

## **Příloha č. 7**

### **Zkušenosti z realizace programů v programovém období 2007 - 2013**

Specifické cíle IROP tematicky navazují na oblasti intervence financované v předchozím programovacím období zejména v Integrovaném operačním programu, Regionálních operačních programech a částečně v Programu rozvoje venkova. Z těchto programů lze vyvodit zkušenosti pro oblast implementace a realizace podpory.

## **I. Zkušenosti z tematických oblastí**

### **1. Dopravní infrastruktura a mobilita**

- Dekompozice cílů a forem podpory v oblasti dopravní infrastruktury a podpory mobility v programovém období 2007-2013 byly podřízeny jiným principům, než jsou východiska pro současné programovací období. Aktivita s významným regionálním dopadem byly alokovány do IOP, kde se společné a jednotné řešení jevílo jako významná priorita – doprava zde nebyla předmětem podpory, a do ROP, ve kterých byly priority podpory posuzovány z regionálního pohledu. Vedle toho se některé aktivity realizovaly v OP přeshraniční spolupráce.
- Přístup jednotlivých ROP k dopravní infrastruktuře a podpoře mobility byl značně diferencovaný, podíly alokovaných prostředků se významně lišil. Například v ROP Jihovýchod to byla téměř ¼ prostředků, v ROP Moravskoslezsko méně než 10 %.
- Rozsah podporovaných aktivit měl víceméně plošný charakter a neměl přímou vazbu na existenci, resp. dostavbu TEN-T. Charakter podporovaných aktivit byl široký, od náhrady obrusné vrstvy komunikace až po nastavení parametrů komunikace na standard odpovídající jejímu využívání.
- Výběr podporovaných projektů neměl silnou vazbu na řešení environmentálních problémů, především na omezování emisí a hluku z dopravy v sídlech.
- S ohledem na postupné dobudovávání komunikací v síti TEN-T a postupnou nápravu stavu na silnicích I. třídy rostly regionální disproporce v dopravní dostupnosti, která je klíčovým parametrem konkurenceschopnosti regionů.
- V oblasti mobility a udržitelných forem dopravy měly podporované projekty spíše ad hoc charakter, postrádaly jednotící řád. Podpora systémů řízení dopravy a podpora inteligentních dopravních systémů se prakticky nevyskytovaly.
- Zkušenosti, identifikované problémy, strategické dokumenty, navázané na Sektorové dopravní strategie – 2. Fáze, a principy podpory, definované v nařízeních EU, se staly východisky pro návrh SC 1.1 a 1.2 IROP. Vlastní přístup k návrhům cílů a forem podpory byl formulován v partnerství především s regionálními subjekty v rámci pracovní skupiny, zřízené pod Řídícím výborem IROP.
- Klíčová je úzká a pravidelná spolupráce s kraji, coby hlavními příjemci a organizátory integrované dopravy (jednání, pracovní skupina).
- Je nezbytné, aby příjemci u projektů silnic a cyklostezek měli definované prioritní investice (multikriteriální posouzení) a postupně u nich realizovali projektovou přípravu v objemu vyšším, než jsou roční alokace.

- Realizace cyklostezek na základě příslušné části dopravní strategie kraje a strategie cyklo dopravy. Zapojení cyklokoordinátorů (většinou fungují na velkých městech a pro jejich zázemí) do přípravy podmínek výzev.
- Spolupráce s koordinátorem krajského integrovaného systému (KODIS) a s odborem dopravy krajských úřadů při definování podmínek výzev v oblasti veřejné dopravy (vozidla, terminály).
- V předstihu vyhlášena výzva na přípravu Plánů udržitelné mobility, propagace veřejné dopravy zvláště u dětí ve školním věku, infocentrum mobility apod.

## 2. Integrovaný záchranný systém, prevence a řešení rizik

- Zvážit objem činností zadávaných České poště, odštěpnému závodu v oblasti dodavatele ICT pro veřejnou správu jako dodavatele dle výjimky §18 ZVZ, s ohledem na kapacitu ČP, o.z. a s tím související termíny realizace dodávek.
- Složitá struktura příjemců Policejního Prezidia ČR a 13 krajských ředitelství Policie ČR, Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR a 13 Hasičských záchranných sborů krajů, 13 Zdravotnických záchranných služeb krajů a z toho plynoucí náročná koordinace projektů, které musí mít jednotné řešení v rámci celé ČR. To se týká zejména jednotných standardů technologie a propojovacích rozhraní informačních systémů.
- Specializované, unikátní technologie a z toho plynoucí problémy z veřejných zakázek. Při zadávání veřejných zakázek dochází k podání jedné nabídky nebo jsou uchazeči vyřazeni. A je nutné veřejné zakázky opakovat. Často se jedná o velmi specializované technologie, kde existuje pouze jeden výrobce.
- Chybějící koordinace jednotlivých ZZS na celorepublikové úrovni limituje možnosti jednotného řízení.
- Dobrou zkušeností v rámci regionálních operačních programů byla koordinace příprav a realizace klíčového projektu Integrovaného bezpečnostního centra s krajem, městem a složkami Integrovaného záchranného systému.

## 3. Infrastruktura pro sociální integraci

- Už při vzniku projektového záměru je nezbytná koordinace projektů financovaných z IOP s projekty z OP LZZ.
- V oblasti podpory sociální integrace (transformace sociálních služeb, investice do objektů sociálních služeb, sociální ekonomika) je nutné skloubit kombinaci sociální oblasti a budování infrastruktury. Systém nebyl od začátku zcela jasně nastavený, vyjasněný a provázaný, docházelo k postupnému doladování systému a přizpůsobování se aktérů.
- Je nutná úzká komunikace poskytovatele sociálních služeb s obcí a musí existovat vazba mezi rozpočtem obce a komunitním plánem. Taktéž důležitá je úroveň veřejného mínění, kterou je potřeba podchytit už v počátku přípravy záměru (na

vzájemném informování by se měla podílet odborná veřejnost - NNO, policie, úřady, lékaři, poskytovatel dotace apod.)

- Hlavní příčiny nízkého zájmu žadatelů jsou: složité technické podmínky pro infrastrukturu, včetně např. hygienických norem, nedostatek financí na přípravu a provoz u neziskových organizací a malých obcí, složité schvalování projektů a jeho změn v orgánech obcí.
- Z toho plynou následující doporučení:
  - o spolupráci s Národním centrem podpory transformace sociálních služeb na přípravě projektů sociální transformace hned od počátku vzniku projektového záměru;
  - o poskytovat méně zkušeným žadatelům intenzivní konzultační podporu od poskytovatele dotace;
  - o zjednodušit požadavky a věcné parametry kladené na infrastrukturu pro sociální integraci;
  - o intenzivní podpora přípravy i realizace projektů, sdílení dobré praxe.
- Nastavit parametry optimální sociální sítě na území, kde se vyskytují sociálně vyloučené lokality (krizové ubytování, azylové domy, koordinace veřejných služeb) ve spolupráci se všemi zúčastněnými subjekty (například s Agenturou pro sociální začleňování).

#### 4. Sociální podnikání

- V oblasti sociálního podnikání je třeba se věnovat užší spolupráci s úřady práce – **vytipování nezaměstnaných u všech typů sociálně vyloučených osob**, nejen zdravotně postižených, s cílem zvýšení nezávislosti na sociální podpoře, snížení nezaměstnanosti sociálně vyloučených osob.
- Hledat **originální řešení sociálních problémů** (současná podoba podpory, kterou stát poskytuje sociálním podnikům, neodpovídá jejich reálným potřebám).
- Podnikatelským a **inovačním způsobem poskytovat výrobky a služby** a zisky používat hlavně pro naplnění sociálních cílů.
- Cesta k **dobrému příkladu následování**, navýšení finanční soběstačnosti a k udržení či **posílení veřejně prospěšných aktivit nestátních neziskových organizací** (financovat formou nevratné finanční podpory, která bude doprovázena poradenstvím).
- Zvýšit **motivaci, sebevědomí a ochotu převzít rizika** ze strany potenciálních nositelů sociální ekonomiky.
- Podpora odborné i celospolečenské diskuze o sociální ekonomice, sdílení dobré praxe z období 2007-2013 a zahraničí.

#### 5. Infrastruktura pro poskytování zdravotních služeb

- V programovém období 2007 – 2013 byla podpora směřována především na pořízení přístrojového vybavení a rekonstrukce a výstavbu budov. Cílem v programovém

období 2014 - 2020 je proto realizovat intervence v oblasti systému péče o zdraví s jednotnou koordinací na národní úrovni, vycházející ze zhodnocení potřebnosti a s přihlédnutím k územním specifikům a potřebám.

- Vzhledem k vysoké odbornosti posuzování projektových žádostí, kontrolování celého procesu realizace, stejně jako účelnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků se osvědčilo využívání externích nezávislých a specializovaných odborníků pro posuzování technických specifikací a cen přístrojů zakoupených ze strukturálních fondů.
- Priority programového období 2007 – 2013 omezily okruh žadatelů, který byl přímo vázán na povinnost uvedení ve Věstníku ministerstva zdravotnictví, který upravuje danou specializovanou síť. Zájem o nákup zdravotnické techniky byl vysoký a projekty předložili téměř vždy všichni potenciální příjemci. Z toho důvodu se dobře odhadovala absorpční kapacita a alokace výzev. Pro období 2014+ se v případě návazné péče ustanovila kritéria pro její poskytovatele, která obdobně definují okruh žadatelů.
- Účelnost podpory je částečně zajištěna definováním přístrojového vybavení ve Standardech vybavenosti národních sítí.
- Specifika trhu se zdravotnickou technikou se odráží ve veřejných zakázkách – nízký počet nabídek (téměř v polovině případů podána jedna nabídka) způsobují podmínky na trhu. Neexistuje dostatečná konkurence, může docházet k dohodám mezi firmami o rozdělení trhu a zadavatelé mohou mít vysoké požadavky na nabídky.
- V programovém období 2007 - 2013 nebyly intervence do zdravotnické infrastruktury mimo IOP projednávány se zdravotními pojišťovnami, proto byl v případě koncepce návazné péče stanoven požadavek předložení souhlasného stanoviska zdravotních pojišťoven s realizací projektu.

## 6. Infrastruktura pro vzdělávání a celoživotní učení

- V oblasti vzdělávací infrastruktury je nutné zohlednit již dosažené intervence z Regionálních operačních programů. Intervence infrastrukturního charakteru je však nutné lépe provázat s intervencemi z ESF.
- V případě středního školství, je důležitá spolupráce s kraji, coby hlavními nositeli středního školství, (jednání, pracovní skupiny).
- Nutná strategie na straně krajů v oblasti středního školství, koordinace s požadavky trhu práce – například formou spolupráce podnikatelských subjektů, škol a dalších institucí.
- Osvědčil se model zjednodušeného vykazování nepřímých nákladů na základě paušálních sazeb.

## 7. Snížení energetické náročnosti v sektoru bydlení



- Provádění podpory energetických úspor v oblasti bydlení probíhalo v minulém programovém období v IOP a pak dále bylo možné využít podporu skrze národní programy Panel a Nový panel +, dále také skrze program Zelená úsporám, došlo tak k rozšíření formy podpory do několika možných zdrojů a mohlo docházet k vzájemné konkurenci mezi jednotlivými formami podpory. Pro následující období dochází tak k utřídění jednotlivých forem podpory a již by nemělo docházet k situaci, kdy bude moc zájemce získat podporu pro stejnou aktivitu z více národních zdrojů, či strukturálních fondů EU (viz memorandum mezi MMR a MŽP).
- Rozsah podpory v oblasti bydlení neměla v IOP celoplošný dopad. Podpora se týkala tzv. deprivovaných zón ve městech s počtem obyvatelstva alespoň 20 tis. a byla kombinována s podporou revitalizace veřejného prostranství. Z možnosti využití podpory, tak byla vynechána značná část bytového fondu v ČR. Nově nastavená pravidla podpory tak budou aplikována šířeji, bez vazby na předem určenou zónu.
- Výběr projektů neměl silnou vazbu na podporu environmentálních problémů v dané oblasti, nově zvolena forma podpory tuto záležitost již zohledňuje. V silně strukturálně deprivovaných oblastech (pilotní projekty zaměřené na sociálně vyloučené lokality) byla kombinována pomoc prostřednictvím integrovaného přístupu, investice do snížení energetické náročnosti bydlení mohou být propojovány s dalšími aktivitami z jiných OP (kombinace energetických úspor do veřejných budov, investice do sociální oblasti atd.)

## 8. Kulturní a přírodní dědictví

- Pokud se investují prostředky do zpřístupnění a využívání kulturního a přírodního dědictví, je nezbytné provázet realizaci projektu vhodnou propagací.
- Aktivity na podporu zpřístupnění kulturního a přírodního dědictví dokáží v některých případech zmírňovat socioekonomické regionální disparity a v řadě případů tak představují jedinou ekonomicky udržitelnou aktivitu v území s velmi omezenými podmínkami pro výrobní činnosti.
- Památkový fond ČR je dlouhodobě podfinancovaný, jsou tu problémy s nevyřešeným vlastnictvím, evidencí a způsobem monitorování památek. Zejména obce nemají ze svých zdrojů možnost rozsáhlejších rekonstrukcí památek či alespoň zakonzervování stávajícího stavu.
- S pomocí evropských fondů bylo v letech 2007-2013 dosaženo pokroku v podpoře v oblasti kulturně-historických památek. Oblast kulturního dědictví byla podporována z IOP, z regionálních operačních programů a z Programu rozvoje venkova. Oblast cestovního ruchu byla podporována taktéž z IOP, z regionálních operačních programů a z programů přeshraniční spolupráce.
- V IOP šlo o zejména o vzorové projekty obnovy a využití nejvýznamnějších součástí nemovitého památkového fondu ČR – památky UNESCO nebo národní kulturní památky. Na základě zkušeností z obnovy těchto památek budou způsobilé výdaje

omezeny z 500 mil. Kč na nižší částku. Jednalo se o projekty s několikaletou dobou realizace.

- Jako poučení z IOP bude také řešena v oblasti kulturního a přírodního dědictví v IROP veřejná podpora blokovou výjimkou.
- Důležitou zkušeností je nepředvídatelnost archeologických nálezů a s tím souvisejícími posuny termínů realizace a vznik vícenákladů.
- Regionální operační programy na podporu národních kulturních památek z IOP navazovaly tematicky a místně specifickými výzvami k předkládání projektů v oblasti rozvoje cestovního ruchu či dopravní infrastruktury.
- V regionálních operačních programech byla oblast kultury úzce provázána ve společné prioritní ose s cestovním ruchem. Cílem prioritní osy zaměřené na cestovní ruch v ROP bylo zlepšení atraktivnosti příslušného regionu pro účely cestovního ruchu zlepšením jeho infrastruktury, služeb, informovanosti a propagace. Z oblasti kultury šlo zejména o stavební úpravy kulturních památek, technických památek nebo kulturních zajímavostí se záměrem využití pro cestovní ruch včetně návazné infrastruktury. V rámci výše uvedených aktivit bylo podpořeno i vybudování návazné/doplňkové infrastruktury cestovního ruchu, především komunikací vedoucích k objektům cestovního ruchu včetně parkovišť, a zajištění propagace, ale pouze v návaznosti na výše uvedené aktivity.
- V souladu s Pozičním dokumentem nejsou do IROP zařazeny komerční turistické zařízení jako hotely, volnočasová zařízení a lázně. Obdobně nebudou financovány plošné propagační kampaně např. propagující ČR jako destinaci cestovního ruchu.

## 9. eGovernment

- Velkým rizikem je nedostatečná kapacita, fluktuace, kompetence a kvalifikace projektových týmů v organizačních složkách státu, které vedou k prodlužování realizace, chybám a nezpůsobilým výdajům.
- Je nutné nastavit jasný plán realizace projektů a využít již vybudovaných systémů ve veřejné správě, a na ně navázat další rozvoj eGovernmentu.
- Nutnost pružné a funkční koordinační struktury. V průběhu realizace IOP nebyla koordinace jasně nastavena a kompetence se v čase přesouvaly. Pro IROP je nutné nastavit jasnou funkční strukturu na bázi meziresortního orgánuse zapojením i samosprávy, která svými projekty navazuje na centrální řešení.
- Zahájení projektů (legislativní příprava), výběrová řízení a zahájení realizace projektů je velmi složitá (procesy registrace akce, schvalování ze strany Ministerstva financí), proto je reálné nebezpečí, že se nepodaří zahájit a realizovat dostatečný počet projektů.
- Komplikované veřejné zakázky. V oblasti informačních technologií je obtížné nastavit přesné a přitom nediskriminační požadavky na dodávky, kvalifikační a akceptační kritéria, proto dochází k problematickému průběhu realizace projektu. Toto souvisí s vysokou fluktuací zaměstnanců a neschopností udržet kvalifikované zaměstnance

ve veřejné správě. Veřejná správa nemá dostatečný počet kvalifikovaných odborníků na důkladnou definici požadavků a následnou akceptaci.

- Při realizaci projektu organizační složkou státu se realizace komplikuje z důvodu množství, často i neprovázaných interních pokynů, postupů uvnitř organizace, které mohou být i v rozporu s pokyny pro žadatele a příjemce.
- Důležitým limitem pro další rozvoj sdílených řešení ve veřejné správě je rozpočtová nemožnost podílet se finančně na realizaci a především provozu ICT projektů více resorty, orgány veřejné správy.

## 10. Komunitně vedený místní rozvoj

- Hlavním přínosem LEADER je způsob, jakým jsou akce rozvoje venkova realizovány a vzájemně propojeny jednak uvnitř venkovských regionů a komunit, jednak prostřednictvím venkovských komunit.
- LEADER prostřednictvím místních akčních skupin nabízí venkovským aktérům (obce, mikroregiony, spolky a neziskové organizace, podnikatelé) nástroje a otevřený přístup k formulaci a naplňování strategie rozvoje jejich regionu.
- Tento přístup zároveň zajišťuje koordinaci na úrovni venkovského regionu, spolupráci při využívání dosažených výstupů a tedy plošný efekt udržitelného a diverzifikovaného rozvíjení obcí a komunit.
- Principy Leaderu jsou pro rozvoj venkovských oblastí zvláště vhodnou metodou, protože sloučením různých subjektů působících v rurálním prostoru tyto principy vedou k pozitivním efektům. Právě prostřednictvím místních akčních skupin (MAS) dostávají šanci zapojit se do problematiky jednotlivých oblastí široké vrstvy obyvatelstva, a to především formou převzetí rozhodovacích pravomocí týkajících se příslušných venkovských oblastí.
- **Mezi MAS jsou velké a zásadní rozdíly.** Na jedné straně jsou MAS, které neprokázaly, že pracují podle principů Leader (netransparentnost, klientelismus, nezáměr o rozvoj regionu, pouhý „penězovod“, nízká manažerská úroveň). Na druhé straně jsou MAS, které by měly mít mnohem větší samostatnost a odpovědnost.
- Řídící orgán PRV nedostatečně podporoval partnerské principy, zůstával u formálních požadavků, a teprve v posledních dvou letech začal MAS hodnotit a tím je nepřímo vést.
- Řídící orgán PRV se nepokusil propojit činnost MAS s ostatními nástroji řízení a nedostatečně v tom komunikoval zejména s MMR, MV a s kraji. Například strategické plány Leader a integrované strategie území se nepromítly do programů rozvoje krajů, do činnosti ORP, a bez několika iniciativních pokusů se ani nepropojily s nástroji, jako je Místní agenda 21.
- Stejně tak se PRV izoloval od ostatních operačních programů a napomohl spolu s ostatními OP k nekomplexní a neintegrované podpoře venkovských regionů.
- Hodnocení Leaderu poukazuje, že nejsou k dispozici jednotné monitorovací indikátory, což znesnadňuje hodnocení samotné metody. Výsledek hodnocení



úspěšnosti závisí podstatně na metodě zjišťování například pomocí rozhovorů nebo dotazníků.

- Pro zástupce veřejné správy je princip mezisektorového partnerství někdy těžko uchopitelný, nevyužívají aktivně vlastního členství ve statutárních orgánech MAS a potenciál metody LEADER zůstává nevyužitý.
- Princip mezisektorového partnerství, vznik MAS a formování řídicích a rozhodujících orgánů zdola (tzn. na principu přímé demokracie), spolupráce a síťování **nepochybně přispívají k posilování sociálního kapitálu a mobilizaci vlastních zdrojů venkovských oblastí**. Pro tyto kvality však nejsou formulovány monitorovací indikátory a nebyl zmapován výchozí stav – hodnocení je tedy velmi obtížné, ale významné.
- Objem financí, určených pro osu IV Leader, byl tak nízký, že nemohl uspokojit strategické plány, přesto **byl pro řadu malých obcí jediným dotačním zdrojem**, který v tomto plánovacím období využily, navíc MAS podpořila jejich kapacitu jako žadatele, což při složitosti dotačních podmínek bylo důležité.
- Do roku 2013 bylo na venkově přes aktivity MAS realizováno přibližně 9 850 projektů.

## 11. Technická pomoc

- Hlavním problémem čerpání projektů TP byla nezkušenost příjemců s čerpáním technické pomoci (resorty v roli zprostředkujících subjektů), což mělo za následek jak odstoupení od projektů, tak značnou výši nezpůsobilých výdajů;
- Negativní zkušeností je snaha o realizaci projektů, které byly naplánovány na období delší než 1 rok a obsahovaly aktivity pokrývající celou oblast intervence. Přesnou specifikaci aktivit na tak dlouhé období nedovedli příjemci stanovit a docházelo k častým změnám v projektech. Pro kvalitní čerpání projektů technické pomoci se doporučuje doba realizace projektů cca 1 rok a každý projekt by měl být zaměřen pouze na 1 aktivitu (např. publicita, vzdělávání apod.);
- Velkým problémem v IOP byly projekty zaměřeny na administrativní kapacitu, kdy docházelo k nezpůsobilým výdajům z důvodu nedodržení metodických pokynů k výběru zaměstnanců, nedodržováním paragrafů zákoníku práce (např. uzavírání Dohod o provedení práce a pracovní činnosti na obdobný charakter činnosti, který byl sjednán v pracovní smlouvě apod.);
- Překážkou plynulého čerpání prostředků z TP IOP bylo také komplikované nastavení systému veřejných zakázek u příjemců;
- Důležitou zkušeností je plánování zajištění potřeb (například expertů) s předstihem, než se daná potřeba projeví jako akutní.
- Zjednodušení administrace projektů technické pomoci možností nedokládat jako přílohu žádosti o platbu kopie faktur a daňových dokladů na výdaje nižší než 10 000,- Kč za jeden účetní doklad.

## **II. Zkušenosti z implementace a realizace podpory**

### **1. Zavedení principu 1 řídicí orgán = 1 poskytovatel dotace**

Zásadní zkušenost, vztahující se k řízení programu s různými ZS. Pouze při respektování tohoto principu může ŘO řídit celý program po stránce realizační a finanční a dostatečně kontrolovat a usměrňovat administraci jednotlivých oblastí intervence. Dojde pak i ke sjednocení požadavků kladených na jednotlivé příjemce, kdy v současnosti co poskytovatel dotace, to rozdílný rozsah a forma požadovaných podkladů.

### **2. Snížení počtu informačních systémů zapojených do administrace projektů**

Existuje přímá úměra, kdy čím více IS zapojených do administrace a proplácení, tím delší lhůty si samotný proces proplácení vyžaduje. Riziko je v nepravdělných a nevyzpytatelných aktualizacích, servisních oknech, přenosech databází a uzávěrek, které minimalizují dobu, po kterou lze projekt v informačních systémech administrovat a proplácet.

### **3. Minimalizace zapojení výběrových a hodnotících komisí do procesu výběru projektů**

V maximální možné míře využívat nesoutěžní charakter výzev a aplikovat princip „splníš-li stanovená kritéria nebo dosáhneš stanovený počet bodů a formálních náležitostí a jsou-li k dispozici finanční prostředky, tak je projekt schválen k realizaci“. Nastavení výběrových kritérií tak, aby byla v maximální možné míře omezena subjektivní kritéria a byl kladen důraz na potřebnost a kvalitu projektu. Existuje významná oblast intervencí, které se zaměřují na dorovnání minimálního standardu v území, kde nejde o soutěž mezi projekty ve smyslu posuzování kvality a zde není třeba projekty bodovat a výběrovou komisí vybírat. Jako příklad lze uvést projekty tvorby územních plánů, vybavování nemocnic stanovených ve věstníku národní sítě specializované péče apod.

### **4. Systém dvoukolových výzev**

Pro oblasti podpory, u kterých je to vhodné (například s širokým spektrem možných řešení cílů, kterých chceme dosáhnout), využívat systém dvoukolových výzev, kdy prvotní posouzení záměru by bylo v rovině naplnění strategií a potřeb daného území, teprve ve druhé fázi by byla vyžadována detailní dokumentace. Výhody systému dvoukolových výzev:

- úspory na straně nedoporučených projektových záměrů z prvního kola, jelikož žadatel nemusí předkládat projektovou dokumentaci,

- možnost snížení administrativní zátěže pro hodnotitele, kteří nemusí provádět detailní hodnocení projektu (v rámci druhého kola) u všech potenciálních uchazečů, a to za podmínky, že do druhého kola budou připuštěni pouze úspěšné projektové záměry z kola prvního,
- podnícení potenciálních žadatelů k předložení zajímavých záměrů (i z pohledu poskytovatel dotace), jelikož finanční náročnost v rámci prvního kola není tak vysoká.

## **5. Stanovení minimální hranice způsobilých výdajů, kdy je efektivní realizovat projekt kofinancovaný ze strukturálních fondů**

Ukazuje se, že administrativní náročnost operačních programů roste především s počtem realizovaných projektů, nikoliv s objemem vyčleněných prostředků. Programy s velkým počtem malých projektů jsou administrativně náročnější než programy s malým počtem převážně velkých projektů; průměrná velikost vybraného projektu za všechny tematické a regionální programy dosáhla 18.7 mil. Kč, přitom u OP D je průměrná velikost 1.3 mld. Kč a u OP VaVpl přes 520 mil. Kč, zatímco u OP VK 4.5 mil. Kč, IOP 4.2 mil. Kč, OP ŽP 9.1 mil. Kč, OP LZZ 11.9 mil. Kč.

Vysoká administrativní náročnost spojená s přípravou a realizací projektů způsobuje, že efektivnost realizace projektů klesá s jejich velikostí. ŘO si tuto situaci uvědomují a v řadě výzev stanovují limity pro velikost předkládaných projektů.

V období 2014+ bude kladen větší důraz na efektivnost programů. Lze usuzovat, že tlak na větší velikost projektů s relativně vyššími výstupy ze sledovaných indikátorů by mohl přispět k celkovému zvýšení efektivity programů.

ŘO by měly stanovit limity ve velikosti celkových způsobilých výdajů projektů podle odvětví a jednotlivých oblastí. Stanovení limitů souvisí také s požadavky na počet pracovníků implementační struktury, což povede k její větší hospodárnosti. Stanovení limitů samozřejmě může znamenat i bariéru pro některé typy projektů, které mají svá specifika, proto je nezbytně s limity pracovat velmi obezřetně a jen v případech takových výdajů, kde je účelné a dopad zavedení limitu je dopředu známý.

## **6. Eliminace podružných a administrativně náročných způsobilých výdajů**

Při posuzování žádostí o dotaci, kontrolách, administraci žádostí o platby se ukazuje, že často je administrativně náročnější kontrola a vyhodnocení dílčí části způsobilých

výdajů typu režijní náklady, osobní náklady, cestovní náhrady<sup>1</sup> než u rozhodující části způsobilých nákladů. Podle charakteru projektu jde o stavební práce, dodávky technologií či strojů nebo nákup služeb. Široké spektrum způsobilých výdajů lze považovat za vstřícnost vůči žadatelům a příjemcům, v omezeném rozsahu existuje koncentrace podpory na klíčové či předepsané způsobilé výdaje, např. náklady na publicitu nebo outsourcované činnosti.

Dobré zkušenosti v oblasti zjednodušeného vykazování nákladů se týkají zejména zkrácení doby administrace žádostí o platbu, snížení chybovosti a odstranění zbytečné byrokratické zátěže příjemce i poskytovatele dotace. Zjednodušené vykazování bylo zavedeno u doplňkových výdajů (typicky výdaje na lidské zdroje, výdaje související s výběrovými řízeními, výdaje na konzultační a právní služby, bankovní poplatky za vedení účtu apod.), u kterých se na základě analýzy potvrdilo, že k doložení naprosto marginální části výdajů je třeba doložit a zkontrolovat neúměrně velké množství dokumentů.

## **7. Odstranění duplicit a neefektivních činností, zejména v kontrolách**

Kontrolní systém ve strukturálních fondech trpí neefektivitou a nekoordinovaností činností subjektů vně a uvnitř implementačního systému. Kontroly ve strukturálních fondech musí být násilně adaptovány na český kontrolní systém a zvyklosti, i když evropská legislativa připouští méně náročné (kapacitně, administrativně a především časově) formy a způsoby provedení kontrol.

Problémem je existence kontrol, sankcí a odvolacích úrovní, kdy dva obdobné projekty v ČR, a to i v rámci jednoho operačního programu, mohou podléhat jinému způsobu kontroly a posuzování kontrolních orgánů podle toho, podle jakých rozpočtových pravidel byla dotace poskytnuta.

Neexistuje platforma nebo postup, které by umožnily plánovat a koordinovat kontrolní činnosti u jednoho subjektu mezi všemi kontrolními subjekty a pak se stává, že během jednoho týdne (ale i dne!) příjemce navštíví 2 a více kontrolních skupin a mnohé ověřují tutéž věc. Kromě neefektivnosti to vede i k nezodpovědnosti kontrolních orgánů, kdy je možné se uchýlit k stylu práce „však on to někdo zkontroluje po mě/přede mnou“ a kontroly se tak mohou provádět velmi formálně. Jako největší problém vidíme, že řada kontrol nenajde pochybení a po řadě let přijde další a příjemce vrací dotaci. Vzniká tak právní nejistota s likvidačními dopady v případě menších příjemců.

---

<sup>1</sup> Takový typ výdajů, pokud je nezbytný pro realizaci projektu doporučujeme financovat z vlastních zdrojů žadatele, případně z jiných zdrojů.

## **8. Překonanost nástrojů rozpočtování s projekty financovanými ze SF EU**

Ve fázi rozpočtování prostředků na projekty kofinancované ze SF EU a následné proplácení z prostředků státního rozpočtu přináší množství obtíží vzniklých nevhodnou aplikací postupů z národních dotací na projekty ze SF EU. Tím pak vzniká v lepším případě duplicita vyžadovaných podkladů, v horším případě nekompatibilita údajů a obstrukce. Příkladem je vyžadování EDS/SMVS a zároveň údajů o rozpočtu projektu v MS2014+, umělé dělení dotací na investiční a neinvestiční, přesuny mezi rozpočtovými položkami, zbytečné vydávání nových právních aktů, zbytečné ZVA, které bylo konstruované na jiný typ financování. Žadatelé, příjemci a administrace jsou zahlceni byrokratickými úkony, jejichž jediným cílem je rozčlenění výdajů a dotací do statistických kolonek.

Tento problém je třeba řešit i s ohledem na to, že objem investičních prostředků z rozpočtu ze ESIF v současné době převažuje nad prostředky státního rozpočtu a proto by postupy a nástroje státního rozpočtu měly být přepracovány a zohlednit postupy a nástroje běžně využívané při administraci ESIF.

## **9. Integrované přístupy – Integrované plány rozvoje města IPRM**

Vztah mezi ŘO a subjektem, realizujícím integrovaný nástroj, musí být ukotven na bázi smluvní dohody.

Realizátor integrovaného přístupu musí mít zpracovanou jasnou strategii pro dané území. Základem pro vypracování strategie jsou kvalitní metodické dokumenty od odpovědného subjektu.

Smluvní dohoda musí obsahovat základní parametry plnění integrovaného plánu, kterými jsou monitorovací indikátory, finanční plán čerpání přidělené alokace v letech, postup pro případ neplnění finančního plánu a monitorovacích indikátorů.

Dostatečná časová rezerva na vytvoření metodického zázemí, jednotlivých strategií integrovaných přístupů a jejich hodnocení.

Příprava dokumentu IPRM trvala jednotlivým městům v průměru jeden kalendářní rok.

Vytvoření strategického dokumentu by mělo být hrazeno z prostředků měst/nositele strategie, stejně tak by si měl hradit provozní výdaje např. na manažery, což vede k rychlejšímu dokončení realizace strategie.

Ze zkušeností z regionálních operačních programů vyplynulo, že IPRM pokrývaly pouze omezené výseče/segmenty rozvojových potřeb měst a rejstřík podporovaných oblastí byl tak příliš úzký. Bylo by vhodné jej do budoucna podstatně rozšířit, aby



IPRM pokrylo pokud možno všechny hlavní rozvojové potřeby měst a mohlo tak být dosaženo větších synergických efektů, což by také mělo být základním smyslem integrovaného nástroje.

Princip partnerství při tvorbě IPRM byl naplněn víceméně pouze zprostředkovaně (při tvorbě strategií o které se IPRM opíraly). Měl by být mnohem důsledněji naplňován už ve fázi přípravy integrovaného nástroje formou přímé participace všech relevantních partnerů.

Alokování finančních prostředků v EUR zvyšuje riziko přezávazkování nebo nedočerpání alokace s ohledem na výkyvy kurzu vůči Kč, obdobné riziko nastává i při alokaci v Kč. Je nutné vypracovat systém sledování alokací IPRM, aby se rizika přezávazkování a nedočerpání eliminovala a ŘO měl k dispozici spolehlivý systém finančního řízení.

ŘO schvaluje parametry jednotlivých výzev. Tím je zajištěno finanční řízení programu.

ŘO schvaluje hodnotící kritéria, která města používají. Tím je zajištěno dodržení principů rovného a transparentního přístupu.

Je nutné zajistit nezpochybnitelné postupy v případě, že žádost o dotaci předkládá město, které je zároveň nositelem strategie IPRM, odpovídá za hodnocení projektů a doporučuje je k poskytnutí podpory.

Ze zkušenosti lze doporučit, aby výzvy pro integrované nástroje byly vyhlašovaly řídicími orgány v koordinaci s nositeli integrovaných nástrojů, nejlépe pro všechny nositele integrovaných nástrojů v jedné dlouhodobé (minimálně trvající rok) průběžné výzvě.

Město se po vydání potvrzení o podpoře projektu neúčastní projektového cyklu a další administrace, kontroly, financování a monitoring přísluší zprostředkujícímu subjektu nebo ŘO.

Zajištění administrace projektu zprostředkujícím subjektem, který se na danou činnost dlouhodobě specializuje, zefektivní projektový cyklus a nezatěžuje administrativně nositele IPRM.

Proces hodnocení kvality projektů a jejich přínosu pro realizaci strategie IPRM provádí města, další subjekty implementace již nehodnotí kvalitu projektu ve vztahu k cílům IPRM.

## 10. Indikátory

Stanovit jednoznačné definice indikátorů již při přípravě programu. Vybírat jen indikátory, u kterých jsou dosahované hodnoty reálně zjistitelné a porovnatelné.

Při hodnocení projektů důsledně kontrolovat výběr indikátorů tak, aby podobné projekty měly vybrané stejné indikátory.

## **11. Řízení lidských zdrojů**

Z pohledu lidských zdrojů je důležité nastavení odpovídající administrativní kapacity. Nastavení až na nejnižší úroveň implementační struktury a současně i v jednotlivých letech. Současně musí být nastavena specializace jednotlivých zaměstnanců na konkrétní úkoly (tzn. zajištění kompetence a zastupitelnosti). Nutné je také pravidelné provádění analýzy procesně-administrativní kapacity (min. 1x ročně).

Zajištění kvalifikovaného personálu přes transparentní a kvalitně provedená výběrová řízení.

Snížení fluktuace zaměstnanců díky odpovídajícímu odměňování, benefitům, důrazu na pracovní rozvoj zaměstnance a možnost kariérního postupu.

Dbát na účelné a efektivní vzdělávání zaměstnanců v souladu s propracovanými plány vzdělávání. Dále pak spolupráce se zahraničními partnery, pravidelné (min. 1x ročně) hodnocení pracovníka jako základ pro zpětnou vazbu pracovníka a tvorbu jeho plánu vzdělávání.

Důležitý je proces adaptace nových pracovníků – možnost "pracovního kolečka" – seznámení se s prací celé organizace, ostatních pracovišť a zapojení se do týmu.

Souběh pracovních úvazků a předání agendy mezi odcházejícím a přicházejícím pracovníkem by měl být minimálně po dobu jednoho měsíce.

## **12. Zadávací řízení**

Důraz na kontrolu zadávacích řízení ve spojení s odborně specializovaným personálem (jak interním, tak externím) a minimalizace nesrovnalostí ze zadávání veřejných zakázek přes dvojstupňovou kontrolu - u zadávací dokumentace před vyhlášením zadávacího řízení a po jeho ukončení (před podpisem smlouvy s vítězným uchazečem).