



# **Analýza stavu Operačního programu Podnikání a inovace včetně návrhu souboru opatření**

Zadavatel: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

Zpracovatel: eNovation s.r.o.

Datum: 1. 12. 2010

## OBSAH

1. STAV ČERPÁNÍ, VÝHLED, STRATEGICKÝ RÁMEC .....	5
2. NÁVRH NA KOORDINACI A ZMĚNY V HARMONOGRAMU VYHLAŠOVÁNÍ VÝZEV, EFEKTIVNĚJŠÍ ADMINISTRACE .....	8
3. ZLEPŠENÍ PROCESŮ ADMINISTRACE A ŘÍZENÍ OPPI.....	13
4. METODIKA OPPI .....	21
5. KONTROLY NA MÍSTĚ .....	54
6. ZÁVĚR .....	58

## ÚVOD

Předkládaná analýza vychází z požadavků zadavatele na zjištění stavu a systémových nedostatků procesu implementace OPPI s dopady na charakter a způsob administrace projektů, včetně návrhů na změny a doporučení vůči zadavateli.

Analýza se zaměřuje na několik klíčových oblastí, které se týkají procesu administrace, nastavení těchto procedur metodickými dokumenty, řízení informací a dokumentace, komunikace v rámci struktur řídicího orgánu a implementační agentury a navenek vůči žadatelům a příjemcům.

Na základě komplexní analýzy implementace OPPI a také subjektů zapojených do vlastní administrace (zejména Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a CzechInvest) jsou identifikována slabá místa a klíčové problémy vyskytující se v projektových a programových procesech OPPI. Součástí tohoto dokumentu jsou návrhy řešení s cílem zmírnění či odstranění těchto negativních jevů a zrychlení vlastního čerpání alokovaných prostředků OPPI.

Mezi klíčové oblasti, které jsou předmětem zkoumání této analýzy, byly zařazeny ty, které svým charakterem a obsahem nejvíce ovlivňují rozdělování dotačních prostředků a jejich následné efektivní proplácení s důrazem na zachování kontrolní činnosti Řídicího orgánu OPPI a jím pověřených subjektů. Tyto oblasti vytvářejí zásadní témata analýzy:

- Stavů čerpání a příslušná doporučení
- Efektivita administrace a vyhlásování výzev
- Procesy řízení OPPI
- Metodiky zásadních procesů OPPI
- Kontrolní a preventivní činnosti

Kvalitní vyhodnocení dosavadního stavu čerpání i spojených metodicko-procesních úkonů probíhajících při administraci OPPI musí spoluvytvářet základy další strategie vedoucí k naplnění cílů OPPI a jeho řídicího orgánu. Předkládaná analýza by měla spoluvytvářet výchozí podkladový materiál k uvedené reflexi. Dalším navazujícím krokem by měla být hlubší interní diskuse a systematická práce všech subjektů zapojených do administrace, jejímž výstupem bude soubor reálných opatření vedoucích k celkové optimalizaci a zefektivnění.

# 1. STAV ČERPÁNÍ, VÝHLED, STRATEGICKÝ RÁMEC

Předkládáme náš pohled na stav čerpání prostředků v rámci OPPI. Použité statistiky se vzorcem výpočtu jsou v příloze č. 1, zde provedeme výčet základní situace, které udává rámec pro výstupy a důsledky celé analýzy.

OPPI disponuje celkovou alokací ve výši cca. 3,578 mld. EUR = což je při kurzu 25 Kč/EUR cca. 89,5 mld. Kč. Tuto částku je nutno rozdělit mezi příjemce podpor do konce roku 2013. V rámci této částky připadá cca. 9,5 mld. Kč na projekty a programy TA a ČMZRB, tj. vlastní dotační programy OPPI, které spravuje MPO spolu s CI, představují cca. **80 mld. Kč**.

V současné době indikují statistiky OPPI, že suma peněz rozdělených v rámci vydaných Rozhodnutí představuje **31,1 mld. Kč** (k 1. 11. 2010). Z toho plyne, že je nutno rozdělit dalších 49 mld. Kč v období 2010 – 2013, přičemž značná část připadá na výzvy, jejichž žádosti budou rozhodnuty v roce 2010 (viz níže – "referenční výzvy 2010").

Na základě statistického propočtu již uzavřených výzev (viz níže – "referenční výzvy 2007-2009"), lze očekávat, že průměrná výše objemu prostředků v Rozhodnutí o poskytnutí dotace představuje **38%** prostředků požadovaných žadateli v rámci Registračních žádostí. V rámci referenčních výzev 2010 je k 1. 11. 2010 (připočtena suma za podané RŽ za ICT a SS k 15. 11. 2010) suma požadované částky v RŽ 78,8 mld. Kč. Lze tedy dovodit, že v Rozhodnutích by za tyto výzvy mohlo být alokováno cca 30 mld. Kč, tj. celkem by mělo být za všechny dosavadní výzvy rozděleno cca **61 mld. Kč**.

Tato suma ovšem nepředstavuje finální částku, která bude příjemcům proplacena po konci jejich projektů. Na základě propočtu z údajů referenčních výzev 2007-9 lze dedukovat, že procentuální vyjádření sumy v rámci odstoupených projektů po vydání Rozhodnutí a nevyčerpaných rozpočtů v ŽoPI představuje cca. **13,3 %**. Z toho plyne, že předpokládaná částka reálně proplacené alokace ve všech dosavadních výzvách je ve skutečnosti cca **53,5 mld. Kč**.

Z toho plyne, že v dalším období do konce roku 2013, bude muset řídicí orgán schválit v Rozhodnutích projekty v hodnotě alespoň **31,6<sup>1</sup> mld. Kč** tak, aby byla naplněna celková alokace 80 mld. Kč pro programy spravované MPO/CI v rámci OPPI.

---

<sup>1</sup> Tato suma operuje s popsáním % odpadu 13,3%

Tato částka představuje v podstatě stejnou sumu, která bude dle očekávání rozhodnuta v referenčních výzvách 2010, tudíž se lze důvodně domnívat, že **MPO/CI bude schopno zrealizovat vyhodnocení budoucích výzev** tak, aby do konce roku 2013 byla celková suma Rozhodnutí taková, aby **umožnila víceméně plné vyčerpání prostředků pro OPPI v období N+2**. V případě efektivního způsobu vyhlášení výzev lze dovodit, že celková doba od zveřejnění dalšího kola výzev po ukončení vyhodnocování Plných žádostí by nemusela překročit 24 měsíců u nejnáročnějších programů z hlediska doby administrace (Nemovitosti, Rozvoj, Eko-energie) tudíž, při teoretickém spuštění výzev od druhé poloviny 2011 by mělo být již na konci roku 2012 zřejmé, zda vznikne další potřeba pro "nouzové" vyhlášení výzev v roce 2013<sup>2</sup>.

Výše uvedený výčet zobrazuje samozřejmě ideální stav, který musí být ovšem korigován zásadním aspektem, druhou stranou mince administrace OPPI, tj. zajištěním reálného čerpání, tj. úspěšné ukončení projektů na straně žadatelů a schválení a proplacení ŽoPI na straně MPO/CI.

Je nutné zdůraznit, že z hlediska objemu administrativní práce (fáze do vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace) po vyhodnocení stávajících výzev (indikativně do 2. Q roku 2011) lze v následujícím období očekávat činnosti jen v objemu cca 33 % z celkového objemu administrativní vytíženosti MPO/CI od počátku roku 2007 do 2013. Ovšem v případě administrace ŽoPI a s tím spojených agend (vyhodnocování výběrových řízení, správní kontroly na místě) se jedná o více než **90%** z celkové administrativní agendy do konce roku 2015, jelikož doposud bylo na ŽoPI proplaceno cca jen **7,3 mld. Kč** (k 19. 11. 2010).

Na základě hrubého přehledu vyvozeného z podmínek výzev a rychlosti čerpání lze usoudit, že značná část této zbývající agendy – cca 65 % - v rámci ŽoPI bude realizovaná v letech 2012 – 2015. V období 2011 – 2012 dojde k pozvolnému přesunu zatížení agendou z oblasti schvalování žádostí/projektů do fáze schvalování ŽoPI. To logicky vyvolá zvýšenou potřebu kapacit lidských zdrojů, primárně v oddělení administrace ŽoPI jak na CI tak na MPO (zejména OISF), a změnu typické agendy PM a OISF na posuzování

---

<sup>2</sup> Problémem pro relevantní zjištění, kolik prostředků bude nutno ještě rozdělit, je skutečnost, zda % zjištěného „odpadu“ projektů a snížení reálné čerpané sumy podpory v ŽoPI oproti plánovaným rozpočtům (dnes 13,3%) se ještě v průběhu doby spíše nezvýší. Důvodem je, že míra již zrealizovaných projektů a výzev je relativně nízká. Nicméně právě na konci roku 2012, by mělo být již dostatečné množství relevantních údajů, aby mohlo dojít k novému propočtu, a také dost času proto, aby byly vyhlášený dílčí výzvy v roce 2013, které by umožnili celkovou alokaci dočerpat.

věcného plnění projektů v rámci ŽoPI a vyhodnocování správnosti výběrových řízení.

Považujeme za vhodné uvést, že změna těžiště agendy v činnostech obou organizací z fáze spíše schvalování projektů do fáze schvalování ŽoPI zvyšuje tlak na precizně definovanou metodiku a její obsahový výklad a s tím spojené předpisy a pravidla o to jak dovnitř obou organizací, tak navenek vůči žadatelům.

Vzhledem k tomu, že "na dotaci není právní nárok", není ve fázi schvalování projektů a jejich obsahového hodnocení takový tlak na jednoznačnost výkladu jednotlivých programů, respektive interpretační výhoda je na straně poskytovatele. V momentě vydání Rozhodnutí o poskytnutí dotace však mohou být v případě nejasných metodik a výkladů následné neshody s příjemci řešeny i soudními spory. To je řekněme sekundární dopad, nicméně hlavní negativní dopad má tento stav na vlastní praxi administrace a uplatňování výkladů při rozhodování jednotlivých pracovníků implementační struktury. Jak dokládáme, **metodické, komunikační a další procesní nejasnosti vedou k prodlevám a zdržení reálných činností a kroků**, což zvyšuje zatížení kapacit a lidských zdrojů implementačních orgánů a logicky ke zpoždění proplácení projektů, viz následující tabulka průměrných lhůt administrace ŽoPI.

	ŽoPI na CI			ŽoPI na MPO			
	Finanční kontrola	Věcná kontrola	Autorizace CI	Věcná kontrola OISF	Finanční kontrola OISF	Kontrola ŽoPI RaF	Celkem kontrola MPO
Průměr	9	25	34	7	5	2	15

Kvalita metodického vedení, řízení komunikace a dokumentů se zdá být vedle reálných kapacit lidských zdrojů klíčovým aspektem pro to, aby se podařilo zrealizovat OPPI do zdárného konce. To znamená např. bez zmíněných následků sporů s žadatelem či vracení vysokého objemu dotací zpět z důvodu zpětného zjištění porušení pravidel a podmínek na straně žadatelů, často z důvodů nejasné a příliš komplikované metodiky a pokynů.

## 2. NÁVRH NA KOORDINACI A ZMĚNY V HARMONOGRAMU VYHLAŠOVÁNÍ VÝZEV, EFEKTIVNĚJŠÍ ADMINISTRACE

V rámci analýzy bylo zjištěno, že existují dva hlavní interní důvody (procesní) a jeden důvod externí, pro skutečnost, že dochází k překračování lhůt stanovených Manuálem interních postupů CzechInvestu (dále jen MIP) při administraci registračních a plných žádostí:

1. Dochází ke kolizi administrace plných žádostí (tj. zejména zajištění kontroly formální správnosti plných žádostí, hodnocení posudků externích hodnotitelů, vypracovávání popisů pro HK a agendy spojené se schválením projektu a vydáním podmínek poskytnutí dotace a rozhodnutí o poskytnutí dotace), administrace žádostí o platbu včetně posuzování výběrových řízení a zároveň administrace velkého množství registračních žádostí po uzávěrce příjmu RŽ (dochází ke známému jevu, kdy např. 50 % podaných RŽ je podáno v několika posledních dnech před uzávěrkou).
2. Oddělení metodiky SF, které rovněž zajišťuje zpracování ratingu je přehlceno požadavky na zpracování komentářů a výsledných vyhodnocení ke každému FV a FRP právě ve specifickém období, kdy dochází ke kolizi při vrcholu příjmu registračních žádostí a plných žádostí u několika programů. Přičemž průměrná kapacita jednoho pracovníka oddělení na zpracování jednoho hodnocení FV či FRP je 10 respektive 12 kusů za den, což je v počtu tří osob nedostačující. Dochází sice k výpomoci od jiných pracovníků implementační struktury, nicméně i tak nedostačující kapacita Ratingu představuje úzké hrdlo a způsobuje zpoždění.
3. Objektivním často nepředvídatelným faktorem je pak samotný počet podaných žádostí žadatelů, přičemž v roce 2010 došlo ve srovnání s minulými výzvami prakticky v každém programu ke zvýšení počtu podaných žádostí (ICT v P: 941 vs. 343; Inovace – projekt: 597 vs. 390; Eko-energie: 1026 vs. 771; Nemovitosti 795 vs. 627)

Z analýzy vyplývá, že právě nedostatečná kapacita pracovníků ratingu a vysoký počet podaných RŽ v některých programech v rámci krátkého období je příčinou zdržení při schvalování RŽ u většiny programů nad rámec lhůt stanovených manuálem. V této souvislosti navrhuje několik možností, jak zkrátit reálné lhůty při schvalování RŽ.



## Časování výzev v rámci jednoho programu

- v případě, že bude v rámci jednoho programu vyhlášována více než jedna výzva, doporučujeme v následné výzvě plánovat ukončení příjmu RŽ až min. 45 dní poté, co dojde k vyhodnocení alespoň 90 % plných žádostí z předchozí výzvy.
- termín ukončení příjmu RŽ v daném programu doporučujeme nastavit tak, aby pokud možno nekolidoval s obdobím, na které je plánováno v rámci schválených projektů (z předchozích výzev) daného programu ukončení vysokého množství posledních etap.

## Časování výzev mezi programy

- pro potřeby snazší orientace mezi programy doporučujeme rozdělit programy do dvou hlavních skupin a to dle počtu podaných žádostí – A a B, přičemž do skupiny A spadají programy, kde počet podaných RŽ v poslední výzvě přesáhl 500 (vysoká zátěž pro administrativní procesy); do druhé skupiny pak spadají programy s nižším počtem RŽ než 500 (nižší zátěž pro administrativní procesy). Cílem by se mělo stát, aby ukončování příjmu RŽ mezi programy v rámci skupiny A bylo v co nejmenší vzájemné časové kolizi a v nízké časové kolizi s programy skupiny B.

Mezi programy skupiny A můžeme zahrnout: ICT v P, Rozvoj, Eko-energie, Inovace (i. projekt) a Nemovitosti. V rámci skupiny B jsou programy, které sice nedosahují extrémně vysoký počet RŽ, ale přesto mají relativně významný počet RŽ – ICT a SS, Školící střediska, Potenciál, Marketing

- u vybraných programů, kde lze očekávat vysoký počet RŽ nad rámec plánované alokace se doporučuje **zvážit variantu**, aby lhůta pro podání RŽ byla relativně krátká (např. 3 měsíce), nicméně výzva by byla zveřejněna s dostatečným předstihem, aby se žadatelé mohli připravit.



- lze též uplatnit limit na počet podaných RŽ v rámci jedné výzvy jedním žadatelem (např. pro Eko-energie) nebo limitovat maximální možnou dotaci pro jednoho žadatele v rámci jedné výzvy.
- jednotlivé výzvy programů ve skupině A by byly časovány tak, aby uzávěrka každé z nich (podání RŽ) byla vzdálena minimálně 75 dní od konce každé další výzvy v rámci daného programu. Tím by měl být dán dostatečný čas pro kapacity odd. ratingu na vyhodnocení RŽ v příslušné výzvě. Zároveň by mělo být zajištěno, aby výzvy programů s nejvyšším počtem RŽ byly od sebe co nejvíce vzdáleny. Důvodem je skutečnost, že zřejmě nebude možné zabránit alespoň částečné kolizi vyhodnocování RŽ (FV) v rámci jedné výzvy a vyhodnocování PŽ (FRP) v rámci jiné výzvy – dříve vyhlášených, nicméně se nebude jednat o souběh dvou nejnáročnějších programů.

### **Korekce množství podaných žádostí**

Jak bylo uvedeno, častým jevem je vysoký počet podaných RŽ v rámci poslední fáze před uzávěrkou pro podání žádostí. Tyto RŽ se vyznačují vysokou mírou chybovosti a musí být často vráceny k opravě žadatelem. Zároveň platí, že existuje vysoká disproporce mezi počtem a objemem požadované dotace mezi RŽ a reálně schválenou výší dotace v rámci Rozhodnutí – tato míra u referenčních výzev 2007- 2009 byla 33%, přičemž poměr mezi objemem v Rozhodnutí a v rámci Plných žádostí byl 58%.

Z toho plyne, že je zde prostor pro případná opatření, která budou eliminovat ty žadatele, kteří k podání žádosti nepřistupují seriózně:

- Na základě propočtů z předcházejících výzev stanovit typickou hranici počtu podaných RŽ, respektive v nich požadované hranice, která je nutná proto, aby byla v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace všech schválených projektů vyčerpána plánovaná alokace prostředků.
- Tento propočet bude použit pro stanovení hranice objemu požadované dotace v RŽ, při kterém může být (po)zastaven příjem žádostí. Následně dojde k vyhodnocení celého procesu včetně

plných žádostí, díky čemuž bude eliminována zbytečná činnost hodnocení RŽ, které výrazně převyšují možnou alokací programu.

- Tento mechanismus byl již v historii OPPI uplatněn v rámci programu Školící střediska, zároveň je to běžný nástroj, který používají ostatní operační programy. Umožňuje snížit administrativní zátěž na straně poskytovatele dotace a tím zrychlit proces vyřízení žádostí těch žadatelů, kteří mají seriózní zájem o poskytnutí dotace. Lze totiž očekávat, že " hrozba" předčasného uzavření příjmu žádosti dopadne spíše na ty, kteří nemají své záměry řádně promyšleny a díky tomu podávají RŽ na poslední chvíli s tím, že v procesu po schválení RŽ se ještě rozhodnou, zda žádost respektive projekt chtějí vůbec realizovat.
- Podávání vysokého množství registračních žádostí, v posledních dnech příjmu dané výzvy způsobuje krátkodobé, ale výrazné zahlcení všech administrativních procesů OPPI. Možnost předčasného ukončení příjmu žádostí, která by byla podpořena pravidelným (např. měsíčním) zveřejňováním poměru podaných RŽ vůči alokovaným prostředkům dané výzvy by měla působit jako výrazný faktor motivující žadatele ke včasnému a průběžnému podávání registračních žádostí.
- Dalším prostředkem k eliminaci nepřipravených registračních žádostí je striktnost při schvalování žádosti o doplnění údajů u žadatelů, kteří svou žádost podají např. až v posledním týdnu před ukončením příjmu žádostí. To znamená, že těmto žadatelům by nebyly tyto lhůty prodlužovány.

## **Tvorba zásobníků schválených projektů**

Efektivním nástrojem pro zvýšení čerpání s nízkými administrativními nároky je tvorba zásobníků úspěšných projektů (např. pro program Rozvoj ale i pro jiné programy), které sice prošly úspěšně hodnotícím procesem (např. získaly více než 50 % bodů), ale dotace jim nebyla přirčena z důvodu překročení alokace na danou výzvu. Vzhledem k tomu (jak uvádíme v jiné části analýzy) dochází k relativně vysokému odpadu projektů, respektive ke snížení čerpané alokace, po vydání

rozhodnutí o poskytnutí dotace, lze využít nevyčerpané prostředky v rámci výzvy a přidělit je projektům v zásobníku.

Tito žadatelé budou dopředu upozorněni, že pokud budou realizovat projekt v souladu s pravidly programu a OPPI, může jim být dodatečně přidělena dotace. Tento mechanismus byl používán v rámci OPPI a snižuje potřebu převádění prostředků do budoucích výzev a tím i administrativní zátěž v rámci nového kola vyhodnocování projektů.

### 3. ZLEPŠENÍ PROCESŮ ADMINISTRACE A ŘÍZENÍ OPPI

#### Změna obsahu projektu – manuál

Jak MIP tak Páteří manuál OPPI (dále jen PMOP) neřeší častou situaci, kdy dochází k obsahovým změnám projektu, které se neprojevují v Podmínkách poskytnutí dotace ani v profilu projektu v eAccountu/ISOPu. Jedná se např. o obsahové změny typu nákup lehce odlišného typu zařízení, či odlišného počtu zařízení za nižší cenu, než bylo plánováno a popsáno v podnikatelském záměru.

V praxi to vede k nejednoznačným a rozdílným postupům, které uplatňují PM v rámci jednotlivých programů. Současné tím dochází k přetěžování administrativní struktury, jelikož někteří PM obvykle každou drobnou změnu řeší buď interním sdělením, nebo komunikací přes nástěnku s příslušným pracovníkem OISF, který ji schvaluje.

V poslední době je některým PM dostupné interní sdělení (dle interview je známo jen některým oddělením), které umožňuje PM schválit „nepodstatnou změnu projektu bez vlivu na Podmínky poskytnutí dotace“ bez dalšího popisu, jak se vlastně zjišťuje míra té nepodstatnosti. Tento způsob instrukce je charakteristický napříč obsahem metodiky v rámci OPPI, kdy je dán pokyn, jak nějaký problém řešit, nicméně definice je natolik vágní, že ponechává prostor pro neurčitou interpretaci. Jak pro pracovníky implementační struktury, tak pro žadatele je velice důležité, aby instrukce a pokyny byly co nejjednoznačnější a co nejnávodnější.

V případě řešení obsahových změn projektu navrhujeme ustanovit do manuálů definovaný postup, který může zahrnovat následující ustanovení<sup>3</sup>:

- 1) Změny, které žadatel může provést, pouze je oznámí v rámci ŽoPI/zprávy z realizace (musí být splněny všechny 3 podmínky)<sup>4</sup>
  - a) Žadatel může provádět takové změny v obsahu projektu, které nevedou k zásadní změně povahy projektu, jeho charakteru

<sup>3</sup> Konkrétní podoba je na zvážení řídicího orgánu, doporučujeme ovšem, aby do řešení byly zapojeny pracovní skupiny jednotlivých programů

<sup>4</sup> Možnost akceptace méně závažných změn v projektech oznámených ex-post v rámci ŽoPI/zprávy z realizace je nutno prověřit z hlediska souladu s metodikou Ministerstva financí ČR

popsaného v rámci podnikatelského záměru, a které nemají vliv na Závazné ukazatele.

- b) Změny se mohou týkat technických parametrů projektu (technologie, IT, počty jednotlivých položek), nesmí ovšem zásadním způsobem měnit výstupy projektu, či využití dotovaných statků za odlišným účelem, než bylo popsáno v PZ.
- c) Jako kritérium pro posouzení míry změny lze stanovit např. vyšší hodnoty měněných položek v rámci PZ na 20% předpokládaných způsobilých výdajů. Pod touto hranicí by byl PM oprávněn pouze změny akceptovat.

Žadatel by o drobných změnách referoval buď v rámci zpráv z realizace projektu nebo v rámci ŽoPI. Doporučuje se, aby podal přehled změn oproti PZ s tím, že PM vloží do seznamu dokumentů jednoduché akceptační vyjádření. Variantou je též to, že pokud PM schválí danou zprávu z realizace či ŽoPI, je to považováno za akceptaci provedených změn, nicméně pak by bylo vhodné toto explicitně uvést v manuálech a pokynech či podmínkách poskytnutí dotace. Zároveň je vhodné instruovat žadatele, aby změny projektu konzultovali vždy dopředu s PM. Nicméně z procesního hlediska by nemělo být bráněno tomu, aby tyto malé obsahové změny projektu prováděl dříve, než je oznámí.

Z hlediska administrace na straně CI a MPO by PM zasílal souhrnné sjetiny svému protějšku na MPO, ve kterých by informoval o projektech, kde akceptoval provedené změny. Pracovník MPO by pak v rámci náhledu do ISOP mohl provádět kontrolu, zda tyto změny byly provedeny s výše uvedenými pravidly. Mohl by vzniknout i jednoduchý kontrolní list obsahující tři výše uvedené podmínky. PM by jej vyplnil a vložil do projektové složky.

Obecně doporučujeme, aby jakákoliv souhlasná stanoviska ze strany implementační struktury vůči žadateli v rámci požadavků na odsouhlasení změny, či nějakého postupu, který provádí v rámci projektu, a není zřejmý soulad s pokyny, podmínkami a výzvou, měla písemný charakter dokumentu vloženého do ISOP/e-accountu. Důvodem je, aby žadatel mohl více účinně argumentovat v případě

následných kontrol na místě projektu od různých subjektů, pokud napadnou jeho postup.

## 2) Změny, které žadatel může provést, ale vyžadují schválení CI/MPO

Jednalo by se o takové změny projektu, které by šly nad rámec ustanovení v bodech 1) a), b), c).

Doporučujeme, aby tyto změny byly schvalovány vždy ex-ante, tedy před jejich praktickým vykonáním.

Tento typ změn by mohl být procesován tak, že PM by poskytl stanovisko předsedovi pracovní skupiny, který by rozhodl, zda změna projektu je natolik závažná, že je nutno, aby pozměněný projekt prošel znovu hodnotícím procesem včetně HK, nebo jsou změny takového charakteru, že nemění základní povahu projektu a je možné je schválit. V případě výraznějších změn technického charakteru doporučujeme nechat opětovně posoudit jedním z externích hodnotitelů, který již daný projekt hodnotil. Jeho úkolem by bylo stanovit, zda projekt nadále naplňuje svůj původní smysl či nikoliv.

Výše navržená úprava povede jednak ke značnému zjednodušení vyřizování agendy změn projektů a také k "legalizaci" kroků členů implementační struktury, jelikož tento typ změn nebyl řádně ošetřen.

Z výše uvedeného postupu lze vyvodit obecný závěr, který by měl být zohledněn při celostním pohledu na způsob řízení a implementaci OPPI. Pokud pracovníci implementační struktury nedisponují přesným návodem a definovanou kompetencí, jak v kterém případě rozhodovat, dopouští se buď svévolných rozhodnutí, nebo zbytečně přenášejí odpovědnost za rozhodnutí v dané věci výše, obvykle z CI na OISF. A to přesto, že právě z řady již dříve řešených případů lze dovodit, jaké rozhodnutí padne. Jedná se opět o typický aspekt v rámci procesu administrace OPPI, který by měl být důsledně eliminován.

## Řízení lidských zdrojů - plánování kapacit jak v rámci CI a MPO, tak využívání napříč organizacemi

Na základě analýzy provedené statistickou metodou lze vyvodit, že v rámci CI jsou administrovány programy, kde je velice vysoká vytiženost jednotlivých PM co do počtu spravovaných projektů ve všech fázích (RŽ-PŽ-ŽoPI).

Na druhé straně některé programy generují nízký počet žádostí, nicméně jedná se v některých případech o komplikované programy (Klustry, Technologické platformy, Prosperita), které do značné míry vyžadují proaktivní přístup ze strany CI a jeho PM. Žadatelé pak mohou intenzivněji konzultovat s CI své projekty tak, aby byly ve schvalování co nejúspěšnější.

Naopak program Marketing generuje relativně vysoký podíl schválených projektů, ale má vysoký propad výše finálně proplacené dotace oproti sumě alokované dotace v rozhodnutích (propad v první výzvě činil cca. 41,9 % oproti sumě rozhodnutí).

Pro implementační strukturu lze vyvodit doporučení, respektive varianty vyhledání rezerv v rámci lidských zdrojů:

- 1) U programu prioritní osy 5.1 zvážit popis, respektive reálnou pracovní náplň PM v tom smyslu, zda je třeba, aby projektům a přípravě na straně žadatelů věnovali větší péči, než je tomu u jiných programů, a případně byly kapacity příslušných oddělení využity či přesunuty do oddělení, kde je kapacit nedostatek a jsou permanentně vytiženy vysokým množstvím projektů.
- 2) Zvážit význam některých programů, které mají problematické čerpání (např. Marketing) či obecně generují nízkou alokaci – Poradenství, Patent, a případně již nevyhlašovat nové výzvy a díky tomu uspořít kapacity PM a přesunout je jinam.
- 3) Zvážit větší stratifikaci činností v rámci administrace žádostí a projektů na straně PM, vymezit ty činnosti, které jsou obsahem obdobné napříč programy či v rámci jednoho oddělení, dále pak činnosti, které jsou úkonově relativně jednoduché a mají rutinní charakter. Na základě našich rozhovorů s PM lze dovodit, že některé úkony vyžadují relativně nízkou kvalifikaci a tudíž i nižší platové



ohodnocení/pracovní zařazení, tj. je vhodné zvážit rozšíření počtu Junior PM případně i formou brigádníků.

- 4) Tito JPM mohou vykonávat zmíněné rutinní jednoduché činnosti (např. kontrola souladu informací v RŽ s ARES, kontrola přítomností dokumentů atp.), což jsou zároveň úkony, které jsou typické pro všechny programy. Díky tomu mohou mít tyto pozice výrazně plovoucí charakter a být kontinuálně využívány v závislosti na úpravě harmonogramu vyhlásování výzev.
- 5) V případě, že se uvolní kapacity jiných programů, je možné používat systém plovoucích PM napříč programy. Považujeme ovšem za vhodné zvážit efektivitu tohoto mechanismu z pohledu nutnosti zaškolování pracovníků na nový program a následné schopnosti odvést kvalitní práci. Je tedy zásadní, aby plovoucí PM nebyli stanovováni ad-hoc, ale aby např. každý program (oddělení) poskytoval 1-2 PM, kteří jsou předem určeni a vyškolení na výpomoc jinému konkrétnímu programu. Tito PM si pak musí udržovat dlouhodobý přehled o činnostech v jejich "druhém programu" tak, aby byli schopni kdykoliv bez hlubšího zaškolování efektivně vypomoci. Takoví PM by však měli být za svou nadstandardní činnost odměněni v rámci nastaveného motivačního systému.
- 6) V rámci systému zastupitelnosti musíme zmínit fakt, že zastupitelnost, která se uvažuje nastavit mezi jednotlivými programy (odděleními), musí být implementována také dovnitř těchto programových struktur. Jedná se o předávání projektů v případě dovolené či nemoci. Je však nutné zajistit možnost rychlého dočasného přenesení projektů z jednoho PM na druhého v systému ISOP. Následně by mělo být stanoveno vykonávání určitého nezbytného minima kroků po dobu nepřítomnosti PM jeho zástupcem (např. administrace ŽoPI, kontrola VŘ a další strategické kroky nutné pro zajištění plynulosti čerpání). Méně závažné záležitosti jako je odpovídání na dotazy na projektových nástěnkách ISOP by zajišťoval zastupující PM pouze v případě těch zásadních.
- 7) Doporučujeme se také zaměřit na efektivní využívání kapacit pracovníků napříč oběma organizacemi, v případě kritických fází vysokého množství hodnocených žádostí je vhodné, aby PM CI

vypomohli kolegové z OISF, případě vyřízení ratingu či kontrol VŘ by mohli být zapojeni také pracovníci OKSF. Výpomoc mezi organizacemi by měla fungovat recipročně.

Doporučujeme důsledně a objektivně sledovat vyřízenost jednotlivých kapacit oddělení jak na CI, tak na MPO. Měl by existovat efektivní manažerský způsob vyhodnocování náplně a způsobu plnění pracovních úkolů nikoliv na formální rovině, ale měl by umožnit manažerům a vedoucím pracovníkům mít plastický přehled o zaplnění kapacit a možnosti využití volných zdrojů. Příslušní vedoucí oddělení by měli také pravidelně vytvářet přehled zpracované agendy svými podřízenými a vytvářet plány např. s čtvrtletním výhledem vyřízenosti svého oddělení.

Díky tomuto prolínání kapacit je možné zvýšit zastupitelnost v případě nepřítomnosti příslušného pracovníka.

Domníváme se ovšem, že komplexní zastupitelnost je obtížná u těch oddělení, které trpí výrazným množstvím agendy. Při řízené zastupitelnosti v případě PM je třeba mít na paměti omezení v rámci předávání projektů v ISOP a dbát na důkladnou distribuci informací mezi zastupujícími a zastoupeným.

- 8) Příkladem zastupitelnosti napříč institucemi, která je de facto již realizována by mohl být vnímán přesun administrací žádostí o platbu v programech Rozvoj a ICT v podnicích z CI přímo na MPO. Na základě statistiky doby trvání administrace ŽoPI vyplývá, že CI trvala průměrná administrace ŽoPI v rámci první výzvy ICT v podnicích v průměru 74 pracovních dní, kdežto MPO 45 pracovních dní. Tento velký rozdíl lze připočítat několika faktorům:
- Vyřízenost PM na CI administrací žádostí podaných v rámci výzvy II. a tudíž kapacitním nedostatkům.
  - Náborem nových pracovníků na OISF, kteří byli vyškoleni ve specialisty a věnují administraci ŽoPI po věcné stránce.
  - Pracovníci MPO jako "decision makeři" mohou rychleji řešit problémy a sporné situace, než PM, kteří obvykle musí získat "dobrozdání" z MPO.

Naopak doba trvání administrace ŽoPI v rámci druhé výzvy již tak odlišná nebyla: na CI 38 pracovních dní, na MPO 34; v programu Rozvoj II byl CI dokonce rychlejší: 16 proti 22.

Z těchto údajů ovšem nelze udělat všeobecný závěr, zda je efektivnější, pokud kontrolu ŽoPI provádí pouze MPO. Je totiž nutno zahrnout reálné kapacity PM na CI, kteří řeší i další agendu týkající se administrace žádostí o dotaci aj., dále také skutečnost, že obecně CI při administraci ŽoPI ostatních programů (finanční kontrola), provádí větší objem práce, jelikož se ŽoPI setká jako první a do značné míry je očištěn od nedostatků s tím, že vlastní objem práce na ŽoPI v rámci MPO je pak logicky nižší a méně zatěžuje jeho kapacity.

Každopádně lze doporučit, aby v období, kdy je CI zatížen agendou podaných RŽ a hodnocením PŽ a konkrétní oddělení nemá dostatečné kapacity, část nebo celá agenda minimálně věcného hodnocení ŽoPI byla přenesena právě na MPO, pokud to disponuje většími kapacitami.

Z dlouhodobého hlediska považujeme ovšem za nevyhnutelné, že agenda ŽoPI bude nadále řešena v prvním kroku na CI a poté bude následovat kontrola MPO a to z důvodu množství očekávaných projektů, které budou teprve realizovány (viz úvod – přes 90% ŽoPI bude teprve podáno). Trvalé převedení kontrol ŽoPI u určitých programů na MPO považujeme spíše za nesystémové řešení. Naopak je potřeba, jak popisujeme jinde v analýze, zásadním způsobem zjednodušit metodiky týkající se způsobilých výdajů, výběrových řízení a dalších pokynů, jejich výklad více zjednotřit a zavést systém řízení informací a „kánon judikátů“ tak, aby každý článek implementační struktury mohl efektivně a přiměřenou rychlostí řešit svou agendu zvlášť při administraci ŽoPI. Zároveň bude pravděpodobně nutné snížit duplicitní procesy a spíše díky zpřesněné metodice výkladu docílit snížení chybovosti při administraci ŽoPI. Zde je nesporná úloha MPO, které jako řídicí orgán musí řádně a plnohodnotně instruovat implementační agenturu ve všech oblastech metodiky a zajistit plynulý přenos informací a best practise právě směrem dolů.

9) V otázce zastupitelnosti lze zmínit také možnosti praktického využívání vzájemné výpomoci nejen na výše uváděné úrovni jednotlivých oddělení CzechInvestu či mezi MPO a CzechInvestem jakožto institucemi, ale také mezi jednotlivými odděleními či odbory MPO, respektive SSF. Také zde je nezbytné kontinuálně sledovat

vytížení personálních kapacit a flexibilně přesouvat lidské zdroje v případě zvýšené potřeby jiných oddělení či odborů.

## 4. METODIKA OPPI

Veškeré metodické úkony, pravomoci, povinnosti a odpovědnosti jednotlivých subjektů zapojených do implementace Operačního programu Podnikání a inovace jsou stanoveny Páteřním manuálem OPPI (dále jen PMOP). Z procesního hlediska se PMOP zabývá pouze úkony, za které je zodpovědný Řídící orgán OPPI. PMOP je závazný pro Řídící orgán OPPI (Sekce strukturálních fondů MPO ČR), odborné útvary MPO dle jednotlivých programů podpory, CzechInvest (dále CI), CzechTrade (dále CT), členy hodnotitelských komisí, externí hodnotitele, další osoby podílející se na hodnocení, kontrole a monitorování projektů a pro další osoby dle smluvního ujednání. Dále se každá organizace řídí vlastními předpisy, které jsou schvalovány ze strany Odboru koordinace strukturálních fondů (dále OKSF). Pro CzechInvest je tímto způsobem závazný Manuál interních postupů (dále MIP). Odpovědnost za tvorbu a správnost nastavených metodik a procesů v rámci PMOP drží OKSF, respektive Oddělení metodiky a ISOP.

**Kromě exaktních postupů stanovuje PMOP také zásady, které by měly být při implementaci OPPI dodržovány:**

- 1) nezatěžovat nepřiměřeně žadatele;
- 2) nepožadovat po žadatelích plnění povinností, které neukládají právní předpisy ČR a ES;
- 3) vyřizovat věci bez zbytečných průtahů;
- 4) vystupovat profesionálně a na odborné výši;
- 5) zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, které se týkají jednotlivých projektů;
- 6) předcházet střetu zájmů.

Cílem následující části předkládané analýzy je posoudit soulad praktických dopadů implementace OPPI s výše uvedenými zásadami, upozornit na případná slabá místa implementace a zároveň navrhnout rámcová opatření směřující k jejich eliminaci.

### **Stratifikace sankcí při porušení Podmínek**

Pro ulehčení agendy poskytování výjimek, primárně z Pravidel pro výběr dodavatelů, doporučujeme zvážit systém stratifikovaných sankcí za porušení Podmínek poskytnutí dotace. Považujeme za vhodné provést revizi

současných ustanovení Podmínek a zvážit, jak a co je trestáno z hlediska významu porušení a dopadu na výstupy OPPI vůči legislativám a normám EU a ČR.

Často by i zcela marginální porušení nějakého požadavku může vést k ex post odebrání dotace, byť reálná škoda či míra prohřešení byla výrazně nižší.

V tomto smyslu může být na zvážení, aby byl vytvořen systém hodnocení míry porušení pravidel či nařízení a právě podle míry a závažnosti byla nastavena i příslušná sankce.

Na základě stávajících zkušeností z procesu administrace OPPI lze analýzou sumy udělených výjimek a jejich charakteru vytvořit přehled typických prohřešků a stanovit u nich odstupňované sankce. To umožní řídicímu orgánu vyhnout se případným pochybnostem nad množstvím udělovaných výjimek ze strany orgánů EU aj., zároveň to umožní zrychlit a zjednodušit proces administrace. Bude totiž možno sice konstatovat porušení nějakého pravidla, ale zároveň stanovit rozumnou míru sankce. Samo o sobě to samozřejmě nebude bránit tomu, aby výrazná porušení byla trestána odnětím celé dotace, penalizací ze strany FÚ, aj.

Procesně to může být zajištěno tak, že PM při zjištění prohřešku na základě stanovené metodiky stanoví sankci a v rámci administrace ŽoPI, bude provedeno krácení, příslušný pracovník MPO následně provede verifikaci; respektive MPO provede příslušné kroky pro krácení při zjištěních ex post u realizovaných projektů či etap.

## Úloha RK

Agenda RK se netýká pouze administrace a úkonů v rámci OPPI, ale zahrnuje též činnosti pro divizi investic v rámci Aftercaru, dále pak v rámci rozvíjení podnikatelského prostředí v rámci regionu ve spolupráci s lokálními partnery apod. a agendu v oblasti monitoringu OPPI.

Z tohoto důvodu a s ohledem na razantní snížení personálních kapacit RK v posledních letech je úloha RK v rámci OPPI výrazně nižší, než jaká by mohla být z titulu toho, že RK je velice blízko k vlastním žadatelům a příjemcům, a v případě efektivního využití může umožnit lepší čerpání. RK mohou být velice efektivní ve sdělování informací žadatelům a příjemcům dotace. Proto je

s podivem, že nejsou implementační strukturou efektivně a cíleně využívány pro pořádání informačních seminářů. Na základě rozhovorů na vybraných RK totiž vyplývá, že RK pořádají semináře na základě svého uvážení bez koordinace "z Prahy", nedisponují prostředky pro realizaci seminářů mimo své vlastní prostory, čímž je limitováno množství oslovených žadatelů a příjemců.

Domníváme se, že kapacity RK jsou využity na činnosti, které nejsou zcela v souladu s potřebami CI/MPO. Jedná se hlavně o agendu zajištění elektronických certifikovaných podpisů. Tato služba je totiž poskytována nejen případným žadatelům v rámci OPPI, ale jakýmkoliv dalším volně přichozícím osobám, přičemž až 40% těchto podpisů je uděleno těm, kteří v OPPI nežadají. Vzhledem ke skutečnosti, že elektronický certifikovaný podpis lze získat na pobočkách české pošty, domníváme se, že tuto službu je možné alespoň limitovat jen na vybrané typy podniků.

Zároveň je zřejmé, že některé RK jsou extrémně podhodnoceny co do personálního zastoupení. Jedná se o RK v krajích, které se vyznačují vysokým počtem žadatelů a příjemců dotace. Domníváme se, že je vhodné respektovat požadavek CI na zvýšení počtu pozic na specifikovaných RK. Zároveň je ovšem vhodné definovat konkrétní požadavky na náplň práce nových zaměstnanců, případně zvážit nové zacílení RK v rámci implementace OPPI. Spolu s tím, jak se celkové těžiště agendy OPPI bude přesouvat k realizační fázi projektů od fáze schvalovací, je možné zvážit intenzivnější využití kapacit RK v rámci problematiky prevence porušování Podmínek, tj. zvyšovat informovanost o např. Pravidlech pro výběr dodavatelů (ideálně v momentě, kdy dojde k metodickému ujednání výkladu a vytvoření návodných kuchařek, atp. – viz dále v analýze). V případě, že dojde k řádnému proškolení pracovníků a po zvážení kapacitní vytiženosti, je možné uvažovat i posílení konzultační role RK v tom smyslu, že mohou provádět předběžná a rámcová posouzení např. zadávacích dokumentací u výběrových řízeních nad definovanou výší (např. nad 10 mil Kč) zakázky.

## **Monitorovací ukazatele**

V rámci jednotlivých programů se vyskytuje řada monitorovacích ukazatelů, které nemají zřetelné opodstatnění z pohledu potřeb vykazování vůči EK, či jiným institucím. Vyplňování a zjišťování těchto ukazatelů zbytečně zatěžuje žadatele a nemá reálný význam pro administraci jednotlivých programů.



Doporučujeme, aby jednotlivé pracovní skupiny spolu s odd. monitoringu rozvojových programů CI a odd. veřejné podpory a evaluace MPO provedli revizi těchto ukazatelů a nepotřebné vyřadili z programu či výzvy.

## **Nižší míra kontroly co do hloubky a podrobností – VŘ**

Koordinace kontrol – spíše prevence – Westminster; zajištění informovanosti, PM možnost verifikovat výstupy u kontroly, pokud si stěžuje žadatel, přesná instruktáž kontrolních týmů Westminsteru, pro kontrolu vlastního plnění by měl jet na zkušební vzorek i PM za daný program, aby korigoval Westminster; Ve fázi po vyhodnocení PŽ na kontrolách i PM (detailněji v dalších pasážích analýzy)

### **Princip odůvodnění požadavku/výkladu:**

- Obecně metodické zdůvodnění: metodika by měla při vydávání stanovisek též odkazovat na konkrétní ustanovení nařízení, pravidel, pokynů jak EU, MMR, tak národní legislativy či judikátů ÚOHS, aby zdůvodnila své stanovisko. Zamezí se tak svévolnému výkladu bez opory v těchto normách, výklad bude přesnější, bude limitována možnost mylného výkladu, který by musel být v budoucnu měněn, což vyvolává problémy.
- Stejným způsobem by měl poskytovatel dotace včetně (externích) kontrolních subjektů postupovat vůči žadatelům, tj. primárně při monitorovacích kontrolách opřít svůj požadavek o konkrétní ustanovení v dané metodice, atp.

### **Konzistentní metodický kánon:**

- Dle jednotlivých tematických okruhů (ZV, VŘ, Publicita, obsah programů...) by měly vzniknout přehledné dokumenty (kuchařky) jak pro vnitřní potřeby v rámci implementační struktury, tak pro žadatele.
- Tyto kuchařky by jednoznačným způsobem popisovaly a integrovaly výklad k jednotlivým tématům a oblastem, díky průběžné aktualizace by zahrnovaly vývoj daného výkladu.

- Vznik těchto kuchařek je podmíněn důkladnou analýzou stávajících dokumentů, tj. interních sdělení, metodických pokynů, zpráv z kontrol – obsahu protokolů, a jiných výkladových dokumentů, jako i intenzivní spoluprací v rámci pracovních skupin stávajících tak nově ustanovených, které musí sloužit k přenosu znalostí a výstupů z praxe administrace, sdílení best practice atp.

## Žádosti o platbu

Nastavení metodických postů a systému řízení procesů má klíčový vliv na kvalitu a rychlost administrace OPPI. V tomto systému zastává zásadní úlohu administrace a zpracování ŽoPI. Efektivita při administraci ŽoPI bude jedním z hlavních ukazatelů vypovídajícím o úspěchu či neúspěchu OPPI. I přes snahu a určité kroky vedoucí ke zjednodušení a zrychlení **docházelo v minulosti k lavinovému nárůstu administrativní zátěže na všech úrovních implementace i na úrovni žadatelů a příjemců dotací.** Následná opatření byla vesměs nesystémová či neúplná. Tento jev lze ukázat na příkladě vykazování mezd pracovníků zapojených do realizace projektů a to v okamžiku předkládání žádosti o platbu (dále ŽoPI). **V ŽoPI totiž tvoří zcela dominantní procento chyb právě nesprávné vykazování mzdových nákladů a s tím spojené vyplácení dovolených.**

**Dokument 17\_48\_M\_Pravidla pro dokládání úhrady ZV stanovuje čtyři základní varianty uplatnitelnosti mezd:**

- a) zaměstnanec pracuje na plný úvazek u zaměstnavatele a na plný úvazek na projektu - do počtu odpracovaných hodin lze nárokovat svátky a dovolenou
- b) zaměstnanec pracuje na plný úvazek u zaměstnavatele a na částečný úvazek na projektu - do počtu odpracovaných hodin nelze zahrnout dny svátků a dovolené (tzn. nárokuje si pouze čistý počet odpracovaných hodin)
- c) zaměstnanec pracuje na částečný úvazek u zaměstnavatele a na plný úvazek na projektu - do počtu odpracovaných hodin lze nárokovat svátky a dovolenou
- d) zaměstnanec pracuje na částečný úvazek u zaměstnavatele a na částečný úvazek na projektu - do počtu odpracovaných hodin nelze zahrnout dny svátků, dovolené (tzn. nárokuje si pouze čistý počet odpracovaných hodin)

**Nadměrná chybovost na všech úrovních je způsobena především velmi složitou metodikou 17\_66\_M\_Metodika k autorizaci mzdových nákladů (dovolená), která v této oblasti navazuje na výše uvedený dokument 17\_48\_M.** Ačkoliv došlo ve verzi platné od 1. 10. 2010 v porovnání s verzí platnou od 17. 5. 2010 k drobným úpravám a odstranění některých sporných míst, základ tvořící metodickou náročnost byl zachován. Příjemce dotace musí i nadále složitě vykazovat a propočítávat fakt, že „náhrada za dovolenou je způsobilým výdajem ve výši, která odpovídá zákonnému nároku na dovolenou na základě počtu skutečně odpracovaných dnů na projektu. Žadatel může nárokovat jen alikvotní část nároku zaměstnance na dovolenou vzhledem k rozsahu etapy/projektu ze mzdových listů (tj. počet měsíců) a k odpracovanému časovému fondu zaměstnance na etapě/projektu. V případě rozdílné délky etapy a příslušných požadovaných mzdových nákladů se nárok na dovolenou počítá ze skutečně odpracované doby (např. etapa trvá 6 měsíců, z toho 4 měsíce jsou mzdové náklady – nárok na dovolenou jsou tedy 4/12)“<sup>5</sup>.

Dále je v dokumentu stanovena celá řada příkladů a výčet nezpůsobilých výdajů vztahujících se k dovoleným, jako např. dovolená, pokud zaměstnanec nepracuje celým svým úvazkem na projektu, dovolená nad nárok za danou etapu, proplacená nevyčerpaná dovolená (např. vzhledem k ukončení pracovního poměru), překážky v práci dle nařízení vlády 590/2006 Sb. (např. účast na svatbě, pohřbu, návštěva lékaře, atd.) atp. **Výsledkem celého složitého systému je dle odhadů zaměstnanců Oddělení finančního řízení a kontroly CI a Oddělení autorizace plateb MPO chybovost v rozmezí cca. 80% - 90% podaných ŽoPI se mzdovými výdaji.** Vzhledem k náročnosti výpočtů vykonávaných při kontrolách těchto mzdových nároků (zejména pak dovolených) dochází také k chybám a nejasnostem na straně implementace. V současné době je poměrně častým úkazem situace, kdy **pracovníci finanční kontroly MPO dojdou při svých výpočtech k odlišným výsledkům než jejich kolegové na CI.** Sami však v teoretické rovině přiznávají, že v případě kontroly dalšího (třetího) subjektu či orgánu by mohlo dojít ještě k jiným výsledkům. Tento fakt velmi zpomaluje plynulost administrace ŽoPI. **Dochází k pozastavení kontroly, k diskusi dané ŽoPI mezi CI a MPO, k dodatečnému krácení ŽoPI ze strany MPO či v minulosti také k vracení ŽoPI z MPO zpět na CI. Je nezbytné (ne-li zásadní) dodat, že rozdíly v číslech, které výrazně komplikují práci pracovníkům implementace a prodlužují proplácení ŽoPI, jsou nejčastěji v řádech jednotek, desítek či maximálně stovek korun.**

<sup>5</sup> 17\_66\_M\_Metodika k autorizaci mzdových nákladů (dovolená), platnost od 1. 1. 2010

Výsledkem tedy je, že rozpory nad částkami, které jsou vzhledem k celkovým požadovaným dotacím daných ŽoPI téměř zanedbatelné, působí zásadně na prodlužování lhůt vedoucích k finálnímu proplacení. Na místo toho, aby byl tento systém důkladně zjednodušen a „odplevelen“, **došlo nyní (s platností od 1. 10. 2010) pouze k přenesení významné části povinností a odpovědnosti v rámci složitého systému z CI a MPO na stranu konečných příjemců dotací.** Stále totiž platí všechny původní povinnosti a způsoby výpočtů povinnosti, ale CI a MPO již nově nebude při administraci ŽoPI vyžadovat a kontrolovat výkazy práce a mzdové listy a spokojí se pouze s **"Čestným prohlášením o úhradě osobních nákladů a odvodu příslušné části ZP a SP za zaměstnance uplatňované v rámci projektu"** a s "Předepsanými tabulkami pro mzdové náklady", kde se v podstatě uvádí pouze základní fakta vztahující se ke mzdovým způsobilým výdajům uskutečněným v rámci etapy projektu. V čestném prohlášení příjemce podepisuje následující:

*„Mzdové listy odpovídají evidenci vedené v interním mzdovém systému a evidenci dle příslušných právních předpisů (např. zákon o daních z příjmů) – tj. obsahují kompletní informace, nikoliv pouze údaje, jež se vztahují k výši nárokováných osobních nákladů v rámci projektu. **Mzdové listy se nedokládají k žádosti o platbu pouze na vyžádání MPO nebo CI.** Veškeré osobní náklady uplatňované v Žádosti o platbu byly uhrazeny jednotlivým zaměstnancům, a to včetně odvodu příslušné části zdravotního a sociálního pojištění a ostatních zákonem stanovených obligatorních výdajů zaměstnavatele. Prohlašuji, že uvedené údaje se vztahují k příslušné etapě, nikoliv k celému projektu v případě více-etapového projektu. **Potvrzují, že dovolená není zahrnuta ve vyšší míře, než náleží k dané etapě projektu a že jsem postupoval v souladu s platnou Metodikou k autorizaci mzdových nákladů.**“<sup>1</sup>*

**Paradoxně tak byla převedena veškerá odpovědnost na příjemce a to právě v oblasti se zřejmě nejvyšší (společně s výběrovými řízeními) chybovostí v rámci všech procesů OPPI.** Příjemcům nebylo ulehčeno ani formou zjednodušení metodiky ani od administrativní zátěže. Ačkoliv totiž nadále nemusí k ŽoPI předkládat na zpracování náročné „Výkazy práce“, nebyla zrušena povinnost interně si je vést a v případě kontroly na místě, popř. na vyžádání CI či MPO vše předložit. Při zachování současného stavu existují zcela relevantní obavy z toho, že ŽoPI sice budou administrovány a propláceny rychleji, nicméně s vědomím o jejich nesprávnosti a především s tím, že pokud budou příjemci posléze vystaveni důkladné kontrole na místě, bude jim dotace na základě nálezů zpětně krácena a to včetně možných penále.

Je zcela zřejmé, že tvorba metodik vztahujících se ke mzdovým nákladům a dovoleným byla motivována dobrou vírou a snahou umožnit příjemcům dotací získání maximální výše možných dotací, tj. včetně relevantních poměrů dovolených, svátků atp. Praxe však ukázala neudržitelnou chybovost a administrativní zátěž pro všechny zúčastněné subjekty. Jako řešení se tedy nabízí **ponechat mezi způsobilými výdaji pouze čistý čas odpracovaný na projektu, tj. upravit 17\_48\_M tak, že ve všech případech by si příjemce nárokoval pouze čistý počet odpracovaných hodin, čímž by došlo odstranění dovolených a svátků z výčtu způsobilých výdajů. Složitý dokument 17\_66\_M by pak mohl být zcela odstraněn nebo alespoň zásadně zeštíhlen a zjednodušen. Zároveň by pak příjemci nemuseli vyplňovat denní výkazy práce, ale pro účely kontrol by byl dostačující pouze měsíční Rozpis mzdových nákladů, obsahující všechna podstatná data nutná ke kvalitní kontrole mzdových výdajů v ŽoPI.** Výsledným efektem by bylo nejen okamžité zrychlení finančních kontrol ŽoPI, ale i významné administrativní ulehčení příjemcům a s tím spojené **rychlejší podávání ŽoPI.** V rámci interview s klíčovými pracovníky CI i MPO bylo zjištěno, že navržené postupy by byly všeobecně přivítány a nad jejich pozitivním dopadem panuje výrazná shoda. Lze předpokládat, že změny tohoto charakteru by uvítali také příjemci dotací. Těm by sice bylo zúženo spektrum mzdových způsobilých výdajů, nicméně pozitivum spočívající v jednoduchosti administrace a v rychlosti proplacených ŽoPI by jistě převážila. Současně s výše navrženým krokem by bylo potřebné snížit počet formulářů vztahujících se ke mzdovým nákladům a důkladně je sjednotit.

**Proces sjednocování a ujasňování metodik je třeba zavést i do dalších klíčových oblastí. Složitost a ztížená přehlednost celého systému je umocněna tím, že se některé důležité pojmy a jejich definice uvádějí ve více metodických dokumentech a často i v odlišném znění. Právě tyto, na první pohled drobné nuance umožňují rozdílné výklady problematik, které by měly být na všech úrovních chápány a prezentovány naprosto stejně. Příkladem nejasnosti je skutečný termín ukončení projektu.** Jedná se o velmi častý nedostatek v ŽoPI způsobující chybovost či odlišné výklady jak na straně příjemců, tak na úrovni CI a MPO. Kromě plánovaného ukončení projektu, který je do ŽoPI přenášen z Podmínek poskytnutí dotace (Článek XI. – Harmonogram) je povinností příjemce uvést rovněž skutečný termín ukončení projektu. **Náležitosti vedoucí ke skutečnému ukončení projektu jsou v zásadě definovány na dvou místech. Především jde o Podmínky poskytnutí dotace,**

**Hlava I, článek II, odstavec (4), následně o Hlavu III, článek II, odstavec (3) Podmínek, kde je odkaz na č.j. Pravidel způsobilých výdajů,** které také definují ukončení projektu. Samotný fakt, že jedna skutečnost je řešena na dvou místech jednoho dokumentu (a zpravidla terminologicky odlišně), je přinejmenším znepokojující. Navíc bylo vydáno mnoho verzí Podmínek a mnoho verzí pravidel ZV. Dochází tak k obrovskému množství různých možných kombinací. Dle sdělení pracovníků CI a MPO se obecně uplatňuje pravidlo, že vždy se bere za správnou možnost ta, jenž je výhodnější pro žadatele. Toto však nelze považovat za metodicky „čistý“ a systémově řešený výklad dané problematiky.

**Pro ilustraci uvádíme několik příkladů různých znění definic ukončení projektu z odlišných verzí Podmínek poskytnutí dotace, hlava I:**

1. Skutečným dnem ukončení projektu se rozumí den poslední úhrady závazků dodavatelům, které se týkají způsobilých výdajů projektu nebo den vydání kolaudačního souhlasu.
2. Skutečným dnem ukončení projektu se rozumí den poslední úhrady závazků dodavatelům, které se týkají způsobilých výdajů projektu, uvedení stroje do užívání nebo den vydání kolaudačního souhlasu.
3. Datum ukončení projektu je stanoveno dle Pravidel způsobilých výdajů.
4. Skutečným dnem ukončení projektu se rozumí v případě dlouhodobého majetku datum vydání kolaudačního souhlasu nebo uvedení stroje do užívání. V ostatních případech se stanovuje datum ukončení projektu dle Pravidel způsobilých výdajů.

**Dále uvádíme několik příkladů z pravidel způsobilosti výdajů, které jsou v různých variantách uváděny jako součást Podmínek poskytnutí dotace a to v jejich hlavě III<sup>6</sup>:**

5. Za ukončení prací se považuje v případě stavby, datum nabytí právní moci kolaudačního souhlasu. V ostatních případech datum úhrady poslední dlužné částky dodavatelům (zahrnutých do způsobilých výdajů). Rozhodné je datum, které nastane později. Posledním dnem způsobilosti výdajů

---

<sup>6</sup> Nejedná se o vyčerpávající výčet vše existujících definic ukončení projektu, nicméně o ukázkou složitosti systému pro ilustraci složitosti celého systému.



(ukončení projektu) je 30. 6. 2015.

6. Za ukončení projektu se považuje v případě dlouhodobého majetku datum vydání kolaudačního souhlasu nebo datum uvedení majetku do stavu způsobilého k užívání dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, dle prováděcí vyhlášky č. 500/2002 Sb., č. 504/2002 Sb. a č. 505/2002 Sb. V ostatních případech se za ukončení projektu považuje datum úhrady poslední dlužné částky dodavatelům (zahrnutých do způsobilých výdajů). Datum uskutečnění zdanitelného plnění (datum uskutečnění účetního případu) musí u způsobilého výdaje nastat nejpozději v den skutečného ukončení projektu, úhrada způsobilého výdaje může být provedena i po datu ukončení projektu. Tím není dotčeno ustanovení čl. III odst. (4) Podmínek poskytnutí dotace – Obecná část. Posledním dnem způsobilosti výdajů (ukončení projektu) je 30. 6. 2015.

7. Datum ukončení projektu určí žadatel v žádosti o platbu s přihlédnutím k charakteru konkrétního projektu. Za ukončení projektu se považuje:

- Datum vydání kolaudačního souhlasu;
- Datum vydání Rozhodnutí o uvedení do zkušebního provozu (tím není dotčena povinnost příjemce dotace doložit poskytovateli kolaudační souhlas, tento musí být doložen nejpozději do 18 měsíců od skutečného ukončení projektu);
- Datum uvedení majetku do stavu způsobilého k užívání dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, dle prováděcí vyhlášky č. 500/2002 Sb., č. 504/2002 Sb. a č. 505/2002 Sb.;
- Datum úhrady poslední dlužné částky dodavatelům (zahrnutých do způsobilých výdajů);
- Datum uskutečnění posledního zdanitelného plnění v rámci plánovaného ukončení projektu. Úhradu dlužné částky dodavatelům je možné provést i po ukončení projektu v případě že datum uskutečnění zdanitelného plnění daného případu nastalo nejpozději v den plánovaného ukončení projektu. Tím není dotčeno ustanovení čl. III odst. (4) Podmínek poskytnutí dotace – Obecná část.

**Vzhledem k takto komplikovaně nastavenému metodickému systému vyvstává celá řada otázek, kterými se musí příjemci dotací a posléze při kontrolách ŽoPI i pracovníci CI a MPO obtížně zabývat. Nejasností existuje celá řada:**



1. Někdy se terminologicky rozlišuje stroj a dlouhodobý majetek (viz 2., 4., 6.) a jindy nikoliv. Ve svém důsledku to vede k nutnosti hledat hranici, co je stroj a co už není stroj. Nejedná se o zásadní problém, nicméně určité ztížení práce přináší.

2. Body 4. a 6. (dle sdělení pracovníků implementace existují Podmínky, které mají kombinaci obou), vlastně nutí jakýkoliv projekt, kde jsou stavební práce, končit kolaudací. Toto je u některých programů velmi problematické (např. malé neinvestiční výdaje na publicitu provedené až po stavbě a kolaudaci se stávají nezpůsobilými), u dalších teoreticky likvidační (tj. projekty s mnoha etapami, kde se v prvních etapách staví, v dalších se pak realizují ZV za provoz – viz téměř jakýkoliv větší projekt z programu Prosperita). V zásadě lze říci, že neexistuje důvod, proč by po kolaudaci ještě mohly vznikat způsobilé výdaje. Tato metodika však žadatelům komplikuje realizaci.

3. V novějších verzích Pravidel způsobilosti výdajů je možné hradit způsobilé výdaje až po skončení projektu. V důsledku toho je tedy možné, aby úhrada proběhla nejen po reálném, ale i po plánovaném ukončení projektu. Pro účely určení konce projektu ale docházelo ke sloučení dvou pravidel, tj. možnost úhrady po konci projektu a zároveň možnost poslední úhrady jako konce projektu. Tj. žadatel skončil projekt poslední úhradou v rámci plánovaného harmonogramu, následně pak hradil další způsobilé výdaje, jak mu umožňovala pravidla ZV (jde o problematiku tzv. předposlední a poslední úhrady). Řešení těchto problémů způsobilo zpoždění v administraci dotčených ŽoPI a konečná řešení byla nalezena až formou několika interních sdělení a úsilím mnoha pracovníků MPO.

4. Datum uskutečnění zdanitelného plnění způsobilého výdaje dle bodu 6. musí nastat nejpozději v den skutečného ukončení projektu. Toto je v zásadě v pořádku, nicméně pokud sledujeme vývoj pravidel ZV, tak toto pravidlo bylo implementováno až ve chronologicky čtvrtých pravidlech ZV. Nepřímo z toho plyne to, že v dřívějších verzích bylo možné, aby datum uskutečnění zdanitelného plnění způsobilého výdaje nastalo až po reálném ukončení projektu. Tento názor je podpořen např. dokumentem 17\_48\_M\_pravidla pro dokládání ZV, kde je uvedeno: Pokud je datum uskutečnění zdanitelného plnění na vyúčtovací faktuře po datu ukončení projektu, je příjemce povinen prokázat, že předmět plnění reálně nastal nejpozději v den ukončení projektu. Toto lze přirozeně považovat za opatření ve prospěch žadatele, zároveň je to

ale příklad, kdy množství pravidel a výjimek v různých zdánlivě nesouvisejících dokumentech značně komplikuje systém pro žadatele a příjemce dotací i odborným pracovníkům CI a MPO. Pro dokreslení náročnosti metodického systému lze dále zmínit nutnost brát v úvahu hierarchii jednotlivých dokumentů, tj. např., že Podmínky mají přednost před konkrétní metodikou.

5. V novějších pravidlech (a aktuálních) dle bodu 7. došlo ke značnému rozšíření různých možností ukončení projektu. Navíc má žadatel relativně širokou volnost volby. Na druhou stranu však došlo ke změně pravidla data uskutečnění zdanitelného plnění z bodu 6. Zatímco v bodě 6. je poměrně logické pravidlo, kdy "Datum uskutečnění zdanitelného plnění (datum uskutečnění účetního případu) musí u způsobilého výdaje nastat nejpozději v den skutečného ukončení projektu", tak v bodě 7. je toto změněno tak, že datum uskutečnění zdanitelného plnění daného případu nastalo nejpozději v den plánovaného ukončení projektu." Z toho plyne, že DUZP účetního dokladu může nastat po reálném ukončení projektu (pokud stihne plánovaný konec). Otázka je, zda to takto bylo zamýšleno, nicméně výsledkem je, že se v nastaveném systému vyzná jen velmi úzký okruh pracovníků OISF a CI a jejich výklady se pak pochopitelně mohou lišit!

6. Doposud existuje 7 verzí pravidel ZV. Chronologicky pátá a sedmá (tedy aktuální) mají zcela totožný hlavní rozlišovací znak, tj. číslo jednací. Tento jev značně komplikuje už tak mimořádně složitou orientaci ve verzích, jelikož je kromě čísla jednacího navíc nutné brát v úvahu i termín, kdy byly podepsané Podmínky a tedy která verze stejného čísla jednacího pravidel ke konkrétnímu projektu přísluší.

7. Na konec projektu mají dále vliv další pravidla. Např. v programu Inovace - inovační projekt je datum ukončení projektu svázáno s datem splnění závazných ukazatelů, tzn., že žadatel nemůže ukončit projekt dříve, než splní závazné ukazatele projektu. Jedná se o další pravidlo, které systém metodik komplikuje.

8. Žádný analyzovaný dokument nedefinuje možnost ukončení projektu mzdovými náklady, nicméně jsou programy, které (téměř) žádné jiné způsobilé výdaje než mzdové nemají. Navíc se ani nekontroluje úhrada u mzdových nákladů. Dle informací pracovníků OISF je v těchto případech postupováno dle určité "ustálené praxe", nicméně je pravděpodobné, že toto jednání není zcela v souladu s Podmínkami poskytnutí dotace. V praxi

málo pravděpodobná, nicméně přesto možná varianta, že by poslední účetní operace v projektu byla úhrada cestovního příkazu, by byla z pohledu podmínek poskytnutí dotace ještě problematičtější.

9. Celá problematika ukončení projektu je ještě řešena v Pokynech pro žadatele a příjemce dotace. Při výkladu se zde však vychází pouze z jedné verze Podmínek a Pravidel způsobilosti výdajů a při množství všech verzí těchto dokumentů a variantnosti jejich kombinací je tento výklad spíše matoucí.

**Výše uvedené příklady demonstrují obtížnost orientace a praktickou nemožnost sjednocení výkladů na všech stupních projektového cyklu – žadatel, příjemce, CI, MPO či kontrolní orgány.** V současné době není nikterak výjimečný stav, kdy ŽoPI projde kontrolou CI, popř. i některými z prvních kroků kontrol OISF a následně je díky odlišnému výkladu komplikovaných a nejasných metodik rozporován uvedený termín skutečného ukončení projektu. OISF ani CI nemá právo tento ukazatel opravit, ŽoPI se musí vrátit zpět příjemci dotace a po následném opětovném předložení ŽoPI musí formálně proběhnout celý proces kontroly od začátku. Výsledkem je **velmi akutní nezbytnost zjednodušení dotčených metodik, popř. následné vydání retrospektivní generální výjimky, která by umožňovala také projektům, které již mají vydány takto složitě nastavené podmínky poskytnutí dotace postupovat dle nových, jednoduchých pravidel.** Do procesu zjednodušování systému nemůže být zapojeno pouze oddělení metodiky. Spolutvůrci by měli být i pracovníci OISF, popř. CI, kteří mohou do metodik přinášet nenahraditelné poznatky z praktické administrace projektů.

Jak již vyplývá z výše uvedeného, za slabé místo tvorby metodických dokumentů pokrývajících oblast žádostí o platbu lze považovat už samotný proces jejich tvorby a úprav. **Ačkoliv probíhá intenzivní spolupráce a komunikace na denní bázi mezi Oddělením metodiky a ISOP a Oddělením autorizace plateb popř. Programovými odděleními OISF, lze tuto spolupráci považovat spíše za platformu pro řešení ad-hoc dotazů, problémů či jiných záležitostí individuálního charakteru.** Participace na úpravách a zjednodušování metodik ze strany Oddělení autorizace plateb je minimální. Je vhodné **zavést (obnovit) pravidelné setkávání příslušné pracovní skupiny, jejímž úkolem by bylo formulování klíčových prvků znesnadňujících administraci ŽoPI a zahájit jejich systematické odstraňování.**

Nezbytným **opatřením by měl být hloubkový audit metodických dokumentů** s cílem sjednocení pojmů, definic a odstranění nejasností. Důraz by měl být kladen také na eliminaci nadbytečných administrativních povinností, které se v průběhu let na původní normy navázaly.

Dalším tématem jsou samotné **procesy administrace ŽoPI na straně CI a MPO** a příslušné kontrolní listy. PMOP upravuje celý proces tak, že lhůta určená pro administraci ŽoPI ze strany CI je **20 pracovních dní od doručení všech listinných příloh. Opakovaným negativním jevem je postup příjemců, kteří elektronicky odešlou ŽoPI, nicméně listinné přílohy nezbytné pro zahájení kontroly jsou agentuře doručeny až s několikadenním či několikátýdenním zpožděním.** Systém eAccount by měl v okamžiku odeslání ŽoPI viditelně (důrazně) upozornit na fakt, že bez listinných příloh nemůže být kontrola zahájena a že je zapotřebí odesílat je paralelně s elektronickým podáním. Zároveň by měla být **výrazně krácena lhůta CI, který musí vyzvat žadatele k doručení listinných příloh k ŽoPI až v případě, že nedojdou do 30 dnů od podání ŽoPI v eAccount. V tomto případě by byla zcela adekvátní lhůta 5 dní.**

Během následujících 20 pracovních dní vykonává projektový manažer (dále jen PM) věcnou část kontroly (dále jen VK) a analytik autorizací plateb (dále jen AAP) finanční část kontroly (dále jen FK) a ověření správnosti ŽoPI provádějí dle kontrolního listu 17\_37\_KL. Poté vyplní Prohlášení agentury k žádosti o platbu 17\_50\_F. Manuál interních postupů dále stanovuje návaznost jednotlivých kontrol. Po podání ŽoPI je zahájena FK a po jejím dokončení proběhne VK. Lhůty jsou rozděleny na 15 dní pro FK a 5 dní pro VK. **V tomto bodě navrhuje sjednocení postupů kontrol dle praxe využívané na MPO. První by měla být provedena VK až poté FK. U VK totiž mohou být zjištěny závažnější nálezy vedoucí k nezpůsobilosti celého výdaje, tento výdaj by pak již při FK nemusel být kontrolován.** Po dokončení obou kontrol by měl následovat souhrnný soupis chyb a nedostatků, který by byl zaslán příjemci dotace. V tomto bodě **doporučujeme zavést standardizovanou, jednotnou a přehlednou strukturu zprávy o důvodech vracení ŽoPI využívanou ve všech programech OPPI.** Dalším krokem by měla být úprava lhůt pro VK a FK ve smyslu zachování 20 dní, nicméně v poměru 10 + 10, popř. odstranění tohoto vnitřního limitu a kontroly pouze 20 celkových dní.

Je nutné také **revidovat stávající kontrolní listy a to s cílem odstranění nadbytečných požadavků na kontrolu a naopak doplnění či zpřesnění kontrol v bodech, které v praxi vykazují nadměrnou chybovost.** V současném

platném znění dokumentu 17\_37\_KL musí PM a AAP kontrolovat např. zda byly podmínky poskytnutí dotace a dodatky podepsány statutárním orgánem, ačkoliv tato kontrola probíhá již v době kontroly podepsaných podmínek poskytnutí dotace dle kontrolního listu 17\_19\_KL. Dalším nadbytečným bodem 17\_37\_KL je požadavek na ověření shodnosti údajů v ŽoPI s údaji v ISOP, přičemž se ŽoPI v praxi podává právě v ISOP. **Zarážející je naopak absence kontrolních bodů vztahujících se explicitně k opakujícím se nedostatkům ŽoPI, např. datum ukončení projektu, správnost mzdových výdajů či konkrétní rozpis kontrolovaných příloh.** Ten by měl existovat na individuální úrovni pro každý program podpory dle jeho specifických požadavků na dokládání materiálů k ŽoPI. Současné znění „K žádosti o platbu jsou přiloženy všechny požadované přílohy dle Pokynů pro žadatele (např. v programu Inovace – Inovační projekt kopie stavebního povolení v případě technického zhodnocení stavby a novostavby“<sup>7</sup> je nedostatečné. **Odstranění nadbytečných administrativních požadavků v daném KL a jeho rozšíření dle praktických požadavků PM, AAP, Oddělení autorizace plateb MPO a programových referentů MPO by mělo zavést systém vedoucí k minimalizaci rozdílných přístupů v kontrolách CI a MPO. Důsledkem by bylo omezení vrácení ŽoPI z MPO na CI, či následných úprav v krácení ŽoPI na straně MPO a tím i akcelerace kontrolních procesů ve vztahu k ŽoPI. Zcela identicky lze postupovat v případě dokumentu 17\_50\_F\_Prohlášení Agentury/OISF k Žádosti o platbu.**

**Větší poměr vrácení ŽoPI z MPO na CI (popř. ŽoPI dodatečně krácených či upravovaných na MPO) se uskutečňuje na úrovni finančních kontrol MPO a CI.** Při interview s klíčovými pracovníky Oddělení autorizace plateb MPO, které má finanční kontrolu na starosti, bylo uvedeno, že existuje tabulka evidující vrácené ŽoPI z MPO na CI a to včetně důvodů. Doporučujeme poskytovat CI evidenci důvodů vrácení ŽoPI a **zavést (obnovit) pravidelná setkávání na úrovni příslušné pracovní skupiny** s cílem odstranění těchto chyb na straně CI, které jsou do značné míry dány rozdílným výkladem příslušných metodik. Obdobný nástroj by měl být zaveden i na úrovních věcných kontrol a to u programů, v nichž není OISF s prací agentury spokojen. **Cílem setkávání by měla být konstruktivní diskuse motivovaná sjednocením rozdílných pohledů na daná témata. V dalším kroku pak úpravy příslušných metodik a kontrolních listů tak, aby neumožňovali odlišný výklad na MPO a CI.** Individuální kvalitu předkládaných ŽoPI ze strany CI na MPO by měl

---

<sup>7</sup> 17\_37\_KL\_KL autorizace platby



garantovat **efektivněji nastavený motivační systém**, který by mimo jiné reflektoval kvalitu předkládaných dokumentů agenturou na MPO.

**CI by měl také převzít větší míru iniciativy a vlastní odpovědnosti při administraci ŽoPI** a k tomu by měl mít od MPO zajištěnu náležitou podporu. V situacích, kdy projektový manažer identifikuje nedostatek v ŽoPI by měl sám rozhodnout o způsobu jeho řešení, např. formou krácení, poté dokončit kontrolu a ŽoPI předat na OISF s náležitou informací o provedených krocích. OISF zůstává řídicí právo ve smyslu navržené řešení akceptovat či změnit. **Není však možné pokračovat v trendu, kdy projektový manažer či AAP nemá dostatečnou odvalu a na druhé straně také morální podporu a důvěru k realizaci vlastních rozhodnutí. V takovém případě totiž raději administraci ŽoPI pozastaví a s dotazem ve formě interního sdělení se obrátí na OISF. Prodleva při takovém postupu činí minimálně 1 - 2 týdny.**

Efektivizovat se dají rovněž procesy kontrol ŽoPI na OISF. **Dle PMOP (část Autorizace platby na OISF, str. 81 – 82) zkontroluje OISF ŽoPI ve lhůtě 20 pracovních dnů a to dle kontrolního listu 17\_38\_KL\_Kontrolní list autorizace platby OISF.** Platí opět rozdělení 5 pracovních dnů pro VK a 15 pracovních dnů pro FK. Je-li žádost o platbu zaslaná z CI v pořádku, podepíše OISF dokument 17\_50\_F a vystaví 17\_39\_F Prohlášení o schválení. V případě nalezení nedostatků může OISF provést krácení, vyžádat si další podklady od agentury či vrátit ŽoPI zpět na CI. **V praxi však dochází k výrazným duplicitám v předepsaných kontrolách a to zejména tím, že se při kontrole na MPO používají oba kontrolní listy, tj. 17\_38\_KL určený pro MPO i 17\_37\_KL používaný agenturou CI. Vzniknou tak dva validní kontrolní listy navíc ne zcela v souladu s PMOP.** V rámci těchto kontrolních listů navíc dochází k významným překryvům. Kontrolní list 17\_38\_KL uvádí 8 kontrolních bodů, z nichž 5 již bylo uvedeno a kontrolováno v rámci práce s kontrolním listem 17\_37\_KL. **Je nutné omezit zbytečné duplicity a stanovit přesné funkce OISF při kontrolách ŽoPI. Pokud je úkolem OISF provést kompletní druhé kolo kontrol ŽoPI již prověřených na CI, pak je vhodné, aby obě instituce kontrolovaly podle stejných KL a to upravených a doplněných 17\_37\_KL.** V případě, že je naopak úkolem OISF ověřit správnost kontroly pouze u zásadních, problematických bodů ŽoPI (tj. prověřit jen určitý vzorek kontrolovaných parametrů), pak by se mělo postupovat podle zvláštního KL, který by obsahoval tu část kontrolních bodů ze 17\_37\_KL, která byla identifikována jako nejvíce problematická/riziková. Za neefektivní však považujeme fakt, že OISF provádí kontrolu jak podle 17\_37\_KL, tak podle 17\_38\_KL a některé

kontrolní body v těchto KL navíc nejsou v plném souladu. Takto nastavený systém přináší nadbytečnou administrativu a prostor k vyšší chybovosti na všech úrovních. Obecně lze reálně předpokládat, že dojde-li ke zjednodušení systému předkládání a kontrol ŽoPI a zároveň budou-li zjednodušeny klíčové metodické příručky (např. výše uváděné mzdové náklady), výrazně se celý systém urychlí a minimalizuje se chybovost jak na straně příjemců, tak v oblasti implementační struktury. **Eliminace odlišných stanovisek a kontrolních postupů mezi CI a MPO by měla vést ke zkvalitnění práce CI, což by mohlo následně umožnit, aby OISF kontroloval jen vzorek ŽoPI v plné míře, popř. jen vzorek parametrů ovšem ve všech ŽoPI.**

Některá opatření by měla mít přímý dopad na lhůty poskytované příjemcům dotací k podávání a k opravám ŽoPI. **Rychlost čerpání v rámci OPPI je totiž negativně ovlivněna také liknavostí příjemců dotací. Bylo by vhodné zahájit diskusi nad zkrácením termínu pro podání ŽoPI, který je v současné době nastaven na 6 měsíců od ukončení projektu.** Ve statistikách ISOP je evidováno alarmující číslo projektů, u kterých je ŽoPI podáván těsně před vypršením stanoveného termínu nebo až po jeho uplynutí. V tomto ohledu by kromě zkrácení lhůty mohla na straně CI **vzniknout pracovní pozice, jejíž náplní by byl pravidelný monitoring těchto lhůt a aktivní komunikace s příjemci dotací v okamžiku před plánovaným termínem ukončení projektu.** Příjemci dotací by měli být pravidelně iniciativně vybízeni k podání ŽoPI a měla by jim být v tomto směru poskytována telefonická podpora. Tuto činnost by mohli vykonávat např. pracovníci zelené informační linky CI, která je pro příjem telefonních dotazů otevřena každý pracovní den od 9:00 do 13:00. Po této době by mohla provádět aktivní telefonickou službu ve formě upomínání příjemců dotací a poskytování pomoci s ŽoPI. **V případech komplikovaných ŽoPI s vyšší požadovanou dotací (od 10 mil. Kč) by bylo vhodné nabídnout také pomocné služby regionálních kanceláří CI či společnosti Westminster a to přímo v místě realizace.** Variantou je také nastavení systému ISOP tak, aby v okamžiku ukončení projektu upozornil příjemce dotace na nutnost zahájit přípravu ŽoPI. Další automatická výzva by mohla následovat 3 měsíce před vypršením finální lhůty pro předložení ŽoPI. Ta by již důrazněji apelovala na rychlé podání ŽoPI, popř. by upozornila na možnost kontaktovat CI s žádostí o poskytnutí podpory při přípravě ŽoPI.

Mohl by také **vzniknout celý expertní tým CI (koordinovaný ze strany MPO), který by zajišťoval odbornou činnost a pomoc při podávání a opravách náročných či „opožděných“ ŽoPI.**



**V případě 3 měsíční lhůty stanovené příjemcům pro opravu ŽoPI (tato lhůta je zakotvena v Podmínkách poskytnutí dotace) by mohlo dojít k jejímu rozložení.** Vycházíme-li z faktu, že CI i MPO má pouze 20 pracovních dnů pro kontrolu a administrování ŽoPI, pak je 3 měsíční opravná lhůta na straně žadatele zcela neadekvátní. Bylo by vhodné zavést mechanismus, který by tlačil příjemce k rychlejším opravám ŽoPI.

Takový efekt by jistě mělo **rozložení 3 měsíční doby do kratších cyklů, např.:**

1. vrácení ŽoPI – 20 pracovních dnů
  2. vrácení ŽoPI – 10 pracovních dnů
  3. vrácení ŽoPI – 10 pracovních dnů
  4. vrácení ŽoPI – 5 pracovních dnů
- atp.

**Projektový manažer by při vrácení ŽoPI stanovil příjemci lhůtu např. dle výše uvedené tabulky. Případné překročení této lhůty by nebylo možné sankcionalizovat (právě z důvodu 90 dnů uvedených v Podmínkách), ale přesto by takto požadovaná dílčí kratší lhůta vyvíjela určitý tlak na rychlejší opravu. Maximální lhůta od prvního vrácení ŽoPI by opět nemohla přesáhnout 3 měsíce.**

Návrhy směřující k úpravám lhůt jsou předkládány samozřejmě v kontextu uváděného zjednodušení metodik, odstranění nadbytečných povinností a administrativní zátěže, čímž dojde ke snížení chybovosti a k možnostem rychlejších oprav.

Po realizaci systémových a metodických opatření by měla **následovat větší míra preventivních a edukativních opatření.** Jednalo by se o pravidelné semináře k problematice žádostí o platbu pořádané regionálními kanceláři CI či jinými subjekty zapojenými do implementace, zvýšení poradenské úlohy Hospodářské komory ČR a Westminsteru na úkor čistě kontrolních činností. Užitečné by bylo také **sjednocení všech informací a požadavků vztahujících se k žádostem o platbu do jednoho přehledného dokumentu** (nyní je část informací v Pravidlech způsobilosti výdajů, část v Pokynech pro žadatele a příjemce dotací, část v Metodice k dokládání úhrad atd.).

Příjemci dotací by měli být důrazně upozorňováni na fakt, že v případě podání více ŽoPI současně, je možné zahájit administraci každého z nich až teprve v okamžiku, kdy je předchozí ŽoPI proplacena. Ideální by bylo **systémově zamezit podávání více ŽoPI v jednom okamžiku, tj. povolit podání každé následující ŽoPI až po proplacení předchozí**. Dochází tím ke kumulaci administrativní zátěže na příslušné pracovníky CI a MPO a rovněž k výraznému zkreslení statistik sledujících dodržování MIP předepsaných lhůt pro CI. Příkladem je situace kdy příjemce odešle dvě či více ŽoPI paralelně a statistiky ISOP začnou počítat lhůty pro jejich administraci. Pokud je v ideálním případě první ŽoPI předána z CI na MPO po 20 dnech, kontrola OISF je ukončena rovněž po 20 dnech a během dalších 10 dnů dojde k proplacení, zahajuje CI administraci druhé ŽoPI v okamžiku, kdy již statistiky vykazují 50 dní kontroly na CI.

Na zjednodušení metodického charakteru by mohlo navázat **zpřehlednění záložek v modulu ŽoPI v eAccount**, zejména ve formě sloučení věcně provázaných záložek.

**Každý program by měl mít vytvořen dokument, specificky upravující požadavky na formu a strukturu ŽoPI a všech dokládáných příloh.** V textu by měly být přehledně uvedeny všechny požadované přílohy ŽoPI, systém jejich řazení a systém struktury všech předkládaných dokumentů. Takový návod by eliminoval výskyt ŽoPI s chybějícími přílohami a také by vzhledem k unifikaci struktury ŽoPI usnadnil jejich následnou kontrolu na CI a MPO. Obdobný systém byl zaveden např. v programu Potenciál (viz. Instrukce k věcné správnosti ŽoPI) a lze vysledovat pozitivní efekt.

## **Systém tvorby, řízení a efektivní distribuce metodiky OPPI**

Současná **struktura metodiky OPPI se vyznačuje nadměrnou četností aktualizací pravidel, nejasností výkladů některých klíčových témat a s tím spojenou nejednoznačností postupů všech zúčastněných implementačních subjektů.** Vzhledem k uvedeným nejednoznačnostem je implementace **zatěžována také vyřizováním nadměrného množství výjimek, metodických dotazů a individuálních dotazů k ad-hoc situacím vzniklým při administraci projektů.** Výše uvedené úkazy se mimo procesy každodenních projektových činností pracovníků implementace projevily také na školení „Sjednocení výkladu a Páteřního manuálu OPPI a jeho metodik“, které proběhlo 26. 10. 2010. K dotazům směřujícím na vztah pravidel pro výběr dodavatelů a zákona

o veřejných zakázkách byly vydávány nejednotná stanoviska, viz příklady převzaté z oficiálního zápisu z tohoto školení:

„Bohumil Šmucr (CI) se v rámci diskuse zeptal na závaznost Zákona ve vztahu k Pravidlům. Setkává se s přístupem kontrolorů, že co není Pravidly upraveno musí brát žadatel povinně ze Zákona. Chtěl potvrdit svůj výklad, že zadavatel se řídí Pravidly. Odpovídala Bc. Ulrichová, že je doporučováno, aby se žadatelé řídili i Zákonem pokud nějaká oblast není upravena v Pravidlech z důvodu lepší transparentnosti. Mgr. Vopátková doplnila, že stačí, co je uvedeno v Pravidlech. JUDr. Grégr upřesnil, že na koho se vztahuje Zákon, řídí se Zákonem a na koho se Zákon nevztahuje, řídí se pravidly. Resp. kde neplatí zákon, nastupují Pravidla.“

Z uvedeného příkladu je zřejmé, že **i na první pohled drobné odlišnosti v pohledu na rozsah působnosti Zákona a veřejných zakázkách a Pravidel pro výběr dodavatelů**, mohou vést při praktické realizaci projektů a jejich výběrových řízení (popř. při následných kontrolách těchto úkonů) **k nejasnostem ve výkladech, k nutnostem individuálního posuzování problémů či rovnou k žádostem o udělení výjimek.**

Některá další diskutovaná témata poukázala na jiné slabiny metodických pravidel. Jedná se zejména o **tzv. hluchá místa metodiky, tedy situace, kdy platná metodika danou problematiku vůbec neupravuje, příjemce dotace nemá možnost z žádných dokumentů určit správnost jím zamýšlených postupů a musí se spolehnout na výklad CI, MPO či skupin provádějících kontroly na místě.** Ty však svá stanoviska nemohou opřít o jednoznačnou metodickou úpravu a tak jsou velmi často případ od případu odlišná.

Např.:

„Čtvrtý dotaz p. Šmucra se vztahoval k váze ceny při hodnocení nabídek. Dostalo se k němu, že by to mělo být 50%. Odpovídala Bc. Ulrichová, že bylo na seminářích doporučováno, aby cena byla 20- 30% váhy a zmínila, že bylo doporučováno, aby u subjektivních kritérií nebyla váha víc než 10- 15 %.“

Ani jedno z uvedených doporučení nemá oporu v psané metodice. Je pochopitelné a logické, že sebou praxe přináší řadu témat a okruhů, se kterými se při tvorbě původních metodik nekalkulovalo. **Je však nezbytné, aby tyto metodiky byly obohaceny a pravidelně doplňovány o jakousi formu**

**výkladů reagujících na opakující se dotazy, chyby a důležitá témata.** V případě takových doporučení lze předpokládat, že se jimi bude větší část příjemců řídit. Pokud by však Řídící orgán považoval některé povinnosti a náležitosti za nezbytné a striktně by vyžadoval jejich dodržování, pak je zapotřebí zpracovávat je přímo do metodických pravidel. V opačném případě musí platit pravidlo, že co není zakázáno je povoleno a následné kontroly projektů nemohou upozorňovat na nálezy, které porušují pouze obecná doporučení (či vzorové dokumenty), nicméně psaná metodika daný postup nikterak neupravuje.

**Uvedené příklady demonstrují nejednotnost výkladů a pohledů a to v rámci profesionálů a odborníků zodpovědných za implementaci a kontrolní činnosti OPPI.** Je pak nasnadě, že "zmatek" ještě významnějších rozměrů musí panovat v řadách žadatelů o poskytnutí dotací a příjemců dotací. Již předešlé pasáže této analýzy upozorňovaly na nutnost obnovení pracovních skupin za účasti zástupců metodického oddělení i ostatních oddělení s odpovědností za věcnou náplň programů. Přínosná by byla jistě také účast zástupců CI a kontrolních skupin (Oddělení kontroly a nesrovnalostí, Hospodářská komora, Westminster), kteří mohou přinést specifické pohledy na diskutovanou problematiku. Jednoznačným úkolem by mělo být **odstranění nejasných míst v platných metodikách a nastavení jednotných stanovisek ke klíčovým otázkám.** Obdobně tvorba nových metodik by měla zohledňovat pohledy všech zapojených subjektů<sup>8</sup> při zachování klíčové role oddělení metodiky a ISOP MPO. Tato kooperace ve fázích strategických příprav metodických dokumentů by měla přinést konkrétní systémové instrumenty. Prvním doporučovaným nástrojem je **zavedení jakýchsi interpretací k metodickým pravidlům s cílem** omezující různorodost výkladů dané metodiky. S významnými aktualizacemi metodik by měla být k dispozici také jakási stručná interně publikovaná interpretace jasně definující charakter a účel změn oproti předchozím verzím stejného dokumentu a zároveň podávající výklad k jejímu dopadu na implementaci a postupy dotčených subjektů.

Je na zváženu, zda takový dokument vydávat pouze interně, či přistoupit ke komplexnějšímu řešení a to ve formě **verze dostupné i pro veřejnost. Ta by se již nemusela týkat všech změn a mohla by tvořit pouze jakousi preambuli či doplňující výklad k metodikám a pravidlům, jejichž naplňování je pro**

---

<sup>8</sup> Při některých interview bylo namítáno, že oddělení metodiky a ISOP ne vždy zcela dostatečně konzultuje přípravu nových či úpravy stávajících metodik se zástupci OISF, popř. CI. Tito pracovníci by měli mít dostatek času pro připomínkování navrhovaných úprav a posouzení jejich dopadu na praktickou implementaci OPPI.

**úspěšnou realizaci zcela zásadní** (např. pravidla způsobilosti výdajů či pravidla pro výběr dodavatelů). Především k těmto dokumentům by bylo **vhodné vytvořit rovněž jakousi "kuchařku" vysvětlující jednotlivé pojmy, kroky a procesy, či upozorňující na nejčastější možná pochybení formou názorných příkladů**. Pro tyto účely na MPO či CI existuje dostatečné know-how a sbírka ukázek z praxe. Problémem totiž je, že zejména malí a střední podnikatelé se např. s realizací výběrových řízení setkávají jen výjimečně (mnohdy zcela poprvé) a po přečtení strohých pravidel pro výběr dodavatelů nejsou schopni posoudit, co se skrývá pod klíčovými pojmy (diskriminační jednání, transparentnost, dělení zakázek) či jaké kvalifikační požadavky jsou odpovídající a jaké překračují všeobecně tolerované meze atp. **Definice některých termínů jsou přitom velmi přehledně uvedeny v Závazných postupech pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, které vydalo MMR. Společně s modelovými ukázkami z praxe by jistě stoupl efekt celého dokumentu.**

Pro interní účely implementace doporučujeme **zavedení systému obdoby judikátů či precedentů**. Při analýze evidencí Žádostí o změnu podmínek a výjimek bylo zjištěno, že u vysokého procenta těchto žádostí vyřizovaných formou standardních procedur v ISOP (změnové řízení) či interních sdělení (výjimky, metodické dotazy, žádosti o stanoviska) se jedná o problematiku obecného charakteru či záležitosti často se opakující a to průřezově v rámci ve všech programech OPPI. **V současné době jsou všechny takové požadavky posuzovány individuálně na úrovni OISF, popř. dále konzultovány s oddělením metodiky a ISOP. Jedná se o neefektivní proces, jehož hluboce zakořeněná praxe byla k vidění i na školení „Sjednocení výkladu a Páteřního manuálu OPPI a jeho metodik“, když bylo na některé obecné metodické dotazy odpovídáno tak, že budou vyžadovat individuální posouzení.** Takto nastavený systém však vede k tomu, že v některých identických případech podá Řídící orgán částečně odlišná či zcela protichůdná stanoviska. Příkladem mohou být žádosti i sloučení dvou etap do jedné, žádosti o výjimky z ratingu, či žádosti k porušení pravidel pro výběr dodavatelů v tom smyslu, že zadavatelé nezveřejnili výběrové řízení v obchodním věstníku. Takovou praxi lze označit za netransparentní a nepřehlednou a kromě toho také celý systém implementace neúměrně administrativně zatěžuje. **Pomineme-li vysoké množství změnových řízení v ISOP, zasílá dále CI na MPO průměrně 35 interních sdělení s požadavky zmiňovaného charakteru týdně.** To sebou přináší navazující agendu a zahlcování procesů na MPO.

Pokud tedy sebou procesy OPPI přinášejí nutnost vyřizování žádostí na změny v projektech či schvalování nestandardizovaných postupů, je třeba příslušný proces maximálně zprůhlednit a zefektivnit. Právě databáze judikátů by měla tento úkol splnit. Tato evidence by dávala jasné odpovědi na univerzální dotazy a navazovala by na připravovanou tabulku kvalifikace pochybení v rámci realizace výběrových řízení, o jejímž vzniku jsme byli informováni na interview.

**Pokud by evidence precedentů dále poskytovala např. výčet porušení podmínek poskytnutí dotace, která nelze výjimkou ospravedlnit, pak by žádosti o výjimky z důvodu takových závažných pochybení mohl s odkazem na příslušný judikát MPO odmítat již PM CI. Omezily by se tím nadbytečné administrativní toky na trase příjemce dotace - CI – OISF – OKSF – OISF - ŘSSF – CI – příjemce dotace. Úloha a informovanost Řídícího orgánu by byla zachována povinností PM informovat o svém kroku předsedu příslušné pracovní skupiny prostřednictvím projektové nástěnky v ISOP, která zajišťuje archivaci všech informací. V případě složitějších záležitostí, které by přesto spadaly do škály obecných a judikáty pokrytých témat, by musel PM předat dotaz na OISF prostřednictvím interní zprávy v ISOP a předseda pracovní skupiny by obratem zaslal své stanovisko s odkazem na příslušný judikát. **Problémy skutečně individuálního charakteru by byly řešeny dle současného modelu.****

Významnou úlevu by zaznamenalo oddělení metodiky a ISOP MPO, jehož pracovníci při interview potvrdili, že se potýkají s neustálým odpovídáním na dotazy obdobného rázu ze strany OISF či CI. **Vznik takové databáze musí doprovázet povinnost odkazovat se v příslušných rozhodnutí na konkrétní precedenty**, čímž bude garantována maximální míra průhlednosti v činnostech všech pracovníků MPO i CI. Dále je třeba apelovat na pracovníky CI a OISF, aby nejednali alibisticky a v případě řešení konkrétního obecného problému vyhledali odpovídající judikát a nepředávali dotazy nezbytně na oddělení metodiky a ISOP.

**Úkolem by tedy mělo být zavedení metodické databáze sdílené mezi všemi subjekty implementace<sup>9</sup> a řízené ze strany MPO, ze které bude zřejmé jak při posuzování dané výjimky (žádosti) jednotně postupovat a to na všech úrovních (CI a všechna oddělení OISF, kontroly na místě). Dalším významem by bylo definování jasných porušení Podmínek poskytnutí dotace a**



navazujících metodických pravidel, na která se udělování výjimek nebude v žádném případě aplikovat. Byl by tak nastaven jakýsi filtr, který by do administrativního procesu na MPO propustil jen relevantní žádosti, čímž by se celému systému výrazně administrativně ulevilo. **Z judikátů v databázi by vycházely i skupiny určené pro výkon kontrol na místě a to zejména tak, aby nedoporučovaly ve všech případech žádat MPO o výjimky.**

Vznik této sbírky by měl vycházet z potřeb OISF. Tento odbor by ideálně ve spolupráci CI sestavil souhrn nejčastěji se opakujících požadavků na změny v projektech, žádostí o výjimky popř. hojně opakované metodické dotazy. Oddělení metodiky a ISOP by poté stanovilo závazné postupy při řešení těchto případů. Databázi by mělo být možné aktualizovat a doplňovat. Konečné znění musí vycházet z širší shody metodických a věcných oddělení MPO.

## Komunikace a sdílení informací

Efektivní sdílení klíčových informací, včetně již jednou vyřešených metodických i programových témat je nezbytnou podmínkou směřující k omezení odlišných prizmát napříč odbory a odděleními MPO či všemi organizacemi zapojenými do implementace (zejména CI). Vhodným nástrojem by byl **centrální metodický informační systém** řízený oddělením metodiky a ISOP, do kterého by byly mimo již zmíněné databáze judikátů začleněny i další oblasti a podoblasti metodik, příruček, pokynů, vzorových dokumentů, interních kuchařek atp. Všichni pracovníci implementace by měli být formou pravidelných týdenních (popř. měsíčních) mailingů, přehledů či e-learningů informováni o změnách v pravidlech či procesech nebo o přípravách nových metodik. Docházelo by k průběžnému udržování potřebné a zejména jednotné informovanosti všech subjektů a nabízela by se možnost intenzivnějšího informačního „propojení“ pracovníků OISF, OKSF a CI. **Obecně lze na základě výstupů z uskutečněných interview identifikovat absenci výraznější participace zástupců věcných oddělení na finálním znění metodických pravidel.** Jak již bylo uvedeno v předchozích pasážích této analýzy, oddělení metodiky a ISOP by mělo poskytovat OISF a CI výraznější prostor a to ve formě společných pracovních skupin při zahájení metodických prací a **také zavedením standardizovaného připomínkového řízení k hotovým návrhům.** Pracovníci OISF, popř. CI by také měli dostat více prostoru k přinášení vlastních podnětů a námětů do oblasti metodiky OPPI. Za slabou stránku oddělení metodiky a ISOP lze označit nižší míru zastupitelnosti a to



zejména při absenci vedoucího oddělení, který je nositelem významné části podstatného know-how.

Ke zlepšení výměny informací by přispělo také **častější, pravidelné setkávání pracovních skupin**. Ty jsou definovány v PMOP, nicméně v praxi se jejich svolávání omezuje především na období příprav výzev, významnějších úprav eAccount/ISOP či klíčových metodických dokumentů. Pravidelná setkávání na bázi pracovních skupin by však přispívala k průběžnému řešení aktuálních témat v daných programech či oblastech implementace OPPI, ke kontinuálnímu sjednocování přístupů ke sdělovaným informacím a k nalézání konsensuálních postojů k problematikám OPPI. Vzhledem k faktu, že **výstupem každé pracovní skupiny by měl být závazný (všemi stranami respektovaný) zápis**, přispěla by tato forma dialogu a výměn stanovisek k omezení dotazů či jiných korespondencí uskutečňovaných dle stávající praxe pomocí interních sdělení. Napříč odděleními a také ve vztahu MPO a CI by zvýšená osobní setkání na úrovni pracovních skupin měla přispět k formování vztahu vzájemné kooperace a ke vtažení všech pracovníků implementace do procesu intenzivní spolupráce s jedním společným cílem. Na základě realizovaných interview se zástupci MPO a CI lze usuzovat, že **problém ve vzájemné komunikaci těchto institucí nebyl zapříčiněn zásadními systémovými komunikačními nedostatky, nýbrž především řevnivostí v osobních vztazích některých vedoucích pracovníků na obou stranách**. Následně docházelo k přenosu negativních emocí mezi řadové zaměstnance. I přesto byla každodenní komunikace mezi programovými či metodickými zástupci MPO a CI většinou respondentů označována za bezproblémovou.

Dalším krokem vedoucím ke zlepšení výkonnosti systému výměny informací mezi MPO a CI by mělo být **důslednější využívání možností rychlé komunikace prostřednictvím interních zpráv na projektových nástěnkách v ISOP**. Veškerá komunikace týkající se konkrétního projektu by měl být vedena tímto komunikačním kanálem. Jedná se o nástroj zajišťující rychlou výměnu požadovaných informací, jejich archivaci a snadnou dohledatelnost u konkrétních projektů. Pouze dotazy a informace všeobecného charakteru by měly být nadále zasílány interními sděleními. Úkolem tedy je vytvořit klasifikaci záležitostí, které je možné vyřizovat pouze přes nástěnku ISOP. **Celkový trend při implementaci OPPI by měl i nadále směřovat k výraznému omezení listinných dokumentů. Kontrolní listy, předběžná posouzení přijatelnosti či protokoly z kontrol by měly být generovány a uchovávány**

**v elektronickém formátu v ISOP.** Jejich následný tisk a zakládání do projektových složek lze považovat za zcela nadbytečnou duplicitu v činnosti i archivaci.

## Pravidla pro výběr dodavatelů

Dodržování, kontrola a výklad pravidel pro výběr dodavatelů (dále jen PpVD) je společně s žádostmi o platbu nejzásadnější problematikou OPPI. **U drtivé většiny investičních projektů je bezchybná realizace výběrových řízení dle PpVD klíčem k úspěšnému proplacení dotačních prostředků.** Současné nastavení systému však působí komplikace nejen příjemcům dotací, ale také pracovníkům implementace. **Zásadním nedostatkem je nejasnost či nejednotnost výkladů PpVD. Z interview s pracovníky MPO vyplynulo, že pro interní účely sjednocení implementačních a kontrolních orgánů bude sloužit připravovaný nástroj v podobě tabulky kvalifikující různé úrovně porušení výběrových řízení realizovaných dle PpVD.** Tabulka rozděluje porušení PpVD na červeně označená - neodstranitelná (tj. vedoucí ke krácení), žlutě označená – tedy odstranitelná výjimkou a poslední kategorií jsou drobné nedostatky označené zelenou barvou, při nichž nedochází k porušení PpVD a lze je tolerovat i bez udělování výjimek. V ideálním případě by tak mělo dojít k odfiltrování 2/3 administrativní zátěže, která způsobuje značná opoždění ve schvalování výběrových řízení a navazující kontrole ŽoPI. Vše by mohlo probíhat tak, že porušení spadající do kategorie " červených " navrhne projektový manažer CI automaticky ke krácení a naopak výběrová řízení s nedostatky z kategorie " zelených " zas nebude krátit ani opožděvat jejich vyřízení administrací žádostí o výjimku, ale pouze se do příslušného kontrolního listu předávaného na OISF odkáže na konkrétní znění v této metodické tabulce. Jedině v případě " žlutých chyb " by se i nadále sepisovaly žádosti o výjimky. Jedná se o významné zvýšení celkové jednotnosti výkladů v dané oblasti a o omezení nadbytečné administrativy spojené s výjimkami. Je však nutné unifikovat názory i v dalších úrovních metodických a podpůrných dokumentů PpVD.

Upozornění na nejasnosti PpVD či dotazy směřující k výkladu základních principů a termínů těchto pravidel tvořili značnou část diskusí na regionálních seminářích OPPI, které MPO od jara 2010 pořádá po celé ČR. Stejně potíže však panují také na úrovni implementace. **Je nezbytné vydat ucelenou příručku PpVD, která by podávala souhrnný výklad k danému tématu.**

**Jednalo by se především o ukázkou opakujících se nedostatků, vysvětlení základních pojmů, vzorové ukázky variant výběrových řízení atd.** Zejména malí a střední podnikatelé nemají žádné či pouze minimální zkušenosti s realizací výběrových řízení a často si z finančních důvodů nemohou dovolit spolupráci s odbornými poradci. Musí jim být tedy dostatečně vysvětlena PpVD, jejich princip a základní nepřekročitelné parametry. Inspiraci lze nalézt v Závazných postupech pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, které vydalo MMR. Zde jsou velmi kvalitně popsány pojmy jako zakázka, předmět zakázky, dělení zakázky, minimální nároky na obsah zveřejnění inzerátu atp. Právě takové pojmy obohacené o několik praktických příkladů by měly být obsaženy v navrhovaném dokumentu. Výčet jednoznačných porušení PpVD, na které nelze v žádném případě udělovat výjimky by příjemce dotací navedl do korektních norem výběrových řízení dle PpVD a omezil by počty žádostí o výjimky. Při tvorbě tohoto výkladu je třeba dbát na zcela precizní oddělení požadavků PpVD a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen zákon). Ukazuje se totiž, že ačkoliv **hranice mezi zákonem a PpVD je na úrovni metodiky OPPI poměrně jasná je bohužel poměrně různorodě vnímána a vykládána. Při kontrolách na místě nebo i v průběhu kontrol ŽoPI na CI či MPO jsou mnohdy požadovány povinnosti, které PpVD na rozdíl od zákona neobsahují. Nadneseně lze říci, že na úrovni implementačních subjektů existují dvě odlišná paradigmata:**

1) příjemce dotace se řídí pouze povinnostmi ukládanými PpVD a v oblastech, která PpVD neupravují, **mohou** čerpat inspiraci ze zákona

2) příjemce dotace se řídí povinnostmi ukládanými PpVD a v oblastech, která PpVD neupravují, **musí** vycházet z podmínek a principů zákona o veřejných zakázkách

Tyto rozporuplné domněnky či předpoklady je zapotřebí odstranit. **Příjemce dotace musí mít již v PpVD exaktní výčet práv a povinností**, které musí při vyhlášení a hodnocení výběrových řízení dodržovat. Dále musí platit, že veškeré další kroky, které nejsou v PpVD kodifikovány nelze nikterak sankcionalizovat a neměly by být ani předmětem kontroly. Současná praxe bohužel umožňuje poskytovat celou řadu doporučení (např. k limitům poměru ceny a ostatních hodnotících kritérií, k limitům poměru subjektivních hodnotících kritérií, k termínům uzavírání smluv či postupům dle zákona), která nejsou v PpVD uvedena, nicméně se postupem času přenášejí na úroveň

jakéhosi „zvykového práva“ v tom smyslu, že případné jejich nerespektování je např. u dohledových kontrol na místě označováno jako porušování PpVD. Za pozitivní lze označit existenci některých **vzorových dokumentů k PpVD. Tyto dokumenty, ač jsou jistě přínosné, nenahrazují příručku poskytující ucelený výklad a některými svými nedostatky demonstrují nejasnost a nepřehlednost celé problematiky PpVD:**

V článku 32 aktuálně platných PpVD (17\_17\_M\_Pravidla pro výběr dodavatelů, platnost od 1. 10. 2010) je stanoven výčet dokumentace, kterou musí zadavatel archivovat pro případ kontrol. Jedná se o tyto dokumenty:

Zadávací dokumentace, vyhlášení inzerátu, zpráva z výběrového řízení, nabídky, korespondence s uchazeči před a po zadání (pokud se uskutečnila), Žádost o doplnění údajů uchazečem, Rozhodnutí o zrušení soutěže, Smlouvu a text oznámení o výsledku výběrového řízení

Na webových stránkách MPO a CI, v sekci "Vzorové dokumenty pro řádné zdokumentování výběru dodavatelů" jsou pro žadatele připraveny následující druhy dokumentů:

Oznámení o vyhlášení výběrového řízení, Zadávací dokumentace, Nabídka, Evidenční arch podaných nabídek, Jmenování členů hodnotitelské komise, Prohlášení o nestrannosti a důvěryhodnosti členů hodnotitelské komise, Zpráva z otevírání obálek a vyhodnocení nabídek, Tabulka hodnocení, Oznámení výsledku výběrového řízení.

**Při porovnání výše uvedených výčtů dokumentací vychází najevo zmiňovaná nepřehlednost, která může přes dobrý úmysl vnést do celého systému nechtěný zmatek:**

- 1) Oznámení o vyhlášení výběrového řízení – je uvedeno mezi vzorovými dokumenty pod tímto názvem a hlavičkou, v PpVD však tyto dokumenty naleznete pouze pod názvem inzerát.
- 2) Evidenční arch podaných nabídek – je uveden mezi vzorovými dokumenty, v PpVD se povinnost vést tento dokument vůbec neobjevuje.
- 3) Jmenování členů hodnotitelské komise – je uvedeno jako samostatný vzorový dokument, uvádějící mimo jiné povinnost podpisu vedení firmy atp., v PpVD se v článku 20 hovoří pouze o povinnosti zadavatele ustanovit

hodnotitelskou komisi, nikde však není uvedeno, že tento akt musí proběhnout písemnou formou a musí obsahovat podpisy vedení firmy.

4) Prohlášení o nestrannosti a důvěryhodnosti členů hodnotitelské komise – opět uvedeno mezi vzorovými dokumenty, v PpVD není uvedeno povinnost archivace tohoto dokumentu, vše je upraveno pouze v článku 22 a to pod odlišnou terminologií.

5) Zpráva z otevírání obálek a vyhodnocení nabídek – v PpVD se objevuje pod odlišnou terminologií, což může být zavádějící.

6) Tabulka hodnocení - podle vzorových dokumentů musí být vypracována a to zvlášť každým členem hodnotitelské komise, v PpVD se o povinnosti vedení takové tabulky vůbec nehovoří.

Je nutné sjednotit **názvosloví vzorových dokumentů a PpVD. Dále je nutné s jednoznačnou platností stanovit, zda jsou ty vzorové dokumenty a povinnosti, které z nich vyplývají závazné či nikoliv.** Z diskuse při školení ke sjednocení výkladu PMOP bylo možné vyvodit odlišnost názorů pracovníků MPO:

*"S dotazy pokračoval pan Polák z HK. **Chtěl upřesnit, z čeho vyplývá minimální požadavek na kvalifikaci – Výpis z OR. Paní Ulrichová odpověděla, že to vyplývá ze vzorových dokumentů. Pan Polák, ale toto zpochybnil, protože v Pravidlech není uvedeno, že má žadatel požadovat výpis z OR.** Další jeho komentář se vztahoval k formálním požadavkům nabídek v rámci VŘ a potvrdil, že formální nedostatky nejsou důvodem pro vyřazení. Mgr. Vopátková doplnila, že by souhlasil i ÚHOS."*<sup>41</sup>

Pokud máme hledat způsob jak zajistit **okamžité odstranění velké části administrativní zátěže a zrychlení čerpání dotačních prostředků OPPI, pak musíme doporučit zvýšení dosavadní hranice vedoucí k povinnosti uskutečnění výběrových řízení dle PpVD.** V současné době platí, že u zakázek v předpokládané hodnotě více než 500 tis. Kč bez DPH, musí příjemce zveřejnit výběrové řízení a postupovat dle PpVD. Jedná se o velmi nízkou hranici způsobující, že i u projektů malého rozsahu jsou realizována výběrová řízení. Jak již bylo uvedeno výše, jsou to právě malí či drobní podnikatelé realizující svým finančním rozsahem menší projekty, kteří velmi často nemají dostatečné know-how a zkušenosti, aby zrealizovali výběrové řízení bez závažnějších porušení pravidel. Dále platí, že pracnost při kontrolách výběrových řízení na CI a MPO je v podstatě identická bez ohledu na objem zakázky. Systém je tak zahlcován velkým množstvím výběrových řízení a přímo

úměrně tomu stoupá i jejich chybovost. **Limit OPPI, tedy 500 tis. Kč je přitom výrazně nižší než limit zákonný.**

**Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU vydané MMR** rozdělují zakázky dle jejich předpokládané hodnoty na zakázky malého rozsahu a zakázky vyšší hodnoty, přičemž vychází ze zmíněných zákonných limitů. **Zakázkou malého rozsahu je zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje v případě zakázek na dodávky a služby hodnoty 2 000 000 Kč bez PDH, v případě zakázek na stavební práce hodnoty 6 000 000 Kč bez DPH.** Zakázkou s vyšší hodnotou je zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě zakázky na dodávky a služby nejméně 2 000 000 Kč bez DPH, v případě zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez DPH.

**Dále platí, že každý řídicí orgán, respektive zprostředkující subjekt, jedná-li se o správce kapitoly státního rozpočtu, stanoví finanční limity zakázek a odstupňuje postupy a lhůty dle charakteru podporovaných projektů a s přihlédnutím ke specifikům daného operačního programu.** Zakázky malého rozsahu je dále nutné rozdělit na 3 finanční kategorie s ohledem na předmět zakázky a jednotlivé postupy a lhůty odstupňovat. Postupy jsou definovány v příslušném dokumentu MMR. Je připuštěna varianta, kdy je možné sloučit dvě po sobě následující kategorie dohromady, a to tak, že pro nově vytvořenou kategorii budou platit stejná pravidla a postupy, které byly stanoveny pro kategorii, z výše sloučených, s nejvyšším finančním limitem.

Tato pravidla MMR tak jednoznačně umožňují navýšení limitů pro realizaci VŘ dle PpVD. Reálně lze uvažovat o rozmezí od 1 mil. Kč bez DPH do necelých 2 mil. Kč bez DPH u zakázek na dodávky a služby. U zakázek stavebního charakteru je možné limit navýšit ještě významněji, tj. přiblížit ho k hranici 6 mil. Kč. Kromě výrazného urychlení čerpání by došlo k nezanedbatelnému administrativnímu odlehčení.



Následující tabulka<sup>10</sup> ukazuje podíl výběrových řízení v relacích do 1 a do 2 mil. Kč bez DPH u vybraných programů OPPI:

Podíly výběrových řízení do 1 mil. Kč a do 2 mil. Kč v rámci všech výběrových řízení v daném programu		
Programy OPPI	VŘ do 1 mil. Kč	VŘ do 2 mil. Kč (bez VŘ do 1 mil. Kč)
Rozvoj	15%	25%
Inovace	10%	20%
Potenciál	23%	35%
Klastry	10%	10%
Nemovitosti	1%	4%
Prosperita	5%	10%
Poradenství	100%	Není relevantní
Marketing	100%	Není relevantní
ICT v Podnicích	30%	50%
ICT a SS	10%	40%
Ěko-energie	10%	20%

**Hovoříme-li o závazných postupech MMR, je třeba upozornit na fakt, že PpVD nejsou vždy v souladu s touto vyšší metodikou, která představuje základní minimum v oblasti zadávání zakázek nespádajících pod působnost zákona.** MMR ve svých postupech např. stanovuje minimální údaje, které musí obsahovat oznámení o zahájení výběrového řízení. Toto však PpVD nijak hlouběji nedefinují. Tyto náležitosti jsou upraveny pouze ve vzorových dokumentech, jejichž závaznost však není stanovena a je velmi zpochybnitelná.

Další doporučení směřují k **využívání kontrol na místě a dohledových kontrol** tak, aby byl jejich přínos pro následný proces více hmatatelný. Mělo by platit, že **v případě, že je již výběrové řízení kontrolováno profesionálními odbornými skupinami v místě realizace projektu, může následně CI a MPO brát jejich závěry jako zcela určující a nemusí se tato VŘ opět kontrolovat po jejich odeslání v ISOP**, popř. před zpracováním ŽoPI. V současné době může projektový manažer z CI a poté odborný referent z MPO použít závěry

<sup>10</sup> Vzhledem k neexistenci relevantní statistiky v ISOP se jedná o kvalifikované odhady garantů vybraných programů z agentury CzechInvest.



z kontrol pouze jako podpůrný podkladový materiál, nicméně přesto musí vykonat svou kontrolu v plném rozsahu.

Dále by se mělo směřovat k **přehodnocení využívání dohledových kontrol Hospodářské komory a Westminsteru. Jejich činnost by mohla být více preventivní a odborně poradenská. Jistě by byla přínosná jejich účast při hodnocení nabídek, kde by zástupci těchto institucí působili jako odborní konzultanti.** V této fázi by také mohli předem zamezit celé řadě pochybení, jejichž pozdější odhalení nemůže vyústit v nic jiného, než v žádosti o výjimky či krácení. **Následná činnost dohledových kontrolorů u již zrealizovaných výběrových řízení by se zaměřovala primárně na zakázky většího finančního rozsahu (např. VŘ od 10 mil. Kč), jejichž kontrolou by odlehčili práci CI a MPO a tím i urychlili čerpání navázaných ŽoPI.**

Na základě analýz současné metodiky a interview s pracovníky CI a MPO dále doporučujeme **omezit 100 % kontrolu výběrových řízení na kontrolu dle vzorku.** Současný stav se jeví jako dlouhodobě neudržitelný, přičemž výrazně vytěžuje pouze některé programy OPPI. Je třeba stanovit kontrolní vzorky a to zejména s přihlédnutím k odlišnostem v množství, finančních objemech a k potencionální rizikovosti výběrových řízení realizovaných v jednotlivých programech OPPI. Systém ISOP by měl vést lépe vypovídající statistiky k problematice výběrových řízení. Klíčovými údaji jsou: vytížení jednotlivých programů, výše předkládaných a realizovaných výběrových řízení dle jednotlivých programů a oddělení atp., aby bylo možné efektivně nastavit a zacílit navrhované metodické úpravy.

Pravidla pro výběr dodavatelů patří mezi stěžejní metodické dokumenty. Je zapotřebí je zpřesnit a kvalitně vyložit. V jistých oblastech se nabízí možnost jejich "změkčení", jinde se musí pouze očistit o nejasnosti, odstranit slabá místa a jasně vytyčit hranice jejich působnosti a omezit navazující nadbytečné administrativně-kontrolní zatížení.

**Ústředním problémem OPPI je neustálé obměňování a aktualizace metodik a pravidel, PpVD nevyjímaje.** Je proto nutné zahájit výše uvedené činnosti s cílem vypracování precizních postupů a dokumentů, které budou postoupeny širokému připomínkovému řízení MPO i CI (popř. externímu subjektu) tak, aby byla zajištěna jejich dlouhodobá účelnost a aby se zamezilo jejich dalším či opakovaným změnám a úpravám.

U výběrových řízení realizovaných po podání registrační žádosti, ještě před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace platí, že se zadavatel musí řídit PpVD platnými v den odeslání objednávky. Problémem je, pokud se nová metodika na webu MPO a CI zveřejní zpětně, což je běžný nešvar. Takto vyhlášený inzerát a k němu zpracovaná zadávací dokumentace tak může být rázem v rozporu s platnými PpVD a to bez objektivního zavinění zadavatele. **Je tedy vhodné jakékoliv aktualizace metodik zveřejňovat s předstihem (např. týden) před jejich vstupem v platnost tak, aby příjemci dotace mohli na změny předem reagovat.**

## 5. KONTROLY NA MÍSTĚ

Fyzické kontroly projektů v místě jejich realizace patří mezi významné kontrolní instrumenty Řídicího orgánu OPPI. Klasická kontrola na místě vedená zástupci MPO je uskutečňována dle příslušných legislativních norem jakožto veřejnosprávní kontrola. Jedná se tedy ve své podstatě o audit s cílem zjištění faktického stavu realizovaného projektu a porovnání tohoto stavu s podmínkami poskytnutí dotace a navazujícími povinnostmi. Výstupem z kontroly na místě je dokument 17\_32\_F\_protokol z kontroly na místě, který obsahuje cíl kontroly, předmět kontroly, zjištěný stav, zjištěné nedostatky a lhůty pro jejich odstranění, popř. další přílohy. K protokolu je vypracován kontrolní list pro kontrolu projektu na místě (17\_31\_KL) a v případě projektu (etapy) s realizovanými výběrovými řízeními také kontrolní list pro kontrolu postupu zadavatele při zadání veřejné zakázky nebo výběru dodavatelů dle Pravidel pro výběr dodavatelů v rámci OPPI (17\_59\_KL). Tyto dokumenty jsou následně nahrány do příslušné dokumentace v ISOP. **Značně neefektivní je však další postup, když pracovníci CI ani MPO nemohou považovat výstupy z kontroly za závazné (konečné)** a již zkontrolované skutečnosti musí opět prověřit a to zcela standardním způsobem. Kontrolami na místě je tedy zajištěna pouze další úroveň prověření projektových skutečností, nicméně nepřináší žádné (či jen minimální) odlehčení přetíženým implementačním procesům.

Pro lepší zajištění programové odbornosti a znalosti kontrolovaného projektu (programu) by bylo vhodné **obnovit účast projektových manažerů CI popř. zástupců odborných programových útvarů OISF**. Ti by se při výkonu kontroly zaměřili na specifické ukazatele programu, zatímco ostatní kontroloři by zajistili ověření povinností platných průřezově pro celé OPPI (výběrová řízení, analytické účetnictví, povinná publicita atd.). Lze také identifikovat deficit ve spolupráci a koordinaci kontrol na místě s CI. Vzhledem k faktu, že projektoví manažeři jsou jakousi první instancí, na kterou se příjemci dotací obracejí se svými požadavky, dotazy či problémy a mají tendenci s nimi také řešit výstupy z kontrol na místě, je **vhodné zajistit lepší informovanost CI ve smyslu předkládání konkrétních termínů kontrol a také předání jednoho výtisku protokolu z kontroly příslušnému PM**. V současné době jsou z kontroly na místě pořizovány 4 stejnopisy protokolu, jeden pro oddělení kontroly a nesrovnalostí MPO, jeden pro OISF, jeden pro externí subjekt pokud se kontroly účastní a jeden pro žadatele. CI, ačkoliv je významným subjektem implementace však

protokol z kontroly neobdrží. **Projektoví manažeři CI by zase měli, pokud se kontroly nebudou fyzicky účastnit, předat kontrolní skupině dostatečně detailně popsany stav a specifika projektu, u něhož je kontrola naplánována.**

**Samostatnou skupinu kontrol tvoří tzv. dohledové kontroly, či jinak monitorovací návštěvy Hospodářské komory a společnosti Westminster.** V průběhu většiny absolvovaných interview s pracovníky MPO i CI bylo poukazováno na nízkou přidanou hodnotu těchto kontrol ve vztahu ke každodenní projektové práci těchto institucí. Projektoví manažeři CI jsou od těchto kontrol v podstatě absolutně odříznutí. **Na rozdíl od kontrol standardních nedostávají žádnou informaci o plánované dohledové kontrole u daného projektu ani o jejím výsledku. Protokoly z těchto kontrol pak nejsou vkládány ani do systému ISOP. CI poté čelí dotazům k závěrům těchto kontrol, aniž by měl k dispozici jakoukoliv informaci. V tomto ohledu je nezbytné zapojit zástupce CI do informačního toku k těmto kontrolám jako relevantního partnera.** Pokud jsou v rámci dohledové kontroly stanovena nápravná opatření, je za jejich vyřízení odpovědný vedoucí dohledové skupiny (zástupce Hospodářské komory a Westminsteru), informace však již dále směrem k programovým zástupcům OISF či CI nejsou postupovány.

**Také zástupci MPO předkládali k fungování dohledových kontrol řadu výhrad.** Klíčovými spornými oblastmi byla především rozdílná kvalita v obsazení kontrolních skupin a **nerespektování programových odlišností, růzností ve verzích metodických pravidel a z toho vyplývající nedokonalá znalost všech metodik a výkladů.** V praxi tak dochází k situacím, kdy kontroloři např. požadují nájemní smlouvy na dobu určitou, ačkoliv předmětný program umožňuje akceptovat i smlouvy na dobu neurčitou či mylně požadují pamětní desku na budově u projektu s veřejným příspěvkem menším než 500 tis. EUR přičemž ZV jsou pouze dlouhodobý hmotný majetek a neproběhly žádné stavební práce (opakující se neznalost pravidel povinné publicity). Příjemcům bylo dohledovými kontrolami také vytýkáno, že pořízený dlouhodobý majetek zaúčtovali a odepisují v plné hodnotě bez snížení o dotaci, ačkoliv podle názoru daňového poradce ale není na dotaci právní nárok a snížení hodnoty majetku by se mělo účtovat až po obdržení platby. Mezi další příklady sporných nálezů lze uvést požadavek na podpisy zaměstnanců na výkazech práce, třebaže daný program tuto povinnost nestanovuje. Často se projevovала také neznalost aktualizací metodik mzdových nákladů a s tím spojená kontrola projektu podle chybné verze metodiky atp. Kontroly rovněž vyžadovaly dokumenty, které však příjemce

dotace nemá povinnost archivovat. Ilustrativním příkladem je kontrola obálek od doručených nabídek z výběrového řízení. Ty však dle PpVD není třeba uchovávat. Při kontrolách VŘ bývají také vyžadovány postupy, které sice vyplývají ze zákona o veřejných zakázkách, ale PpVD jejich plnění nevyžadují. **Výše uvedené skutečnosti jsou pak mylně označovány za nálezy a takto zapisovány do protokolů.** Příjemci jsou poté vyzýváni k tomu, aby daný nález (popř. samozřejmě i nález oprávněný) řešili s CI a MPO formou žádostí o výjimky. Dochází tak k zahlcování procesů velkým množstvím administrovaných výjimek. **Je nutné zavést jasný systém hodnocení kvality výstupů dohledových kontrol, popř. následných opatření směřujících ke zdokonalení jejich činností.**

**K vyšší kvalitě a jednotnosti dohledových kontrol by přispělo osobní setkávání se zástupci oddělení metodiky a ISOP a s pracovníky programových oddělení OISF a CI.** Stávající postup je omezen na to, že z oddělení metodiky a OSIP odcházejí metodická interní sdělení a ta se následně emailem posílají na kontrolory. Neprobíhají žádná společná školení, porady atd. Právě proto by byly vhodné ustanovit pravidelné porady a brainstormingy, které by sjednotily vnímání metodiky a programových specifik. Výstupem by měly být zápisy obsahující závazné popisy postupů a řešení situací, které se při kontrolách často opakují.

Za ne vždy zcela efektivní lze označit také výběr projektů určených ke kontrolám. V minulosti se již předmětem kontroly staly projekty spolufinancované z programu Inovace – Patent (zcela nerelevantně) či projekty, které byly teprve několik dní předtím zahájené, ale ještě nedošlo k žádným investicím. Proto zde doporučujeme změnu nastavení systému výběru projektů.

**V případě náročnějších projektů by měli být do kontrolního týmu přizváni programoví referenti OISF, popř. projektoví manažeři CI.** Metodika tento postup sice umožňuje, v praxi však bývá využíván jen velmi výjimečně. Pracovníci MPO a CI by měli k tomuto účelu poskytnout odbornou součinnost. Obecně by mělo dojít k **rozdělení kontrolních skupin Hospodářské komory a Westminsteru dle programových odborností.** Každá taková skupina by se specializovala na maximálně 2 – 3 programy, u kterých by garantovala svou vysokou odborně-programovou a metodickou úroveň. V takovém případě by dále **opět měla platit odpovědnost kontrolní skupiny (subjektu zajišťujícího**

**kontroly) za kontrolované skutečnosti, které by již CI a MPO nemusel ověřovat** (popř. pouze vzorek). Došlo by k výraznému urychlení procesů OPPI.

**Trendem by mělo být směřování významu dohledových kontrol směrem od auditu více k prevenci.** V interview s pracovníky MPO bylo opakovaně zdůrazňováno, že ne vždy se zástupci Hospodářské komory a Westminsteru chovají jako pomoc klientovi. Naopak převládá pozice strohé kontroly nalézající nedostatky, ale nehledající možnosti jejich odstranění (kromě doporučení, aby si kontrolovaný subjekt požádal o výjimku). Podnikatelé přitom velmi vítají možnost mít se s kým poradit. V případě vytvoření skupin specializujících se na určité programy by měla stoupnout úloha poradenská a preventivní. Návštěva klienta na místě je ideální možností jak vysvětlit náročnosti a úskalí daného programu, výběrových řízení, žádostí o platbu atd. **Významnou úlohou by pak měla být účast dohledových kontrol při hodnocení nabídek předložených do výběrového řízení. V této fázi totiž mohou poskytovat skutečně efektivní poradenskou činnost a na případné nedostatky upozornit dříve než jejich uskutečněním dojde k nutnosti žádat o výjimky či krátiť dotace.**



## 6. ZÁVĚR

Na závěr celé analýzy je zapotřebí upozornit, že ačkoliv systém řízení a implementace OPPI vykazuje rezervy, řadí se stále mezi nejlepší tematické operační programy České republiky v období 2007 – 2013. Poměrně vysoká efektivita v čerpání je znatelná především při porovnání objemu certifikovaných výdajů vůči celkové alokaci OPPI. Ta v současné době, respektive k poslednímu vykazovanému období (říjen 2010) činila 7,1%. Při komparaci s ostatními tematickými operačními programy zjistíme, že se OPPI řadí na čelní příčky v úspěšnosti čerpání:

OP Doprava	14 %
<b>OP Podnikání a inovace</b>	<b>7,1 %</b>
OP Životní prostředí	5,6 %
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	5,1 %
Integrovaný OP	3 %
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	0,3 %
OP Výzkum a vývoj pro inovace	0 %

Přestože tedy můžeme doposud v celkovém měřítku považovat OPPI a s ním spojené procesy za úspěšné, nelze opomenout fakt, že hlavní zátěž pro celý administrativní systém teprve nastane. Je totiž nutné rozdělit ještě cca 1/3 prostředků a především pak úspěšně dohlédnout na realizaci a proplacení projektů s alokacemi přesahujícími 90 % celkových finančních možností OPPI. Je zřejmé, že značná část této agendy spojená s enormním zatížením všech činností implementace OPPI bude teprve probíhat v letech 2012 – 2015. Nacházíme se tedy v ideálním období pro vyhodnocení silných a slabých stránek OPPI. Následovat by měla opatření, která budou na negativní nálezy odpovídajícím způsobem reagovat. Je totiž zcela patrné, že systém implementace, metodického a personálního řízení OPPI byl v průběhu minulých let nastaven velmi komplikovaně a stávající model by zvýšenému tlaku v letech následujících odolával jen velmi obtížně. V předchozích kapitolách této analýzy jsme upozornili na některé klíčové oblasti, které je nutné revidovat či alespoň zpřesnit. K daným nálezům vždy uvádíme

doporučení či náměty k diskusi nad zlepšeními. Zcela zásadní oblast tvoří metodika OPPI, jakožto soustava řídicích dokumentů s přímým dopadem na všechny úkony. Zde je nezbytné přehodnotit proces tvorby metodik především s vizí zapojení většího množství subjektů a odborných útvarů. Kvalitně a důkladně vytvořené metodiky pak není zapotřebí aktualizovat s četností dosud obvyklou. Nezbytná je také následná distribuce metodických informací a zajištění jednotného výkladu uvnitř zainteresovaných subjektů i směrem k žadatelům a příjemcům dotací. Jakýmsi základním principem by mělo být zjednodušení, zprůhlednění a odstranění nadbytečné administrativní zátěže. V dalším kroku pak nelze opomenout aktivní osvětu a to jak formou seminářů či školení, ale i dostatkem přesně formulovaných a tematicky cílených výkladových materiálů.

Ke stěžejním okruhům zájmu při budoucích systémových revizích by měly patřit také procesy časování vyhlášení výzev, korekce množství podaných žádostí a zamezení podávání žádostí v posledních dnech příjmu, řízení lidských zdrojů či nastavení efektivního, pružného a především systémového schvalování změn v projektech a výjimek. Doporučujeme také uvažovat o změně náplně činnosti dohledových kontrol na místě. Všechny tyto oblasti lze rovněž označit za nedokonalé.

### **Shrnutí návrhů:**

Koordinace výzev – zabránění zahlcení schvalovacích procesů

- Pokud ještě dojde k vyhlášení více, než jedné výzvy od jednoho programu, je vhodné plánovat ukončení příjmu RŽ alespoň 45 dní od okamžiku vyhodnocení alespoň 90 % plných žádostí z předchozí výzvy. Zároveň platí, že termín ukončení příjmu RŽ by neměl kolidovat s termínem očekávaného vysokého zatížení administrací ŽoPI, tj. s obdobím, na které je z již uzavřených výzev plánováno ukončení vysokého množství projektů (závěrečných etap).
- Rozdělit programy do dvou skupin dle obvyklého počtu podávaných (a tím i očekávaných) žádostí. Ukončování příjmu RŽ ve vysoce exponované skupině A (ICT v P, Rozvoj, Eko-energie, Inovace a Nemovitosti) by mělo být v co možná nejvyšších rozestupech. Časování výzev u ostatních programů (skupina B) by mohlo podléhat mírnějším požadavkům.

## Korekce množství podaných žádostí

- Zveřejňovat výzvy s dostatečným předstihem, aby se žadatelé mohli připravit, ale u programů skupiny A je otevírat pouze na kratší dobu (např. 3 měsíce).
- Limit počtu projektů či výší dotací na jednoho žadatele v rámci jedné výzvy.

## Korekce podaných žádostí na poslední chvíli

- Veřejně deklarovaná možnost předčasného zastavení příjmu RŽ při překročení určité hranice odpovídající alokovaným možnostem dané výzvy.
- Pravidelné (např. měsíčním) zveřejňováním poměru podaných RŽ vůči alokovaným prostředkům výzvy, což by v souběhu s možností předčasného ukončení mělo působit jako výrazný faktor motivující žadatele ke včasnému a průběžnému podávání registračních žádostí.
- Neprodlužovat (nepovolovat překračování) manuálem stanovené lhůty pro opravu RŽ, které byly podány v posledním týdnu příjmu.

## Změny v projektech

- Jasně definovat postup schvalování změn v projektech podle předem daných kritérií:
  - A - žadatel změny oznamuje a formálně je akceptuje jen PM, který poté informuje OISF. Musí být splněny všechny tři následující podmínky:
    - Změny, které nemění zásadní povahu projektu a nemají vliv na závazné ukazatele
    - Změny se mohou týkat technických parametrů (pořizovaných investic), ale nikoliv výstupů projektu
    - Stanovit akceptovatelnou výši hodnoty investic podléhajících změnám ve vztahu k celkovým investičním nákladům projektu, např. změny, které představují max. 20% celkových investičních nákladů projektu (tj. drobné změny)
  - B - změny vyžadující posouzení MPO
    - Ty, které jsou nad rámec skupiny změn označených písmenem A
    - Rozhoduje o nich MPO (předseda pracovní skupiny), popř. se zadává vypracování nových posudků EH

## Lidské zdroje

- Zvážit význam dalšího vyhlásování některých méně efektivních (z pohledu čerpání OPPI) programů a přesunout dané PM na oddělení spravující jiné programy.
- Rutinní úkony vyžadující nižší kvalifikaci nechávat zpracovávat tzv. juniory PM. Jedná se o jednoduché úkony vyskytující se průřezově ve všech programech a tyto pozice pak mohou mít význam v zastupitelnosti.
- Zavést kvalitní systém zastupitelnosti s předem vyškolenými PM na jiné konkrétní programy, na každý program by byl stanoven 1 – 2 záložních PM. Nedoporučujeme však ad-hoc zastupitelnost, ale jasnou strukturu vyškolených plovoucích PM na konkrétní programy. Fungování plovoucích PM musí být navázáno na motivační systém.
- V případě potřeby doporučujeme využít možnost zastupitelnosti (výpomoci) ve vztahu CI a MPO.
- Zastupitelnost také mezi odděleními a odbory Sekce fondů EU, výzkumu a vývoje.

## Metodika a procesy OPPI

- Zavést systém sankcí dle míry porušení Podmínek poskytnutí dotace a navazujících pravidel tak, aby se v případě marginálních porušení nemuselo přistupovat ke krajnímu řešení, tedy odebrání celé dotace.
- Výklady (a různá rozhodnutí) metodického charakteru by se měly odkazovat na konkrétní princip či vyšší ustanovení, ze kterého je čerpáno.
- Omezit nejasnosti výkladů a to zejména zjednodušením systému a vytvořením pomocných příruček a kuchařek obsahujících detailní vysvětlení včetně ilustrativních příkladů z praxe. Nastavit a podávat jasná stanoviska ke klíčovým otázkám.
- Zpracovat interpretace (popř. preambule) klíčových metodických pravidel.
- Omezit individuální posuzování problémů a individuální udělování výjimek.
- Zavést systém precedentů vytvořením databáze již řešených metodických otázek či žádostí o výjimky. Ustanovit povinnost postupovat při posuzování obdobných příkladů v souladu a s odkazem na tato dříve vyřčená rozhodnutí.
- Po zavedení systému precedentů přenést některé pravomoci na CI (při zachování povinnosti PM informovat o svých rozhodnutích řídicí orgán.)

Například by se jednalo o zamítání žádostí o výjimky u oblastí, kde bude definováno, že výjimky nelze udělit.

- Zavedení jednotné a pravidelně aktualizované metodické databáze (centrální metodický informační systém) pro MPO, CI a pro skupiny zajišťující dohledové kontroly na místě. Zajišťovat jednotnost informačních zdrojů na všech úrovních implementace.
- Výraznější podíl zástupců OISF (popř. CI) na systematické tvorbě metodik, např. formou pravidelných pracovních skupin.
- Zavedení standardního připomínkového řízení ke všem metodickým dokumentům před jejich zavedením do praxe.
- Mezi MPO a CI využívat ve větší míře elektronické komunikace v ISOP na úkor interních sdělení.
- Omezit časté aktualizace metodik a nové metodiky zveřejňovat minimálně s týdenním předstihem před zahájením jejich účinnosti.
- Klást důraz na větší zastupitelnost na oddělení metodiky a ISOP.
- Pravidelná komunikace mezi MPO a CI formou pracovních skupin na úrovni jednotlivých programů. Řešení aktuálních otázek vyskytujících se v daném programu a tvorba závazných zápisů z pracovních skupin, tak aby se omezilo následné řešení problémů formou interních sdělení.

#### Pravidla pro výběr dodavatelů

- Sjednotit výklad PpVD. Měla by vzniknout ucelená příručka definující všechny známé sporné oblasti a ukazující praktické příklady.
- PpVD musí sloužit jako jasný a exaktní výčet práv a povinností. Zamezení překryvů a nejasných výkladů ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách.
- Efektivní využívání vytvořené tabulky definující závažnosti porušení PpVD.
- Sjednotit terminologii PpVD a vzorových dokumentů, odstranit nesrovnalosti mezi požadavky PpVD a vzorovými dokumenty.
- Jednat o zvýšení hranice povinnosti realizovat VŘ dle PpVD na úroveň až od 1 - 2 mil. Kč u zakázek na dodávky a služby a 5 - 6 mil. Kč v případě zakázek na stavební práce.
- Možnost PM a OISF využívat závěry kontrol na místě a dohledových kontrol realizujících kontrolu výběrových řízení jako definitivní.
- Účast dohledových kontrol při hodnocení nabídek v rámci VŘ a poskytování odborného poradenství v této oblasti.
- Omezit 100% kontrolu VŘ na úrovni CI – MPO.

## Úloha regionálních kanceláří CzechInvestu

- Efektivně, koordinovaně a cíleně využívat RK k pořádání informačních seminářů a k další osvětě. K tomuto účelu poskytnout potřebné prostředky.
- Omezit agendu nesouvisející s činností CzechInvestu a administrací OPPI, která RK nadměrně zatěžuje a ubírá čas na zásadní práci (např. zajišťování elektronických podpisů).
- Personálně posílit RK v regionech s vysokou aktivitou žadatelů a příjemců dotací v OPPI.

## ŽoPI

- Odstranit přebujelou administrativní zátěž a zjednodušit nepřehlednou metodickou strukturu ve vztahu k ŽoPI:
  - Maximálně zjednodušit metodiku mzdových nákladů. Mezi způsobilými výdaji ponechat pouze čistý čas odpracovaný na projektu.
  - Nepřenášet odpovědnost za správnost ŽoPI z implementační struktury na příjemce dotace.
  - Zamezit různým kombinacím výkladů klíčových pojmů, které se vyskytují na odlišných místech metodických dokumentů – např. sjednotit a zjednodušit definici pojmu skutečného termínu ukončení projektu.
  - Ustanovit pracovní skupinu s cílem zjednodušení celého systému příslušných metodik a odstranění všech nejasností. Skupina by měla provést hloubkový audit metodických dokumentů a to pod odborným vedením oddělení metodiky a ISOP, ale s aktivní účastí zástupců OISF (zejména oddělení autorizace plateb) popř. vybraných odborníků z CI.
  - Zavést pravidelná setkávání příslušné pracovní skupiny, jejímž úkolem by bylo formulování klíčových prvků znesnadňujících administraci ŽoPI a zahájit jejich systematické odstraňování.
  - Zavést pravidelná setkávání zástupců finančních kontrol MPO a CI s cílem sjednotit jejich postupy a pohledy na sporné oblasti vzájemných (a navazujících) činností.
  - Úprava kontrolních listů odstraněním nadbytečných požadavků a naopak doplněním a zpřesněním klíčových kontrolních bodů (explicitně nastavené kontrolní body ke kontrolovaným skutečnostem, které se vyznačují vysokou mírou chybovosti).



- CzechInvest by měl vyzývat žadatele k doručení listinných příloh, pokud nejsou dodány do 5 dnů od přijetí ŽoPI v eAccount.
- Na CzechInvestu nejprve vykonávat věcnou kontrolu ŽoPI a až poté finanční. Případné celé nezpůsobilé ŽoPI by byly odfiltrovány již v prvním kroku a finanční kontrola by je již nemusela posuzovat.
- Po zjednodušení a úpravě všech metodik by nemělo docházet k rozdílným výkladům a k vracení ŽoPI z MPO na CI. Vysoká kvalita kontrol jednotlivých PM a AAP CI by měla být motivována systémem odměn, který by zohledňoval, zda jsou ŽoPI na MPO hodnoceny bez dalších zásadních nedostatků či zda jsou vraceny zpět na CI.
- Stanovit na úrovni CI větší míru iniciativy a vlastní odpovědnosti při administraci ŽoPI a ze strany MPO k tomuto poskytnout dostatečnou podporu. CzechInvest musí působit jako profesionální subjekt, který umí posoudit i náročnou ŽoPI bez toho, aby byla jeho administrace zastavena a PM se formou interního sdělení dotazoval na další postup svého protějšku na OISF.
- Zajištění pracovníků, popř. celého expertního týmu, který by sledoval lhůty podávání a opravování ŽoPI na straně příjemců a v případě prodlení (popř. u finančně a věcně náročných ŽoPI) by poskytoval odbornou pomoc k zajištění rychlého a kvalitního podání /opravení.
- Zamezit podávání více ŽoPI k jednomu projektu současně.
- Měl by být vytvořen dokument specifikující požadavky na formu, obsah a strukturu řazení ŽoPI včetně všech dokládáných příloh. Takový dokument by měl mít každý program OPPI a jednotná struktura ŽoPI by umožňovala rychlejší orientaci a kontrolu.

### Kontroly na místě

- Výstupy všech kontrol musí být dostupné pro MPO i CI a musí být možnost brát jejich závěry za konečné.
- Doporučujeme obnovit účast odborných referentů OISF a PM CI na kontrolách na místě především u náročných projektů. Důvodem je zajištění znalostí specifik daného programu a projektu.
- Doporučujeme zajistit rozčlenění kontrolních skupin dle zaměření na max. 2 – 3 konkrétní programy OPPI. U kontrolních skupin musí být zajištěna znalost specifických požadavků těchto programů. K tomu by

měla sloužit i pravidelná komunikace s garanty těchto programů na MPO a CI.

- Informování CI o termínu konání všech kontrol na místě. CI by měl na druhou stranu kontrolním skupinám předkládat zásadní informace ke kontrolovanému projektu.
- Pravidelná školení pro členy kontrolních skupin s cílem sjednotit pohled na klíčová témata metodik (např. PpVD) a zajistit odbornou znalost odlišností programů OPPI.
- Zavést systém hodnocení kvality provedených kontrol na místě.
- Přesunout význam dohledových kontrol od auditorické činnosti k prevenci a osvětě. Pro příjemce dotace by měla být dohledová kontrola jedinečnou možností, jak s někým osobně konzultovat problematiku výběrových řízení, žádostí o platbu, změn v projektech atp.