

# Identifikace bariér čerpání finančních prostředků z Integrovaného operačního programu a operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost

## Manažerské shrnutí

**Datum:** 19. 10. 2009

**Zpracováno:**

Ministerstvo vnitra ČR – Odbor strukturálních fondů  
Nad Štolou 3  
170 34 Praha 7 - Letná

## Obsah

<b>1</b>	<b>Cíle a předmět zprávy .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Metodika zpracování a relevance závěrů zprávy.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Výsledky a závěry analýzy .....</b>	<b>4</b>
3.1	Systemizace bariér čerpání .....	4
3.2	Stručná charakteristika bariér dle okruhů .....	6
3.2.1	Skupina bariér A: Znění a dokumentace výzev .....	6
3.2.2	Skupina bariér B+C: Systém předkládání a hodnocení projektů .....	8
3.2.3	Skupina bariér D+E: Financování projektů a čerpání prostředků v návaznosti na N+3 .....	9
3.2.4	Skupina bariér F: Informovanost a komunikace s příjemci .....	11
3.2.5	Skupina bariér G: Interní bariéry čerpání na straně zprostředkujícího subjektu.....	12
3.2.6	Skupina bariér H: Monitorovací systém SF .....	13
3.2.7	Skupina bariér I: Další bariéry – interní na straně MV ČR .....	14
3.3	Závěr.....	15

# 1 Cíle a předmět zprávy

V kontextu intervencí politiky Hospodářské a sociální soudržnosti EU jsou v ČR v programovacím období 2007-13 realizovány intervence strukturálních fondů. Hlavním nástrojem směřování intervencí je institut operačních programů. Operační programy svými strategiemi naplňují Národní strategický referenční rámec, a jsou implementovány v souladu s Nařízením 1083/2006 ES a souvisejícími evropskými i národními předpisy.

Jedna z intervenčních oblastí je zaměřena na posilování výkonnosti veřejné správy v souladu se schválenou národní strategií Efektivní veřejná správa (Smart Administration). Ministerstvo vnitra je garantem realizace strategie Smart Administration a v obecné rovině též garantem výkonu veřejné správy, metodickým i dozorovým orgánem.

Čerpání prostředků ze strukturálních fondů je v současné době (i vzhledem k probíhající krizové konsolidaci veřejných rozpočtů) jednou ze zásadních vládních priorit. Přesto lze v systémech implementace operačních programů spolufinancovaných ze SF EU i v jejich absorpční kapacitě nalézt úzká místa, která způsobují zdržení a pomalý náběh křivky čerpání.

Vzhledem ke sledovanému pomalému náběhu čerpání prostředků SF EU administrovaných na MV ČR byl Zprostředkujícím subjektem IOP/OP LZZ – Odborem strukturálních fondů MV ČR zadán analytický projekt:

**„Analýza bariér čerpání finančních prostředků z Integrovaného operačního programu a operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost“.**

## Cíl projektu:

Cílem projektu je **zmapování úzkých míst čerpání prostředků z výše uvedených programů**, u nichž OSF vystupuje v roli zprostředkujícího subjektu, **identifikovat bariéry čerpání a navrhnout opatření na jejich odstranění nebo snížení jejich dopadů.**

Účelem zpracování dokumentu a relevantních doporučení a návrhů bylo vytvořit podklad pro zpracování Akčního plánu nápravných opatření a **zvýšit tak úroveň čerpání prostředků v obou operačních programech.**

## 2 Metodika zpracování a relevance závěrů zprávy

Metodika zpracování dokumentu zahrnovala kombinaci analytických a výzkumných metod včetně bleskového terénního šetření ke zvýšení relevance závěrů. Závěry zprávy vychází z následujících zdrojů:

- desk research – analýza dokumentace IOP a OP LZZ, interní dokumentace OSF, MVČR a analytických projektů zpracovaných k datu předání podkladů (15. 9. 2009)
- sběr dat vedených v informačních systémech – IS MONIT7+
- terénní šetření
  - o dotazníkové šetření (DOT) – Osloveny byly skupiny respondentů z řad obcí III. typu, krajů, ústředních správních úřadů i zřizovaných organizací na základě databáze dodané OSF. Dotazníkové šetření probíhalo od 23. 9. do 1. 10. 2009, kdy bylo osloveno celkem **289 respondentů**. **Návratnost dotazníků činila 27 %**,
  - o řízené rozhovory (IDI) – rozhovory s klíčovými aktéry implementace IOP/OP LZZ zejména z MV ČR a jeho složek (PMO, GR HZS, PČR, odborné útvary MV ČR).

## 3 Výsledky a závěry analýzy

### 3.1 Systemizace bariér čerpání

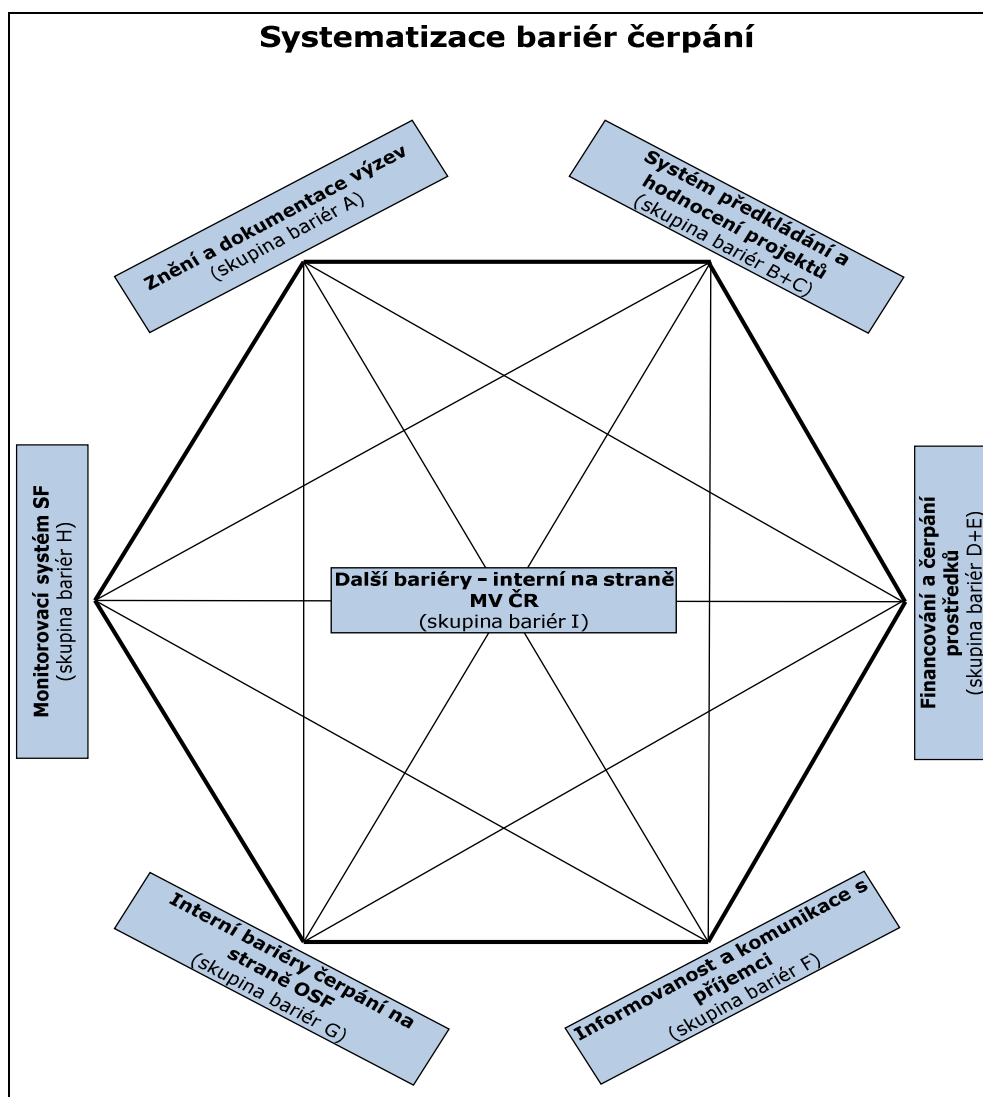
Významným rysem bariér prolínajícím se jednotlivými zkoumanými oblastmi je skutečnost, že je zde zapojena řada dalších subjektů mimo OSF, z čehož vyplývají některé bariéry z hlediska kompetenčního modelu a zapojení jednotlivých aktérů do implementace IOP a OP LZZ. Mezi hlavní takové aktéry implementace lze kromě OSF zahrnout zejména:

- Programová kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration (PMO)
- Finanční útvar
- Útvar Hlavního architekta
- Odborné útvary MV ČR
- Odbor programového financování
- Ekonomický odbor
- Odbor účetnictví a statistiky (OÚS)

Na základě analýzy systému implementace, komparace s dalšími operačními programy SF EU a výsledků terénního výzkumu byla sestavena mapa bariér čerpání:

- Skupina bariér A: Znění a dokumentace výzev
- Skupina bariér B+C: Systém předkládání a hodnocení projektů
- Skupina bariér D+E: Financování projektů a čerpání prostředků v návaznosti na N+3
- Skupina bariér F: Informovanost a komunikace s příjemci
- Skupina bariér G: Interní bariéry čerpání na straně zprostředkujícího subjektu
- Skupina bariér H: Monitorovací systém SF
- Skupina bariér I: Další bariéry – interní na straně MV ČR

Obrázek č. 1: Systemizace bariér čerpání



## 3.2 Stručná charakteristika bariér dle okruhů

### 3.2.1 Skupina bariér A: Znění a dokumentace výzev

#### Mapa výzev IOP

K 6. 10. 2009 byly v rámci IOP vyhlášeny tyto výzvy:

Tabulka č. 1: Mapa výzev IOP

Číslo výzvy	Název/zaměření výzvy	Oblast intervence	Alokace v mil. Kč	Termín výzvy		Typ projektu
				Od	Do	
1	Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik	3.4	1 600	9.7.2008	31.12.2010	standardní
2	E-Government v obcích - Czech POINT	2.1	650	1.12.2008	31.3.2009	typový
3	Rozvoj informační společnosti ve veřejné správě	1.1	3 888	3.12.2008	15.12.2010	strategický
4	Technologická centra a elektronické spisové služby v území	2.1	1 223,5	15.4.2009	31.7.2010	standardní
5	Kontaktní a koordinační centra	3.4	450	1.7.2009	31.12.2010	standardní

#### Mapa výzev OP LZZ

K 6. 10. 2009 byly v rámci OP LZZ oblasti podpory 4.1 vyhlášeny tyto výzvy:

Tabulka č. 2: Mapa výzev OP LZZ

Označení výzvy	Alokace v mil. Kč	Termín výzvy		typ projektu
		Od	Do	
Výzva č. 27 k předkládání individuálních projektů v rámci OP LZZ pro MV	800	29.8.2008	15.12.2009*	systemový
Výzva č. 32 k předkládání IP – Provádění analýz veřejné správy k navrhování realizace postupů a činností vedoucích k naplnění cílů strategie Smart Administration	135	1.12.2008	15.12.2010**	systemový
Výzva č. 38 pro předkládání IP 4.1 - Nastavení systému vzdělávání v eGovernmentu a zavedení procesního modelování agend veřejné správy	400	1.4.2009	15.12.2009	systemový
Výzva č. 40 pro předkládání IP 4.1 - Vzdělávání v eGon Centrech krajů a obcí s rozšířenou působností	620	6.4.2009	13.11.2009	systemový
Výzva č. 41 pro předkládání IP 4.1 – Personální zajištění procesů vytěžení informací pro vytváření a konsolidaci kmenových evidencí pojištěnců	300	7.5.2009	15.12.2009	systemový
Výzva č. 42 pro předkládání IP 4.1 - Zvýšení kvality řízení v úřadech územní veřejné správy	280	29.5.2009	30.11.2009	systemový
Výzva č. 48 pro předkládání IP 4.1 – Efektivní správní úřad	500	31.8.2009	15.12.2009	systemový

\* Výzva č. 27 - zkrácen termín příjmu žádostí na finanční podporu na 31. 10. 2009

\*\* Výzva č. 32 - zkrácen termín příjmu žádostí na finanční podporu na 31. 10. 2009

V rámci této skupiny bariér byly zkoumány samotné výzvy k předkládání projektů, jejich znění, vyhlášená pravidla, úroveň dokumentace (příručky pro žadatele a příjemce apod.).

V otázce vypisování výzev byla koordinována snaha o zajištění výzvy vždy na věcně připravenou oblast aktivit. Z hlediska interních bariér bylo možné vysledovat následující:

- Zpočátku nízká kvalita, neúplnost a nejednoznačnost dokumentace výzev (zejména v případě prvních výzev IOP), plynoucí zřejmě z nedostatečných zkušeností a kapacit na straně OSF.
- Neexistence indikativního plánu a harmonogramu výzev a jasných okruhů čerpání, který by příjemcům umožnil připravovat záměry v dostatečném předstihu (např. na straně územně správních celků je problematické schvalování v kolektivních orgánech).
- Změny v příručkách pro žadatele a příjemce v průběhu otevřených výzev, a to platné i retrospektivně.

Bylo možné vysledovat i externí bariéry, a to následující:

- Věcné zadání na vypsání výzev IOP č. 2 i OP LZZ č. 40 (Czech Point, resp. tzv. Egon centra krajů a obcí III. typu) a následné vypsání výzev nebylo doprovázeno dostatečnými opatřeními na straně doplnění adekvátních kapacit OSF, a to přes očekávaný počet projektů v řádu tisíců.
- Ve vztahu k vypisování výzev se projevila problematická komunikace mezi PMO, věcně příslušnými útvary spolupracujícími na textech výzev a OSF, z čehož plynuly situace opožděného vypisování výzev, nebo naopak tzv. prázdné výzvy – vypsání, ale z důvodu nevhodného obsahu a věcné nepřipravenosti nedostatečně naplněné projekty.
- Problematické vymezení oprávněných příjemců, zejména pro výzvy určené MV ČR. Některé subjekty, které jsou organizační součástí vymezených příjemců, mají odlišné postavení v rámci struktury a organizace veřejné správy, zejm. z hlediska jejich právní subjektivity, a nedisponují tak možností představovat přímého předkladatele projektů (např. problematika MV ČR vs. Policie ČR i VPŠ v OP LZZ 4.1).
- Výklady příruček a pravidel čerpání poskytované Egoncentrem, PMO, Institutem pro místní správu Praha a dalšími útvary bez konzultace s OSF (viz „vícekolejná komunikace“ v oblasti bariér F: Informovanost a komunikace s příjemci).

Ve vazbě na řešení bariér jsou v současnosti připravována řešení, z nichž za nejdůležitější lze považovat:

- Vyloučit možnost výkladu dokumentace z více složek MV ČR.
- Provést evaluaci a revizi dosavadní podoby dokumentace výzev a podoby PpŽaP pro jednotlivé výzvy.
- Systematicky vzdělávat i informovat příjemce k otázkám vyplňování SW Benefit 7.
- Zajistit kapacity pro metodický výklad pravidel, vhodně zveřejňovat výklady.

- Vytvořit nový formát Příručky pro žadatele a příjemce IOP s jasnými pravidly revizí a řízení dokumentace obecně.
- Zajistit revizi seznamu oprávněných příjemců v rámci MV ČR a jeho složek, navrhnout ŘO širší vymezení příjemců v OP LZZ 4.1.

### 3.2.2 Skupina bariér B+C: Systém předkládání a hodnocení projektů

V oblasti předkládání projektů se v hojné míře vyskytují externí bariéry - jednou z bariér čerpání je skutečnost, že **řada podaných žádostí vykazuje zásadní nedostatky** a je nutno doplňování formálních náležitostí do žádostí, kdy reakční doba a validita dodaných podkladů a informací je neadekvátní. Významně se jako externí bariéra zejména v případě OP LZZ projevuje **kumulace podávání žádostí těsně před koncem výzev**.

Mezi hlavní interní bariéry lze zařadit zejména **nedostatečnou personální kapacitu pro zajištění bezproblémové administrace předložených žádostí** a dodržování lhůt (např. dokumentovaná výrazná časová zpoždění v procesu hodnocení, a to zejména v rámci IOP, oblast podpory 2.1, kdy přes 5000 předložených žádostí bylo administrováno i bez naplnění cílových kapacit OSF).

Nedostatečná personální kapacita je spojena s nižší úrovní zastupitelnosti projektových manažerů pro IOP i OP LZZ. Prostor pro zlepšení je i v oblasti sdílení a výměny zkušeností, díky čemuž dochází k opakování chyb nebo k aplikaci neefektivních postupů.

Ve vazbě na řešení interních bariér **probíhá v oblasti systému předkládání projektů příprava řešení**, z nichž lze vymezit jednak systémové i operativní opatření, z nichž za nejdůležitější lze považovat:

- Nastavení systému zastupitelnosti jednotlivých projektových a finančních manažerů včetně systému plánování dovolených a další nepřítomnosti.
- Důsledná kontrola zápisu do IS MONIT7+ jako prevence duplicit a nesprávných údajů.
- Vytvoření znalostních center na jednotlivých útvarech, včetně veškeré potřebné dokumentace (databáze FAQ, metodiky a manuály, vzorové zadávací dokumentace, atd.).
- Systém vzdělávání a rozvoje zaměstnanců – kromě standardního průběžného systému vzdělávání vytvořit systém pravidelného interního vzdělávání včetně vytváření databáze FAQ, výměny zkušeností stran nejčastějších chyb žadatelů a příjemců, apod.
- Nastavení postihů za výrazné překročení lhůt, které není podloženo objektivními důvody.
- Zajištění důsledného vzdělávání a instruktáže hodnotitelů.
- Vypisování dalších výzev tak, aby nedocházelo k časovému překryvu a současně nebyly stanoveny konce výzev do období dovolených nebo na nevhodné termíny a posílení personálních kapacit v období předpokládané kumulace žádostí v rámci výzvy či výzev.
- Zefektivnění komunikace se žadatelem a nastavení lhůt pro úpravy žádosti, dodávání podkladů a informací.



### 3.2.3 Skupina bariér D+E: Financování projektů a čerpání prostředků v návaznosti na N+3

Financování projektů je velmi významná oblast, ve které se vyskytuje řada bariér jak interních na straně OSF a dalších subjektů i dle různých typů žadatelů (Ministerstvo vnitra, jeho útvary a organizace, ostatní kapitoly státního rozpočtu MV včetně zřizovaných organizací, subjekty územní samosprávy a jimi zřizované organizace). Z hlediska interních bariér lze vymezit následující problémové oblasti a bariéry:

- **Lhůty v rámci procesu financování projektů jsou nastaveny poměrně krátké jak pro OSF, tak i příjemce**, zejména v návaznosti na očekávanou předpokládanou kumulaci žádostí o platbu do několika období.
- Nedostatečná kapacita pro administraci žádostí o platbu a následné financování projektů a s tím související zastupitelnost finančních manažerů.
- **Kumulace žádostí o platbu v několika obdobích v rámci roku** ve vazbě na výzvy (zejména v případě OP LZZ).
- Nejsou sladěné manuály Finančního útvaru a OSF.

Neméně významné jsou i bariéry externí – na straně žadatelů a příjemců, kde lze jako **nejvýznamnější bariéru označit samotnou podmínku spolufinancování projektů**, zejména se pak tato bariéra projevuje u projektů v OP LZZ. Návazně na to se stále významnější bariérou stává zajištění spolufinancování, resp. předfinancování projektů ve všech fázích projektového cyklu – od přípravy žádostí o dotaci a předprojektové přípravy přes realizaci projektu až po jeho provoz a zajištění udržitelnosti.

Mezi významné externí bariéry lze zařadit:

- **Převody v rozpočtu mezi jednotlivými roky** z důvodu posunu realizace projektu a jeho financování.
- Nejasné členění alokace rozpočtové kapitoly 314 MV ČR na kofinancování a předfinancování projektů.
- Neexistující závazná příručka pro příjemce obsahující konkrétní postupy finančního řízení dle typu žadatele/příjemce.
- Nejasné využití šíře způsobilých výdajů na straně organizačních složek MV ČR, administrativní bariéry např. v otázkách odměňování členů projektových týmů (způsobilé výdaje dle pravidel SF EU, administrativně však dlouhodobě neřešeno na straně MV ČR).

Řešení bariér v oblasti financování projektů bude jednak v rovině systémových opatření, ale i konkrétních kroků a aktivit k jejich odstranění nebo omezení jejich vlivu:

- **Personální posílení OSF** – nábor nových zaměstnanců na pozici finanční manažer.
- **Vytvoření plánu zpracování žádostí o platbu** včetně zajištění posílení interními i externími zaměstnanci včetně nastavení systému zastupitelnosti finančních manažerů.

Identifikace bariér čerpání finančních prostředků z IOP a OP LZZ

- Dopracování řídicí dokumentace pro subjekty zapojené do implementace i pro příjemce dotace.
- Vytvoření systému projekce zdrojů rozpočtové kapitoly 314 využívaných postupně schvalovanými projekty k zajištění okamžitého přehledu o využitých a zbývajících zdrojích.
- Vytvoření vzorových projektů a jejich dokumentace s příklady rozpočtů a jejich reálné aplikace.

## Čerpání prostředků a pravidlo N+3

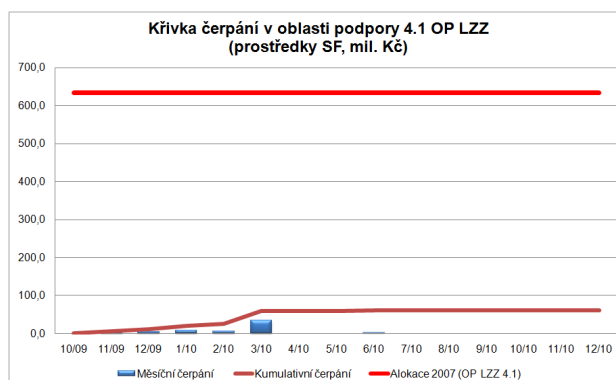
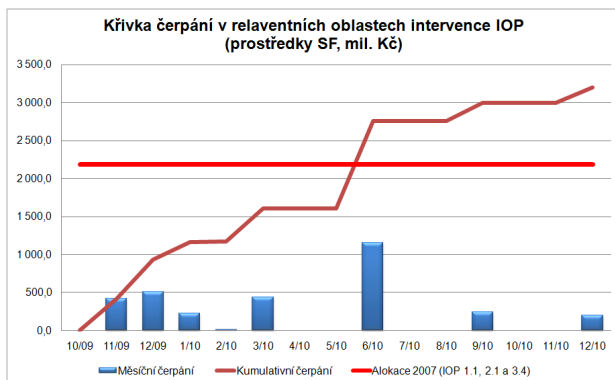
Bariéry v oblasti čerpání prostředků strukturálních fondů v návaznosti na plnění pravidla N+3 zahrnují jak interní, tak externí bariéry a jsou významně provázány s bariérami v ostatních sledovaných oblastech počínaje ne zcela vhodným nastavením výzev, dvojkolejností informací směrem k žadatelům a příjemcům, problémy v administraci až po nedostatečnou připravenost projektů, zejména pak strategických projektů.

To se projevuje i v odlišném pokroku IOP a OP LZZ, kdy v rámci OP LZZ je celková alokace na období 2007-2013 pokryta z více než poloviny vyhlášenými výzvami, v kterých však je doposud velmi nízký počet žádostí a finanční objem žádostí nedosahuje alokace jednotlivých výzev. Oproti tomu v rámci IOP je vyhlášenými výzvami pokryto necelých 38 % alokace na celé programovací období, ale věcný i finanční pokrok je výrazně vyšší.

### Za hlavní problémy a bariéry je možno vymezit:

- Zpoždění ve vyhlášení výzev – nedostatečný objem alokace připadající na výzvy a zejména jejich nevhodně směřování.
- **Nedostatečná připravenost strategických projektů** pro podání žádosti.
- Nevhodně nastavený harmonogram realizace projektů vzhledem k čerpání dle pravidla N+3.

Pravidlo N+3 přitom stanovuje, že alokace strukturálních fondů pro rok 2007 musí být vyčerpána nejpozději do 3 let od konce daného roku, tedy do konce roku 2010. Křivky čerpání oblastí intervence IOP a oblasti podpory OP LZZ zachycují predikci čerpání do konce roku 2010.



Z výše uvedených křivek čerpání vyplývá, že **při aktuálně nastavených harmonogramech projektů a jejich etapových i souhrnných žádostech o platbu** by mělo být toto **pravidlo splněno v případě IOP s dostatečnou rezervou** (předpokládaný finanční pokrok čerpání činí více než 146 % alokace roku 2007. Naopak **v případě OP LZZ by finanční čerpání činilo do konce roku 2010 necelých 10 % alokace na rok 2007**, přičemž je abstrahováno od žádostí, které jsou ve fázi schvalování nebo byly zaregistrovány. V případě OP LZZ však lze také s velkou mírou pravděpodobnosti zahrnout i realizaci řady projektů s pozitivním dopadem na čerpání v rámci etap v průběhu roku 2010, a proto i v případě OP LZZ lze v roce 2010 predikovat splnění pravidla N+3.

Zde je nutno uvést potenciální **riziko neobhájení způsobilých výdajů** v rámci již schválených projektů. Je nutné zajistit řádnou kontrolu a podpořit příjemce všemi prostředky tak, aby byli schopni zajistit administraci projektů (mj. i výběrových řízení v rámci projektů). V opačném případě hrozí krácení způsobilých výdajů v průběhu realizace projektů, a tím i problémy se skutečným čerpáním SF EU.

Je proto třeba přijmout **opatření směřující jednak dovnitř fungování OSF** jako zprostředkujícího subjektu, **tak i směrem k dalším útvarům MVČR**. Jako příklad vhodných opatření lze uvést:

- **Koncipování dalších výzev se zohledněním požadavků a očekávání žadatelů** tak, aby byly výzvy naplněny podanými projekty (mj. i vyřešení rozšíření definice příjemců na OSS MV ČR).
- **Důkladná podpora absorpční kapacity** zejména strategických, ale i dalších projektů.
- **Zajištění metodické podpory žadatelů a příjemců** jednak ve fázi přípravy žádostí, ale zejména při jejich realizaci a administraci.
- **Důsledné sledování realizace strategických projektů** včetně kontroly dodržování harmonogramu a řádné realizace projektů.

### 3.2.4 Skupina bariér F: Informovanost a komunikace s příjemci

Celkově lze konstatovat, že z pohledu úzkých míst implementace programů v gesci OSF MV ČR je **oblast informovanosti a komunikace klíčovou oblastí**.

Jak vyplývá z terénního šetření (dotazníkové šetření mezi žadateli, individuální rozhovory), v oblasti informovanosti a komunikace existuje celá řada problémů, které v důsledku negativně ovlivňují implementaci IOP i OP LZZ.

Základním problémem zmiňovaným žadateli je **neexistence jednotných pravidel pro přípravu a následnou realizaci projektů** vycházející z faktu, že v rámci Ministerstva vnitra doposud nejsou přesně definovány role jednotlivých subjektů zasahujících do implementace.

Pro zajištění implementace obou programů je **nutné vytvořit koordinační mechanismy, které odstraní duplicitu v systému** (např. v systému poskytování informací, výkladu již existujících metodik a postupů) a zcela jasně stanoví, který útvar je odpovědný za vytvoření, aktualizaci a dodržování stanovených postupů.

- Vícekolejný systém informování spojený s nejasným rozhraním kompetencí, zejména mezi subjekty PMO, OSF, IMS, a odbornými útvary (vždy bráno vzhledem k relevantní výzvě či oblasti podpory).

- Nejednotnost poskytování informací ze strany pracovníků implementační struktury – mění se výklady. Žadatelům jsou poskytovány různé informace, které je uvádějí v nejistotu.
- Neexistující jednotná pravidla pro přípravu a realizaci projektů.
- Nedostatečně přehledné webové stránky OSF a neexistence jednotné komunikační brány k příjemcům.

Pro odstranění těchto interních (v případě vícečetnosti komunikace i externích) bariér jsou v této chvíli již přijímána první opatření, je však nutné dále tato opatření prosazovat, zejména pak:

- **Odstranit vícečetnost komunikace ze strany různých složek MV ČR vůči příjemcům**, formou vytvoření komunikační strategie pod vedením OSF včetně zapojení dalších subjektů (PMO, IMS), která bude jedním z pilířů opatření k podpoře absorpční kapacity.
- **Implementovat znalostní databázi pro zaměstnance OSF**, která je navržena v analýze vzdělávacích potřeb.
- Pro odstranění duplicit a nejednotností v systému poskytování informací je vhodné **vytvořit a podpořit využívání interního portálu** (obdobně jako např. ESF Forum MPSV – [forum.esfcr.cz](http://forum.esfcr.cz)).
- Upřesnit pravidla poskytování konzultací příjemcům (plán, rezervace, záznamy, FAQ, sdílení výsledků, systém úpravy dokumentace dle FAQ).
- **Provést aktualizace a zprehlednění webových stránek** jako jednotné komunikační vnější brány.

### 3.2.5 Skupina bariér G: Interní bariéry čerpání na straně zprostředkujícího subjektu

Interní bariéry čerpání na straně zprostředkujícího subjektu jsou velmi významné s ohledem na skutečnost, že OSF má v gesci vybrané oblasti intervence IOP a současně i oblast podpory 4.1 OP LZZ. Identifikace bariér se zaměřila na zdroje v členění LFM (lidské zdroje, finanční zdroje, materiální zabezpečení činnosti) a procesy v obecném vyjádření (organizační struktura, forma využití zdrojů podmiňující efektivnost činnosti (procesy, postupy, koncepčnost činností, komunikace).

Jako hlavní interní bariéry byly identifikovány:

- Neadekvátní personální kapacita a přetížení stávajících zaměstnanců.
- Fluktuace zaměstnanců a krátká doba jejich zaměstnání na OSF.
- Neadekvátní infrastrukturní zázemí (zejména prostorové a komunikační) pro výkon činnosti ZS.
- Nedostatečné vymezení a naplnění klíčových kompetencí zaměstnanců OSF.
- Neoptimalizované procesy.

V této oblasti je třeba podotknout, že **většina identifikovaných bariér** na straně OSF jako zprostředkujícího subjektu **je aktuálně řešena** nebo jsou **řešení aktivně připravována**, ať už prostřednictvím organizačních opatření jako je systemizace pracovních míst, nábor nových zaměstnanců, nastavení a implementace kompetenčního modelu s dalšími aktéry implementace, tak i formou externě zajišťovaných aktivit jako byl například personálně-procesní audit OSF, který nastartoval řadu pozitivně směřovaných změn. Významným systémovým opatřením je i delegace části administrace oblastí intervence 2.1 a 3.4 v Integrovaném operačním programu na Centrum pro regionální rozvoj.

Mezi další opatření směřované na odstranění nebo alespoň minimalizaci interních bariér na straně OSF lze zařadit:

- **Optimalizaci organizační struktury OSF** včetně kompetenčního modelu v návaznosti na systemizaci pracovních míst.
- **Navýšení počtu zaměstnanců OSF** s preferencí akvizice zkušených zaměstnanců.
- **Zvyšování odborných znalostí a dovedností zaměstnanců** – zefektivnění adaptačního procesu pro nové zaměstnance spojený se systémem, „**mentoringu**“, interní i externí školení, budování znalostní databanky, atd.

### 3.2.6 Skupina bariér H: Monitorovací systém SF

Monitorovací systém nelze adekvátně využít jako nástroj pro tvorbu manažerských sestav a neumožňuje sledování věcného a finančního pokroku – systém navíc obsahuje evidentně chybná data. Sestavy, které je možno v rámci monitorovacího systému vytvořit, nemají charakter manažerských sestav.

Monitorovací systém nemá nastaveny kontrolní mechanismy a umožňuje tak zadávání nebo zanesení nesprávných dat včetně zcela nesmyslných údajů jak o finanční, tak věcné charakteristice projektů. Oprava dat v monitorovacím systému je nutná jak na straně žadatele / příjemce, tak na straně OSF – některá data přitom může opravovat pouze žadatel nebo příjemce, případně se přenáší z externích zdrojů a IS.

Klíčové pro zajištění administrace projektů je nastavení informačního systému pro monitorování v souladu s nastavenými postupy implementace.

Doporučení plynoucí z výše uvedených poznatků lze shrnout následovně:

- Je třeba **provést důkladnou kontrolu dat v monitorovacím systému** k určitému datu za účelem identifikace chybných údajů pomocí matematicko-statistických metod primárně za oblast dat pokrytou sestavami R17 a R18, ve spolupráci se žadateli a příjemci je následně nutné provést co nejrychlejší opravy a úpravy na základě databáze chyb.
- Je nutné **systematicky v předstihu testovat IS MONIT7+ i BENEFIT7**
- **Vydefinovat funkční úpravy monitorovacího systému**, které bude nutno provést za účelem zajištění bezproblémového chodu monitorovacího systému a zajištění alespoň základních manažerských sestav.

- Je nezbytné **nastavit postupy monitorování odpovídající potřebám řízení**, tj. nastavit postupy monitorování a práce s daty, optimalizovat nastavení IS MONIT7+ (nastavit výstupní sestavy v součinnosti s odpovědnými útvary OSF).

### 3.2.7 Skupina bariér I: Další bariéry – interní na straně MV ČR

Tyto bariéry primárně souvisí s absorpční kapacitou Ministerstva vnitra. Liniová organizační struktura doznala opakovaných personálních a organizačních změn, což v důsledku vedlo na úrovni jednotlivých projektů k:

- Redefinici záměrů, a tím k opakovanému přepracovávání projektů.
- Rušení projektových záměrů již téměř zpracovaných.
- Zdržení či úplnou nerealizaci záměrů, na něž byla již přímo vypsána výzva (Audit agent).

Potřeba řídit a koordinovat projekty realizované v rámci strategie Smart Administration vedla k vytvoření zvláštní struktury orgánů – zejména Programové a projektové kanceláře MV ČR. Tyto původně dvě kanceláře (redukované v nedávné době na jednu Programovou kancelář MV ČR - PMO) svým působením fakticky vytvořily duální schvalovací strukturu vzhledem k projektům. Mezi odbornými útvary MV ČR způsobily nejasnosti v kompetenčním rozdělení nejistotu, zejména ve vztahu PMO – OSF.

Dle výsledků orientačního průzkumu mezi odbornými útvary k datu výzkumu (2. 10. 2009 - 19. 10. 2009) panuje nedostatečné povědomí o současných platných principech předkládání a realizace projektů MV ČR. Nejasná je k datu zpracování závěrečné zprávy role právě PMO, u níž jsou opětovně redefinovány oblasti působnosti a koncepce činnosti.

Metodika projektového řízení, vyvíjená postupně PMO, byla prezentována jako hlavní metodický dokument pro přípravu projektů na MVČR. Metodika se přitom doposud nestala schváleným dokumentem a je dle dostupných informací stále ve vývoji, což jednoznačně přispělo a přispívá k nejistotě stran postupů na straně projektových týmů MV ČR.

Interní předpisy MV ČR vykazují vzhledem k pravidlům čerpání prostředků SF EU značnou rigiditu a nekompatibilitu, a to zejména např. v otázce čerpání způsobilých výdajů na odměny a platy členů projektových týmů. Doposud neexistuje v rovině personálního odboru výklad názoru Řídícího orgánu OP LZZ, který připouští v rámci projektů odměňování nad rámec úvazku 1,0.

Stran finančního řízení je postupně situace vyjasňována, zlepšení nastalo v komunikaci mezi OSF a pracovišti MV ČR zajišťujícími funkce Finančního útvaru IOP-OP LZZ. Neexistuje však doposud metodika určená příjemcům, která by jasně stanovila postupy čerpání a rozpočtování prostředků. Příjemci tak vycházejí prakticky pouze z neoficiálně získaných interních materiálů FÚ.

Opatření na omezení dopadů výše uvedeného jsou již uvedena u ostatních bariér čerpání a v důsledku mohou napomoci k řešení výše uvedených bariér.

### 3.3 Závěr

Identifikace bariér čerpání IOP/ OP LZZ, obsažená v závěreční zprávě, vytváří prostor pro implementaci opatření, která jsou nezbytným předpokladem pro zásadní zintenzivnění čerpání prostředků z programů IOP a OP LZZ.

Zpráva obsahuje sady doporučení, z nichž lze sestavit **Akční plán Odboru strukturálních fondů**, který systematicky nastaví postupné kroky v okamžitém, krátkodobém až střednědobém horizontu k eliminaci a omezení dopadů bariér.

Akční plán realizovaný OSF však principiálně nepokrývá všechny externí bariéry a současně faktory spojené se zapojením řady dalších subjektů mimo OSF do implementace. Jako nezbytná se jeví **nutnost intervence a podpory vrcholového vedení MV ČR** v otázkách nastavení **nového kompetenčního modelu** subjektů zapojených do implementace strategie Smart Administration se současným financováním z programů IOP – OP LZZ.

Součinnost vedení resortu je nezbytná zejména v otázkách:

- Odstranění vícekolejnosti komunikace o pravidlech čerpání, což vedlo k nejednotnosti informací a následně vytvoření negativního obrazu MV ČR (OSF) u příjemců.
- Zajištění vhodných opatření pro zintenzivnění přípravy strategických projektů MV ČR.
- Posílení komunikace a součinnosti mezi odbornými útvary MV ČR realizující projekty.
- Personální a prostorová stabilizace OSF.
- Stabilizace záměrů a koncepcí jednotlivých organizačních složek MV ČR v roli příjemců. Tyto změny v minulosti v některých případech prokazatelně vedly k omezení či eliminaci předložených téměř připravených záměrů, a to i strategicky významných.
- Stabilizace projektových týmů mj. i formou vyřešení politiky odměňování za plnění úkolů souvisejících s projekty SF EU.