změně a doplnění dalších zákonů jednotlivé fakulty vysokých škol. Na vysokých školách je proto v současnosti nezbytné všechny podobné zakázky sčítat a realizovat hromadně, což v případech některých projektů vede k prodlužování přípravy a administrace související se zadávacím řízením. Delší příprava a administrace potřebných zadávacích řízení přitom může způsobit pozdní zahájení navazujících aktivit projektů, a tím i ohrozit včasné dokončení jejich realizace. V této oblasti by proto bylo vhodné vytvořit jasný metodický pokyn řídicího orgánu, jak v podmínkách vysokých škol přesně postupovat.

Jako problematická je ze strany příjemců pomoci hodnocena také častá změna podmínek programu v průběhu realizace jednotlivých projektů. Změny v projektové příručce nutí příjemce k přesouvání položek mezi kapitolami rozpočtu (např. mezi položkami služby a osobní náklady) apod. Za vhodné by v této oblasti příjemci považovali, kdyby se nové verze příruček vztahovaly pouze na nově schválené projekty a nikoli na projekty již realizované.

V případě jednoho kraje bylo také zjištěno, že kromě standardizovaných monitorovacích zpráv musí příjemci pomoci v průběhu realizace projektu vyplňovat duplicitně údaje z monitorovacích zpráv ještě do vlastního manažerského informačního systému daného krajského úřadu, aniž by rozuměli smyslu tohoto duplicitního zadávání dat. Obdobná pravidla stanovená pro příjemce ze strany odpovědných implementačních orgánů se proto jeví jako nadbytečná a v případě, že nejsou příjemcům dostatečně vysvětlena, také jako demotivující a celý systém realizace projektů dále komplikující.

Finanční aspekty řízení projektů

Finanční aspekty řízení projektů financovaných z OP VK lze na základě provedených šetření označit za vůbec nejkomplicovanější oblast čerpání prostředků z ESF včetně celkových podmínek, v jejichž rámci jednotliví příjemci své projekty realizují. Za vůbec nejproblémovější aspekty finančního řízení projektů financovaných z ESF lze považovat celkové nastavení systému čerpání finančních prostředků v rámci jednotlivých projektů, včasné zaslání zálohových plateb a pravidla stanovená pro přeposílání části zálohové platby partnerům s finančním podílem.

V této oblasti je nezbytné upozornit na velké rozdíly, které v rámci OP VK a jeho jednotlivých oblastí podpory, resp. výzev, existují. Zároveň je třeba upozornit na rozdíly, které právě v oblasti finančního řízení projektů ESF existují mezi pravidly stanovenými OP VK a jinými programy financovanými na území ČR v průběhu současného programového období z ESF.

V některých krajích ČR je možné v rámci projektů podpořených z OP VK podávat žádost o platbu až po vyčerpání min. 80 % (v některých krajích dokonce 85 %) zasláné zálohové platby. V případě konkrétních projektů to vede k situaci, že v rámci prvních monitorovacích zpráv ještě nelze požádat o další průběžnou platbu zajišťující navýšení finančních prostředků na účtu projektu a příjemce o první průběžnou platbu může žádat až po vyčerpání stanoveného limitu zálohové platby. V důsledku těchto podmínek to však konečným příjemcům způsobuje značné potíže s cash flow v rámci projektu. Jde o situace, kdy v době mezi schválením požadované průběžné platby ze strany odpovědného orgánu (v tomto případě krajského úřadu) téměř vždy zcela vyčerpají celou původně zaslánou zálohovou platbu a další výdaje projektu již musí hradit ze svých vlastních zdrojů. Tato

situace je v případě projektů financovaných z ESF z hlediska charakteru příjemců pomoci velmi nešťastná, a to zejména z toho důvodu, že pravidla ESF umožňují podobným situacím zcela předejít. Jako doporučení pro možnou úpravu popsaného systému by bylo možné uvést převzetí systému využívaného v rámci finančního řízení projektů financovaných z ESF např. v rámci OP PA, kde příjemci žádají o doplnění zůstatku na účtu v každé monitorovací zprávě, a to na základě výše skutečně realizovaných výdajů projektu.

U projektů realizovaných v rámci OP VK v rámci oblasti podpory 2.2 bylo v průběhu prováděných šetření zjištěno také pozdní zaslání zálohové platby ze strany řídicího orgánu. Pozdní zaslání zálohové platby je přitom v případě projektů financovaných z ESF, u nichž je plně zaveden systém zálohových plateb umožňujících předfinancování výdajů projektů, velmi problematické, a to zejména v případě nestátních neziskových organizací. V rámci jednoho z analyzovaných projektů došlo k situaci, kdy pozdní zaslání zálohové platby (zpoždění bylo v tomto případě v řádu několika měsíců) způsobené nefunkčností informačního systému řídicího orgánu donutilo sjednání úvěru na zajištění realizace aktivit projektu ze strany odpovědného partnera s finančním podílem, kterým byla právě nestátní nezisková organizace. Těto organizaci tak vznikají výdaje v podobě úroků z úvěru, které nebude moci v rámci realizace projektu uplatnit, a na které si bude muset najít jiné zdroje financování, ačkoli to pravidla projektů financovaných z ESF nepředpokládají.

Další zmiňovanou oblastí v rámci finančního řízení projektů OP VK je realizace projektů, do nichž jsou zapojeni partneři s finančním podílem. V této oblasti by bylo vhodné dále zpřesnit a dopracovat metodické pokyny odpovědných orgánů, neboť v případě některých analyzovaných projektů dochází u partnerů v průběhu realizace projektu k potížím v cash flow. Důvodem jsou pravidla, která stanovil krajský úřad – tato pravidla přesně upravují, jaký podíl zálohové platby určené příjemci pomoci může opět formou zálohové platby poskytnout příjemce svým partnerům s finančním podílem. Přitom v některých specifických případech nemusí maximální stanovený limit pro výši zálohy partnerům na úhradu nákladů spojených se zahájením realizace projektu stačit. V této souvislosti jde zejména o případy, kdy partner počítá při zahájení realizace projektu s nákupem nákladnějšího vybavení či se zajištěním jiných finančně náročných výběrových řízení.

Za vhodné by také příjemci pomoci považovali, kdyby v rámci pravidel OP VK bylo umožněno platit z položky „Služby“ také externí služby spojené se zajištěním managementu podpořeného projektu. Obzvlášť v kontextu základních a středních škol, které zpravidla nemají dostatečnou personální, ani odbornou kapacitu na zajištění složité agentury spojené s řízením projektů ESF se tato varianta jeví jako vhodná. Ze strany příjemců je v této souvislosti také často zdůrazňována asymetrie, která v této oblasti existuje mezi jednotlivými programy financovanými v rámci současného programového období 2007–2013. Konkrétně se jedná o OP VK a OP LZZ, kdy pravidla programu OP VK tuto možnost zcela zakazují, zatímco pravidla OP LZZ ji umožňují.

Oblast pravidel veřejné podpory a spolufinancování nebyly v rámci provedeného šetření v tématu finančního řízení vyhodnoceny jako problematické. Je tomu tak zejména ze dvou důvodů:

- a. šetření bylo prováděno pouze na vzorku projektů realizovaných z OP VK v rámci těch oblastí podpory, které nejsou poskytovány v režimu veřejné podpory;

- b. projekty ESF realizované ze strany škol a neziskových organizací zpravidla nevyžadují zajištění soukromého spolufinancování, neboť bývají s ohledem na charakter realizovaných aktivit a samotných příjemců podpory financovány ze 100 % z veřejných zdrojů daného programu.

Také vliv celkové ekonomické situace příjemce na realizaci projektů financovaných z OP VK je vzhledem k charakteru příjemců tohoto programu zanedbatelný. Školy, které jsou vůbec nejčastějším typem příjemců tohoto programu, nejsou postiženy důsledky stávající ekonomické krize, a i v případě, kdy některé vysoké školy přecházejí na úspornější programy, tyto úspory se nijak nedotýkají realizace již zahájených projektů.

Monitoring a management projektů financovaných z programů EU

V oblasti monitoringu projektů financovaných z ESF je problematická zejména nesrovnatelnost různých způsobů, jimiž lze naplnit stejně znějící monitorovací indikátory. Na tuto oblast často upozorňují příjemci s tím, že je stávající struktura monitorovacích indikátorů nutí sčítat zcela nesrovnatelné hodnoty. Indikátor „Počet podpořených osob“ např. neumožňuje podrobněji rozlišit, zda daná osoba byla podpořena např. intenzivním tříměsíčním kurzem, či zda byla podpořena pouze dvouhodinovým workshopem. Totéž platí o indikátoru „Počet inovativních produktů“, kdy vytvoření jednoho náročného a komplexního vzdělávacího programu implikuje naplnění tohoto indikátoru hodnotou 1, zatímco vytvoření pětistránkové publikace taktéž. Tento problém se objevuje často vzhledem ke komplexnosti realizovaných projektů již na úrovni příjemců a dále se bude nutně objevovat i na všech vyšších úrovních monitoringu. Problém na vyšších úrovních monitorovacího systému spočívá v tom, že zde nutně dochází k agregaci zcela nesourodých hodnot monitorovacích indikátorů jak na úrovni dané oblasti podpory, prioritní osy, tak i celého programu.

Z hlediska konečných příjemců je v oblasti monitorování také považováno za problematické určování počtu podpořených osob v členění na počet žen a počet mužů již v samotné žádosti. S tímto případem se setkali pouze někteří z oslovených příjemců, přičemž v případě jiných výzev jiných krajů již tato povinnost byla pro příjemce v průběhu přípravy projektových žádostí zrušena.

Poslední oblast související s monitorováním je interpretace implementačních subjektů, dle kterých je znakem chybné realizace projektu nejen nedosažení stanovených cílových hodnot monitorovacích indikátorů projektu, ale také jejich překročení. V tomto případě však může z hlediska příjemců dojít k tomu, že v rámci realizace svých projektů přestanou s prostředky projektu šetřit. Tak se vyhnou možnému postihu spojenému s tím, že se jim podaří z ušetřených prostředků zorganizovat např. ještě jeden seminář a podpořit větší počet zástupců cílové skupiny.

Pokud jde o kontroly na místě u jednotlivých příjemců pomoci, u analyzovaných projektů zatím zpravidla nebyla v rámci realizace projektu žádná veřejnoprávní kontrola na místě provedena. Nelze proto hodnotit, do jaké míry by její možný průběh či závěry z ní vyplývající byly či nebyly překážkou další realizace konkrétních projektů.

Budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci

Většina z oslovených příjemců má zájem realizovat další projekty financované z ESF i v budoucnu. Sledují proto vyhlašované výzvy a připravují další záměry, které by v budoucnu s touto finanční pomocí mohli uskutečnit.

Z hlediska budoucí absorpční kapacity by někteří z příjemců uvítali, kdyby pravidla stanovovaná pro jednotlivé programy ESF (či jejich konkrétní oblasti podpory) byla srovnatelnější. Výrazně by se tím ulehčila příprava i realizace projektů všem subjektům, které připravují projekty v různých programech, prioritních osách či oblastech podpory.

Někteří příjemci by také uvítali, kdyby plánované harmonogramy budoucích výzev byly zveřejňovány s několikaměsíčním předstihem před samotným vyhlášením výzev, a to již i s detaily, které se budou dané výzvy týkat. V tomto smyslu by bylo plánování dalších možných aktivit strategičtější.

Pro mnohé příjemce by také bylo v souvislosti s budoucí absorpční kapacitou přínosem, kdyby metodické podklady odpovědných implementačních orgánů upravující pravidla realizace jednotlivých projektů byly s předstihem před jejich schválením konzultovány se zástupci příjemců. Tím by bylo možné předejít mnoha komplikacím, se kterými se koneční příjemci potýkají při uplatňování těchto pravidel v průběhu realizace projektu. Tak by bylo možné promítnout do způsobu implementace jednotlivých programů dostupné zkušenosti nejen pracovníků implementačních orgánů, ale i konkrétních příjemců. Tento přístup by jistě celému systému implementace ESF v ČR z hlediska budoucí absorpční kapacity velmi pomohl.

Zároveň by příjemci uvítali, kdyby v průběhu realizace projektů mohlo být věnováno více pozornosti odpovědných implementačních orgánů přímo diskuzím s příjemci. Jde zejména o zajištění dostatečného časového prostoru pro konkrétní otázky jednotlivých příjemců pomoci.

2.2 Absorpční kapacita v případě vybraných ROP

2.2.1 ROP Jihozápad (ERDF)

Dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU

Inspekční návštěvy v rámci projektů podpořených ROP Jihozápad se starosty obcí a měst popř. projektovými manažery jednoznačně prokázaly velmi dobrou informovanost všech vybraných subjektů o možnostech získání dotace na realizaci svých rozvojových záměrů. V pěti případech se jednalo o města a obce a ve čtyřech případech o jimi zřizované organizace (zoologická zahrada, školy). Všichni příjemci měli předchozí zkušenosti s dotacemi ze strukturálních fondů EU a především pravidly pro jejich získání a využití pro realizaci svých rozvojových záměrů. Řada z nich měla aktivní zkušenosti již z minulého období (předvstupní fondy PHARE a Sapard i Společný regionální operační program ve zkráceném programovém období 2004–2006). Starostové malých měst a obcí jsou v této oblasti velmi aktivní, převážná většina z nich byla ve funkci více než jedno volební období, takže mají dostatečné zkušenosti, které mohou využít i při zpracování a řízení nových projektů ROP v programovém období 2007–2013. Ve všech případech, stejně jako u ředitelů

škol, zajišťovali žadatelé veškeré činnosti spojené s přípravou žádosti, administrací projektů a jejich realizací sami. U velkých měst byly v rámci městských úřadů zřízeny personálně velmi dobře vybavené útvary pro regionální rozvoj, investice a strukturální fondy apod., které v součinnosti s dalšími sektorovými odbory zajišťují uplatnění svých zkušeností a aktivní přístup k řízení projektů.

Starostové, pracovníci městských úřadů, ředitelé škol i městem zřizovaných organizací v převážné většině případů konstatovali, že ROP NUTS II Jihozápad vyhovuje jejich potřebám z hlediska nastavení prioritních os a oblastí podpory a také z pohledu struktury jednotlivých vyhlášených výzev. V tomto smyslu neshledali oslovení koneční příjemci žádný zásadní problém, který by komplikoval přípravu a podávání žádostí. Většina z nich bere podmínky stanovené řídicím orgánem jako závazné a namísto diskusí o jejich vhodnosti či nevhodnosti hledá cesty, jak se s nimi vyrovnat a své projekty jim přizpůsobit.

Z provedených rozhovorů lze vyvodit, že úspěšnějšími žadateli jsou v převážné míře ty subjekty, které již mají zkušenosti z předchozích období a „vědí, jak na to“. Tyto zkušenosti jsou jedním z pilířů absorpční kapacity pro finanční pomoc ze strukturálních fondů EU.

Problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů

Koneční příjemci považují informace poskytované řídicím orgánem, v tomto konkrétním případě Regionální radou NUTS II Jihozápad, související s výzvou k přijímání žádostí o dotaci a informacemi o konkrétních podmínkách příslušné výzvy za dostatečné. V souvislosti s tím oceňují přístupnost těchto informací na internetových stránkách regionální rady, ale i portálu MMR pro strukturální fondy (<http://www.strukturalni-fondy.cz>), kde mohou nalézt většinu potřebných informací a především formulářů a instruktivních materiálů pro vstup a práci s aplikací Benefit, ve které se žádost zpracovává. Na základě toho si většina konečných příjemců byla schopna zajistit zpracování projektové žádosti vlastními silami, pouze v menšině řešila tento problém prostřednictvím poradenské firmy, která poté zajistila administraci celého projektu. Jednoznačně všichni koneční příjemci ocenili aktivitu, odbornou připravenost a především vstřícnost a ochotu pracovníků regionální rady při zodpovídání aktuálních dotazů a konzultaci konkrétních problémů vzniklých v průběhu zpracování žádosti, realizaci projektu, zpracování monitorovacích zpráv, přípravě na kontrolu, řešení problémů uznatelnosti a neuznatelnosti nákladů/výdajů, zpracování žádosti o proplacení dotace apod. Časový prostor pro zpracování žádosti je předem znám, a žadatelé se mohou tudíž na celý proces předem připravit včetně časově náročnějších požadavků, jakým je např. zajištění dokumentace pro stavební povolení/územní rozhodnutí a především zpracování položkových rozpočtů (výkazů, výměr), které jsou nezbytné jak pro žádost, tak organizaci výběrových řízení.

Řídicí orgán – Regionální rada se svými odbornými pracovníky může svým přístupem výrazně přispět ke zvýšení absorpční kapacity pro využití finanční pomoci ze strukturálních fondů EU.

Zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů

Jak bylo uvedeno již v předchozím bodě, všichni příjemci dotace z ROP NUTS II Jihozápad velmi ocenili současnou metodickou pomoc řídicího orgánu a považují ji za dostatečnou. Důležité je, že obrátí-li se na řídicí orgán s konkrétním dotazem, vždy obdrží dostačující odpověď. Problémy však nastanou v případě, že řešení problému není v kompetenci ŘO ROP. Metodické podklady pro jednotlivé výzvy (příručka pro žadatele apod.) vycházejí z příslušných nařízení Rady a prováděcích předpisů EK. Dostatečně a přesně jsou formulována pravidla pro publicitu, veřejné zakázky mimo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách i způsobilých výdajích.

V rámci možností by měly být precizovány zobecněné jednotlivé prováděcí pokyny k výkladu jednotlivých kategorií způsobilých výdajů tak, aby se snížila nutnost osobních konzultací. Administrativní systém pro ROP obecně je velmi náročný a zaměstnává řadu specialistů. Pro některé menší konečné příjemce to vyžaduje najímat si příslušné specialisty nebo delegovat řízení projektu na agenturu, což s sebou nese zvýšené náklady, na které často malý konečný příjemce nemá prostředky. Systém implementace SF v ČR je často složitější, než je podle rámce požadavků EU potřeba, a zatěžuje konečného příjemce často duplicitními požadavky. Z tohoto hlediska je stávající administrativní systém pro konečné příjemce velmi složitě nastavený. Z problémů, na které bylo při rozhovorech s konečnými příjemci poukázáno, uvádíme následující:

- Problém u požadavků na úroveň zpracování projektové dokumentace pro žádost a podpis dohody o dotaci (územní rozhodnutí/stavební povolení). Toto je velmi důležité z hlediska finančních možností menších obcí, pro které je zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení velmi nákladnou položkou. Pro malé obce představují vzniklé náklady vysokou rozpočtovou zátěž, v případě neúspěšnosti své žádosti – bez dotace projekt zpravidla nemohou realizovat.
- Definice monitorovacích indikátorů nejsou konečným příjemcům zcela jasné. Jejich změny (zpevnění, zvýšení) by měly být v kompetenci ŘO ROP.
- Procesy projednávání podaných žádostí o změnu v rámci projektu je nezbytné zpružnit a zrychlit. Současné procedury jsou pro konečné příjemce velmi zdlouhavé a komplikující věcnou část realizace projektů.
- Požadavky na obsah a přílohy monitorovacích zpráv jsou velmi složité a vyžadují zjednodušení. Mnohdy je třeba duplicitně předkládat jako přílohy dokumenty, které již byly doloženy spolu s žádostí.

Věcná realizace projektů financovaných z fondů EU

Z hlediska věcné realizace lze každý projekt obecně rozčlenit do pěti fází, které jsou podrobněji analyzovány v následující části, tj.:

1. příprava výkresové dokumentace vč. rozpočtu,
2. příprava a podání žádosti o dotaci,
3. výběrové řízení,

4. stavba a její kontrola,

5. ukončení.

Ad1. Příprava výkresové dokumentace vč. rozpočtu

Tato fáze je nejdůležitější, ale také z celého procesu nejnáročnější. Na kvalitě zpracování výkresové dokumentace a následně na zpracování rozpočtu totiž záleží všechny ostatní fáze s výjimkou přípravy žádosti jako takové.

První problém spočívá v tom, že výkresová příprava je vyžadována na úrovni projektu minimálně pro územní rozhodnutí (VF3), v lepším případě na úrovni projektu pro stavební řízení (VF4). Těmto dvěma výkonovým fázím by ale měly předcházet ještě fáze přípravy zakázky (VF1) a návrh stavby/studie (VF2). Všechny tyto stupně jsou honorovány podle honorářového řádu komor ČKAIT nebo ČKA tak, že představují:

VF 1 – (příprava)	cca 0,1 %	investičních nákladů stavby
VF 2 – (studie)	cca 1,3 %	investičních nákladů stavby
VF 3 – (územní rozhodnutí)	cca 1,5 %	investičních nákladů stavby
VF 4 – (stavební povolení)	cca 2,2 %	investičních nákladů stavby

Při teoreticky předpokládaném investičním záměru 10 mil. Kč to znamená:

VF 1 – cca Kč 10 000,-

VF 2 – cca Kč 130 000,-

VF 3 – cca Kč 50 000,-

VF 4 – cca Kč 220 000,-

(Ceny jednotlivých fází jsou základní.)

Ve výsledku by tedy měl konečný příjemce do výkresové přípravy projektu investovat 380 000–510 000 Kč podle toho, je-li, nebo není-li potřeba projekt pro územní rozhodnutí. Pokud získání dotace není jisté, je pro konečného příjemce (zvláště pro malé investory – např. obce s malým rozpočtem) taková částka nedosažitelná.

Aby žadatelé dosáhli přípravy těchto projektů, volí často méně kvalifikované projektanty (většinou stavaře bez vysokoškolského vzdělání a s menší zkušeností), nebo požadují na projektantovi slevu. Obě cesty mají většinou stejný výsledek. Projekt je nekvalitní svým architektonicko-technickým řešením a není dostatečně propracován. První aspekt vede k tomu, že vzniklé objekty mohou být nevzhledné a nevyhovující z hlediska funkčnosti. Druhý aspekt pak souvisí s nutností vypracovat rozpočet a jeho další použití. Je-li totiž skutečný rozpočet zpracováván z nedostatečně definované projektové žádosti, bude velmi pravděpodobně buď neúplný, nebo nepřesný. Tento fakt pak vede k tomu, že při výběrovém řízení je znevýhodňován profesionálnější uchazeč, který uvedené nedostatky předvidá a zvyšuje nabídkovou cenu. Tímto způsobem pak jsou ale zvýhodněni uchazeči, kteří využívají nepřesného rozpočtu k předložení podhodnocené nabídky. Při realizaci se pak začnou objevovat nové potřebné výdaje, které v rozpočtu nebyly uvedeny, což vede k navyšování ceny formou víceprací nebo vícenákladů. Ve výsledku to může vést k tomu, že konečná cena je vyšší než u konkurenčních „profesionálnějších“ nabídek. Druhou verzí téhož problému jsou situace, kdy dodavatelé ve snaze udržet nízkou cenu volí levnější a méně kvalitní materiály, a tím stavbu znehodnocují.

Tyto okolnosti dále souvisejí s faktem, že správně vypracovaný rozpočet by měl být zpracováván až po fázi VF 5 (dokumentace pro provedení stavby), což ale vede k dalšímu navýšení vstupních přípravných investic o dalších 2,8 % (tedy 280 000 Kč při desetimilionové investici). Sám rozpočet (VF7) je pak honorován dalšími 0,7 % (70 000 Kč při desetimilionové investici). Všechny tyto souvislosti tedy předem znevýhodňují ekonomicky slabé investory.

Levný a pravděpodobně nekvalitně nebo spíše nedostatečně detailně zpracovaný projekt pak navíc ztěžuje stavební kontrolu, případně poskytuje prostor nesorioznímu přístupu dodavatele.

Ad 2. Příprava a podání žádosti o dotaci

Tato fáze je většinou formálně zpracována dobře, protože bývá připravována zkušenými profesionály nebo s jejich pomocí.

Ad 3. Výběrové řízení

(viz bod 1)

Ad 4. Stavba a její kontrola

(viz bod 2)

Ad 5. Ukončení

Závěrečným krokem pro ukončení dotačního projektu je dodavatelovo předání objektu investorovi, což je krok před zahájením kolaudačního řízení. Objekt však nemusí být zkolaudován, nemůže být tedy ani užíván, a tím se komplikují dotační podmínky.

Z výše uvedeného vyplývá, že příprava projektové dokumentace může být pro řadu potenciálních konečných příjemců faktorem limitujícím jejich absorpční kapacitu. Relativně vysoké částky, které je nutné vydat předem na zpracování projektu pro stavební povolení, bez jistoty přijetí projektu, představují limitující faktory absorpční kapacity u potenciálních konečných příjemců (zejména pak menších subjektů).

Finanční aspekty řízení projektů

Z hlediska investičních projektů je z finančního hlediska nejdůležitějším dokumentem položkový rozpočet. Ten je důležitý jednak z hlediska nezbytného výběrového řízení a dále i stanovení ceny projektu pro zpracování žádosti, včetně případné etapizace (určení počtu aktivit a jejich finančního ocenění). Vzhledem k tomu, že pro žadatele je jedním z nejdůležitějších parametrů, je nutné rozpočet zpracovat v souladu s pravidly přijatelnosti výdajů. Způsobilé výdaje jsou většinou formulovány v určitých kumulovaných skupinách a často vnikají problémy při jejich upřesňování. Zde je vždy nutná osobní konzultace s pracovníky ŘO, protože s některými „specialitami“ si často neví rady ani zkušení pracovníci poradenských firem. Za velmi účelné bychom považovali publikování jednotlivých konkrétních případů klasifikace způsobilých výdajů na webových stránkách ŘO v samostatné záložce nebo ve FAQ.

Co se týče nastavení lhůt pro vyplácení prostředků z daného programu, je z hlediska peněžních toků (většinou jde o jednorázovou splátku úvěru) nejdůležitější dodržení stanovené lhůty, se kterou příjemce ve svých kalkulacích počítá. Zajištění finančních

prostředků řeší většina obcí, měst popř. jimi založených subjektů, bankovním úvěrem nebo financováním z vlastních rozpočtových zdrojů a rezerv. Vytváření speciálních/mimořádných rezerv pro (spolu)financování projektů z EU není obvyklé. Pro některé menší subjekty s nižším rozpočtem je získání dotace pro realizaci projektu zásadní a neúspěch žádosti je většinou konečnou stanicí projektu. Pro některá větší města s mnohonásobně vyšším rozpočtem může být dotace významnou pomocí, přesto však v případě naléhavé potřeby bude projekt realizován i bez dotace. Záleží to vždy na individuálním posouzení dané situace.

Monitoring a management projektů financovaných z programů EU

Monitorovací indikátory jsou nedůležitějším faktorem posuzování průběhu projektu a slouží zejména k měření úspěšnosti. Pro zajištění jednotného přístupu a zajištění objektivního srovnání indikátorů stanovených pro jednotlivé projekty jsou pro jednotlivé oblasti podpory stanoveny povinné indikátory, které musí žadatel použít nebo si z nich vybrat. Je možné stanovit i tzv. dobrovolné indikátory, specifické pro příslušný projekt, které umožňují lepší kontrolu v průběhu řešení a řízení projektu. Monitorovací indikátory jsou závazným ukazatelem zapsaným v monitorovacím systému a jsou předmětem kontroly v rámci každé monitorovací zprávy. Vážné problémy vznikají při potřebě stanovený indikátor změnit³. Z hlediska maximálního využití veřejných finančních prostředků by bylo účelné, aby o změnách monitorovacích indikátorů směrem nahoru mohla rozhodovat Regionální rada. Vzhledem k opatrnosti konečných příjemců a zodpovědně zpracovaným podkladům pro zpracování žádostí (rozpočet, včetně přesně stanovených hodnot např. m² rekonstruované podlahové plochy, m³ obestavěného prostoru, počtu souborů movitých věcí apod.) jsme v průběhu provedených šetření nezaznamenali výraznější problémy s naplňováním stanovených indikátorů.

U projektů investičního charakteru realizovaných převážně obcemi a městy, popř. jimi zřízenými organizacemi, nejsou problémy se zajištěním udržitelnosti projektu. Pro financování projektu je většinou použito veřejných prostředků a výstupy projektu se stávají majetkem veřejnoprávního subjektu, který je o něj povinen pečovat a zajišťovat jeho opravy a údržbu. Tímto se zajišťuje splnění požadavku udržitelnosti výsledků projektu nejméně po dobu 5 let.

Stejně tyto subjekty přistupují i k řízení projektu, které si jako vedoucí manažer ponechává ve svých rukou starosta nebo ředitel školy či obcí či městem zřízené organizace. V případě větších měst nebo organizací je řízením projektu pověřen většinou speciálně založený útvar v rámci městského úřadu nebo řídicí struktury organizace. Takový útvar úzce spolupracuje s dalšími zainteresovanými odbory (např. ekonomický odbor, odbor investic, odbor školství). Pracovníci těchto útvarů jsou většinou odborně dobře připraveni, absolvují příslušná školení a konzultace a udržují úzké pracovní kontakty s ŘO – Regionální radou NUTS II Jihozápad. Z tohoto důvodu jsme při prověřování dokumentace i rozhovorech s

³ Např. jeden z žadatelů dotace ušetřil finanční prostředky díky výběrovému řízení a za ušetřené finance navrhl nakoupit další soubor movitých věcí, který byl způsobilým výdajem. To však vyžadovalo zvýšit hodnotu tohoto indikátoru ze 2 na 3. Tato změna nebyla povolena a příjemce dotace musel ušetřenou sumu vrátit.

odpovědnými pracovníky nezjistili zásadní nedostatky. Jen malá část konečných příjemců v regionu soudržnosti Jihozápad (převážně malých obcí) si nechává žádosti zpracovávat a následně i řídit prostřednictvím specializovaných poradenských firem/agentur. I zde však při volbě zkušené a spolehlivé poradenské agentury, která má dlouhodobou zkušenosti s projekty tohoto typu, je zaručena vysoká úroveň zpracování žádosti a řízení projektu. Z uvedeného vyplývá, že dobře připravený projektový management nebo dobrá poradenská agentura může podstatnou měrou posílit absorpční kapacitu příjemce dotace

Budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci

Převážná většina příjemců dotace, kteří byli vybráni k šetření a s kterými jsme vedli rozhovory, souběžně realizuje nebo předpokládá, že v nejbližší budoucnosti bude realizovat další projekt podpořený z ROP NUTS II Jihozápad. Většinou přitom vychází ze zpracovaných dlouhodobějších strategických rozvojových dokumentů a zásobníků projektů. Tento přístup vychází i z obavy oslovených konečných příjemců, že současné programové období končí v roce 2013 a po tomto roce se objem prostředků alokovaných pro jednotlivé operační programy ČR může podstatně snížit. Dalším důvodem je rovněž obava oslovených konečných příjemců, že vzhledem k současné finanční a hospodářské krizi se významná část alokovaných prostředků na celé současné programovací období přesune do aktuálně připravovaných výzev pro podávání žádostí.

2.2.2 ROP Jihovýchod (ERDF)

Dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU

V případě dílčího pohledu na Regionální operační program regionu soudržnosti Jihovýchod je možné konstatovat, že dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi ze SF EU jsou poměrně rozsáhlé. Nejedná se o specifikum pouze tohoto programu, ale o obecně platnou skutečnost současného programového období. V rámci provedených inspekčních návštěv bylo zjištěno, že většina příjemců dotace již předkládala projektové žádosti i v minulém programovém období. Pokud byl projekt v minulosti z nějakého důvodu zamítnut, byl v současném období předložen do prvních výzev. Na základě provedených rozhovorů je možné předpokládat, že žadatelé v rámci programu ROP Jihovýchod vykazují vysokou připravenost pro realizaci projektů. Samozřejmě bude nezbytné tuto hypotézu ověřit na širším vzorku respondentů. Rozsáhlé zkušenosti žadatelů a připravenost projektů tak pravděpodobně významně ovlivnila absorpční kapacitu programu ROP Jihovýchod, který je v současné době již téměř z 85 % alokován.

Problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů

Poskytované informace ze strany Regionální rady ROP NUTS II Jihovýchod lze hodnotit ze strany příjemců dotace pozitivně. Pro žadatele je poměrně obtížná orientace v mnoha metodických příručkách a manuálech a obecně by preferovali zjednodušení současných

požadavků. Metodickou pomoc pro přípravu projektové žádosti však lze označit jako plně dostačující. Pokud žadatelé potřebovali upřesnit informace potřebné v přípravném procesu, byly jim vždy požadované informace poskytnuty prostřednictvím e-mailu nebo při osobním či telefonickém rozhovoru. Obecně lze tedy konstatovat, že pracovníci Regionální rady byli velmi dobře připraveni a jsou schopni efektivně pomáhat při zpracování žádosti, a to i přesto, že současný systém je poměrně složitý.

I přes rozsáhlé zkušenosti s dotacemi z minulého období si velká část žadatelů nechává zpracovávat projektovou žádost u externích poradenských firem. Nejedná se pouze o samotné zpracování, ale často také o administrativní podporu během řešení projektu, kdy je potřeba zpracovat výběrová řízení, psát monitorovací zprávy a žádosti o platbu. Zejména v případě výběrových řízení je tato metodická pomoc velmi žádaná, neboť pravidla pro výběrová řízení jsou složitá a i zkušený žadatel zde může chybovat. Obecně však není možné říci, který typ subjektů v regionu soudržnosti Jihovýchod využívá poradenských firem více či méně. Vždy záleží na kapacitě lidských zdrojů příslušného žadatele, zkušenostech a strategii, kterou zvolí pro přípravu žádosti.

Pro většinu žadatelů byl časový prostor pro zpracování návrhu projektu dostatečný. Názory na tuto problematiku úzce korelují s připraveností žadatele. Pokud se jednalo o dlouhodobě připravovaný záměr, žadatelé lhůtu cca 3 měsíců považují za zcela dostatečnou. V opačných případech by uvítali kontinuální výzvy nebo i delší časový rámec na přípravu projektu. Z pohledu řešitelského týmu je vhodné udržet stávající časové nastavení výzev.

Zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů

Provedené inspekční návštěvy potvrdily, že metodická pomoc ze strany Regionální rady ROP Jihovýchod je velmi dobrá. Ve fázi realizace stejně jako v přípravné fázi mají žadatelé v současném období dostatečné množství informací. Pokud se v příručce pro žadatele vyskytnou nesrovnalosti nebo nejednoznačné pokyny, žadatelé se obrací na příslušné pracovníky ROP Jihovýchod. Jedná se však o individuální dotazy či nejasnosti. Nelze konstatovat, že by většina žadatelů vyžadovala v určité oblasti metodickou pomoc.

Množství i kvalita seminářů, které probíhají na území NUTS II Jihovýchod, je hodnoceno velmi pozitivně. Nelze jednoznačně stanovit oblast, která by z metodického pohledu byla nedostatečně pokryta. Pro žadatele, kteří si celou přípravu i realizaci projektu zajišťují vlastními silami, jsou relativně náročná výběrová řízení a také celková administrace projektu. I přesto je většina žadatelů s administrativním systémem v současném období ztotožněna. Je zřejmé, že si příjemci dotace již zvykli na administraci spojenou se získáním dotace a není to pro ně tak velká překážka jako v minulém programovém období 2004–2006, kdy byli žadatelé ještě nezkušení. S administrací souvisí také pravidla publicity a jejich dodržování. Většina navštívených projektů již byla po standardní kontrole z řídicího orgánu a lze konstatovat, že pravidla publicity jsou dodržována dle stanovených pravidel. Příjemci dotace k této problematice nepotřebují další specifické informace.

Věcná realizace projektů financovaných z fondů EU

Stav fyzické realizace vybraného vzorku kontrolovaných projektů v naprosté většině odpovídal plánovanému harmonogramu v projektové žádosti. K dílčím zpožděním docházelo pouze minimálně a v takovém případě bylo zpoždění dohnáno v následujících etapách projektu. Většina projektů byla také zahájena v plánovaném termínu a v případě již dokončených projektů odpovídal termín ukončení předpokládanému končení dle oficiálního harmonogramu. Technické a technologické parametry a postupy použité při realizaci projektu vždy odpovídaly projektové dokumentaci a příslušné projektové žádosti. K významným změnám z hlediska postupů v podstatě nedochází a příjemci dotace postupují dle schválené projektové žádosti. Stav projektové dokumentace byl ve všech prověřených případech dobrý a neobsahoval žádné nesrovnalosti. Projekty navíc již často prošly často kontrolou na místě ze strany Regionální rady ROP Jihovýchod, kde je projektová dokumentace detailně kontrolována. Žádný z navštívených projektů nebyl v minulosti upozorněn na nesoulad v projektové dokumentaci.

Poměrně zásadním aspektem, který má přímý vliv na věcnou realizaci projektů, je výběr dodavatelů a obecně problematika výběrových řízení uskutečněných v rámci projektů. Již bylo zmíněno, že někteří zadatelé si výběrová řízení připravují i vyhodnocují sami, a naopak (v mnoha případech) je výběr dodavatelů svěřen externí poradenské firmě. Tyto konzultační firmy obvykle připravily výběrová řízení bez problémů a všechna takto zpracovaná výběrová řízení byla kontrolována zprostředkujícím subjektem. Naopak příjemci, kteří se spolehli na vlastní pracovníky, často díky nezkušenosti udělali např. pouze formální chybu a v současné době jim hrozí problémy, které mohou mít dopad na věcnou realizaci projektu. Jiným nedostatkem je však nastavení kritérií pro výběr dodavatelů. V případě některých příjemců, zejména vybraných obcí a neziskového sektoru, je hlavní kritérium nejnižší ceny vyhovující. S tímto kritériem však nesouhlasili někteří podnikatelé, kteří naopak potřebují být maximálně konkurenceschopní a požadují nejlepší vybavení a techniku. V případě investičních projektů mohou vyhrát výběrová řízení dodavatelé, kteří nabídnou méně kvalitní zpracování či nákup technologie. Z pohledu řešitelského týmu se jedná o jednu z nejvíce problematických oblastí realizace projektů, která by měla být v budoucnu posouzena odborníky z oblasti práva a mělo by dojít k případné diverzifikaci výběrových řízení nebo k dílčí úpravě pravidel a podmínek pro výběrová řízení.

Finanční aspekty řízení projektů

Výdaje projektu byly ve většině případů oprávněné a odpovídaly způsobilým výdajům vymezeným v operačním programu. V některých případech bylo však nezbytné učinit ještě další úpravy (např. v případě investičních projektů stavební úpravy), které nebyly uznatelnými výdaji projektu. V takových případech hradí příjemce dotace tyto výdaje z vlastního rozpočtu. Ve většině případů se jednalo o předem naplánované aktivity a příjemce tedy s těmito pracemi i doplňujícími výdaji počítal. Všichni příjemci dotace si v přípravné fázi projektu udělali cenový marketing plánovaných výdajů (nákupů služeb či investic) a podle toho byl také kalkulován rozpočet. V jednom konkrétním případě však došlo k chybě projektanta, který plánoval investici na nižší cenové úrovni, než byly reálné

podmínky, a příjemce dotace nyní (ve fázi realizace) musí doplácet finanční prostředky ještě z vlastního rozpočtu.

Ekonomická situace příjemců je značně diverzifikovaná a není možné na základě vybraného vzorku příjemců činit generalizující závěry. Pozitivně lze hodnotit, že v rámci regionu soudržnosti Jihovýchod existují příjemci dotace, jejichž finanční zdraví je mimořádně dobré. V případě obcí je možné konstatovat, že velkou výhodou je kontinuita působení stejného starosty, který může realizovat dlouhodobou politiku a postupně se soustředit na jednotlivé priority. Díky tomu je možné vytvářet v rámci rozpočtu finanční rezervy, které jsou následně využity pro investiční aktivity nebo spolufinancování projektů financovaných ze SF. U jiných subjektů (NNO, školy, příspěvkové organizace) je situace ovlivněna také dalšími faktory (závislost na dotacích od svých zřizovatelů, změna politické reprezentace v kraji aj.). Obecně je však možné konstatovat, že mnoho příjemců řeší nezbytné předfinancování projektu pomocí úvěru. Tento postup však obvykle zásadním způsobem nenaruší cash-flow příjemce. Problematické by však bylo pravidelné prodlužování proplácení žádosti o platbu. V rámci inspekčních návštěv byl objeven příklad projektu, jehož nositel si musel vzít úvěr v řádů několika miliónů korun, předpokládal proplácení projektu v plánovaný a odsouhlasený měsíc, ale platba byla zdržena o tři měsíce. K tomuto zdržení došlo i přesto, že žádost o platbu byla formálně v pořádku. Příjemce musel platit dodatečně vysoké úroky bance z vlastních prostředků. Existuje však i řada žadatelů (zejména obcí), které se nechtějí dlouhodobě zadlužovat a raději se snaží vytvářet finanční rezervy. Často se jedná o větší obce s větším rozpočtem, nicméně se vždy jedná o individuální rozhodnutí představitelů příslušné obce.

Relativně významné rozdíly se objevují v postojích jednotlivých příjemců ohledně realizace projektu v případě, že by finanční podporu nezískali. U některých typů projektů by pravděpodobně došlo v časovém horizontu 3–5 let k realizaci vybrané aktivity, a dotace z ROP Jihovýchod tak pouze tento záměr urychlila. U finančně náročných investic by však projektový záměr bez finanční dotace pravděpodobně realizován nebyl.

Monitoring a management projektů financovaných z programů EU

Na základě provedených inspekčních návštěv lze usuzovat, že vybrané projekty nebudou mít s naplněním monitorovacích indikátorů problém. V případě ROP Jihovýchod se jednalo zejména o investiční projekty, jako je rekonstrukce či vybudování nových objektů (např. chráněné bydlení pro postižené občany), nákup nové technologie (např. nové měřicí přístroje do škol) a z hlediska naplnění monitorovacích indikátorů nebyl a pravděpodobně ani nebude problém s cílovými hodnotami. Příjemci vždy stanovili nejnütnější indikátory a jejich hodnoty a nechtěli riskovat nedostatečné splnění indikátorů. Pouze ve výjimečných případech měli příjemci problém se strukturou nabízených monitorovacích indikátorů. Díky zkušenostem z minulého programovacího období se jim však většinou podařilo stanovit vhodné indikátory.

Z hlediska udržitelnosti výsledků projektu nelze předpokládat významné komplikace, neboť se většinou jedná o investiční záměry s celospolečenskou a dlouhodobou přidanou hodnotou.

Vybraný vzorek projektů pro inspekční návštěvy v regionu soudržnosti Jihovýchod obsahoval řadu spíše menších a z hlediska náročnosti na řízení jednodušších projektů. Příjemci dotace obvykle v projektu neměli žádného partnera a stěžejní část aktivit byla uskutečněna prostřednictvím subdodávky (dodavatel, který uspěl ve výběrovém řízení). Projekty byly řízeny standardním projektovým způsobem a vybraní příjemci dotace nezaznamenali žádný problém spojený s managementem projektu.

Budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci

Téměř všichni příjemci dotace, u kterých byla provedena inspekční návštěva, by rádi realizovali své projektové záměry prostřednictvím dotací ze strukturálních fondů. V konkrétním případě ROP Jihovýchod je však poměrně specifická situace. Velká část finančních prostředků (cca 85 %) byla alokována v již proběhlých výzvách na konkrétní projekty a s absorpční kapacitou jako takovou nebyl problém. Naopak lze zaznamenat významný převis projektových záměrů nad reálnou alokací pro tento program.

Jako velký nedostatek však příjemci a potenciální budoucí žadatelé vidí „zpolitizování“ regionálního operačního programu. Názor, že projekty jsou subjektivně hodnoceny a přidělovány, nebyl ojedinělý. Z hlediska objektivnosti této analýzy není možné z tohoto tvrzení činit závěry, ale bylo by vhodné zpracovat dílčí analýzu čerpání dotací v rámci regionálních operačních programů. Případně by bylo vhodné zpětně posoudit hodnotitelské posudky a výsledná rozhodnutí o přidělení dotace.

2.3 Absorpční kapacita v případě OPPI (ERDF)

Následující text je řazen do tematických oblastí dle sledovaných otázek v zadávací dokumentaci. Je však nutné upozornit, že řada faktorů se při realizaci projektů v OPPI prolíná do jediného celku. Z tohoto důvodu je možné nalézt odpovědi na některé otázky i v tématech, která s danou otázkou zdánlivě přímo nesouvisí. Shrnutí dílčích závěrů vyplývá z inspekčních návštěv ve čtyřech podnicích, které byly podpořeny z OPPI.

Z ověřovaných situací lze potvrdit možnou nedostatečnou administrativní kapacitu a případnou nezkušenost žadatelů a příjemců. Nicméně firmy obvykle tuto situaci řeší tím, že si najmou poradenskou firmu, která jim zajistí přípravu žádosti, příp. i management projektu. Z tohoto pohledu v tomto sektoru nelze v tuto chvíli potvrdit nedostatečné kapacity poradenských služeb – všechny firmy byly spokojeny s průběhem projektů.

Naopak v oblasti metodické pomoci žadatelům a příjemcům pomoci se objevilo několik oblastí s velkým potenciálem možného vylepšení.

Dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU

Zkušenosti s projekty financovanými prostředky EU se mezi podniky různí. Dotazované podniky měly zkušenost s jednou (úspěšnou) projektovou žádostí, ale také s celou řadou projektových žádostí. Obecně lze říci, že výrazný vliv na podávání projektů má individuální

přístup příslušných pracovníků podniků a to, zda se již někdy setkali s financováním z fondů EU.

Dotazované příjemce podpory lze charakterizovat jako firmy jednoznačně orientované na trh ve svém oboru. Pro tyto firmy jsou podpory pouze doplňkovým a okrajovým zdrojem financování podnikatelských plánů. Z tohoto důvodu se firmy nezabývají nastavením podmínek programů a berou je takové, jaké jsou. Pokud nevyhovují jejich záměrům, nevěnují jim pozornost. Případná snaha o změny v programech a výzvách je pro tyto dotazované firmy marginální záležitost, kterou nepovažují za významnou. Slabší orientace na podporu ze strukturálních fondů je dána zejména turbulentními podmínkami na trhu, kdy se situace mění s poměrně malým časovým rozestupem. V takovém případě se snadno stane, že „neflexibilní“ projektová žádost rychle zastará. Vzniká tím pro podnikatele problém, jak se vypořádat s tím, že musí realizovat/udržet slíbené aktivity a zároveň reagovat na změněnou situaci na trhu.

Výrazným faktorem, který se velice často objevuje, je otázka pořizovaných technologií. Mnohdy mají podnikatelé poměrně konkrétní představu o tom, jaká technologie nejlépe odpovídá potřebám jejich podnikání a nejlépe zvýší jejich konkurenceschopnost. V takovém případě může dojít k problémům ve výběrových řízeních. Někdy vyhovuje pouze jediný dodavatel nebo kvůli jedinečnosti technologie existují dlouhé čekací doby na dodávky. Další překážkou je rozhodující kritérium ve výběrových řízeních, a tím je nejnižší cena. Toto kritérium však může vést k tomu, že musí být vybrána nejlevnější nabídka bez ohledu na požadovanou technologickou úroveň.

Problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů

U všech dotazovaných se objevily omezené kapacity pro přípravu projektů. Důvodem bylo to, že firma buď nedisponuje pracovníky, kteří by se v problematice podpory z fondů EU orientovali, nebo je má, ale ti jsou již vytiženi prací na předchozích projektech. Většina žadatelů tak měla projekt připravený poradenskou firmou. Nezaznamenali jsme kritiku na adresu poradenských firem (ať už pomáhala při přípravě žádosti, nebo při managementu projektu).

Na druhou stranu je však nutno podotknout, že ve všech případech vycházela žádost z dlouhodobých podnikatelských záměrů firem, a tudíž příprava žádosti byla spíše formální záležitostí vyplnění formulářů a přípravy příslušných příloh.

V několika případech si podnikatelé postěžovali, že doba mezi odevzdáním projektové žádosti a rozhodnutím je poměrně dlouhá.

Obecně však lze říci, že všem příjemcům podpory nastavení formálních podmínek žádostí vyhovuje. Pokud by podmínky nevyhovovaly, podnikatelé by se nezúčastnili.

Zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů

Všechny zkoumané projekty se skládaly víceméně z několika málo úkonů, jejichž výstupem byl nákup určité technologie. Tento fakt výrazně zjednodušuje celý průběh administrace, přesto se objevovaly jak pochvalné, tak kritické poznámky.

Při realizaci projektů upozorňují příjemci podpory na centralizovaný systém zprostředkujícího subjektu. Toto je spíše záležitost příslušných poboček CzechInvestu a konkrétní zkušenosti daného příjemce podpory. Někteří by preferovali partnera, se kterým by komunikovali, na regionální úrovni než v Praze.

Dalším metodickým faktorem je, že se v průběhu realizace projektu mění podoba formulářů. Na projektech příjemců v řadě případů pracují lidé, jejichž pracovní náplní je primárně jiná firemní aktivita. Nejsou-li na danou skutečnost výslovně upozorněni předem, nevědomou si jí. Obecně by všichni respondenti raději volili jednodušší „papírování“ (a to jak v tištěné podobě, tak elektronické). Přesto si systém e-account spíše chválí.

Obecně se všichni příjemci pomoci nezávisle na sobě shodli, že by byl vhodnější pružnější a flexibilnější systém proplácení prostředků, protože by jejich firmu tolik finančně nezatěžoval.

Dalším okruhem jsou formální požadavky na podobu administrativních výstupů projektů. Těmi jsou zejména zprávy, výběrová řízení apod. Zde je jednoznačně patrný důraz na formální stránku, ač tím mnohdy trpí věcná stránka. Např. ve výběrových řízeních je ze strany implementačních orgánů kladen velký důraz na kritérium ceny a způsob vypsání výběrového řízení. Pokud chce firma koupit konkurenceschopnou technologii, musí podle toho nastavit podmínky výběrového řízení, ale s rizikem nařčení z toho, že ve skutečnosti nejde o výběrové řízení. Případně může příjemce polevit v nárocích na technologii, ale tím se vystavuje riziku nákupu levnější, avšak méně konkurenceschopné technologie. V momentě, kdy si 50 % prostředků financují příjemci sami, se jim podmínky výběrových řízení zdají být příliš omezující.

V některých případech jde až o úsměvné formální záležitosti – např. pracovní kopie dokumentů není možné pouze okopírovat z barevných originálů, protože se tím poruší pravidla publicity (na kopii není vlajka EU s tmavými hvězdami a bílým podkladem). Musí být vytištěny originálně. Obecně je publicita kvůli striktním pravidlům volena velmi formálně. To ve výsledku vede k nulovému až zápornému efektu publicity (např. čtyři informační tabule na budově továrny naprosto zamlží konkrétnost projektu). V jednom případě příjemce podpory nechal samolepku s logem programu a vlajkou EU i na stroji, který měl být původně zakoupen v rámci projektu, ale nakonec proplacen nebyl – jako důvod, proč byla samolepka ponechána na svém místě, uvedl podnikatel „abychom neustále nenalepovali a zase nestrhávali samolepky“.

V oblasti metodické podpory panuje naprostá neznalost situace v oblasti veřejné podpory a de minimis. Žadatelé/příjemci pomoci se tomuto tématu vůbec nevěnují a spoléhají se na pracovníky CzechInvest, kteří jim však zřejmě nepodali dostatečné vysvětlení.

Věcná realizace projektů financovaných z fondů EU

Všechny zkoumané projekty byly založeny na nákupu nových technologií do provozu a výroby. Z tohoto pohledu byl proces realizace projektu poměrně jednoduchý. Teprve při další realizaci aktivit se od roku 2009 objevují problémy spojené s hospodářským poklesem. Řada odběratelů je opatrnější a omezuje své objednávky. Diskutabilní se posléze může stát otázka udržitelnosti výsledků projektu. Projekty byly připravovány v době ekonomické

konjunktury, ale výsledky mají být realizovány a udrženy v době ekonomické recese. To firmám přináší určitá rizika, která se snaží řešit diverzifikací aktivit.

V pravidlech je podmínkou zveřejnění informace o výběrových řízeních v obchodním věstníku. Řada potenciálních dodavatelů se do výběrových řízení přihlásila, ale na základě jiných zdrojů informací.

Výběrová řízení jsou obvykle vypisována na nákup zařízení se specifickými technologickými parametry, tudíž řada firem nejprve provádí průzkum trhu ohledně těchto technologií, tzn. jaké technologie jsou k dispozici, jaké jsou s nimi zkušenosti a jaká je jejich pořizovací cena. Teprve podle těchto informací vypíše výběrové řízení. V některých případech se stalo, že nakonec byl podle pravidel vybrán nejlevnější dodavatel, ačkoli jeho nabídka nebyla na nejvyšší technologické úrovni (lepší technologie byla dražší, proto nebyla nakoupena). Celková hospodářská situace a konkurence dodavatelů (sledovaná výběrová řízení byla otevřená) vedla k tomu, že výběrová řízení způsobila poměrně velké úspory z plánovaných částek na nákupy technologií.

Finanční aspekty řízení projektů

Nastavení metodiky způsobilých výdajů příjemcům podpory vyhovuje. S ohledem na to, že polovinu prostředků stejně hradí oni, přistupují k podpoře z OPPI jako k „něčemu navíc“ a respektují tato pravidla. Pečlivě však vyhodnocují, kdy se jim ještě žádost vyplatí. Obecně se podpora ze strukturálních fondů v dotazovaných podnicích pohybuje na úrovni jednotek procent vzhledem k jejich ročním tržbám.

V oblasti řešení způsobů zálohování plateb z OPPI volí firmy různé formy postupu. Některé se dlouhodobě snaží eliminovat úvěry, a proto si vytváří své vlastní rezervy. Jiné neměly vlastní rezervy v dostatečné výši a musely žádat o úvěr. Celkově však nestálost termínů plateb ze strany CzechInvestu způsobuje, že příjemci podpory se snaží být ostražití a mít určité rezervy.

Nestálost lhůt při vyhodnocování zpráv a žádostí o platbu výrazně snižuje možnost dlouhodobějšího plánování finančních toků ve firmách příjemců podpory.

Monitoring a management projektů financovaných z programů EU

Výběr monitorovacích ukazatelů v případě projektů v OPPI je poměrně jednoduchý. Jde o nákupy technologií a výrob. Ukazatele výstupů projektů jsou tedy snadno definovatelné. Jistou komplikací může být situace, kdy u příjemce již ukazatel nabývá nenulové hodnoty při zahájení projektu (např. již obdobnou technologii má). Není jasné, zda se ukazatel vztahuje k firmě, nebo k projektu (nenulová x nulová hodnota ukazatele). Žadatelé tak raději volí nulové startovní hodnoty, protože neví, zda bude předchozí technologie vyražena, či nikoliv.

Ukazatele, které by postihovaly dlouhodobější dopady realizace projektu, si příjemci pomoci vůbec nevolili.

Z pohledu monitoringu je nutné v případě OPPI upozornit na výrazně neaktuální stav monitorovacích indikátorů v MSC. V řadě případů data nepostihují situaci i šest měsíců

starou. To sice nečiní problémy samotným firmám, ale ztěžuje situaci NOK při monitoringu celého OPPI.

Budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci

Firmy jsou v oblasti podpor veřejného sektoru specifické. Své zdroje získávají primárně prodejem zboží a služeb. Proto jsou pro ně strukturální fondy pouze doplňkovým zdrojem. Dotazovaní příjemci podpory v současné ekonomické situaci pečlivě zvažují, zda a do jakých projektů vstupovat. Obvykle jde o větší investiční celky – obvykle nad 3 mil. Kč. Svá rozhodnutí činí na základě ekonomické kalkulace.

Pokud bude případná výzva (z kteréhokoli programu) odpovídat jejich dlouhodobým záměrům, projekt připraví a zažádají si o podporu. Nicméně pro žádnou z dotazovaných firem nejsou strukturální fondy významným zdrojem financování. Spíše se budou rozhodovat dle situace na trhu a potřeb zákazníků.

Doporučení pro koncipování Koncepce absorpční kapacity v ČR a další metodiky

- Do vzorku dotazovaných subjektů zařadit i konzultační firmy, které se podílí na přípravě projektových žádostí.
- Do vzorku dotazovaných subjektů zařadit i konzultační firmy, které realizují management podpořených projektů jako službu.
- Otázku vhodnosti zaměření programů a výzev směřovat na subjekty, které si žádost nepodaly, ačkoli by ji podat chtěly.
- Více se zaměřit na situaci absorpční kapacity v regionech.
- Ověřit, zda intervence strukturálních fondů ve výsledku nevedou k tomu, že finančně zajištěné firmy jsou schopny podporu získat, ale malé podniky bez finančních rezerv nikoliv – tj. „bohatí bohatnou, chudí zůstávají chudými“.

2.4 Absorpční kapacita v případě OP ŽP (ERDF + FS)

Metodologická poznámka

Všechny posuzované projekty realizované s finanční podporou OPŽP jsou projekty investičního charakteru. Jedná se tak o relativně jednoduché projekty spočívající v dodavatelském pořízení zejména stavebních prací podle stavební projektové dokumentace.

Dosavadní zkušenosti příjemců pomoci s dotacemi EU

Ačkoli se ve vzorku osmi projektů vyskytli i žadatelé, kteří neměli zkušenosti s realizací projektů z předchozího programovacího období, většina z žadatelů již byla v předchozích či jiných (např. národních) programech úspěšná.

Příjemci, kteří již měli zkušenosti z předchozích dotačních programů, uvedli, že pro ně byla tato zkušenost cenná právě při přípravě současného projektu. Žadatelé, kteří tuto zkušenost

neměli, což byly zejména menší obce a organizace, řešili přípravu žádostí s externí poradenskou firmou.

Struktura vyhlášených výzev obecně žadatelům vyhovovala, takže mohli zamýšlený projekt předložit jako projektovou žádost do daného programu. Určité nedostatky lze však vidět v zaměření či v podmínkách jednotlivých výzev – ty se mění v průběhu zveřejnění výzvy, kdy žadatelé připravují projekty, a také v průběhu implementace (například v požadavcích na energetickou náročnost budov mezi jednotlivými výzvami nebo změna doby udržitelnosti opatření). Dále příjemci upozorňovali v určitých výzvách například na implementačním dokumentem vyžadovanou kombinaci několika opatření (např. zateplení fasády a současně výměna kotle, což v případě napojení dané budovy na centrální zásobování teplem vylučuje podání jinak smysluplného projektu).

V několika případech upozorňovali příjemci na to, že uznatelnost a neuznatelnost nákladů je posuzována bez ohledu na charakter projektu. Výraznou pomocí pro realizátory projektů by bylo posuzování uznatelnosti nákladů s ohledem na charakter projektu, případně možnost realizovat jako uznatelné i doprovodné investice, které souvisejí s projektem, například do určitého procenta celkových výdajů. Pravidelně byly například uváděny nemožnosti zahrnutí výměny hromosvodů nebo klempířské práce při zateplování obvodových plášťů budov.

Problematika přípravy žádostí a související metodická pomoc implementačních orgánů

Vybraný vzorek příjemců podpory z OPŽP jasně prokázal, že větší instituce jsou schopny projektovou žádost připravit samostatně (s výjimkou specializovaných úkonů, jako je například stavební projektová dokumentace nebo energetický audit), zatímco menší organizace, zejména menší obce a organizace, využívají při zpracování a administraci žádostí externí poradenské firmy.

Časový prostor pro přípravu samotné žádosti považují žadatelé ve většině případů za dostatečný, současně však připouštějí, že musejí přípravu plánovat mnohem více dopředu s ohledem na nutnost přikládat k žádosti stavebně-technickou dokumentaci, případně stavební povolení. Podmínku přiložení těchto dokladů však berou žadatelé jako samozřejmou a oprávněnou. Komplikace mohou způsobit další požadovaná vyjádření úřadů, neboť zákonná lhůta pro získání takových vyjádření od příslušných úřadů je 30 dní a v některých případech vyžaduje takové vyjádření předchozí vyjádření jiného úřadu. Termíny výzev by proto měly brát v úvahu tyto požadavky, zvláště pokud jde o požadavek, který je specifický pouze pro danou výzvu či pokud jde o nově vyžadovanou přílohu. Je pak otázkou, které z požadovaných dokumentů jsou opravdu nezbytné (například doklad o statutu u žadatele, který žádá již o několikátý projekt a úspěšně již některé realizuje apod.).

Metodická pomoc ze strany ZS a ŘO je při přípravě projektů hodnocena většinou příjemců jako dostatečná. Zejména krajská pracoviště SFŽP komunikují vstřícně a poskytují žadatelům při konzultaci projektových žádostí významnou pomoc. Toto však platí pouze pro standardní dotazy nevybočující z příkladů uvedených v příručkách. V případě složitějších a nestandardních dotazů je pomoc ZS a ŘO hodnocena jako naprosto nedostatečná. V první řadě je to způsobeno neexistencí kompetentního útvaru či pracoviště, na které by se mohl žadatel obrátit a které by bylo schopno podat závazný výklad. Žadatelé komunikují přes

prostředníky či vznášejí své dotazy na anonymní e-mailovou adresu. Několik žadatelů se setkalo s tím, že na komplikovanější dotazy přišla odpověď až za několik měsíců a po několika urgencích, přičemž odpověď byla v zásadě nepoužitelná. V dalším případě žadatelé dostali dva zcela protikladné výklady.

Nejednoznačnost pravidel a výkladů potom způsobuje problémy i s následnou realizací projektů. Významným přínosem by proto bylo například sestavení precedentních příkladů a sjednocení výkladů některých nestandardních situací. Dále jasná formulace příloh, které jsou při předkládání žádosti požadovány. V některých případech došlo i k vyřazení žádosti kvůli chybějící příloze, která však nebyla původně požadována.

Podle názorů dotazovaných požadované přílohy, především finanční tabulky a výkazy při zpracování ekonomické analýzy, komplikují proces přípravy žádosti o dotaci. Žadatelé by ocenili určité zjednodušení, případně dokládání některých povinných příloh až po schválení projektu. Některé přílohy jsou například požadovány i několikrát – při předložení žádosti, k rozhodnutí o smlouvě apod.

Ve většině případů postrádají žadatelé přesnější metodiku určení uznatelných a neuznatelných nákladů. Často se tak stává, že o tom, zda je náklad uznatelný, nebo ne, se dozví až před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace.

Pozitivně je při přípravě žádostí o dotaci hodnoceno zveřejnění předběžného harmonogramu výzev. Jeho jediným nedostatkem je, že zahrnuje pouze výzvy v daném kalendářním roce. Žadatelé by ocenili průběžnou aktualizaci i za hranice kalendářního roku tak, aby mohli lépe plánovat přípravu projektů.

Žádosti do OPŽP jsou podávány prostřednictvím elektronického prostředí Bene-fill. Názory na toto prostředí se velmi liší. Někteří žadatelé vyzdvihují jeho funkčnost a přehlednost, jiným se naopak jeví velmi složitý a nepřehledný.

Zhodnocení metodické pomoci implementačních orgánů v průběhu realizace projektů

Realizátoři projektů oceňují dobrou komunikaci se SFŽP. Za velký přínos považují zejména vstřícnost a flexibilitu pracovníků SFŽP (až na výjimky). Velkým přínosem je v tomto směru i uvedení konkrétních osob a kontaktů v elektronickém prostředí Bene-fill.

Podobně jako v případě přípravy a předkládání žádostí postrádají realizátoři flexibilní a zejména kompetentní a jednoznačné odpovědi, jak řešit nestandardní situace, které se v průběhu realizace vyskytnou. Snaha projektových a finančních manažerů však naráží na chybějící metodickou podporu ze strany ŘO. Mnohdy jsou pak doporučení a výklady pouze neoficiálním názorem, který daný projektový manažer uzná, avšak jiný jej uznat nemusí. Problematicky je rovněž vnímáno rozdělení pokynů do několika příruček a směrnic. V některých případech dokonce dochází k tomu, že například příručka pro příjemce a příloha směrnice 5/2008 obsahují rozdílné pokyny, jak postupovat při realizaci a vyhodnocení výběrového řízení. Vedle velkého počtu příruček, pokynů a směrnic jsou negativně hodnoceny i časté změny příruček a pravidel, zejména pokud jsou na již předložené či započaté projekty uplatňovány retrospektivně.

Většina žadatelů se setkává s dlouhými lhůtami mezi rozhodnutím o přidělení dotace a následným uzavřením smlouvy o dotaci. Několikaměsíční příprava podkladů k rozhodnutí a smlouvě a následné prodlevy s uzavřením smlouvy znamenají buď prodloužení realizaci projektu, nebo realizaci projektu, aniž by na něj byla smlouva o poskytnutí dotace uzavřena. V některých případech se tak stává, že smlouva o poskytnutí dotace je uzavřena až po skončení fyzické realizace projektu. Tato situace vrhá příjemce pochopitelně do určité nejistoty, a to nejen z hlediska poskytnutí dotace, ale i konečných podmínek jejího poskytnutí.

Podobně jako při přípravě žádostí je i při následné realizaci projektů vnímán značně rozporuplně elektronický nástroj Bene-fill. Na jednu stranu je oceňován pro svou efektivnost, přičemž zejména vyplňování monitorovacích zpráv v tomto systému je hodnoceno kladně, na stranu druhou je považován za uživatelsky nepříjemný až nepřátelský. Za nejvíce nepřehledné je potom považováno integrované workflow, které zobrazuje stav žádosti či projektu. Zjednodušením by mohla být například transformace tohoto „pavouka“ do formy osy postupu žádosti. Celkově by žadatelům i realizátorům pomohlo zjednodušení a uživatelské zpříjemnění tohoto nástroje s případným návodem, jak tento systém používat.

K elektronickému prostředí Bene-fill mají příjemci podpory ještě jednu významnou výtku – konkrétně se jedná o případy, kdy v realizaci projektu došlo k určitým změnám a tyto změny bylo třeba zanést do Bene-fillu. Tento proces není v řadě případů několik měsíců po ukončení realizace projektu dokončen, což ústí ve skutečnost, že příjemci nejsou schopni vystavit žádost o platbu a zpracovat závěrečné vyhodnocení akce, přestože papírová verze faktur byla již dávno ZS schválena. Řádné ukončení projektu je pak nemožné, nehledě na problémy s cash flow kvůli zdržování plateb ze strany SFŽP.

Věcná realizace projektů financovaných z fondů EU

Projekty financované z OPŽP jsou relativně jednoduché ve volbě a nastavení jednotlivých aktivit. V zásadě se jedná o investiční akce převážně stavebního charakteru, které jsou realizovány dodavatelsky. V případě, že je kvalitně provedena technická dokumentace a výběrové řízení, je fyzická realizace projektu relativně jednoduchou záležitostí.

Příjemci se přesto setkali při realizaci projektů s určitými komplikacemi, které byly dány opět zejména nejasností podmínek a zdlohouvavou administrací. Jednotlivé oblasti, ve kterých lze najít rezervy a prostor pro zlepšení, jsou popsány dále.

Jak již bylo uvedeno výše, určité problémy a nejistotu při realizaci projektu působí zdlouhavé hodnocení žádostí a doba od dodání podkladů k rozhodnutí a smlouvě a samotné uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. V některých případech tak příjemci musí buď pozdržet realizaci projektu, čímž se posunují všechny termíny stanovené v projektové žádosti, nebo realizují projekt, aniž by měli uzavřenou smlouvu o poskytnutí dotace. Tato situace je pak ze strany příjemců vnímána negativně, a to především v případech, kdy jsou ve smlouvě některé výdaje stanoveny jako neuznatelné. To se však příjemci dozvídají až po realizaci výběrových řízení.

Výběrová řízení na dodavatele jsou dalším slabým místem. Příjemci oceňují možnost konzultace zadávací dokumentace a vyhodnocení nabídek s projektovým manažerem.

Vícestupňový systém postupu dokumentů na ZS však způsobuje, že výběrové řízení schválené projektovým manažerem může být (a v jednom případě i bylo) napadeno jiným pracovníkem ZS a bylo třeba doplňovat některé informace a dokumenty. To samozřejmě opět oddaluje uzavření smlouvy o dotaci a proplácení finančních prostředků. Společným jmenovatelem těchto komplikací je nejednoznačnost formulací a výkladů. Jak bylo rovněž uvedeno výše, výsledkem jsou rozdílné informace v jednotlivých dokumentech a příručkách, což se týká právě pravidel pro realizaci výběrových řízení.

Další slabinou v oblasti výběrových řízení je jednoznačné preferování nejnižší ceny jako jediného výběrového kritéria. Přestože by všichni příjemci ocenili při výběru nabídek možnost zohlednit i určitá kvalitativní kritéria, setkávají se pravidelně s požadavkem SFŽP na jediné výběrové kritérium, a to nejnižší cenu. To je důležité zejména v případě, že není v dotační politice vyřešen systém reklamací závad. V jednom případě realizátor projektu reklamoval část technologického zařízení a dodavatel nabídl vrácení peněz, protože nebyl schopen požadovanou kvalitu splnit. Po dotazech na ZS bylo realizátorovi neoficiálně doporučeno, aby se tvářil, že vše funguje, protože v opačném případě by bylo vrácení peněz dodavatelem považováno za porušení rozpočtové kázně a muselo by s ním být zahájeno správní řízení. Z tohoto důvodu by bylo vhodné umožnit odůvodněné zahrnutí kvalitativních kritérií při výběru dodavatelů a zároveň co nejrychleji zpracovat metodiku postupu při reklamaci majetku pořízeného z dotace. Je zřejmé, že tento případ nemusí být ojedinělý a vytváří místo pro dodavatele, kteří rigidity a nedokonalosti tohoto systému zneužívají.

Ve všech kontrolovaných projektech nebyl s věcnou realizací žádný větší problém s výjimkou již popsanych administrativních průtahů vyplývajících z nejednoznačnosti a někdy i rozdílnosti výkladů bez možnosti získat rychlou a kompetentní odpověď.

Velké problémy a zpoždění se objevují ve změnách, které vyžadují úpravy údajů v elektronickém prostředí Bene-fill.

Finanční aspekty řízení projektů

Při standardním projektu realizovaným standardním způsobem nezaznamenávají příjemci ve finančních otázkách žádné problémy. Oceňují vstřícnost pracovníků SFŽP a jejich snahu pomoci řešit vzniklé situace. Platby, ať již zálohové či zpětné, podle charakteru programu, jsou schvalovány a propláceny včas. Vážné potíže nastávají až v případě změn, které je nutno zanést nejprve do elektronického prostředí Bene-fill, nebo při nejasnosti, zda daný výdaj je, či není způsobilý. V takových případech pociťují příjemci výrazné zdržení plateb až o několik měsíců, s čímž souvisí i narušení cash flow projektu. I zde se velmi negativně projevuje chybějící metodická podpora zprostředkujícího subjektu ze strany řídicího orgánu či dalších resortů.

Způsobilé výdaje jsou nastaveny vhodně a tak, že většině žadatelů a příjemců vyhovují. Nicméně často by příjemci uvítali, kdyby byly mezi uznatelné výdaje zahrnuty i vyvolané investice (například výměna hromosvodu při zateplování fasád) či další doprovodné investice, které by zvýšily efektivitu daného projektu. Možnost realizovat tyto doprovodné či vyvolané investice např. do výše 10 % z celkových nákladů projektu by uvítala většina příjemců.

Jednoznačným přínosem pro zvýšení efektivity čerpání z OPŽP by bylo zveřejnění a lepší specifikace způsobilých a nezpůsobilých výdajů, stejně jako informovanost žadatelů či příjemců, které výdaje způsobilé jsou a které ne. Toto se navíc mnohdy žadatelé dozvídají až po realizaci výběrového řízení při uzavírání smlouvy o dotaci, což je v některých případech až po fyzické realizaci projektu. V tomto směru by byla jistě přínosem metodická příručka způsobilých výdajů, případně seminář k tomuto tématu.

U bezproblémových a standardních projektů se žadatelé nedostávají z důvodů realizace projektu do žádných finančních potíží, nemusí vytvářet rezervy, ani žádat o úvěry. V případě nestandardních situací však následná zdržení staví často realizátory projektů do pozice dlužníka vůči dodavatelské firmě, a to nikoliv vlastní vinou.

Inspekční návštěvy ukázaly, že podpora z OPŽP umožňuje realizovat projekty, které by jinak žadatelé buď nerealizovali, případně realizovali v menší míře a podstatně delším časovém horizontu.

Monitoring a management projektů financovaných z programů EU

Oblast naplňování a volby monitorovacích indikátorů je do značné míry dána relativní jednoduchostí investičních projektů. Ve všech projektech, u kterých byly vykonány inspekční návštěvy, byly monitorovací indikátory nastaveny podle stavební projektové dokumentace, případně jiné technické dokumentace. Rozsah těchto indikátorů příjemcům vyhovoval a neměli žádný problém je naplnit. Ve většině případů již byly projekty fyzicky dokončeny a stanovené monitorovací indikátory bez problémů splněny. Cíle projektů i monitorovací ukazatele tak lze považovat v rámci OPŽP za dobře zvolené, jednoznačné a vyhovující potřebám příjemců.

Jako efektivní je hodnoceno i vyplňování a zaslání průběžných monitorovacích zpráv pouze elektronicky v rámci elektronického prostředí Bene-fill.

V projektech nedocházelo k významným změnám, které by vedly k upozornění na nesoulad či nařízení nápravných opatření. Drobné změny oproti projektu, jako je například změna některých materiálů či druhu vysazovaných rostlin, byla ze strany projektových manažerů řešena promptně a vstřícně. Jednalo se však pouze o drobné změny, které nikterak neměnily charakter projektu. V žádném projektu proto nedošlo k nesrovnalostem či uložení nápravných opatření.

Budoucí absorpční kapacita z pohledu vybraných příjemců pomoci

Většina z oslovených příjemců má zájem realizovat další projekty financované z OPŽP či dalších dotačních programů. Sledují proto vyhlášené výzvy a připravují další záměry, které by v budoucnosti s touto finanční pomocí mohli uskutečnit.

Pro zlepšení absorpční kapacity by příjemci uvítali zejména:

- minimalizaci změn ve vyhlášených výzvách a příručkách,
- jednoznačnou specifikaci uznatelných a neuznatelných výdajů,
- jednoznačnost a rychlost odpovědí na dotazy, zejména konkretizací kontaktů pro dotazy,

- převzetí odpovědnosti řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu za jím poskytnuté informace,
- metodické vyřešení reklamací po dobu udržitelnosti projektu,
- uživatelské zpříjemnění jinak dobré aplikace Bene-fill,
- zkrácení administrativních procesů, zejména doby mezi rozhodnutím o dotaci a uzavřením smlouvy.

Jako určité omezení absorpční kapacity je vnímán i institut veřejné podpory, který však není příliš závislý na národních orgánech. V některých případech by však přehodnocení programů či projektů z hlediska zakládání veřejné podpory mohlo pomoci zvýšení absorpční kapacity nejen v oblasti OPŽP. Některé obce by potom nemusely volit mezi rekonstrukcí sběrného dvora a nákupem nových nádob na odpad, neboť realizací obou investic by přesáhli rámec stanovený pro podporu de minimis. Jako rozumná výše se z rozhovorů s příjemci jeví současná zvýšená hranice pro podporu de minimis ve výši 500 000 eur.

2.5 Právní souvislosti a problematické okruhy realizace projektu

Žadatel o dotaci, který na základě projektového záměru dotaci získá a podepíše smlouvu o dotaci, resp. o financování, je povinen se ustanoveními této smlouvy řídit. Změna smlouvy, tedy jakákoliv úprava, oprava nebo změna některého ustanovení, je velmi obtížná a nelze ji docílit bez konzultace a následného souhlasu poskytovatele, což znamená, že změnu smlouvy nemůže žadatel o dotaci na poskytovateli nárokovat. Kromě smlouvy ukládají povinnosti žadateli o dotaci i jiné dokumenty odpovídajícího operačního programu, a to příručka pro žadatele a další metodické pokyny.

Z hlediska právního byla při vstupní analýze a při otázkách v rámci ní pokládaných nejčastěji zmiňována problematika tzv. výběrových řízení, resp. veřejných zakázek, se kterou se musel nutně střetnout téměř každý žadatel, neboť dotační programy stanoví povinnost vybírat dodavatele dodávky (zboží), stavebních prací a služeb, které jsou financovány z dotace v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Tento zákon zapracovává příslušné právní předpisy Evropských společenství při zadávání veřejných zakázek (např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/75/ES, Směrnice Komise 2005/51/ES).

Zákon stanoví, že veřejné zakázky malého rozsahu (předpokládaná cena bez DPH je nižší než 2 mil. Kč u veřejných zakázek na dodávky a služby či nižší než 6 mil. Kč u veřejných zakázek na stavební práce) musí žadatel zadat při dodržení zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 12 odst. 6 a § 6 zákona). Dotační programy však v těchto případech tzv. veřejných zakázek malého rozsahu zpřísnují podmínky výběru dodavatele a ukládají povinnost žadateli vybrat dodavatele způsobem stanoveným poskytovatelem, přičemž tento způsob ve skutečnosti sice není v rozporu se zákonem, ale je jeho výrazným rozšířením. Je nutno poznamenat, že poskytovatelem stanovené způsoby realizace výběru

dodavatele jdou správným směrem a nejdou proti zájmům žadatelů, jen je kladen větší důraz na komunikaci mezi žadatelem a poskytovatelem s tím, že výkladový problém by mohl nastat v případě, pokud by vznikl spor mezi žadatelem a poskytovatelem o správné naplnění zpřísněného postupu.

Zákon stanoví, že základním hodnotícím kritériem je nejnižší nabídková cena nebo ekonomická výhodnost nabídky (§ 78 zákona) a je právem zadavatele toto základní hodnotící kritérium zvolit. Zákon tak dává možnost zadavateli zvolit základním hodnotícím kritériem ekonomickou výhodnost nabídky, a stanovit tak vedle ceny i dílčí hodnotící kritéria jako např. kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, dodací lhůta apod. s tím, že stanovením váhy každému z vybraných dílčích kritérií zadavatel předem určuje prioritu požadovaného plnění a přitom nijak nesnižuje důraz na nízkou cenu. Dotační programy však většinou tuto možnost nepřipouští a ukládají žadateli povinnost zvolit jako základní hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu, což v praxi může znamenat, že žadatel musí vybrat dodavatele s nejnižší cenou, aniž by měl ve skutečnosti zajištěnu kvalitu dodávky v takové podobě, jakou potřebuje. Opět je nutno poznamenat, že poskytovatelem stanovené základní hodnotící kritérium nejde proti zájmům žadatelů, není v rozporu se zákonem, avšak přesto do práva žadatele výrazně zasahuje a omezuje ve výběru dodavatele. V praxi se jeví tento jednostranný tlak na snižování ceny jako logický a praktický, avšak může vést i k výběru dodavatele, který se snaží získat veřejnou zakázku za „jakoukoliv cenu“, proto nabízí cenu nižší, než za jakou je zakázku schopen ve skutečnosti realizovat a nakonec dodávku nedokáže uskutečnit nebo později dokončit v požadované kvalitě, řádně a včas.

Při vstupní analýze a při otázkách v rámci ní pokládaných byla rovněž zmíněna otázka rozdílnosti délky lhůt, které pro jednotlivé kroky při výběru dodavatele v zadávacím řízení stanoví zákon a jejichž naplnění požaduje poskytovatel. Pro sjednocení postupu a pro praxi se jeví jako vhodné a účelné sjednocovat délku lhůt a používat lhůty stanovené zákonem, neboť zákonem se řídí praxe všech subjektů v České republice, které používají zákon v praxi. Tento směr by měl platit nejen v otázce stanovení lhůt, ale zejména v otázkách i výše nastolených, neboť je nezbytné, aby zákonná úprava určovala onen základní rámec, stejně jako ho určuje i v jiných otázkách, které poskytovatel v operačních programech neupravuje, ani nepříspěje, jako jsou například odborné otázky dělení nebo slučování veřejných zakázek a koneckonců řešení všech výkladových otázek, které zákon výslovně nezmiňuje.

Z odpovědí žadatelů vyšlo najevo, že nejsou dostatečně recipročně stanoveny lhůty pro jednotlivá plnění žadatele a naproti tomu poskytovatele. Žadatel je povinen předkládat poskytovateli v přesně stanovených termínech podklady, zejména podklady umožňující výplatu a čerpání finančních prostředků dotace, avšak naproti tomu není buď stanovena, nebo dodržována lhůta pro vyplacení těchto prostředků ze strany poskytovatele. Tento právní stav vede k výrazné nejistotě žadatele, který se může bez svého zavinění ocitnout i v pozici smluvní strany, která není schopna dodržet své smluvní povinnosti vůči svému obchodnímu partnerovi.

Z odpovědí žadatelů také vyšla najevo i skutečnost, že poskytovatel v průběhu platnosti smlouvy mění jednostranně metodické pokyny, které jsou pro žadatele závazné, a mění tak zpětně jeho práva a povinnosti po uzavření smlouvy. Tento postup je velmi problematický a

vede k výrazné právní nejistotě žadatele. Z hlediska právního nelze po žadateli závazně požadovat plnění jiných povinností než těch, které jsou sepsány ve smlouvě nebo mu byly nebo měly být známy při sepsání smlouvy, neboť nelze domyslet situaci, kdy by poskytovatelem nevhodně změněný metodický pokyn způsobil nemožnost dokončení projektu bez zavinění žadatele.

3. Analýza výsledků šetření uskutečněného s neúspěšnými žadateli

Metodické poznámky k provedení hodnocení

V průběhu realizace projektu bylo provedeno internetové dotazníkové šetření se žadateli, jejichž žádost byla někdy v průběhu současného programovacího období zamítnuta. Na základě podkladů z Ministerstva pro místní rozvoj České Republiky bylo osloveno 100 žadatelů, kteří měli zájem se zapojit do různých regionálních i sektorových operačních programů. Na internetové stránky byla umístěna elektronická verze navrženého dotazníkového šetření, jehož smyslem bylo zjistit důvody neúspěchu podaných žádostí a širších souvislostí týkajících se absorpční kapacity ze strany žadatelů. Všichni vybraní žadatelé byli osloveni na počátku realizace projektu, byl hromadně rozeslán e-mail všem kontaktním osobám vybraných projektových žádostí. Po týdnu byla zjištěna velmi nízká návratnost (2 vyplněné dotazníky), a proto bylo přistoupeno k telefonickému oslovení žadatelů. Výsledkem bylo sice naplnění požadovaného počtu respondentů (dle zadávací dokumentace bylo požadováno 15 respondentů), nicméně je možné hovořit spíše o neochotě neúspěšných žadatelů. I přes telefonický kontakt se podařilo získat pouze 18 dotazníků, což odpovídá 18% návratnosti.

Výsledky dotazníkové šetření nelze považovat jako reprezentativní, ale jejich přínos je možné vidět v pilotním ověření navržených otázek. Z jednotlivých odpovědí lze stanovit prvotní hypotézy vztahující se k absorpční kapacitě, které bude nutné ověřit v rámci navazujícího projektu hodnocení absorpční kapacity v České Republice.

Díličí výsledky a souvislosti hodnocení

V následující části jsou uvedeny vybrané otázky a jejich komentáře, které mohou naznačovat podmiňující faktory absorpční kapacity z pohledu neúspěšných žadatelů.

Z hlediska metodické podpory ze strany řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů je možné konstatovat vysokou úroveň a přínos informací v období přípravy projektu. Téměř 70 % respondentů hodnotilo přínos zmíněných subjektů známkou 1–3 (na škále 1–10, kde známka 10 znamenala velmi špatný přístup). Tato skutečnost se potvrdila také během inspekčních návštěv s úspěšnými žadateli, kteří k metodické a informační podpoře ze strany zprostředkujících subjektů téměř neměli výhrady. Celkově také kvalita a množství informací o možnostech finanční dotace, resp. o příslušných operačních programech je na vysoké úrovni.

Graf č. 1



Z hlediska způsobu zpracování projektové žádosti nelze vyvozovat žádné závěry, neboť se jedná o velmi malý vzorek žadatelů. Obecně záleží spíše na strategii každého subjektu, zda-li bude připravovat projektovou žádost s pomocí externí poradenské firmy, nebo ne. V případě malého

vzorku neúspěšných žadatelů není patrný převládající vliv jednoho způsobu zpracování a je zřejmé, že i projekty zpracované poradenskými agenturami nejsou vždy schváleny k financování.

Graf č. 2



Většina neúspěšných žadatelů znala důvody vyřazení projektové žádosti (89 %), a jak vyplývá z níže uvedeného grafu, žadatelé většinou projekt po úpravách předložili znovu. Je tedy zřejmé, že ani neúspěch v prvních výzvách pravděpodobně neodradil žadatele od dalšího podání žádosti. Tento výsledek bude nezbytně ověřit na širším vzorku žadatelů, a

poskytnout tak důležité informace pro hodnocení absorpční kapacity. Z hlediska přístupu k informacím pro přípravu projektové žádosti považuje naprostá většina respondentů dostupnost a množství informačních zdrojů jako plně dostačující a vyhovující. Jedná se o obecně známou skutečnost, kterou potvrdila i většina příjemců dotace v rámci inspekčních návštěv.

Informační zdroje a materiály byly sledovány také v rámci detailnějšího členění (tištěné publikace a materiály, internetové zdroje a semináře). V rámci každé z těchto oblastí bylo sledováno praktické využití těchto materiálů a zdrojů, srozumitelnost informací a jejich aktuálnost.

Některé typy publikací jsou vytvořeny pouze v elektronické podobě. I z tohoto důvodu je internet pro žadatele mnohem významnější zdroj informací a tištěné materiály představují v přípravě projektové žádosti spíše doplňkový nástroj. Elektronická podoba publikací je z pohledu aktualizace mnohem flexibilnější. Zejména pro počáteční roky programovacích období jsou typické dílčí změny pravidel, které je nezbytné zpracovat i do pokynů a příruček pro žadatele. S elektronickými zdroji byli žadatelé daleko spokojenější než s tištěnými zdroji (jak z hlediska praktického využití, tak i aktuálnosti informací). Současně je patrné, že téměř polovina neúspěšných žadatelů se nikdy nezúčastnila semináře či konference věnované přípravě projektových žádostí. Nicméně je opět nezbytné brát v úvahu malý počet respondentů.

Tab. č. 1: Jak celkově hodnotíte informace týkající se přípravy projektu v publikacích, na internetu a na seminářích?(%)

	1	2	3	4	5	9
Publikace						
Jaké bylo jejich praktické využití?	-	35	35	18	-	12
Srozumitelnost informací	6	29	35	18	-	12
Nakolik byly informace aktuální?	6	18	24	29	12	12
Internet						
Jaké bylo jejich praktické využití?	24	59	18	-	-	-
Srozumitelnost informací	12	35	24	29	-	-
Nakolik byly informace aktuální?	35	41	12	6	6	-
Semináře						
Jaké bylo jejich praktické využití?	12	29	18	-	-	41
Srozumitelnost informací	-	24	18	-	-	41
Nakolik byly informace aktuální?	29	18	12	-	-	41

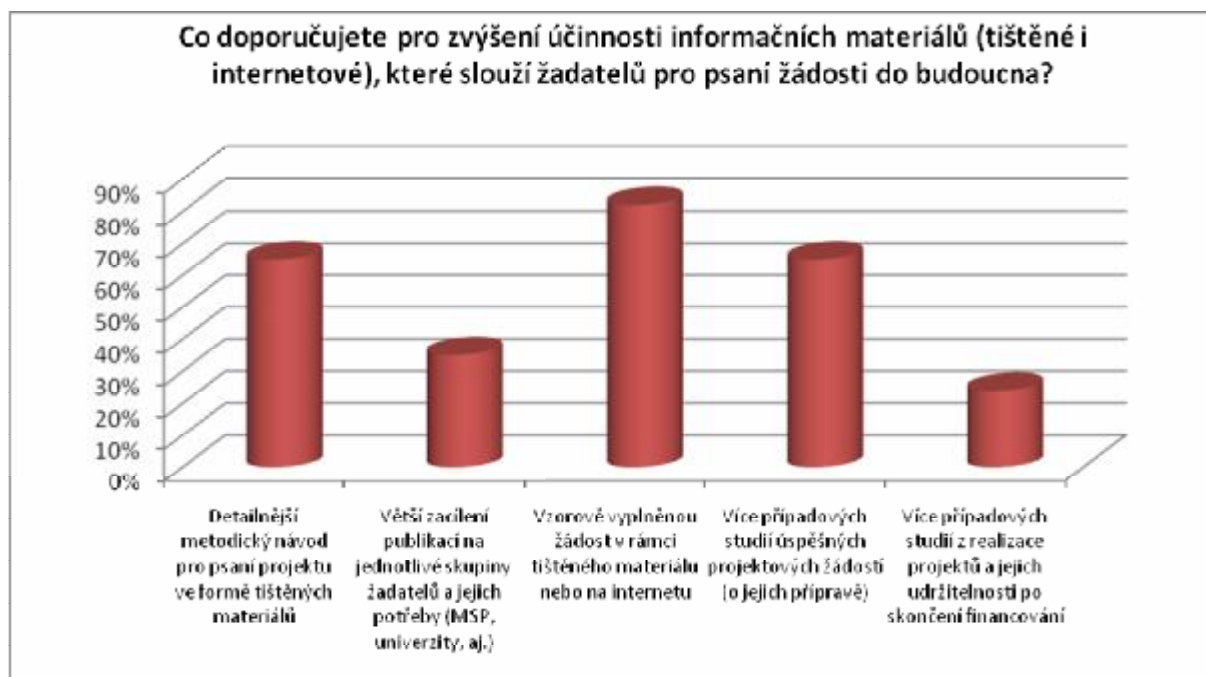
Zdroj: dotazníkové šetření IREAS

Pozn.: Respondenti odpovídali v každém řádku a používali stupnici 1 až 5, kde 1=nejlepší (velmi přínosné, srozumitelné, aktuální), 5=nejhorší (nepoužitelné pro praxi, nesrozumitelné, velmi neaktuální), 9 = nemohu posoudit.

Z výsledků dotazníkového šetření také vyplývá několik velmi zajímavých informací a námětů pro další výzkum. Hlavním znakem odpovědí byla shoda ohledně vytvoření publikace, resp. příručky, kde by byly uvedeny vzorově vyplněné žádosti o finanční podporu. Zde se může jednat o reálné úspěšné žádosti subjektů, u nichž by byly samozřejmě smazány identifikační údaje, nebo by mohlo jít o vzorově vyplněné žádosti ze strany implementačních orgánů a hodnotitelů projektů. Vzhledem k vysoké fragmentaci cílů a zaměření dílčích programů by bylo vhodné uvést vyplněné žádosti z každé „tematické oblasti“ programu. Jedná se o převládající názor, se kterým by se mělo z pohledu řešitelů tohoto projektu dále pracovat a ověřit ho na větší skupině respondentů. Pokud by se ukázalo, že taková poptávka skutečně existuje, pak by měly řídicí orgány i zprostředkující subjekty učinit příslušná opatření.

Obecnějším doporučením, jehož cíl je však z velké části shodný s předchozím návrhem, je vytvořit publikaci s detailnějším metodickým návodem pro zpracování projektové žádosti. Takový názor vyjadřuje cca 70 % respondentů. Nejedná se tedy o potřebu mít vzorově vyplněnou žádost, ale spíše o prohloubení „pokynů pro žadatele“ do většího detailu. Jako méně významné, avšak ne nepodstatné, je možné označit vytvoření tištěných materiálů, které by byly zaměřeny na případové studie úspěšných projektů, a které by detailněji popisovaly zkušenosti z fáze samotné realizace projektu a jeho udržitelnosti po skončení financování. Všechny zmíněné podněty je potřeba prověřit u většího vzorku žadatelů. Z pohledu řešitelského týmu by se měla pozornost zaměřit kromě neúspěšných žadatelů také na úspěšné příjemce dotace a porovnat jejich potřeby.

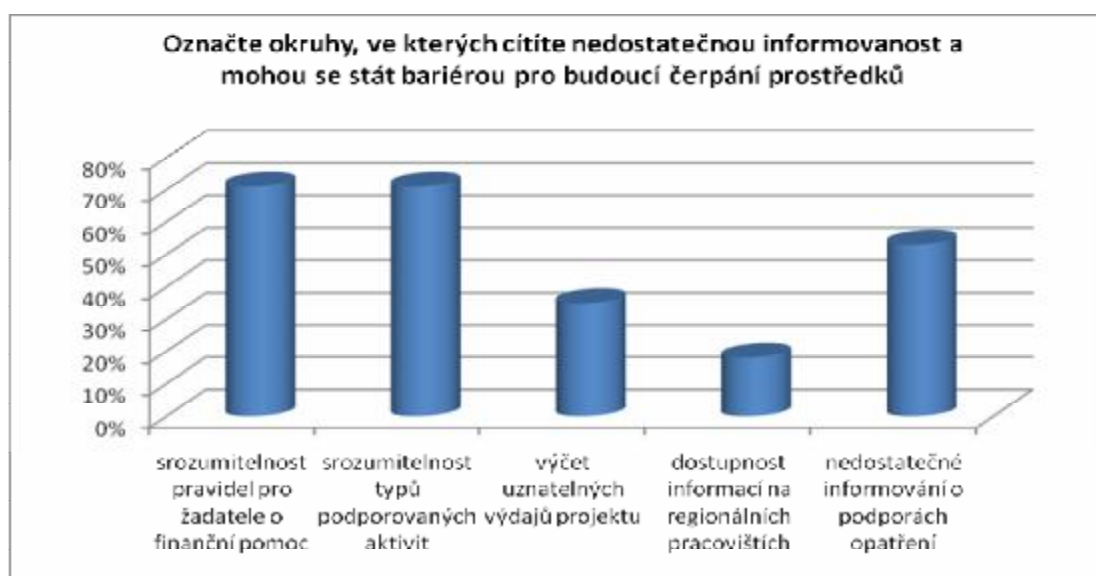
Graf č. 3



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS

Jedna z otázek internetového dotazníkového šetření byla zaměřena na témata, ve kterých se neúspěšní žadatelé cítí nedostatečně informováni. Z výsledků je patrné, že žadatelé by uvítali větší metodickou podporu z hlediska srozumitelnosti typů podporovaných aktivit. Mnoho žádostí bývá vyřazeno z toho důvodu, že projektový záměr a jeho aktivity neodpovídají příslušné výzvě. Pozornost by také měla být více zaměřena na informace o pravidlech finanční pomoci. I v této oblasti by mělo být v rámci následné analýzy absorpční kapacity provedeno šetření na větším vzorku žadatelů.

Graf č. 4



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS

Jako nejproblematictější část projektové žádosti se jeví sestavení rozpočtu a také zdůvodnění projektu a vysvětlení aktivit týkajících se udržitelnosti výsledků projektu. Naopak je zřejmé, že většina žadatelů má reálnou potřebu financovat svůj záměr a že navržení projektu a naplánování realizace aktivit není tak problematické. Otázkou zůstává, jak by se změnila hodnoty jednotlivých oblastí, pokud by byla získána vyšší návratnost dotazníků. Zajímavé je, že 20 % neúspěšných žadatelů mělo problém s nalezením zdůvodnění projektu. Při vyšším počtu respondentů by se mohl částečně identifikovat podíl projektů, které nemají tak vysokou přidanou hodnotu, neboť žadatelé mají problém s jejich zdůvodněním. Sestavení rozpočtu bylo problematické i v případě příjemců dotace, u nichž byla provedena inspekční návštěva. Zejména obce a neziskové organizace často uváděly problémy při sestavení rozpočtu. Částečně to může svědčit o malých zkušenostech žadatelů, ale také o nedostatečně promyšlených aktivitách projektů, které se s obtížemi kvantifikují.

Graf č. 5



Zdroj: dotazníkové šetření IREAS

Z pohledu neúspěšných žadatelů jsou nejlepším informačním zdrojem webové stránky, což odpovídá současnému významu internetu. Internet se stal již zcela zásadním zdrojem informací, a proto je vhodné soustředit se více na elektronickou podobu publikací. Toto doporučení se týká zejména příruček a materiálů, jejichž obsah rychle stárne např. z důvodu změn v nastavení pravidel čerpání. Jedná se zejména o pokyny pro žadatele a příjemce podpory a jiné manuály. Více než polovina respondentů by také uvítala workshopy či jednorázová školení zaměřená na přípravu projektových žádostí k příslušnému tématu nebo výzvě. Posledním typem aktivit, o které mají žadatelé zájem, jsou individuální konzultace v regionálních agenturách a u zprostředkujících subjektů.

Tab. č. 2: Nejlepší zdroje informací pro potenciální žadatele dle neúspěšných žadatelů (%)

Preferované aktivity pro vyšší informovanost žadatelů	
celostátní konference a semináře	0
krajské (regionální) semináře	35
workshopy a jednorázová školení (1–3 dny)	59
kurzy (více než 3 dny celkem, trvání po dobu alespoň 1 měsíce)	12
webové stránky	82
tištěné materiály jako příručky a sborníky úspěšných projektů	35
články, rozhovory a pořady v tištěných, audiovizuálních a internetových médiích	6
individuální konzultace v regionálních agenturách apod.	76
jiný druh vzdělávacích, informačních nebo propagačních akcí a produktů	0

Zdroj: dotazníkové šetření IREAS

Shrnutí

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, není možné z výsledků dotazníkového šetření vytvářet ucelené závěry. Tuto část však lze pojmout jako pilotní ověření nastavení otázek, které budou využity v rámci širšího dotazníkového šetření při analýze absorpční kapacity. Z tohoto pohledu je možné konstatovat pozitivní výsledky. Budoucí dotazníkové šetření by mohlo být ještě doplněno o vybraná témata a otázky pro neúspěšné žadatele. Otázkou však zůstává, jak zajistit vyšší návratnost dotazníků tak, aby byla zajištěna relevance zjištěných výsledků a adekvátnost doporučení pro absorpční kapacitu. Možným řešením je dodatečné telefonické oslovení a motivačně řízený rozhovor ve smyslu podpory zlepšení administrativních procedur komplikujících proces přípravy žádostí.

Shrme-li možné souvislosti neúspěšných žadatelů v kontextu absorpční kapacity, je možné se domnívat, že:

- metodická a informační podpora ze strany řídicích orgánů i zprostředkujících subjektů se jeví jako dobře nastavená a dostatečná pro přípravu projektových žádostí,
- téměř dvě třetiny neúspěšných žadatelů předložili po úpravách návrh projektu znovu,
- nejproblémovější oblastí při zpracování projektové žádosti je sestavení rozpočtu a naplánování a realizace aktivit spojených s udržitelností výsledků projektu,
- neúspěšní žadatelé mají největší problémy v případě srozumitelnosti jednotlivých typů aktivit, které jsou příslušným operačním programem nebo výzvou podporovány.
- problematická je také srozumitelnost pravidel pro žadatele o finanční dotaci,

- V případě určité generalizace názorů žadatelů lze stanovit dva hlavní směry tištěných a elektronických publikací, po kterých existuje reálná poptávka. První typ publikací lze označit jako tzv. „kuchařky“, které by potenciálním žadatelům ukázaly např. vzorově vyplněnou žádost o finanční podporu nebo by uváděly detailní metodický postup při zpracování žádosti. Žadatelé hledají především konkrétní a srozumitelné informace bez obecných frází, které lze často v příručkách či publikacích o operačních programech najít. Druhý typ publikací se více vztahuje k materiálům, které by shrnovaly případové studie a tzv. „best practice“ z realizovaných projektů. Na jedné straně se může jednat o případové studie z přípravné fáze projektu, kdy lze hovořit spíše o projektovém záměru, ale poptávka existuje i po zkušenostech z fáze samotné realizace a z fáze po ukončení projektu.
- Kromě kvalitních webových stránek a elektronických zdrojů pro přípravu projektové žádosti většině respondentů vyhovují také individuální konzultace se zástupci zprostředkujícího subjektu či regionálních agentur a také jednorázová školení zaměřená na příslušnou výzvu či podporovaná témata.
- Nastavení implementačních struktur je dostatečné pro přípravu projektové žádosti.

4. Vyhodnocení problematiky absorpční kapacity a širších souvislostí dle stávajících analýz

4.1 Dílčí vyhodnocení dosavadní absorpční kapacity v oblasti ESF

Některé oblasti, které se v průběhu realizace inspekčních návštěv u projektů financovaných z OP VK v průběhu programového období 2007–2013 jeví jako problematické, byly jako problematické vyhodnoceny již v některých předchozích evaluačních studiích zpracovaných v rámci implementace programů financovaných z ESF v průběhu programového období 2004–2006.

Mezi studie, které na určité podobné nedostatky již v minulosti upozorňovaly, patří například:

- DHV, Eurion: Vyhodnocení přínosu OP RLZ k APZ, 2006;
- GLE: Možnosti využití globálních grantů v ČR v programovacím období 2007–2013, 2007;
- Cheval: Hodnocení dopadu globálních grantů na kapacity příjemců podpory z Evropského sociálního fondu, 2007;
- Konsorcium Elbona, Akses, Mepco a Interel: Evaluace střednědobého pokroku realizace programu SROP, 2006.

Ty oblasti, které byly identifikovány z hlediska absorpční kapacity programů financovaných z ESF v průběhu programového období 2004–2006 jako problematické a u nichž byly obdobné problémy zjištěny v rámci prováděného šetření i v průběhu realizace OP VK, jsou v níže uvedeném výčtu označeny podtržením.

- používaný informační systém není dostatečně uzpůsoben potřebám příjemců;
- nastavený výběrový proces nezaručuje výběr kvalitních projektů;
- nastavený systém monitorovacích indikátorů nezaručuje možnost dostatečně zhodnotit skutečný dopad realizovaných projektů;
- monitorovací indikátory musí být zrevidovány tak, aby skutečně umožňovaly efektivně sledovat pokrok při realizaci programů a jejich priorit;
- cílové skupiny pomoci nejsou dostatečně vymezeny a není přesně stanoveno, jakým způsobem mají být do projektů zapojovány;
- formuláře žádostí jsou příliš složité, ačkoli to pro potřeby implementačních orgánů není účelné;
- systém implementace je příliš složitý;
- úroveň kvalifikace odpovědných pracovníků implementačních orgánů není dostatečná;
- administrativní kapacita odpovědných implementačních orgánů není dostatečná;
- pravidla veřejné podpory nejsou jasná pro všechny posuzované případy;
- metodické podklady odpovědných implementačních orgánů musí být psány více srozumitelně;
- pravidla pro realizaci projektů se nemohou v průběhu realizace projektů měnit.

Mezi další navržená doporučení patřilo například:

- širší využití systému globálních grantů pro příjemce ESF programů.

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že většina oblastí, které se již v průběhu minulého programového období jeví jako problematické v kontextu absorpční kapacity jednotlivých programů, působí problémy i nadále. Toto zjištění je velmi alarmující, a to zejména kvůli tomu, že v současnosti již i v České republice existují dostatečné zkušenosti s implementací programů financovaných z Evropského sociálního fondu, a proto problémové oblasti, které byly v průběhu prvního programového období 2004–2006, jehož se účastnila i Česká republika, zjištěny a často vysvětlovány právě malými zkušenostmi odpovědných implementačních orgánů s realizací obdobně složitých forem pomoci, nejsou již v podmínkách nového programového období udržitelné, ani odůvodnitelné.

Pokud jde naopak o dílčí doporučení, která byla v předchozích evaluacích z hlediska potřeb příjemců identifikována a v současném systému implementace OP LZZ již uplatněna, patří mezi ně zejména:

- zavedení systému zálohových plateb pro subjekty využívající podporu z ESF;
- zvýšení srozumitelnosti metodických pokynů odpovědných orgánů programu, což však může být také způsobeno zvýšením kvalifikace v oblasti přípravy a řízení projektů financovaných z ESF mezi potenciálními žadateli a příjemci pomoci, kterým předchozí zkušenosti s přípravou a realizací projektů ESF umožňují snáze pochopit stávající pravidla;
- zveřejnění výběrových kritérií;
- větší míra využívání webových stránek jako hlavní informační platformy pro žadatele a příjemce pomoci.

K určitému poučení a zapracování dosavadních zkušeností v oblasti programů financovaných z ESF v novém programovém období tedy v ČR došlo.

4.2 Dílčí vyhodnocení dosavadní absorpční kapacity v oblasti ERDF

Vzhledem k tomu, že fond ERDF pokrývá a financuje širokou škálu operačních programů a aktivit, byla provedena analýza dostupných evaluačních a odborných studií. Tematicky proto nejsou pokryty všechny programy, ale jedná se zejména o financování aktivit v oblasti průmyslu a podnikání.

Mezi studie, které byly využity pro tuto část, proto patří:

- Technologické centrum AV ČR: Posouzení priorit a formulace doporučení pro tvorbu implementačních opatření v oblasti podpory rozvoje znalostní ekonomiky pro přípravu národních programových dokumentů ČR na období 2007–2013, 2006.
- Analýza pokroku realizace ROP Střední Čechy (interní evaluace).
- Technologické Centrum AV ČR: Vyhodnocení realizace projektů Operačního programu Průmysl a podnikání 2004–2006 v oblasti výzkumu a vývoje a jejich vliv na inovační potenciál regionů, 2008.
- BermanGroup: Vyhodnocení dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004–2006 na hospodářský vývoj v regionech soudržnosti České republiky, 2008.

- Deloitte: Celkové vyhodnocení výsledků a dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004–2006, 2008.

Některá doporučení z uvedených, relativně nových odborných analýz jsou podobná doporučením, které byly učiněny v rámci této vstupní analýzy. Jiná doporučení mají zase spíše obecnější charakter, ale jsou platná pro financování aktivit z fondu ERDF v současném programovacím období 2007–2013.

Z některých studií vyplývá, že formální a administrativní náležitosti při předkládání žádostí ke konci minulého programovacího období nepředstavovaly až tak zásadní problém, jak by se možná mohlo na první pohled zdát. Tuto skutečnost lze částečně potvrdit i z provedených inspekčních návštěv v rámci tohoto projektu. *„Mezi časté důvody pro zamítnutí projektů patřilo spíše nepochopení příslušného programu jako takového a z toho vyplývající špatné nastavení projektu, evidentní nízká přidaná hodnota projektu či zjevně nadhodnocené a nepřiměřené ambice a očekávání“* (Deloitte 2008). Tuto skutečnost lze potvrdit i v současném programovacím období, kdy nejčastějším důvodem pro vyřazení žádosti je obvykle nevhodné zaměření projektu v kontextu příslušné výzvy.

Mezi doporučení vyplývající z dostupných analýz patří také např.:

- důslednější a systematictější dodržování horizontálních cílů a jejich sledování po celou dobu realizace projektů a efektivnější nastavení systému sankcí za nedodržení cílů, které si žadatel v tomto směru ve své žádosti vytyčil;
- důslednější prověřování agregovatelnosti indikátorů na vyšší úroveň, správná evidence plnění těchto indikátorů (včetně měrných jednotek) v rámci monitorovacích zpráv od žadatelů a vyhodnocování vypovídací hodnoty a potřebnosti ukazatelů na různých úrovních programu;
- zvýšit absorpční kapacitu ve vybraných (strukturálně postižených) regionech – nejvíce postižené oblasti Česka (Severozápad a Moravskoslezsko) totiž v minulém programovacím období obdržely menší podíl z celkové podpory, než by odpovídalo jejich velikosti a významu. V jednotlivých regionech mohou existovat specifické institucionální bariéry, které je nezbytné analyzovat a odstranit, a tím podpořit absorpční kapacitu. *„Zejména je potřebné provedení podrobné stakeholder analýzy procesu implementace OPPI projektů v daných regionech. Základním aktérem tohoto procesu jsou místní firmy jakožto potenciální zájemci. Právě důvody (ne)zájmu vedoucích představitelů místních firem představují klíčový zdroj informací pro adekvátní nastavení aktivit, které povedou ke zvýšení absorpční kapacity těchto regionů.“* (BermanGroup 2008);
- *„Maximálně reflektovat rozložení fyzických výstupů OPPI při rozhodování o projektech OPPI zaměřených na rozvoj podpůrné infrastruktury“.* (BermanGroup 2008). Důvodem je skutečnost, že podpůrná infrastruktura je v jednotlivých regionech rozdílně vyvinuta a výstavba dalších budov je finančně náročná, přičemž nemusí mít takové přínosy, jak předkladatel projektu očekává. Proto je nezbytné při posuzování jednotlivých žádostí postupovat selektivně;
- změnit systém indikátorů tak, aby bylo umožněno nejen hodnocení hospodárnosti vynaložených prostředků, ale také hodnocení výsledků intervencí a jejich prostřednictvím hospodářských dopadů;

Výše uvedená doporučení se týkala zejména aktivit OPPI, nicméně je lze často zobecnit i na úroveň zbylých programů financovaných z ERDF. Níže jsou uvedena dílčí vybraná doporučení z interní evaluace realizace ROP Střední Čechy pro zvýšení absorpční kapacity:

- výzvy zaměřit na projekty naplňující programové indikátory;
- výzvy zaměřit na aktivity, které dosud nebyly podpořeny vůbec nebo byly podpořeny jen okrajově;
- podporovat projekty, u kterých je poměr náklady/hodnota indikátorů nejmenší, tzn. projekty, jejichž efektivita je nejvyšší;
- zpomalit/zrychlit čerpání finančních prostředků z příslušných oblastí podpory na základě aktuálních informací o čerpání finančních prostředků;
- umožnit větší podporu projektů zaměřených na oblast sociální integrace a zdravotnictví.

Z pohledu řešitelského týmu by bylo vhodné vypracovat dílčí odborné analýzy realizace jednotlivých programů financovaných z ERDF a upravit příslušné aktivity podporující absorpční kapacitu či realokace finančních prostředků mezi oblastmi podpory.

4.3 Dílčí vyhodnocení absorpční kapacity v případě neziskového sektoru

Tato kapitola je zaměřena na nestátní neziskové organizace (NNO) v roli žadatelů o podporu ze strukturálních fondů a jejich působení při realizaci podpořených projektů. Odpovídá na otázky zadavatele ve vztahu k tomuto typu příjemců podpory.

Ze zjištěných závěrů plyne, že pro NNO lze z hlediska absorpčních možností potvrdit nedostatečnou kapacitu (personální a finanční) a částečně také nižší odbornou kapacitu.

Odborná kapacita NNO

České NNO se dle USAID (2008) snaží porozumět potřebám svých cílových skupin, přestože je to pro ně někdy obtížné. Důvodem pro to jsou jejich kapacitní možnosti (obdobně se tomuto tématu věnuje i Rose-Ackerman 2007). Řada NNO funguje na bázi dobrovolné aktivity svých členů. NNO pak nedisponují dostatečnými kapacitami k provedení seriózního kvantitativního výzkumu specifických problémů svých cílových skupin (pouze nadšení pro věc nestačí). Tato slabina argumentačního potenciálu NNO je patrná zejména na národní úrovni při ovlivňování systémového nastavení a legislativy. Ve své podstatě je však neziskový sektor vnímán veřejností jako potřebný a pozitivní, a to primárně v krizových situacích.

V řadě případů NNO své aktivity činí spíše intuitivně a z nadšení pro věc, bez existence strategického plánu. Z tohoto pohledu se jako dlouhodobý přínos pro NNO jeví podpora strategického plánování v těchto organizacích (USAID, 2008).

V oblastech, které NNO podle studie Market Vision (2007, str. 24) trápí, je fundraising nejpálčivějším problémem. Po něm následují legislativa dotýkající se NNO, komunikační dovednosti a příprava projektů. V oblasti své specializace by NNO potřebovaly specializované vzdělávací programy, které by pomohly připravit NNO na situace, se kterými se v praxi a při terénní práci s cílovou skupinou setkají.

Z analýz programů ESF plyne, že samotné vzdělávání může vést k poměrně velkým očekáváním. Dlouhodobé dopady u cílových skupin se však dostávají obtížně a pozvolna – vzdělávací aktivity pro znevýhodněné osoby na trhu práce podpoří zaměstnanost této skupiny pouze nepatrně. K podobným závěrům dospěli také Taylor a Fitzgerald (1998, str. 25) nebo z novějších studií pro Českou republiku Potluka a Květoň (2009, str. 13), či REDECo (2008, str. 89). Tato situace ukazuje na realizaci projektů řešících primárně následky, nikoli příčiny problémů cílových skupin.

Personální, technické a finanční kapacity NNO

Kapacity NNO (personální, technické, ale obzvláště finanční) jsou dlouhodobě omezené. Poukazuje na to např. Rose-Ackerman (2007) a její pohled na NNO ve střední Evropě, nebo pohled samotných NNO v ČR ve studii Vajdová (2005, str. 35).

Další studie (CVNS, 2005) popisuje příklad sociálních podniků, které se snaží o dobře míněné aktivity, ale schází jim odvaha k profesionalizaci. Tyto NNO nejsou ochotny přistoupit na to, že i v oblasti sociálních služeb existuje konkurence. Zároveň se stále udržuje důvěra ve všemocný stát, který je schopen se o vše postarat. Tento názor se pak přelévá dále v představu, že stát je odpovědný za financování NNO. Z dlouhodobého pohledu je tedy pochopitelná potřeba znalosti fundraisingu v NNO, která je v současnosti umocněna tématem hospodářské krize a obavou o přísun zdrojů do NNO v budoucnosti. Nicméně je nutné podotknout, že se NNO potýkají paradoxně právě s nedostatkem prostředků na to, aby financovaly pracovní místa spojená s vyhledáváním a získáváním dalších zdrojů (viz RVNNO, 2008)

Poměrně velká pozornost byla kvůli Evropskému sociálnímu fondu věnována personálnímu řízení v NNO (i když šlo jen o NNO působící v sociální oblasti). Dlouhodobý tlak ze strany veřejných programů tak vedl k tomu, že se NNO více zabývají otázkou rozvoje a kapacit svých zaměstnanců a dlouhodobé práci s nimi. Přestože se zaměstnanost v NNO dlouhodobě zvyšuje, stále je v sektoru NNO nedostatek zkušených a schopných manažerů. Pospíšilová (2008) ukazuje na rostoucí počet oborů vzdělávání v oblasti NNO na českých vysokých školách. Je však nutné upozornit na to, že tyto absolventi nemají praktické zkušenosti a trvá jistou dobu, než je získají.

Zpráva USAID (2008, str. 93) v části o finanční životaschopnosti českých NNO ukazuje na zhoršení finanční udržitelnosti občanské společnosti v České republice od roku 2004 (tedy od vstupu ČR do EU). Mnoho NNO je po několik let zaměřeno na získávání financování z veřejných zdrojů (viz USAID 2008, pro pražské organizace též RVNNO 2008, RVNNO 2009a). To je pro NNO sice pohodlné, ale dostávají se tak do dlouhodobé závislosti na státu, respektive veřejném sektoru obecně. Tato závislost není jen finanční, ale i ideová (viz Frič, Kuchař, Krbec 2007, str. 13).

V České republice již proběhla řada snah o to, aby se NNO naučily hledat zdroje i jinde než u státu, přesto je po vstupu do ČR do EU patrně oslabení schopnosti českých NNO hledat financování z jiných zdrojů než z veřejných rozpočtů – dle USAID (2008, str. 94) je více, než 80 % českých NNO závislých jen na jednom nebo dvou zdrojích financování. Dle Edward (2008) české NNO získávají 55 % svých příjmů z vládních grantů. Do této položky autorka nezahrnula strukturální fondy, které mohou činit dalších až 25 %.

5. Shrnutí a klíčové závěry hodnocení včetně doporučení pro budování absorpční kapacity

V této závěrečné kapitole se řešitelský tým zaměřil na celkové shrnutí a sestavení klíčových závěrů, které vyplynuly z provedeného šetření v rámci inspekčních návštěv a dále také v dotazníkovém šetření u neúspěšných žadatelů. Detailní deskripce dílčích problematických oblastí je uvedena v předchozích kapitolách v členění dle jednotlivých programů vybraných zadavatelem pro tuto analýzu.

Podkapitola 5.1 shrnuje hlavní poznatky a klíčové závěry týkající se hlavního cíle této „Vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity“. Jedná se konkrétně o zhodnocení ve vazbě na nastavení nové Koncepce podpory absorpční kapacity, které bylo konfrontováno s ověřením platnosti vstupních problematických předpokladů absorpční kapacity v ČR (vymezeno v zadávací dokumentaci tohoto projektu).

Podkapitola 5.2 pak obsahuje shrnutí hlavních doporučení pro další postup v analýze tématiky budování absorpční kapacity v ČR. Tato doporučení jsou rozdělena do dvou sekcí, tj. kontextová doporučení pro další postup a zhodnocení rizik zvoleného metodického postupu. V této podkapitole se jedná o celkovou reflexi zkušeností řešitelského týmu, které jsou relevantní pro další postup.

5.1 Vyhodnocení vstupních předpokladů analýzy vymezených v zadávací dokumentaci

Dle výsledků realizovaných inspekčních návštěv sestavil řešitelský tým následující analytické vyhodnocení vstupních předpokladů analýzy pro budování absorpční kapacity, které byly vymezeny v zadávací dokumentaci tohoto projektu (kap. 1.1.1).

1. Nedostatečná metodická pomoc žadatelům a příjemcům jak při předkládání projektových žádostí, tak především při realizaci projektů

Dle realizovaných inspekčních návštěv nevyplývá významná potřeba ze strany konečných příjemců po další specifické metodické pomoci ve smyslu vytváření dalších detailních příruček. Z hlediska poskytované metodické pomoci příjemcům je spíše nezbytné, aby byla zajištěna neměnnost, jednotnost a kontinuitu v pravidlech pro realizaci projektu. Specifickou metodickou pomoc je pak potřeba poskytovat zejména potenciálním žadatelům, kteří ještě stále nemají vůbec žádné zkušenosti s realizací projektů financovaných z ESF.

Ze strany žadatelů, jejichž žádost byla minimálně jednou neúspěšná, je určitá potřeba po metodickém vedení prostřednictvím případových studií a vzorově vytvořených/vyplněných žádostí pro jednotlivé prioritní osy. Tyto závěry však je nezbytné ověřit na širším vzorku žadatelů, kteří podali alespoň jednu neúspěšnou žádost.

Jako vhodný nástroj efektivního řešení metodické pomoci ze strany ŘO, příp. ZS, se jeví posílení tzv. FAQ, tj. často kladené otázky. Řešené otázky je dále vhodné tématicky třídit a více koordinovat v rámci jednotlivých operačních programů.

Odpovědi v rámci FAQ by měly být právně závazné pro metodický postup realizace projektů.

Na realizovaných seminářích ze strany ŘO není dostatek časového prostoru pro diskusi. Velmi často se během takových seminářů přednáší o nových formulářích, ale žadatelům by významně pomohl větší časový prostor věnovaný spíše diskusi nad nejasnými problémy.

Kromě metodické pomoci žadatelům a příjemcům pomoci by ŘO měly poskytovat zpětnou vazbu neúspěšným žadatelům ohledně důvodů neschválených žádostí, příp. metodickou pomoc v případě přepracování takových žádostí.

V případě ESF programů (OP VK) bylo velkou nevýhodou to, že v době vyhlašování výzev nebyly žadatelům k dispozici metodiky pro realizaci projektů, což v řadě případů negativně ovlivňovalo následný průběh projektů.

2. *Nezkušenost žadatelů či příjemců s novými typy projektů*

Většina konečných příjemců ve vybraném vzorku zadavatelem již měla značné zkušenosti s realizací projektů financovaných ze SF EU již v předchozím zkráceném programovacím období, příp. z jiných dotačních titulů. Případy konečných příjemců, kteří realizovali projekt financovaný z programů EU poprvé, měly zpravidla dohodnutou spolupráci s poradenskou agenturou, která jim zajišťovala veškerou agendu projektu od jeho přípravy až po zakončení. Tato metoda by však měla být dostupná/financovatelná také v rámci dalších programů obecně (např. OP VK, kde to není možné). V takových případech byli oslovení koneční příjemci zpravidla velmi spokojeni i s touto formou realizace projektů financovaných ze SF EU. Specifickou záležitostí pak jsou veřejná výběrová řízení a tvorba projektové dokumentace u stavebních/investičních projektů, kde bylo využito poradenských služeb téměř vždy.

Problematika řešení různorodosti kvality poradenských firem je řešena v bodě 5.

Přesto je však možné doporučit pro navazující analýzu absorpční kapacity se zaměřit u této otázky zejména na kategorii neúspěšných žadatelů, kterým by se měla věnovat mimořádná pozornost – zejména pak u žadatelů, kterým se opakovaně nepodařilo získat dotační prostředky prostřednictvím služeb externího subjektu.

3. *Nedostatečná administrativní kapacita a nezkušenost zejména malých podnikatelů*

Ve vytvořeném vzorku konečných příjemců nebyli „malí podnikatelé“ dostatečně zastoupeni, a proto není v této analýze možné vytvářet relevantní odpovědi na tento problematický okruh.

V navazující analýze absorpční kapacity by bylo vhodné se zaměřit při výběru projektů také na vybrané cílové skupiny (např. neziskový sektor, MSP x velké podniky, univerzity, obce).

4. *Nedostatečná personální kapacita neziskových organizací, malých podnikatelů a malých obcí*

Ve výběrovém vzorku vytvořeného zadavatelem byly zastoupeny malé obce a menší neziskové organizace, u kterých se tento předpoklad potvrdil. Stejný problém je ale také v případě ZŠ a SŠ. Tyto menší právní subjekty, u kterých byly realizovány

inspekční návštěvy, si tento handicap eliminovaly zahrnutím externí poradenské firmy (vyjma OP VK, čímž se zvýraznil problém skupiny příjemců ZŠ a SŠ).

V některých případech byly dokonce náklady na přípravu projektové dokumentace zahrnuty do způsobilých výdajů (např. OP ŽP). V tomto smyslu nebyla nedostatečná personální kapacita shledána jako velký problém, přesto však je nezbytné tento předpoklad dále hlouběji analyzovat v navazující analýze Budování absorpční kapacity s ohledem na problematiku zastupitelnosti pracovníků věnujících se danému projektu v organizaci.

5. Nedostatečná personální kapacita poradenských služeb a různorodost jejich kvality

Poradenské služby a jejich výběr je dostatečný, v průběhu programového období 2007 – 2013 se vykrystalizovala řada firem, které jsou spolehlivé. Různorodost kvality je tržní záležitost a jedná se o obecný a trvanlivý fakt. Je možné uvažovat evidenci databází osvědčených poradenských firem, ale to není a nemůže být v kompetenci Regionálních Rad ani ŘO/ZS. Tento problém by mohl být vyřešen certifikací poradenských společností, které v rámci jednotlivých operačních programů působí.

Různorodost kvality poradenských služeb existuje a je věcí každého žadatele, aby si provedl vlastní srovnání a výběr spolehlivé poradenské firmy. Z provedeního šetření vyplývá, že koneční příjemci si většinou zvolili vyhovující poradenské společnosti s dobrými zkušenostmi a žádné negativní zkušenosti s kvalitou poradenských služeb nebyly na vybraném vzorku konečných příjemců zaznamenány.

Přesto je však možné doporučit pro navazující analýzu absorpční kapacity se zaměřit u této otázky zejména na kategorii neúspěšných žadatelů, kterým by se měla věnovat mimořádná pozornost – zejména pak u žadatelů, kterým se opakovaně nepodařilo získat dotační prostředky prostřednictvím služeb externího subjektu.

6. Nedostatečná odborná kapacita žadatelů či příjemců projektů

Z šetření a analýzy u konečných příjemců vyplynulo, že se jednalo o dobře odborně připravené žadatele a v tomto smyslu je absorpční kapacita zajištěna. Případné problémy s odborností z hlediska orientace v dotačních titulech a zpracování projektové žádosti byly řešeny zapojením poradenských firem.

7. Další oblasti, které byly identifikovány v průběhu analýzy

- zvláště problém u obcí, které jsou na hranici zvolených velikostních kategorií (např. 500 obyv., 2000 obyv. a více) v oblasti absorpční kapacity. V navazující analýze absorpční kapacity je vhodné se zaměřit mj. také na tyto obce, které jsou z hlediska své velikosti na hranici stanovených intervalů;
- vhodné vyhodnotit efektivnost a dopady u subjektů, které si daný projekt financovaly z velké části aktivity samy;
- jako úzké místo se také jeví pozice ZŠ a SŠ v období přípravy projektů financovaných z ESF. Ne všechny programy umožňují financovat služby externích poradenských firem zapojených do řízení projektu (ačkoliv toto se potvrdilo jako vhodný způsob řízení projektů u subjektů s nedostatečnou personální kapacitou);

- v některých programech jsou nevhodně nastaveny pravidla vnitřních finančních toků v rámci projektů (velmi nevhodné pro školská zařízení a neziskové organizace je možnost předkládat žádost o platbu až po vyčerpání stanoveného limitu zálohové platby, ačkoliv je zcela možné podávat žádost o platbu s každou monitorovací zprávou);
- v oblasti infrastrukturních projektů by bylo vhodné zvážit rozšíření systémů průběžného proplácení faktur ze strany odpovědného orgánu bez nutnosti předfinancování výdajů projektu ze strany příjemce;
- v rámci realizace jednotlivých programů by měly být eliminovány zbytečné administrativní kroky, např. duplicitní zadávání údajů z monitorovacích zpráv do vlastních informačních systémů odpovědných orgánů;
- metodické pokyny ŘO ve většině případů mohou pokrývat pouze obecné případy, přičemž v průběhu realizace projektů se žadatelé a příjemci potýkají s konkrétními problémy, které nemusí vždy být řešeny v metodických příručkách. Proces řešení takových problémů je na úrovni ZS nebo ŘO v takových případech velmi zdlouhavý;
- pozornost by se měla věnovat metodickým pokynům odpovědných orgánů v případě, že při schvalování projektu dojde ke snížení rozpočtu projektu (příjemci musí být jasné, z jaké konkrétní části jsou rozpočtové položky snižovány; při případném %ním snížení rozpočtu musí být metodický pokyn toho, jak rozpočet upravit; poskytnout příjemci časový prostor pro úpravu věcných aktivit realizace projektu, jestliže úprava takových položek má dopad na realizaci projektu). Tj. zlepšit zpětnou vazbu směrem k nově úspěšným žadatelům v době zahájení realizace projektu.

V zadávací dokumentaci byla dále uvedena klíčová otázka k nastavení navržené Koncepce budování absorpční kapacity, tj.:

Vyhovuje stav informovanosti žadatelů a příjemců podpory ze strukturálních fondů EU?

Tato problematika souvisí s celkovou celoevropskou snahou o zjednodušení administrativy a tím i snižování veškerých počtu dokumentů a příslušných zjednodušení. Z hlediska stavu informovanosti žadatelů a příjemců podpory ze strukturálních fondů EU je možné poukázat spíše na přemíru poskytovaných informací, které je nutné strukturovat. Obecně je informací hodně a jsou často nejasné, a proto bývají často nahrazovány konzultacemi s pracovníky ZS buď přímo osobně, nebo telefonicky. Toto zpětně vyvolává efekty přetížení pracovníků v orgánech veřejné správy, které jsou zapojeny do implementace SF EU v ČR.

Celkově je stav informovanosti z pohledu žadatelů a vybraného vzorku konečných příjemců spíše nevyhovující, protože systém je nastaven nepřehledně, je velmi slabá kontinuita v poskytování ucelených informací (např. jednotnost pravidel pro žadatele a pravidel pro příjemce). V pravidlech se přitom často dělají velmi drobné úpravy, které však mají zásadní

charakter a dopad na přípravu a také realizaci projektů (např. v oblasti výběrových řízení, nastavení lhůt apod.).

Dalším dílčím problémem je také velké množství operačních programů, které mají rozdílnou administraci, způsoby informování, formuláře, pokyny pro žadatele apod. V tomto smyslu je nezbytné do budoucna zvažovat možné formy sjednocení pravidel a pokynů s ohledem na specifika fondů (ESF, ERDF a FS).

Je vhodné do analýzy absorpční kapacity zahrnout také skupinu „poradenských / konzultačních firem“, zejména pak s ohledem na zkušenosti s metodickým vedením nezkušených žadatelů.

S ohledem na odlišnost v míře detailnosti poskytovaných informací ze strany ŘO (příručky apod.) je vhodné provést audit nastavených administrativních pravidel využívaných v rámci projektů jednotlivých programů. Závěrem auditu by mělo být:

- identifikace minimálních pravidel, které musí být dodrženy (dle legislativy EU a ČR);
- identifikace pravidel, které by bylo možné v rámci pravidel daného programu eliminovat či zjednodušit (v případě programů ESF jsou nestejnorodá pravidla pro publicitu);
- identifikace změn v průběhu jednotlivých výzev v jejich věcném zaměření (způsobilí žadatelé, průběh realizace apod.).

5.2 Shrnutí hlavních doporučení pro další postup v analýze tématiky budování absorpční kapacity v ČR

Kontextová doporučení pro další postup v případě navazující analýzy Budování absorpční kapacity

Tento projekt „Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“ představoval zejména ověření metodického postupu realizace inspekčních návštěv (včetně jejich vyhodnocení) a dotazníkového šetření u žadatelů, kteří alespoň jednou neuspěli se svou žádostí o podporu ze SF EU v současném programovém období 2007 – 2013. S ohledem na kontext této vstupní analýzy byl vymezen relativně velmi krátký čas pro realizaci příslušného výzkumu a s tím souvisela i časová náročnost celého projektu, na kterou však zadavatel upozorňoval už v zadávací dokumentaci. Ze zkušeností však vyplývá, že v případném výzkumu u většího počtu respondentů je vhodné dát větší časový prostor pro realizaci inspekčních návštěv/řízených rozhovorů s ohledem zejména na časové možnosti vybraných respondentů. V podstatě až na jeden případ se v tomto projektu podařilo nakombinovat jednotlivé inspekční návštěvy tak, aby na sebe navazovaly časově i z hlediska geografické blízkosti. V případě většího počtu oslovených konečných příjemců však je vhodné poskytnout zapojeným expertům více času na uskutečnění příslušných návštěv.

Z hlediska zaměření inspekčních návštěv by bylo vhodné konzultovat možné celkové zaměření návštěv z hlediska řídicího procesu se zástupci odpovědného implementačního orgánu (řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu odpovědného za řízení příslušné prioritní osy operačního programu) tak, aby posuzované oblasti plně odpovídaly nejen

potřebám daného projektu, ale i potřebám těchto odpovědných orgánů. Cílem tohoto typu konzultací bude zajištění, že provedené inspekční návštěvy budou moci být zahrnuty mezi standardní nástroje kontroly na místě u kontrolovaných příjemců a že se závěry zjištěnými na základě jejich realizace budou moci následně přímo pracovat i zástupci odpovědných orgánů. Dalším přínosem tohoto navrhovaného přístupu bude, že na základě informací od odpovědných orgánů, které mají o jednotlivých kontrolovaných projektech nejbližší informace, bude možné posuzované oblasti rozšířit i o specifické otázky týkající se realizace konkrétního projektu, což by bez podrobných údajů o projektu nebylo možné zajistit.

V případě šetření u neúspěšných žadatelů by bylo vhodné vytvořit reprezentativní vzorek za různé typy žadatelů a zejména se také zaměřit na skupinu potenciálních žadatelů, kteří dosud nepodali vůbec žádný projekt. Přínosem takového hodnocení by bylo zjištění skutečností, které mohou negativně ovlivňovat absorpční kapacitu u specifických oblastí podpory. Potřebný reprezentativní vzorek by měl být velmi široký, aby bylo možné z takového šetření vyvozovat relevantní závěry a doporučení.

Vyhodnocení rizik „Vstupní analýzy pro budování absorpční kapacity“ vymezených v návrhu projektu

V návrhu tohoto projektu uvedl řešitelský tým možná rizika pro celkový metodický postup, realizaci inspekčních návštěv a vyhodnocení dotazníkového šetření u neúspěšných žadatelů. V níže uvedené tabulce shrnujeme hlavní souvislosti a závěry, se kterými se řešitelský tým v průběhu realizace tohoto projektu nakonec potýkal.

Tab. č. 3: Souvislosti a zhodnocení rizik vymezených v návrhu projektu této analýzy

Riziko	Souvislosti a zhodnocení dle realizace provedených šetření a analýzy
Krátký čas na realizaci projektu	Vzhledem k tomu, že na vybraný vzorek projektů byl nasazen relativně široký tým specialistů, tak časově se projekt zvládl v požadovaných termínech. Přesto však je vhodné vymežit větší časový prostor pro realizaci inspekčních návštěv z důvodu snížení rizika nesouladu časových možností konečných příjemců a expertů pro realizaci inspekčních návštěv. Dále také vymežit alespoň přípravné období na prostudování veškerých podkladů pro vybrané projekty (podle množství přidělených projektů danému expertovi, cca 2 – 3 týdny před samotným zahájením inspekčních návštěv).
Nízký počet respondentů	Aby byl vzorek projektů reprezentativní, tak by měl obsahovat projekty ze všech prioritních osách v rámci daného programu ve vazbě na jeho složitost stanovit vzorek alespoň 5 – 10 projektů za každou oblast programu (prioritní osa, grantové schéma atd.), která je řízena specifickým způsobem (odlišně od daného programu). V daném vzorku by měly být zachyceny všechny typů žadatelů.
Aktivní spolupráce ze strany vybraných projektů	Velmi vysoká závislost na ochotě oslovených příjemců pomoci, i když jsme se nesetkali s významnou neochotou. Je však vhodné zvážit, jestli dát expertům více času předem na oslovení a předběžná jednání o přípravě dokumentace s daným konečným příjemcem. Tento způsob by mohl samotnou inspekční návštěvu následně velmi urychlit.
Způsob výběru respondentů	Respondenti by měli být vybráni podle rovného podílu dle jednotlivých prioritních os a dle typu možných příjemců dotace, podle jednotlivých fází realizace projektů. Dále také dle různých typů důvodů neúspěšného přijetí daného projektu (např. formální důvody, věcné důvody, stažení žádosti).
Scházející skupina organizací, které projekt vůbec nepodaly	V navazujícím projektu Budování absorpční kapacity bude nezbytné tuto skupinu do analýzy zařadit, protože se jedná o velmi specifickou skupinu potenciálních žadatelů. V takovém případě však bude nezbytné poskytnout delší časový prostor pro sestavení potřebného vzorku respondentů a zahrnout všechny typy potenciálních žadatelů.
Nedostupnost některých studií o absorpční kapacitě a evaluacích	Podobně zaměřené projekty k absorpční kapacitě by bylo vhodné řešit v kontextu dosud již realizovaných evaluací týkajících se tohoto tématu. V tomto smyslu by bylo vhodné zpřístupnit dosud realizované studie příslušnému řešitelskému týmu navazujícího projektu.
Záměna inspekčních návštěv za kontrolu příjemci pomoci	V navazujícím projektu je vhodné zvážit terminologické zmírnění slova „inspekční“ návštěva a jeho terminologické přiblížení podstatě realizovaných aktivit, tj. např. „průzkum pro MMR“, „řízené rozhovory k tématice“.

Seznam použitých zdrojů

- [1.] Affleck, Arthur; Mellor, Mary, Community Development Finance: A Neo-Market Solution to Social Exclusion?, *Journal of Social Policy*; Apr 2006; 35, pg. 303 – 319
- [2.] AER, AER Study on future regional policy 2014+, 2009
- [3.] AWW, How green is the future of Cohesion Policy?, 2007
- [4.] Barca Fabrizio, AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009
- [5.] BermanGroup, Vyhodnocení dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004 – 2006 na hospodářský vývoj v regionech soudržnosti České republiky, 2008
- [6.] BIRCH, Kean; WHITTAM, Geoff: Regional studies: Critical Surveys: Third Sector and the Regional Development of Social Capital, Routledge (2008) 42.3, pp. 437-450
- [7.] BRADLEY, John; Evaluating the Impact of EU Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions, *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp. 189-199, April 2006
- [8.] Bradley John, Untiedt Gerhard, Mitze Timo, Analysis of the Impact of Cohesion Policy: A note explaining the HERMIN-based simulations, 2007
- [9.] CVNS; Sociální ekonomika a NNO v ČR; 2005
- [10.] Deloitte, Celkové vyhodnocení výsledků a dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004-2006, 2008
- [11.] DHV, Programování, subsidiarita a partnerství v regionálním rozvoji České republiky, 2006
- [12.] DHV, Eurion, VYHODNOCENÍ PŘÍNOSU OP RLZ K AKTIVNÍ POLITICE ZAMĚSTNANOSTI, 2006
- [13.] EC, Growing Regions, growing Europe, Fourth Report on economic and social cohesion, 2007
- [14.] EcoMod, Study on the Economic Impacts of Convergence Interventions (2007-2013) (Czech Republic), 2007
- [15.] EDWARD, Deborah; Metody fundraisingu v České republice léto 2008, Czech Fundraising Survey Preliminary Results, ICN, 2008
- [16.] Esposti, Roberto; REGIONAL GROWTH CONVERGENCE AND EU POLICIES: EMPIRICAL EVIDENCE AND MEASURING Problems, *CESifo Forum*; Spring 2008; 9
- [17.] ELBONA a.s., AKSES, spol. s r.o., MEPCO, s.r.o. a INTEREL, s.r.o., EVALUACE STŘEDNĚDOBÉHO POKROKU REALIZACE PROGRAMU SROP, 2006
- [18.] ESPOSTI, ROBERTO; BUSSOLETTI, STEFANIA; Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach, *Regional Studies*, Vol. 42.2, pp. 159–173, March 2008
- [19.] FRÍČ, Pavol; KUCHAR, Pavel; KRBEC, Šimon; Hodnocení dopadu globálních grantů na kapacity příjemců podpory z Evropského sociálního fondu – Průběžná zpráva 2; srpen 2007
- [20.] GINEVICIUS Romualdas, PODVEZKO Valentinas, BRUZGE Šarūnas; Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods, 9(3): 167–180, *Vilnius Gediminas Technical University*
- [21.] GLE, Možnosti využití globálních grantů v České republice v programovacím období 2007-2013, 2007

- [22.] GREEN, Andrew T.; Comparative Development of Post-Communist Civil Societies, *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 3 (May, 2002), pp. 455-471
- [23.] Hl. m. Praha, ZPRÁVA O REALIZACI OPERAČNÍHO PROGRAMU PRAHA – ADAPTABILITA, 2008
- [24.] Cheval, Hodnocení dopadu globálních grantů na kapacity příjemců podpory z Evropského sociálního fondu, 2007
- [25.] **Kengyel, Ákos**; Cohesion and Cohesion Policy The added value of EU level intervention
- [26.] Lima, M. Carmen; Cardenete, M. Alejandro; The effects of European funds on a regional economy: an applied general equilibrium analysis, *Applied Economics Letters*, 2007, 14, pp. 851-855
- [27.] MAIRATE, Andrea; The Added Value of European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp. 167-177, April 2006
- [28.] MARKET VISION; Vzdělávací potřeby v pražských neziskových organizacích, 2007
- [29.] MARTIN, Ron, TYLER, Peter, Evaluating the Impact of the structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Discussion, *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp. 201-210, April 2006
- [30.] MF ČR, Vyhodnocení opatření financovaných Evropskou unií, 2007
- [31.] MMR ČR, Mediální prezentace strukturálních fondů EU, 2006
- [32.] MMR ČR, Hodnocení efektivnosti projektů, programů a strategií v podmínkách ČR,
- [33.] MPO ČR, Vyhodnocení regionálních socioekonomických dopadů OP PP 2004-2006, 2008
- [34.] MPSV ČR, Závěrečné vyhodnocení programu OP RLZ – zhodnocení přínosu OP RLZ v oblasti rozvoje lidských zdrojů, 2008
- [35.] OECD, Making the most of regional cohesion policy, 2007
- [36.] POSPÍŠILOVÁ, Tereza; Management NNO na českých vysokých školách, Nadace rozvoje občanské společnosti, 2008
- [37.] POTLUKA, Oto; KVĚTOŇ, Viktor; Impact of partnership on political decision-making; A Regional Studies Association Working Group ‘Leading citizen-driven governance: Collective regional and sub-regional leadership in the UK and beyond’, RSA, Bristol, 20. březen 2009
- [38.] Puigcerver-Peñalver, Mari-Carmen, The Impact of Structural Funds Policy on European Regions’ Growth. A Theoretical and Empirical Approach, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, n. 2, pp. 179-208, ISSN 1722-4667
- [39.] REDECo; EUservis.cz; GLE; Závěrečná evaluace JPD 3 – zhodnocení přínosu programu v oblasti rozvoje lidských zdrojů, 2008
- [40.] REDECo, EVALUACE STŘEDNĚDOBÉHO POKROKU REALIZACE PROGRAMU SROP, 2006
- [41.] Reed, Jan; Jones, Diana; Irvine, Julie; Appreciating Impact: Evaluating Small Voluntary Organizations in the United Kingdom, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 16, No. 2, June 2005, 123 – 141
- [42.] ROP Střední Čechy, Analýza pokroku realizace ROP SČ, 2009
- [43.] ROSE-ACKERMAN, Susan; From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society; *East European Politics and Societies*; Vol. 21, No. 1, winter 2007

- [44.] Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO); Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2006, RVNNO, 2008
- [45.] Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO); Rozbor financování nestátních neziskových organizací z vybraných veřejných rozpočtů v roce 2007, RVNNO, 2009a
- [46.] Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO); Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového, RVNNO, 2009b
- [47.] Rodríguez – Pose, Andrés; Fratesi, Ugo; Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions, Regional Studies, Vol. 38.1, February 2004, pp. 97 – 113
- [48.] TAYLOR, Sandra; FITZGERALD, Rona; Employment and the Structural Funds: Making a Good Job of Making Jobs; IQ – Net Thematic Paper 4 (2); EPRC, 1998, ISBN 1871130-26-3
- [49.] The Region of South Bohemia, Contribution by the Region of South Bohemia to public consultations on “Growing Regions, growing Europe”, 2008
- [50.] Technologické centrum AV ČR, VYHODNOCENÍ REALIZACE PROJEKTŮ OPERAČNÍHO PROGRAMU PRŮMYSL A PODNIKÁNÍ 2004-2006 V OBLASTI VÝZKUMU A VÝVOJE A JEJICH VLIV NA INOVAČNÍ POTENCIÁL REGIONŮ ČR, 2008
- [51.] Tima Liberec, EVASCO, CpKP, Evaluace opatření 3.3 SROP
- [52.] USAID; The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia; 11th Edition – June 2008
- [53.] VAJDOVÁ, Tereza; Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje, Akademické nakladatelství CERM, 2005, ISBN 80-7204-379-X
- [54.] Zaman, Gheorghe; Economic Effects of CEE Countries Integration into the European Union, BULETINUL, Universitatii Petrol – Gaze din Ploiesti, Vol. LX, No. 4/2008, 2008

Příloha č. 1: Struktura a obsah formuláře pro inspekční návštěvu

Inspekční návštěvy v rámci projektu
„Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“
Zadavatel – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR



KONTROLNÍ LIST PRO INSPEKČNÍ NÁVŠTĚVU

Subjekt, u kterého je provedena inspekční návštěva	
Inspekční návštěvu provádí:	
Datum inspekční návštěvy:	
Program poskytující finanční dotaci:	
Prioritní osa v rámci OP (příp. č. výzvy):	
Číslo a název projektu:	
Typ projektu:	
Datum zahájení / ukončení projektu:	
Celkové schválené způsobilé výdaje v žádosti projektu:	Skutečné náklady ke dni:
Z toho SF/FS:	

PROCEDURÁLNÍ ČÁST:

1.	Stav fyzické realizace projektu	Ano⁴	Ne⁵	0⁶
1.1	<p>Odpovídá fyzický stav realizace projektu schválenému harmonogramu projektu (dle Rozhodnutí či Smlouvy?)</p> <p>Poznámky, připomínky:</p> <p><i>Pozn.: Zaměřit se na harmonogram jednotlivých aktivit, závažnost případného nedodržení harmonogramu, jaká je možnost opravy do ukončení projektu. Byl změněn začátek realizace projektu oproti návrhu? Z jakého důvodu? Mělo to nějaké dopady?</i></p>			
1.2	<p>Lišil se někdy v průběhu realizace skutečný stav od plánovaného harmonogramu?</p> <p>Poznámky, připomínky :</p> <p><i>Pozn.: Zdržení, ale i rychlejší realizace aktivit</i></p>			
1.3	<p>Pokud byl projekt již v minulosti upozorněn na nesoulad mezi skutečným a plánovaným průběhem, jak se realizace projektu vyvíjela dále?</p> <p>Poznámky, připomínky :</p> <p><i>Pozn.: Úpravy realizace po věcné, formální nebo časové stránce. Jaké byly dopady takových úprav na realizaci projektu?</i></p>			
1.4	<p>Odpovídá skutečný stav fyzické realizace projektu příslušným aktivitám projektu?</p> <p>Poznámky, připomínky :</p> <p><i>Pozn.: Jsou realizovány aktivity dle schválené žádosti? Pokud harmonogram aktivit není dodržován, jaká jsou pro to vysvětlení? Jaká opatření byla/budou přijata k nápravě?</i></p>			
1.5	<p>Obsahuje projekt takové aktivity, u nichž by jejich případná pozdní realizace ohrozila celkové včasné dokončení projektu dle schváleného harmonogramu?</p> <p>Poznámky, připomínky :</p> <p><i>Pozn.: V případě, že ano, které to jsou?</i></p>			

⁴ Ano - v pořádku, bez závad

⁵ Ne - není v pořádku

⁶ 0 - nerelevantní danému projektu

2.	Technické a technologické parametry a postupy použité při realizaci projektu <i>Pozn.: Relevantní pouze pro projekty obsahující aktivity zaměřené na tvrdé investice.</i>	Ano	Ne	0
2.1	Byly naplánovány odpovídající technické a technologické parametry řešení vhodně vůči příslušnému problému? Poznámky, připomínky:			
2.2	Pokud byl projekt již v minulosti upozorněn na technický, či technologický nesoulad, jak se realizace projektu vyvíjela dále? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Jaká opatření byla/budou při jata k nápravě? Byla to upozornění vlastního kontrolního systému nebo ze strany vnějších kontrolních orgánů (např. implementačních struktur)? Bylo to formou oficiální výzvy k odstranění nesrovnalostí nebo „přátelským upozorněním“?</i>			
2.3	Nastaly v průběhu řešení nějaké změny vyžadující úpravy technických či technologických parametrů a původně plánovaných postupů při realizaci projektu? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Uvést jaké změny případně nastaly.</i>			
2.4	Jak se tyto úpravy projeví ve věcném a finančním plnění projektu? Poznámky, připomínky:			

3. Stav projektové dokumentace		Ano	Ne	0
3.1	Je projektová dokumentace vedena správně a je úplná? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Bude kontrolována smlouva, dodatky ke smlouvě, informace o změnách v rozpočtu zaslané poskytovateli dotace, materiály z výběrových řízení, monitorovací zprávy, žádosti o platbu, přehled aktivit a doložení plnění indikátorů, účetní doklady. Snadná dohledatelnost všech uvedených dokumentů.</i>			
3.2	Pokud byl projekt již v minulosti upozorněn na nesoulad v projektové dokumentaci, či její neexistenci, jak se realizace projektu vyvíjela dále? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Jaká opatření byla/budou při jata k nápravě?</i>			

4. Výdaje projektu		Ano	Ne	0
4.1	Byly doposud realizované výdaje projektu oprávněné pro jeho řešení? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Myslíme uznány a proplaceny? Byly některé výdaje uznány za nezpůsobilé? Jaké?</i>			
4.2	Odpovídaly výdaje projektu průměrným cenám na trhu? Poznámky, připomínky:			
4.3	Odpovídají realizované náklady/výdaje také způsobilým výdajům vymezených v příslušném operačním programu? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Kontrola způsobilých výdajů dle relevantní oblasti podpory.</i>			
4.4	Byl prováděn cenový marketing u výdajových položek (vyjma položek režijního charakteru)? Poznámky, připomínky:			
4.5	Vznikly veškeré uplatňované výdaje v době trvání projektu? (nebo v době, kdy mohly být uznány za způsobilé) Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Kontrola datování faktur a dokladů k projektu.</i>			

4.6	Existují doklady o tom, že veškeré náklady skutečně vznikly?			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Myslíme tím formálně timesheety, faktury, dodací listy. Dále také fyzicky např. fotografie školení, staveb a zařízení, či vytvořené publikace.</i>				

5.	Výběr dodavatelů			
		Ano	Ne	0
5.1	Odpovídal výběr dodavatelů zákonu o zadávání veřejných zakázek nebo pravidlům daného OP?			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Počet oslovených subjektů, členové komise aj.</i>				
5.2	Byla výběrová řízení otevřená, tj. s možností vstupu i neoslovených firem?			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Ověřit počet oslovených firem a umístění inzerátu na dodávku služeb/zboží. Vyžadovala pravidla pro VŘ zveřejnit inzerát?</i>				
5.3	Obsahovalo oslovení dodavatelů všechny povinné náležitosti?			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Kontrola dle pokynů pro výběrová řízení v rámci jednotlivých OP. Správná forma uveřejnění výzvy k podávání nabídek.</i>				
5.4	Bylo výběrové řízení v konečném výsledku posouzeno správně? (na základě stanovených kritérií)			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Bylo použito kritérium nejnižší nabídkové ceny nebo kritérium ekonomické výhodnosti zahrnující vícesubkritérií? Nedošlo k záměně kvalifikačních kritérií a hodnotících kritérií?</i>				

6.	Pořízený majetek			
		Ano	Ne	0
6.1	Je pořízený majetek v rámci projektu relevantní pro hlavní aktivity a záměry?			
Poznámky, připomínky:				
<i>Pozn.: Expertní posouzení potřebnosti pořízeného majetku – zaměřit se na hlavní výdaje projektu) – u projektů ESF se zaměřit zejména na to, zda a v jakém podílu je nakupovaný majetek pořizován pro cílovou skupinu a v jakém pro zajištění vlastní administrace projektu.</i>				

6.2	Došlo k významným změnám v celkovém rozsahu pořízeného majetku oproti projektové žádosti? Jakým způsobem byly tyto změny odůvodněny?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Kontrola množství reálně pořízeného majetku a množství v projektové žádosti?</i>			
6.3	Došlo v průběhu realizace projektu k nákupu majetku, jehož proplacení bylo ze strany příslušného odpovědného orgánu odmítnuto?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Pokud ano, co bylo důvodem pro odmítnutí proplacení tohoto majetku?</i>			

7.	Publicita			
		Ano	Ne	0
7.1	Jsou dodržena pravidla publicity stanovená v operačním programu?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: U projektů ESF není vždy vyžadováno nakupovaný majetek označovat logy a dalšími znaky pro publicitu programu.</i>			
7.2	Odpovídají časově i věcně aktivity týkající se publicity v průběžných monitorovacích zprávách realitě?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Pokud harmonogram není dodržován, jaká jsou pro to vysvětlení? Jaká opatření byla/budou při jata k nápravě?</i>			
7.3	Jsou prezentovány v současnosti aktuální informace o projektu?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.:Kontrola internetových stránek žadatele aj. Vyžaduje to OP?</i>			
7.4	Jsou výstupy publicity ještě stále aktuálně dostupné? (na internetu aj.)			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Kontrola internetových odkazů aj., pokud byly vyžadovány v OP.</i>			

8. Monitorovací indikátory		Ano	Ne	0
8.1	Odpovídají monitorovací indikátory psané v průběžných monitorovacích zprávách realitě? Poznámky, připomínky:			
8.2	Je reálné dosáhnout plánované hodnoty všech slíbených indikátorů? Poznámky, připomínky:			
8.3	Odpovídá struktura monitorovacích indikátorů projektu potřebám daného příjemce? Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: V případě, že nikoli, jakým způsobem by bylo vhodné strukturu monitorovacích indikátorů projektu upravit tak, aby lépe odpovídala potřebám daného příjemce?</i>			

9. Udržitelnost výsledků projektu		Ano	Ne	0
9.1	Jaká je pravděpodobnost, že výsledky projektu budou udržitelné dle zásad udržitelnosti i po skončení projektu? Poznámky, připomínky:			
9.2	Jaké aktivity byly uskutečněny pro zajištění udržitelnosti výsledků projektu? Poznámky, připomínky:			
9.3	Jak je zajištěna udržitelnost výsledků projektu ve vazbě na cílové skupiny? Poznámky, připomínky:			

10. Aktuální ekonomická situace příjemce dotace		Ano	Ne	0
10.1	Je příjemce dotace evidován v registru dlužníků? Poznámky, připomínky:			

10.2	Má příjemce dotace poskytnuté nějaké úvěry?			
	Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Pokud ano, jaká je výše úvěrů příjemce dotace? Byly tyto úvěry pořízeny v souvislosti s realizací projektu?</i>			
10.3	Byli nějakí zaměstnanci během realizace projektu propuštěni?			
	Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Kolik zaměstnanců (procentní odhad) bylo propuštěno během realizace projektu?, Jaké byly důvody propuštění? Byli nějakí zaměstnanci přijati během realizace projektu? Kolik z nich bylo přijato/propuštěno v přímé či nepřímé souvislosti s realizací projektu? Ovlivnilo to hodnoty monitorovacích indikátorů?</i>			
10.4	Byly v průběhu realizace projektu někdy zdrženy výplaty zaměstnancům příjemce dotace?			
	Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Jaké byly důvody?, kolikrát byly výplaty zdrženy? Hrozí v budoucnu další zdržení?) Bylo to v souvislosti s realizací projektu?</i>			
10.5	Jaký je obrat společnosti za poslední 3 roky.			
	Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Bez uvažování dotace a „s dotací“.</i>			

11.	Realizace nápravných opatření vyplývajících z výsledků již provedených kontrol			
		Ano	Ne	0
11.1	Byla na základě předchozích kontrol uložena nějaká nápravná opatření?			
	Poznámky, připomínky: <i>Pozn.: Jak na ně působila „forma“ kontroly?</i>			
11.2	Byly opraveny všechny nálezy zjištěné při kontrole na místě? (pokud je relevantní)			
	Poznámky, připomínky: <i>Byla realizována všechna doporučená nápravná opatření?</i>			
11.3	Jakým způsobem se projevila realizace nápravných opatření z již provedených kontrol ve finančním a věcném řízení Vašeho projektu?			
	Poznámky, připomínky:			

12.	Řízení projektu			
		Ano	Ne	0
12.1	Řízení projektu a vztahy s partnery			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Seznámení se strukturou řízení projektu, právní ošetření vztahů příjemce – partneři</i>			
12.3	Jak je zajištěna zastupitelnost v lidských zdrojích při řízení projektu?			
	Poznámky, připomínky:			

13.	Naplňování cílů projektu a monitorovacích indikátorů			
		Ano	Ne	0
13.1	Do jaké míry jsou naplněny monitorovací indikátory stanovené pro tento projekt?			
	Poznámky, připomínky:			
13.2	V jakých oblastech se vyskytují největší problémy s naplňováním monitorovacích indikátorů?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Počítalo se s těmito problémy v rámci řízení rizik v projektovém návrhu?</i>			

14.	Další skutečnosti podle potřeby			
		Ano	Ne	0
14.1	Jsou dodržována pravidla pro poskytování veřejné podpory?			
	Poznámky, připomínky:			
	<i>Pozn.: Spadá projekt pod veřejnou podporu? V jakém režimu?</i>			
14.2	Je možné prokázat či doložit přidanou hodnotu/inovativnost projektu?			
	Poznámky, připomínky:			
14.3	Jedná se o projekt vytvářející příjmy? Jakým způsobem jsou příjmy kalkulovány?			
	Poznámky, připomínky:			

Příloha č. 2: Struktura a obsah formuláře pro interview

Inspekční návštěvy v rámci projektu
„Vstupní analýza pro budování absorpční kapacity“
Zadavatel – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR



INTERVIEW - OTÁZKY

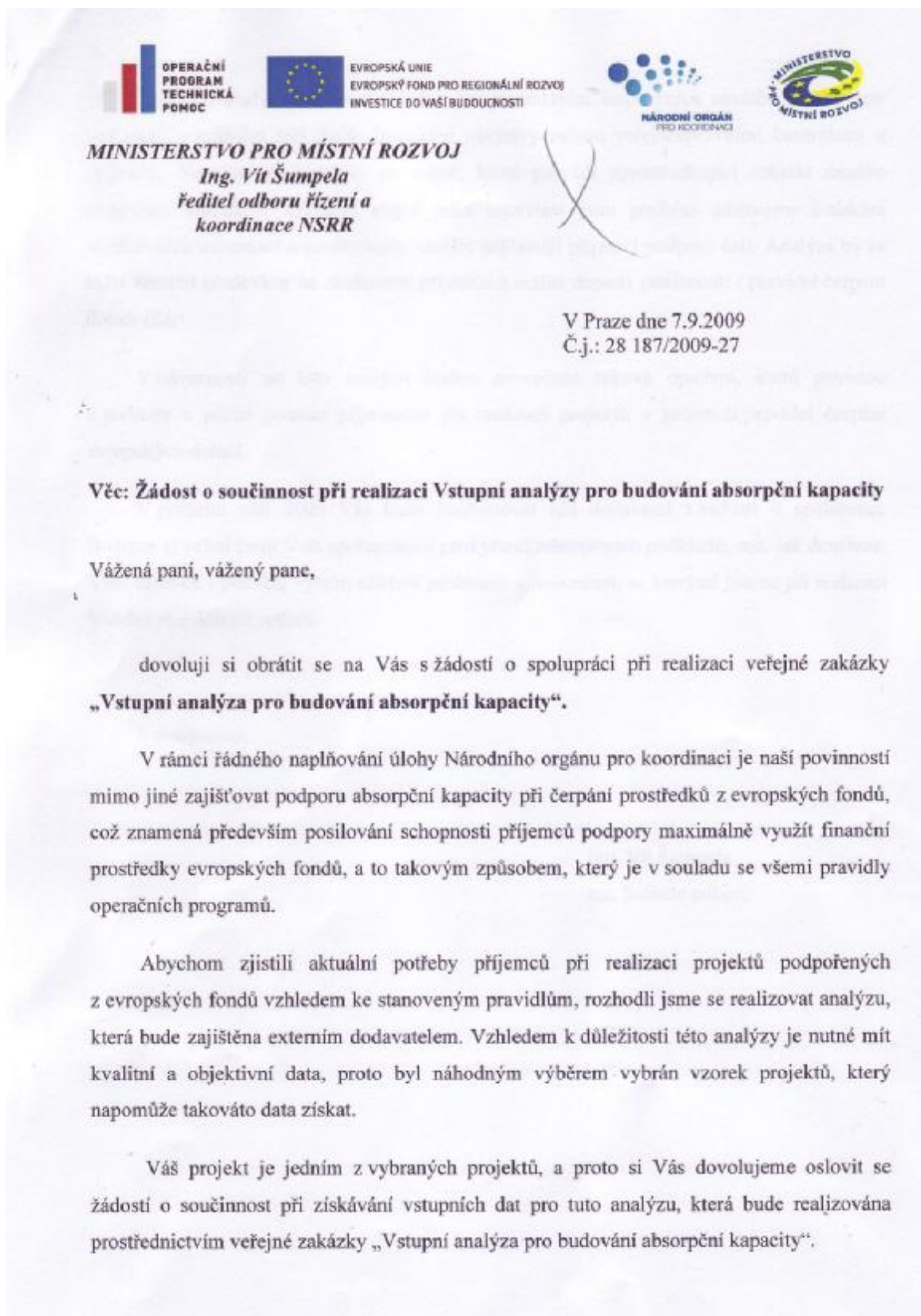
Subjekt, u kterého je provedena inspekční návštěva	
Inspekční návštěvu provádí:	
Datum inspekční návštěvy:	
Program poskytující finanční dotaci:	
Prioritní osa v rámci OP (příp. č. výzvy):	
Číslo a název projektu:	
Typ projektu:	
Datum zahájení / ukončení projektu:	
Celkové schválené způsobilé výdaje v žádosti projektu:	Skutečné náklady ke dni:
Z toho SF/FS:	

Č.	OTÁZKA/ODPOVĚĎ
1.	Máte již určité zkušenosti s předkládáním a realizací projektů financovaných ze SF EU v předchozím programovacím období 2004 – 2006, resp. v průběhu realizace předvstupní pomoci Phare?
odpověď	
2.	V oblasti, o kterou máte zájem, považujete strukturu a obsah vyhlášených relevantních výzev za odpovídající z hlediska potřeb Vaší organizace? V případě, že nikoli, které aspekty konkrétních výzev byste změnil a jakým způsobem (např. rozšíření způsobilých uchazečů, zvýšení limitů na velikost projektu, upravení minimální či maximální délky realizace projektu, rozšíření způsobilých aktivit projektu o další aktivity, změna poměru přímých a nepřímých nákladů projektu atd.)?

odpověď	
3.	Považujete poskytované informace ŘO a ZS před předložením Vaší nynější projektové žádosti za dostatečné z hlediska správného nastavení pro jeho realizaci?
odpověď	
4.	Byl jste schopen zajistit přípravu projektu na základě informací poskytovaných ŘO a ZS v rámci vlastní organizace nebo jste musel s ohledem na složitost přípravy žádosti požádat při přípravě Vaší žádosti o pomoc nějakou profesionální konzultační společnost?
odpověď	
5.	Domníváte se, že OP poskytují žadatelům o pomoc dostatečný časový prostor pro přípravu žádosti a její podání?
odpověď	
6.	Je současná metodická a informační pomoc ŘO a ZS pro realizaci Vašeho projektu dostatečná?
odpověď	
7.	Které oblasti metodických podkladů ŘO a ZS (např. publicita, způsobilé výdaje, atd.) považujete za zcela jasné a u kterých se naopak domníváte, že by měly být ze strany ŘO či ZS dále precizovány, resp. zjednodušeny?
odpověď	
8.	Pokud 1 je nejlepší a 5 nejhorší v hodnocení, jak byste oznámkoval/zhodnotil administrativní systém

odpověď	
9.	<p>Jaké jsou největší problematické oblasti při administrativním řízení projektu, které negativně ovlivňují průběh Vašeho projektu?</p> <p>Vyskytly se při realizaci Vašeho projektu nějaké problémy s právním výkladem podmínek daného operačního programu (např. v oblasti zadávání veřejných zakázek, účetnictví – soulad požadavků programu se zákonnými normami apod.).</p>
odpověď	
10.	<p>Vyskytly se Vám nějaké problémy při věcné realizaci projektu? (např. ve srovnání s původně stanoveným plánem)</p>
odpověď	
11.	<p>Jaké jsou pro vás největší překážky z hlediska věcné realizace projektu?</p>
odpověď	
12.	<p>Jaké aktivity či jiné formy podpory ŘO či ZS by podle Vašich zkušeností usnadnily realizaci Vašeho projektu?</p>
odpověď	
13.	<p>Vyhovuje Vám rozsah stanovených způsobilých výdajů?</p>
odpověď	
14.	<p>Jak Vás ovlivňuje nastavení lhůt pro vyplacení prostředků z daného programu z hlediska Vašeho cash-flow?</p>

odpověď	
15.	Je potřeba ve Vaší společnosti vytvářet speciální/mimořádné rezervy pro spolufinancování projektů z EU?
odpověď	
16.	Jaký způsob spolufinancování projektu jste zvolil?
odpověď	
17.	Pokud by Vám finanční podpora z OP nebyla přislíbena, jaké % nákladů projektu byste stejně zhruba realizovali?
odpověď	
18.	Předpokládáte realizaci dalších projektů?
odpověď	
19.	Existují některé formální požadavky na realizaci projektu, příp. nároky po jeho realizaci, které jsou bariérou pro neuskutečnění některých Vašich dalších investičních záměrů?
odpověď	

Příloha č. 3: Znění oslovení konečných příjemců ze strany zadavatele

Data pro analýzu budou získávána prostřednictvím inspekčních návštěv a interview s příjemci v průběhu září 2009. Inspekční návštěvy nejsou veřejnosprávními kontrolami u příjemce. Nenahrazují kontroly na místě, které provádí zprostředkující subjekt daného programu. Inspekční návštěvy stejně jako interview jsou pouhým nástrojem k získání objektivních informací o problémech, kterým nejčastěji příjemci podpory čelí. Analýza by se měla zaměřit především na zkušenosti příjemce a reálné dopady povinností / pravidel čerpání dotací EU.

V návaznosti na tuto analýzu budou provedena taková opatření, která povedou k podpoře a přímé pomoci příjemcům při realizaci projektů v prostředí pravidel čerpání evropských dotací.

V průběhu září 2009 Vás bude kontaktovat náš dodavatel s žádostí o spolupráci. Budeme si velmi cenit Vaší spolupráce a poskytnutí relevantních podkladů, což, jak doufáme, Vám zároveň i pomůže vyřešit některé problémy a nejasnosti, se kterými jste se při realizaci Vašeho projektu již setkali.

S pozdravem

Ing. Vít Šumpela
p.z. ředitele odboru

Příloha č. 4: CD – Zprávy o průběhu a výsledcích inspekčních návštěv a záznamy interview – členění dle zkontaktovaných 40 příjemců dotace

Viz příložené CD k Závěrečné zprávě projektu.

Příloha č. 5: CD – Vygenerovaný souhrn výsledků z webového dotazníku

Viz příložené CD k Závěrečné zprávě projektu.