



## ZÁKLADNÍ INFORMACE



★ **HROZBY A PŘÍLEŽITOSTI** STRUKTURALNÍCH FONDŮ V ČR



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
ČESKÁ REPUBLIKA

## ZÁKLADNÍ INFORMACE

*Pro Transparency International-Česká republika, o. p. s. zpracoval*

*Miroslav Parvonič*

**Transparency International-Česká republika**

tel.: +420 266 790 110

e-mail: [pechotova@transparency.cz](mailto:pechotova@transparency.cz), [info@transparency.cz](mailto:info@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

**OBSAH**

1. Základní informace o strukturálních fondech a Fondu soudržnosti .....	5
2. Výběr z české legislativy .....	11
3. Výběr z evropské legislativy .....	13
4. Informační zdroje .....	15
5. Co dělat v případě podezření z korupce? .....	19
6. Zapojení neziskových organizací do přípravy programového období 2007-2013 .....	21
Informace o autorovi .....	23



## 1. ZÁKLADNÍ INFORMACE O STRUKTURÁLNÍCH FONDĚCH A FONDU SOUDRŽNOSTI

**Strukturální fondy Evropské unie** (Structural Funds; **SF**) jsou spravovány **Evropskou komisí** a slouží k financování strukturální pomoci Společenství, která je směřována převážně do chudších regionů členských států a s jejíž pomocí je posilována hospodářská a sociální soudržnost EU tak, aby byly splněny výzvy jednotného vnitřního trhu.

**Cílem** politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU, jak je oficiálně nazývána, je podpora rozvoje regionů, jejichž úroveň nedosahuje v daných kritériích určitý evropský standard. Mezi základní cíle politiky soudržnosti EU patří ochrana životního prostředí, zlepšení infrastruktury, snížení nezaměstnanosti, restrukturalizace průmyslu či rozvoj lidských zdrojů.

Pro programové období 2000–2006 byly Evropskou komisí vytyčeny **tři cíle**.

### ▶ **Cíl 1 – Podpora rozvoje zaostávajících regionů**

Regiony s HDP pod hranicí 75 % průměru EU mohou využívat prostředky na podporu udržitelného rozvoje, a to zejména prostřednictvím investic do výroby. Cíl 1 je dosahován za podpory prostředků ze všech čtyř strukturálních fondů.

### ▶ **Cíl 2 – Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací**

Pod tento cíl spadají všechny oblasti, které nepatří pod Cíl 1 a které dlouhodobě vykazují vysokou míru nezaměstnanosti, kriminality, špatnou úroveň školství nebo životního prostředí. Cíl 2 je naplňován z prostředků fondů ERDF, ESF, FIGG.

### ▶ **Cíl 3 – Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání**

V rámci tohoto cíle jsou prostředky určeny na snížení nezaměstnanosti prostřednictvím rekvalifikace, vzdělávání a školení. Jediný fond, jehož finanční prostředky jsou použity na dosažení Cíle 3, je ESF.

**Cíl 1** je zaměřen na nejchudší oblasti EU. Pod tento cíl spadá **celé území České republiky, s výjimkou území hlavního města Prahy**. Pro všech 13 krajů bylo připraveno celkem **pět tzv. operačních programů**, které se člení sektorově (s výjimkou Společného regionálního operačního programu, jehož záběr je regionální) a spravují je jednotlivá ministerstva.

**Hlavní město Praha je zařazeno do oblasti cílů 2 a 3** a veškerá agenda se řídí dvěma tzv. **jednotnými programovými dokumenty**, které v sobě integrují různé sektory činností.

V současné době existují **čtyři strukturální fondy**, ze kterých členské státy čerpají finance prostřednictvím „národních“ programových dokumentů.

- ▶ **Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)**. Byl založen v roce 1975 a dodnes je objemem finančních prostředků největším fondem. Ze zdrojů ERDF jsou financovány projekty v regionech spadajících do cílů 1 a 2.
- ▶ **Evropský sociální fond (ESF)**. Založen v roce 1960; je hlavním nástrojem sociální politiky a zaměstnanosti EU. Pomoc ESF je zaměřena na nezaměstnanou mládež, dlouhodobě nezaměstnané a sociálně znevýhodněné skupiny a ženy v rámci všech 3 cílů regionální politiky EU.
- ▶ **Evropský orientační a záruční fond pro zemědělství (EAGGF)**. Funguje od roku 1962 a z jeho zdrojů je financován rozvoj venkovských oblastí. EAGGF je rozdělen do dvou sekcí. Orientační sekce podporuje rozvoj venkova v souladu s Cílem 1, což se promítá do modernizace a racionalizace zemědělské výroby. Záruční sekce působí v oblastech vývozních kompenzací, stabilizací cen atp.
- ▶ **Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIGF)**. Založen v roce 1994 za účelem zajištění financování rozvoje přímořských regionů i rybářského odvětví.

**Základním programovým dokumentem** pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU je **Národní rozvojový plán na léta 2004–2006**. Na jeho základě byly s Evropskou komisí dojednány texty **Rámce podpory Společenství** a pěti odvozených **operačních programů** pro realizaci pomoci v rámci Cíle 1 evropské regionální politiky. Pro Cíl 2 a Cíl 3 byly vyjednány Jednotné programové dokumenty pro hlavní město Praha.

Rámec podpory Společenství (RPS) vymezuje prioritní cíle a oblasti, do kterých směřují prostředky ze strukturálních fondů EU, a to pro 13 krajů České republiky. RPS definuje základní institucionální uspořádání pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů a finanční rámec. Tento rozvojový program, na jehož základě může ČR využít až **1,454 miliardy EUR**, je určen na podporu všestranného rozvoje regionů ČR (mimo Prahu, která má JPD 2 a 3). Rozvojová strategie, vytčená v RPS, je naplňována pomocí **pěti operačních programů**. Všechny dokumenty jsou tzv. **programovány** na období příslušné finanční perspektivy.

RPS má charakter smlouvy mezi vládou České republiky a Evropskou komisí. Tato smlouva specifikuje závazek obou stran poskytnout prostředky na dosažení cílů v dokumentu uvedených. Podkladem pro jednání o Rámcí podpory Společenství je konečná verze **Národního rozvojového plánu**.

**Řídícím orgánem RPS** je Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – **Odbor Rámce podpory Společenství**, který je rovněž **gestorem vyjednávání o reformě politiky soudržnosti** v příštím programovém období 2007–2013 a hlavním koordinátorem tvorby programových dokumentů.

Česká republika má v Rámcí podpory Společenství připravené **čtyři sektorové operační programy** a **jeden regionální** – Společný regionální operační program (SROP).

OP Průmysl a podnikání podporuje rozvoj podnikatelského prostředí, podnikání v průmyslu a v průmyslových službách, zvyšování konkurenceschopnosti české průmyslové produkce, výzkum a vývoj v průmyslu a rozvoj a zvýšení efektivity energetiky.

Výše finančních prostředků vyčleněných v programovém období od 2004 do 2006 na podporu OP Průmysl a podnikání činí 260 852 142 EUR.

OP Rozvoj lidských zdrojů podporuje vysokou a kvalitní úroveň zaměstnanosti založenou na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, včetně integrace skupin ohrožených sociální exkluzí, rovné příležitosti pro muže a ženy, rozvoj celoživotního učení a adaptabilitu zaměstnanců a zaměstnavatelů na změny ekonomických a technologických podmínek.

Výše finančních prostředků vyčleněných v programovém období od 2004 do 2006 na podporu OP Rozvoj lidských zdrojů činí 318 819 283 EUR.



OP Infrastruktura podporuje modernizaci a rozvoj dopravní infrastruktury celostátního významu a snižování negativních důsledků dopravy na životní prostředí. Dále podporuje ochranu životního prostředí a jeho složek (vody, ovzduší a klimatu, nakládání s odpady), ochranu přírody a krajiny a odstraňování starých zátěží.

Výše finančních prostředků vyčleněných v programovém období od 2004 do 2006 na podporu OP Infrastruktura činí 260 852 142 EUR.

OP **Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství** podporuje rozvoj venkovských částí regionů, adaptaci českého zemědělství na evropský model, rozvoj multifunkčního zemědělství, zefektivnění multifunkční role lesů a rozvoj vodního hospodářství.

Výše finančních prostředků vyčleněných v programovém období od 2004 do 2006 na podporu OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství činí 173 901 427 EUR.

Společný regionální operační program (SROP) je komplementární s operačními programy jednotlivých sektorů a s Fondem soudržnosti, rozšiřuje jejich dopad na místní úroveň a orientuje se na společné rozvojové potřeby regionů.

Výše finančních prostředků vyčleněných v programovém období od 2004 do 2006 na podporu SROP činí 454 332 571 EUR.

Řídícími orgány pro jednotlivé operační programy jsou tato ministerstva:

- OP Průmysl a podnikání – Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR,
- OP Infrastruktura – Ministerstvo životního prostředí ČR,
- OP Rozvoj lidských zdrojů – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR,
- OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství – Ministerstvo zemědělství ČR,
- Společný regionální operační program – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Podle výše rozpočtu je programem s největším objemem finančních prostředků Společný regionální operační program (31,24%). Následují OP Rozvoj lidských zdrojů (21,92%), Průmysl a podnikání (17,94%) a Infrastruk-

tura (16,94%). Nejméně prostředků bylo přiděleno do OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (11,96%), a to i z toho důvodu, že prostředky určené do zemědělství směřují rovněž z dalších evropských i národních programů podpory.

**Fond soudržnosti** (Cohesion Fund; **CF**), který **nepatří mezi strukturální fondy**, poskytuje prostředky na velké investiční projekty v sektorech životního prostředí a dopravy (transevropské dopravní sítě) v členských státech Unie, jejichž HDP je nižší než 90 % průměru EU. Tuto podmínku Česká republika splňuje (momentálně představuje její HDP na obyvatele asi 61 % průměru EU). Fond se specificky nezaměřuje na regionální politiku. Pomoc z tohoto fondu je v praxi doplňující (vzhledem k pomoci, kterou regionům poskytují strukturální fondy).

Z hlediska objemu finančních prostředků z EU tvoří cca 1/3 z celé pomoci.

V našich podmínkách pomoc z Fondu soudržnosti přímo **navazuje na předvstupní pomoc EU** pomocí předvstupního nástroje ISPA (The Instrument for Structural Policies Pre-Accession). Finanční nástroj ISPA byl určen pro kandidátské státy v období od roku 2000 do okamžiku jejich vstupu do EU. Byl zaměřen na zlepšení úrovně infrastruktury v sektorech dopravy a životního prostředí. Zaměření a procedury jsou analogické s Fondem soudržnosti EU. Zařazení finančního nástroje ISPA do předvstupních programů podpory poskytovaných Evropskou unií kandidátským státům bylo základním předpokladem pro následné úspěšné využití možností Fondu soudržnosti po vstupu ČR do EU.

Kromě toho, že Fond poskytuje příspěvky na projekty, které přispívají k dosažení cílů v oblasti životního prostředí a transevropských dopravních sítí, má také zajistit posun podporovaných států k rozpočtové stabilitě, vyžadované EMU (hospodářská a měnová unie), aniž by se omezovaly rozsáhlé investice, jež jsou v těchto oblastech nutné.

Při procedurách při využití Fondu soudržnosti jsou **rozhodnutí přijímána společně členskými státy a EK**. Pozornost se věnuje tomu, aby se vyloučilo financování projektu z Fondu soudržnosti a Strukturálních fondů současně.

Délka projektů se různí případ od případu. Míra pomoci EU poskytovaná fondem je 80–85 % veřejných nebo ekvivalentních výdajů. Konkrétní výše pomoci je stanovena podle typu projektu, jenž má být realizován.

Funkcí Řídícího orgánu Fondu soudržnosti je v ČR pověřeno **Ministerstvo pro místní rozvoj**, které koordinuje zprostředkující orgány Fondu soudržnosti, tj. **Ministerstvo životního prostředí** a **Ministerstvo dopravy**, a realizační orgány, tj. Státní fond životního prostředí České republiky, Ředitelství silnic a dálnic ČR a Správa železniční dopravní cesty, jež jsou odpovědné za celkovou realizaci projektů v daném sektoru tak, aby bylo dosaženo co nejefektivnějšího využívání prostředků vyčleněných EK pro Českou republiku pro období 2004–2006.

Vedle strukturálních fondů a Fondu soudržnosti patří k **dalším finančním nástrojům** tzv. **iniciativy Společenství**, z nichž nejnámější je program INTERREG, a několik dalších specifických nástrojů.

### ▪ POUŽITÉ ZDROJE

1. *Strukturální fondy Evropské unie v České republice. Úvodní analýza.*  
JUDr. Jan Šmidmayer pro Transparency International-Česká republika, Praha, 2005.
2. [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

## 2. VÝBĚR Z ČESKÉ LEGISLATIVY

1. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (náhrada za 199/1994)
2. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
3. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
4. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
5. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
6. Zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla
7. Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře
8. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
9. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
10. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
11. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
12. Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech
13. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
14. Usnesení vlády ČR č. 125/2004 z 11. února 2004 k Implementačnímu systému Fondu soudržnosti
15. Usnesení vlády ČR č. 678/2003 z 9. července 2003 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti
16. Usnesení vlády ČR č. 149/2003 z 12. února 2003 o změně počtu operačních programů pro využívání strukturálních fondů
17. Usnesení vlády ČR č. 99/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hl. m. Praha pro období 2004–2006
18. Usnesení vlády ČR č. 84/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Jednotného programového dokumentu pro Cíl 2 regionu NUTS 2 hl. m. Praha pro období 2004–2006
19. Usnesení vlády ČR č. 83/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Operačního programu Cestovní ruch a lázeňství
20. Usnesení vlády ČR č. 82/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Operačního programu Životní prostředí

21. Usnesení vlády ČR č. 81/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Operačního programu Průmysl a podnikání
22. Usnesení vlády ČR č. 80/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
23. Usnesení vlády ČR č. 79/2003 z 22. ledna 2003 k návrhu Společného regionálního operačního programu
24. Usnesení vlády ČR č. 1272/2002 z 16. prosince 2002 o Národním rozvojovém plánu na léta 2004 až 2006
25. Usnesení vlády ČR č. 822/2002 z 28. srpna 2003 k metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti
26. Usnesení vlády ČR č. 401/2002 z 17. dubna 2002 o vymezení obsahu operačních programů
27. Usnesení vlády ČR č. 523/2002 z 22. května 2002 k Informaci o pověření útvarů příslušných ministerstev výkonem funkcí řídicích orgánů a platebního orgánu pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie
28. Usnesení vlády ČR č. 102/2002 z 23. ledna 2002, k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie
29. Vyhláška č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
30. Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu
31. Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

### 3. VÝBĚR Z EVROPSKÉ LEGISLATIVY

<p>▪ <b>Finanční nařízení a ochrana finančních zájmů</b></p>
<p>1. Nařízení Komise (ES, EURATOM) č. 2343/2002 ze dne 23. prosince 2002 o rámcovém Finančním nařízení pro orgány uvedené v článku 185 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 o Finančním nařízení, použitelném ve vztahu k souhrnnému rozpočtu Evropských společenství;</p>
<p>2. Nařízení Komise (ES, EURATOM) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství;</p>
<p>3. Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.</p>
<p>▪ <b>Strukturální fondy</b></p>
<p>1. Nařízení Komise (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy a ruší nařízení Komise (ES) č. 1145/2003;</p>
<p>2. Nařízení Komise (ES) č. 2355/2002 ze dne 27. prosince 2002, kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, týkající se řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů;</p>
<p>3. Nařízení Rady (ES) č. 1447/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech;</p>
<p>4. Nařízení Komise (ES) č. 448/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, týkající se postupu při provádění oprav financování u pomoci poskytované v rámci strukturálních fondů;</p>
<p>5. Nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, týkající se řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů;</p>
<p>6. Nařízení Komise (ES) č. 643/2000 ze dne 28. března 2000 o opatřeních pro používání eura pro účely rozpočtového řízení strukturálních fondů;</p>
<p>7. Nařízení Komise (ES) č. 1159/2000 ze dne 30. května 2000 o informačních a propagačních opatřeních, která mají být prováděna členskými státy v souvislosti s pomocí ze strukturálních fondů;</p>

8. Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy, ve znění pozdějších předpisů;
9. Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, ve znění pozdějších předpisů;
10. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1783/1999 ze dne 12. července 1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj;
11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1784/1999 ze dne 12. července 1999 o Evropském sociálním fondu;
12. Nařízení Rady (ES) č. 1263/1999 ze dne 21. června 1999 o finančním nástroji pro orientaci rybolovu;
13. Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení;
14. Nařízení Komise (ES) č. 1681/1994 ze dne 11. července 1994 o nesrovnalostech a navrácení chybně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizací informačního systému v této oblasti;

<b>▪ Fond soudržnosti</b>
1. Nařízení Komise (ES) č. 621/2004 ze dne 1. dubna 2004, kterým se stanoví pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1164/1994, týkající se opatření ohledně informací a publicity, týkajících se činnosti Fondu soudržnosti;
2. Nařízení Komise (ES) č. 16/2003 ze dne 6. ledna 2003, kterým se stanoví zvláštní podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1164/1994, týkající se uznatelnosti výdajů, týkajících se opatření spolufinancovaných Fondem soudržnosti;
3. Nařízení Komise (ES) č. 1386/2002 ze dne 29. července 2002, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1164/1994, týkající se řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci Fondu soudržnosti a postupů pro provádění finančních oprav;
4. Nařízení Komise (ES) č. 1831/1994 ze dne 26. července 1994 o nesrovnalostech a navrácení chybně vyplacených částek v souvislosti s financováním Fondu soudržnosti a organizací informačního systému v této oblasti;
5. Nařízení Rady (ES) č. 1164/1994 ze dne 16. května 1994, zakládající Fond soudržnosti;
6. Nařízení rady č. 1264/1999, kterými se mění nařízení Rady (ES) č. 1164/1994 ze dne 16. května 1994, zakládající Fond soudržnosti.

## 4. INFORMAČNÍ ZDROJE

- SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

EU	Evropská unie
ES	Evropské společenství
MD ČR	Ministerstvo dopravy České republiky
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MPO ČR	Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond

- ČESKÉ INFORMAČNÍ ZDROJE

- VLÁDNÍ INFORMAČNÍ ZDROJE

[www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

Informační portál MMR ČR o strukturálních fondech EU

[www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)

Stránky zastoupení Evropské komise v ČR. Obsahuje aktuální zprávy o vývoji a rozšiřování EU. Informuje o aktivitách a spolupráci EU a ČR, o programech PHARE a ostatních programech EU probíhajících v ČR.

[www.isap.vlada.cz](http://www.isap.vlada.cz)

Informační systém pro aproximaci práva. Poskytuje aktuální informace o platném komunitárním právu. Eviduje existující překlady legislativy ES. Nabízí přístup do slovníku základních pojmů komunitární legislativy v českém, anglickém, francouzském a německém znění.

[www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

Oficiální portál MZV o EU



[www.euroinfocentrum.cz](http://www.euroinfocentrum.cz)  
Síť českých Euro Info Center

[www.crr.cz](http://www.crr.cz)

**Portál** státní příspěvková organizace Centrum pro regionální rozvoj ČR (CRR ČR), založené Ministerstvem pro místní rozvoj, která již od roku 1997 aktivně podporuje regionální politiku vlády ČR

► **Rozdělení podle jednotlivých Operačních programů (OP)**

► **OP Infrastruktura**

[http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/op\\_infrastruktura](http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/op_infrastruktura)  
Stránky MŽP

[http://www.mdcr.cz/cs/Evropska\\_unie/Fondy\\_EU/](http://www.mdcr.cz/cs/Evropska_unie/Fondy_EU/)  
Stránky MD

<http://www.sfzp.cz/cs/op-infrastruktura/obecne-informace/>  
Stránky SFŽP

► **OP Průmysl a podnikání**

[http://www.mpo.cz/CZ/Evropska\\_unie/Strukturalni\\_fondy\\_EU/default.htm](http://www.mpo.cz/CZ/Evropska_unie/Strukturalni_fondy_EU/default.htm)  
Stránky MPO

► **OP Rozvoj lidských zdrojů**

<http://www.mpsv.cz/clanek.php?lg=1&id=1112>  
Stránky MPSV

<http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1>  
Stránky Evropského sociálního fondu

► **OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství**

<http://www.mze.cz/default.asp?ids=773&ch=74&typ=2&val=773>  
Stránky MZe

<http://www.szif.cz/irj/portal>  
Stránky SZIF

- NEVLÁDNÍ INFORMAČNÍ ZDROJE

[www.programy-eu.cz](http://www.programy-eu.cz)

Informační portál, který je součástí **Informační agentury pro podporu účasti českých subjektů v programech EU** a byl zpracován a schválen v rámci grantového systému, vypsáního Úřadem vlády ČR – Odboru pro informování o evropských záležitostech v rámci Koncepce informování o evropských záležitostech. Portál nabízí stručný přehled a charakteristiku jednotlivých programů včetně souvisejících kontaktů a dokumentace, přehled nejčastěji kladených otázek, aktuality z dění v oblasti financování projektů z fondů, programů a iniciativ EU a databázi zpracovatelů

[www.euroleg.cz](http://www.euroleg.cz)

Přehled právních předpisů EU

[www.naseevropa.cz](http://www.naseevropa.cz)

Server českého institutu pro integraci EU

[www.ireas.cz](http://www.ireas.cz)

Portál nevládní neziskové organizace  
Institut pro strukturální politiku, o. p. s.

[www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz)

Česká verze bruselského serveru [www.EurActiv.com](http://www.EurActiv.com).

Český informační portál o dění v EU. Poskytuje přehledný soubor aktuálních článků a analýz z různých oblastí evropské politiky v českých souvislostech.

[www.europeum.org](http://www.europeum.org)

Institut pro evropskou politiku

### **Eurofon: Bezplatná telefonní linka o EU**

**800 200 200**

Na tomto čísle se od pondělí do pátku v době od 8 do 18 hodin lze dozvědět podrobnější informace, které se týkají členství České republiky v Evropské unii.

Volání na toto číslo je zcela zdarma, jak z pevné linky, tak i z mobilních telefonů.

## ▪ ZAHRANIČNÍ ZDROJE

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)  
Oficiální portál EU

[www.euroguide.org](http://www.euroguide.org)  
Tématická brána k informacím o EU

[www.europarl.eu.int/factsheets/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/default_en.htm)  
Portál s informacemi o:

- ▶ Evropském parlamentu
- ▶ institucích a úřadech EU
- ▶ financování EU
- ▶ společné politice zemí EU
- ▶ legislativě

[www.welcomeeurope.com](http://www.welcomeeurope.com)  
Informační portál o finanční pomoci EU. Rady, jak uspět při žádosti o grant.

[www.cordis.lu](http://www.cordis.lu)  
Informační portál o vybraných evropských záležitostech.

### **Vybrané portály o finančních programech pro kandidátské země**

- ▶ Chorvatsko [www.delhrv.cec.eu.int](http://www.delhrv.cec.eu.int)
- ▶ Rumunsko [www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/default.jsp](http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/default.jsp)
- ▶ Bulharsko [www.evropa.bg](http://www.evropa.bg)
- ▶ Turecko [www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)

### **Vybrané portály o nových členských zemích EU**

- ▶ Estonsko [www.fin.ee](http://www.fin.ee)
- ▶ Lotyšsko [www.fm.gov.lv](http://www.fm.gov.lv)
- ▶ Litva [www.finmin.lt](http://www.finmin.lt)
- ▶ Slovinsko [www.gov.si](http://www.gov.si)
- ▶ Slovensko [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)
- ▶ Maďarsko [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)

## 5. CO DĚLAT V PŘÍPADĚ PODEZŘENÍ Z KORUPCE?

Možnosti jak bojovat proti korupci jsou u různých subjektů rozdílné. Např. exekutiva má vzhledem ke svému postavení jiné nástroje a oprávnění než běžný občan. Jelikož smyslem tohoto textu je obecně nastínit základní možnosti obrany proti korupci, pojednává následující text pouze o takových právních nástrojích boje proti korupci, které může využít kterýkoliv občan. Možnosti právní obrany občana lze rozdělit na tři základní okruhy:

- ▶ právo žádat o poskytnutí informací,
  - ▶ podání podnětu příslušnému orgánu oprávněnému ke kontrole a
  - ▶ podání trestního oznámení v případě podezření ze spáchání trestného činu.
- PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje občanovi **žádat o poskytnutí informací**, které mají orgány státní správy a samosprávy k dispozici. Obecně platí, že občan má právo na poskytnutí veškerých informací, pokud zákon výslovně poskytnutí určitých informací nevyloučí (např. z důvodu ochrany osobních údajů, v případě utajovaných skutečností podle zvláštního zákona atp.).

Žádost o poskytnutí informací může být učiněna ústně nebo písemně. Úřad by měl požadované informace poskytnout nejpozději do 15 dnů od přijetí podání. Tuto lhůtu je možné ze závažných důvodů prodloužit až o dalších 10 dnů. Pokud občan požadovanou informaci nedostane v uvedené lhůtě (případně pokud ve výše uvedené lhůtě nedostane žádnou odpověď), lze se proti neposkytnutí požadované informace odvolat, a to do 15 dnů. Odvolání je třeba adresovat úřadu, který měl informaci poskytnout.

V případě, že odvolání nebude vyhověno, lze se obrátit na soud, aby přezkoumal postup orgánu, který informaci odepřel. Žalobu je třeba podat ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu.

- **PODNEHTY ORGÁNŮM OPRÁVNĚNÝM KE KONTROLE A PROTİKORUPČNÍ LINKY**

Občan nemá přirozeně možnost sám provádět kontrolu např. efektivního využívání prostředků ze strukturálních fondů nebo hospodaření obce. V případě nesrovnalostí má však možnost upozornit příslušný orgán oprávněný k provedení kontroly a **podat podnět** k prošetření věci. Tento orgán nemá povinnost kontrolu provést. V jeho kompetenci je, aby přijatý podnět sám vyhodnotil a učinil potřebná opatření. Příslušným orgánem může být vnitrostátní orgán (např. kraj v případě kontroly hospodaření obce) nebo i příslušný orgán Evropské unie (např. v případě kontroly nakládání s prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie).

Občan může rovněž využít k informování o podezření z korupce různé **protikorupční linky**, které zřizují některé veřejné instituce. Zpravidla se jedná o telefonní linky nebo e-mailové adresy, jejichž prostřednictvím je možné o podezření z korupce příslušnou instituci informovat.

- **PODÁNÍ TRESTNÍHO OZNÁMENÍ**

V případě podezření ze spáchání trestného činu má občan možnost (v určitých případech i povinnost) podat oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin (trestní oznámení). Toto oznámení přijímá státní zastupitelství nebo policejní orgán. Pokud o to oznamovatel požádá, má právo být do jednoho měsíce od oznámení vyrozuměn o učiněných opatřeních.

Podání lze je učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané elektronicky, telegraficky, faxem nebo dálnopisem. Z podání musí být patrné, kterému orgánu činnému v trestním řízení je určeno, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje, a musí být podepsáno a datováno. Nesplňuje-li trestní oznámení tyto požadavky, orgán činný v trestním řízení ho vrátí oznamovateli, je-li znám, k doplnění s příslušným poučením, jak nedostatky odstranit. Současně stanoví lhůtu k jejich odstranění. Orgány činné v trestním řízení mají povinnost zabývat se i anonymním trestním oznámením.

## 6. ZAPOJENÍ NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ DO PŘÍPRAVY PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ 2007-2013

Česká republika se, stejně jako ostatní členské země Evropské unie, připravuje na využívání strukturálních fondů Evropské unie, která pro naši zemi v příštím období 2007-2013 počítá s vyčleněním až 26 miliard EUR. Přípravy potřebných programových dokumentů jsou v plném proudu.

Přípravě konkrétních operačních programů předchází tvorba Národního rozvojového plánu a Národního strategického referenčního rámce, kterými se stanovují hlavní cíle České republiky v politice hospodářské a sociální soudržnosti a vymezují se intervence (resp. operační programy), jak těchto cílů dosáhnout. Jedná se o poměrně složitý a dlouhý proces přípravy, kterého se účastní široké spektrum subjektů od ministerstev až po neziskové organizace.

### ▪ Proč je účast neziskových organizací v tomto procesu důležitá?

Především se jedná o uplatňování principu partnerství. Partnerstvím, výrazně podporovaným a vyžadovaným i Evropskou komisí, je chápána úzká spolupráce na všech úrovních (národní, regionální i místní) mezi veřejnou správou, ekonomickými a sociálními partnery a zároveň organizacemi reprezentujícími občanskou společnost a hájícími veřejně prospěšné zájmy.

Partnerství by se mělo uplatňovat všude tam, kde je to možné a mělo by zahrnovat jak přípravu strategií, tak jejich realizaci, monitoring i následné hodnocení.

### ▪ Uplatňování principů partnerství má své jasné opodstatnění a výhody, především:

- ▶ dosahování transparentnosti celého procesu, což např. v případě využívání strukturálních fondů je zcela zásadní podmínkou,
- ▶ zefektivnění procesu společného nacházení cílů, požadovaných výstupů a indikátorů pro jejich hodnocení,
- ▶ umožňuje podílet se na tvorbě strategií,
- ▶ napomáhá k posílení identifikace jednotlivých partnerů s realizovanými strategiemi.

- **V čem spočívá účast neziskových organizací na přípravě České republiky na programové období 2007-2013?**
- ▶ podílejí se na samotné přípravě programových dokumentů prostřednictvím účasti v pracovních skupinách a v tzv. Řídícím a koordinačním výboru zřízeném za těmito účely na úrovni státu,
- ▶ společně s širokou veřejností mají možnost účastnit se veřejných konzultací, které jsou organizovány na národní i regionální úrovni, a jejich prostřednictvím se mohou zapojit do připomínkování dokumentů. Společně s konzultacemi probíhá i odpovídající informační kampaň.

Je velice těžké v současné době hodnotit úspěšnost v naplňování partnerství. Proces přípravy programových dokumentů České republiky na programové období 2007–2013 má své zjevné nedostatky. Tím hlavním je především časový harmonogram, který díky krátkým lhůtám a termínům nedává příliš velký prostor na kvalitní zpracování dokumentů a odpovídající potřebnou diskusi, vše je děláno ve velkém spěchu. Navíc dochází k nedodržování předem stanovených termínů a k následným časovým posunům. Proces má však i svoji světlou stránku. Přes veškeré nedostatky je vidět, že princip partnerství si v České republice začíná budovat své pevné místo a jednotliví aktéři poznávají jeho důležitost a především smysluplnost.

Partnerství je klíčový princip posilující efektivitu a transparentnost tvorby strategií a strategických dokumentů. Efektivní naplňování principu partnerství všude tam, kde je to možné, by mělo být naším společným úsilím.

## INFORMACE O AUTOROVI

---

► *Miroslav Parvonič*

Pracuje v neziskové organizaci CpKP, Centrum pro komunitní práci jako manažer projektu, jehož cílem je zapojit občanskou společnost do přípravy strategických programových dokumentů – Národního rozvojového plánu a Národního strategického referenčního rámce 2007-2013.





*Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency International-Česká republika a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.*





# PROBLEMATICKÉ OBLASTI V DISTRIBUCI A UŽÍVÁNÍ



★ **HROZBY A PŘÍLEŽITOSTI** STRUKTURALNÍCH FONDŮ V ČR



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
ČESKÁ REPUBLIKA

## **PROBLEMATICKÉ OBLASTI V DISTRIBUCI A UŽÍVÁNÍ SF/CF**

*Pro Transparency International-Česká republika, o. p. s.*

*zpracovali*

*Ing. Oto Potluka (kapitoly 1.1-1.3)*

*Ing. Martin Pělucha (kapitola 1.4)*

*Ing. Petr Halámek (kapitoly 2. a 3.)*

**Transparency International-Česká republika**

tel.: +420 266 790 110

e-mail: [pechotova@transparency.cz](mailto:pechotova@transparency.cz), [info@transparency.cz](mailto:info@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

**OBSAH**

Seznam používaných zkratk	4
<b>1. Kvalita implementačního systému</b>	<b>5</b>
1.1 Metodologie a způsob výběru projektů a zakázek z technické asistence	5
1.2 Výběr a realizace projektů konečných uživatelů	6
1.3 Struktura institucí - množství zapojených institucí a jejich vztahy	9
1.4 Institucionální střet zájmů při rozdělování finančních prostředků ze strukturálních fondů	11
<b>2. Vliv politické reprezentace na výběr projektu</b>	<b>18</b>
<b>3. Konzultační (poradenské) agentury</b>	<b>24</b>
Informace o autorech	27

**SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK**

Zkratka	Vysvětlení zkratky
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
ESF	Evropský sociální fond
KP	Konečný příjemce
KÚ	Krajský úřad
MD	Ministerstvo dopravy a spojů ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MSSF	Monitorovací systém strukturálních fondů
MŠMT	Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy ČR
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
OP	Operační program
OPI	Operační program Infrastruktura
OPPP	Operační program Průmysl a podnikání
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP RVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
OŘOS	Odbor řídicího orgánu SROP
RLZ	Rozvoj lidských zdrojů
ROP	Regionální operační program
RPS	Rámec podpory Společenství
RR	Regionální rada
ŘO	Řídicí orgán
ŘO OP	Řídicí orgán operačního programu
SF	Strukturální fondy
SOP	Sektorový operační program
SROP	Společný regionální operační program
S-RR	Sekretariát regionální rady
ZS	Zprostředkující subjekt
ŽP	Životní prostředí

## 1. KVALITA IMPEMENTAČNÍHO SYSTÉMU

### 1.1 METODOLOGIE A ZPŮSOB VÝBĚRU PROJEKTŮ A ZAKÁZEK Z TECHNICKÉ ASISTENCE

---

#### ▪ ÚVOD

Podpora strukturálních fondů v České republice funguje více než rok a lze říci, že jde stále o relativně nový systém. Má-li být obecně nějaký systém transparentní, pak by měl být **co nejjednodušší a otevřený veřejnosti**. Následující řádky jsou věnovány otázce, zda implementační systém strukturálních fondů v České republice odpovídá tomuto vymezení, případně co je činěno pro zlepšení situace.

#### ▪ IDENTIFIKACE PROBLÉMŮ

Plánování a realizace pomoci ze strukturálních fondů je jedním ze zásadních faktorů ovlivňujících transparentnost systému. Hlavním aspektem je **zadávání zakázek z technické asistence**, což je část prostředků z Evropské unie, které jsou použity na podporu zkvalitňování systému podpor. Problémem takovýchto projektů je jejich **realizace bez strategického přístupu**, bez dlouhodobé koncepce. Možné porušování principu zadávání veřejných zakázek v tomto textu není řešena.

Při zadávání zakázek z technické asistence je patrná snaha o zadávání projektů do 500 000 Kč, respektive 2 000 000 Kč, aby byl proces jejich vypisování a výběru dodavatele co nejjednodušší.<sup>1</sup> Na jednu stranu je tím administrativní úspora formálních „obtíží“, na druhou stranu je však řešeno **velké množství menších projektů**, jejichž výsledky jsou někdy duplicitní a v jiných případech nezabírají celou šíři, takže zůstávají „mezery mezi projekty“. Ztrácí se tím možný synergický efekt výsledků a na administraci a koordinaci takových projektů jsou spotřebovány prostředky, které by bylo možno využít jinde.

---

<sup>1</sup> Mohlo by jít o snahu obcházet zákon 40/2004 Sb. a o poskytování zakázek vybraným společnostem. Nicméně autoři pro toto tvrzení nemají důkazy, proto tato možnost není dále v tomto textu rozpracována.



Řada projektů je zadávána na základě momentální potřeby, bez dlouhodobějšího naplánování výstupů takových projektů. Výsledkem je, že jsou stále doplňovány další a další projekty, které pak „zaceľují mezery“, které v systému vznikají a na které nebylo předtím pamatováno. U mnohých z projektů se dokonce stalo, že postup řešení byl v jejich průběhu změněn, protože původně plánované výstupy a termíny neodpovídají vnějším podmínkám. Tento přístup se i se svými problémy promítá také do průběhu příprav dokumentů pro programovací období 2007–2013. Příprava Národního rozvojového plánu<sup>2</sup> mohla být koncipována jako příprava dlouhodobého strategického dokumentu, přičemž z této logiky by podpora z EU byla jen jeho částí. V současnosti je však tento dokument již zpracováván jako materiál pro využití podpory fondů EU a tento **širší strategický záběr se vytratil**.

Dalším aspektem realizace projektů technické asistence je otázka, co se děje s jejich závěry a doporučeními. Doporučení navržená řešiteli jsou obvykle realizována pozvolna a v některých případech vůbec ne (aplikují se zde kritéria politické průchodnosti, nikoli ekonomické efektivnosti).

### ▪ ZÁVĚRY

Jako stálý problém se jeví **vzájemná koordinace mezi jednotlivými ministry**. Ta by si měla informace předávat, pokud možno, okamžitě. Tím by bylo možno vzájemně koordinovat metodické postupy a řešení problémů.

Jako pozitivní aspekt lze vysledovat upozorňování odborné veřejnosti na zakázky z technické asistence prostřednictvím hromadného e-mailu **robot@strukturalni-fondy.cz**. Takto vyhlášená výběrová řízení jsou pod větším dohledem veřejnosti.

## 1.2 VÝBĚR A REALIZACE PROJEKTŮ KONEČNÝCH UŽIVATELŮ

---

### ▪ ÚVOD

Dalším aspektem dosažení úspěšné absorpční kapacity je schopnost připravovat a realizovat kvalitní projekty konečnými uživateli. Problematika výběru a realizace projektů je z pohledu transparentnosti asi tím nejdůležitě-

---

<sup>2</sup> Národní rozvojový plán je dokument, který vymezuje priority veřejné podpory v České republice (původně byl vyžadován Evropskou komisí. Pro další roky již není povinností).

tějším aspektem, na který je potřeba se zaměřit. V následujícím textu jsou uvedeny některé aspekty, se kterými bylo možné se v dosavadním systému setkat.

- IDENTIFIKACE PROBLÉMŮ

- ▶ **Schopnost a ochota žadatelů připravovat projekty**

Schopnost čerpat prostředky ze SF je v naprosté většině současných analýz porovnávána ukazatelem podaných projektových žádostí, respektive podepsaných smluv na projekty. Nicméně tím není řečeno, že tyto projekty budou nakonec skutečně kvalitně realizovány. Celá řada organizací nikdy o podporu z programů SF nezažádá.

U subjektů, které doposud nepředložily žádný projekt, je tato skutečnost zapříčiněna z velké části **absencí kapacit pro přípravu a řízení projektů**. Například se to týká 47 % organizací v rámci neziskového sektoru, 45 % v rámci obcí a 35 % v rámci podnikatelského sektoru.<sup>3</sup> Nejvýznamnější se ukázal být tento důvod u neziskových organizací a obcí. Paradoxně tak dochází k situaci, kdy se projevuje nedostatečná kvalifikační úroveň zaměstnanců u těch institucí, které by měly být nositeli potřebných informací, resp. iniciátory potenciálních projektových záměrů. Pro téměř třetinu všech tří sledovaných skupin jsou důležitou bariérou pro podání projektu nevyhovující podmínky zadání. To může souviset jak s finanční stránkou věci (vysoká míra spolufinancování ze strany podniků, či vysoká míra zálohování projektů ve finální fázi u neziskových organizací), tak s nedostatečnými odbornými zkušenostmi. Pro podnikatelskou sféru je důležitým důvodem i neinformovanost o možnostech podpory (20 % dotazovaných subjektů z podnikatelské sféry).<sup>4</sup>

- ▶ **Finanční kapacity žadatelů / řešitelů**

Častým jevem bývá to, že žadatelé přistupují k SF jen jako k dalšímu zdroji finančních prostředků, o které lze žádat (nejmarkantnější je to u programů financovaných z ESF). Mnohým unikají závažné aspekty realizace projektů,

---

<sup>3</sup> Údaje jsou založeny na dotazníkovém šetření realizovaném obecně prospěšnou společností IREAS ve Středočeském kraji v období srpen až říjen 2005. Údaje se týkají pouze Středočeského kraje.

<sup>4</sup> Opět využity údaje z dotazníkového šetření ve Středočeském kraji.

jako například to, že budou muset před dokončením projektu zálohovat jeho realizaci ve výši 10 % (případ projektů financovaných z ESF). Vzniká tím **problém s finančními kapacitami řešitelů projektů**, kteří pak nejsou schopni zálohovat realizaci projektu.

K obdobné situaci již došlo v programu iniciativy Společenství EQUAL. Mnozí z řešitelů se dostali do finanční tísně. V tomto případě však byly příčinou zpoždění platby ze strany MPSV.

### ► Výzvy k předkládání projektů a hodnocení žádostí

Při spouštění systému se stalo, že u SROP byly v první výzvě **změněny podmínky** podávání projektů (podmínky byly zjednodušeny) a některé organizace tak vynaložily větší úsilí na přípravu projektů než jiné.

Po předložení projektových žádostí nastával **problém s uzavíráním smluv**. Zpoždění se týkalo několika operačních programů. Nejasnosti ve smlouvách v některých případech vedly ke zpoždění realizace projektů.

Dalším aspektem, který se týká výběru projektů, jsou hodnotitelé, kteří bodují a vybírají projekty. Hodnotitelé projektů mají **různě přísná měřítka**, i přes snahu o jejich vzdělávání a instrukce. Stává se tak, že se hodnocení jednoho projektu liší. V systému jsou však zabudovány komponenty, které slouží k tomu, aby se systém vyvaroval takových problémů.<sup>5</sup> V porovnání s ostatními problémy se toto jeví jako okrajová záležitost.

V případě Prahy sice hodnotitelské komise přistoupily k výběru projektů odpovědně, nicméně následně nastal problém v tom, že zastupitelstvo schválilo seznam jiných projektů než těch, které byly doporučeny od hodnotitelů a hodnotící komise. Na toto reagovala Evropská komise a schválen byl původní seznam projektů.

Dalším problematickým příkladem je zvýhodnění žadatelů z vybraného okruhu žadatelů v případě opatření 2.2 Odborné vzdělávání v Operačním programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství. Vyjmenovaná skupina žadatelů (zájmová sdružení z oblasti zemědělství) získává 20% zvýhodnění oproti žadatelům, kteří nejsou v tomto seznamu. Zdá se, že toto

---

<sup>5</sup> Například zařazení dodatečného hodnotitele v případě, kdy se prvotní hodnocení od sebe výrazně liší.

zvýhodnění si odsouhlasila skupina předem domluvených zástupců v monitorovacím výboru tohoto OP.

► **Výběrová řízení při realizaci projektů**

Obecně lze také vysledovat, že samotní žadatelé/řešitelé si nedělají starosti s vypisováním výběrových řízení. Příkladem mohou být dodávky výpočetní techniky, kde by bylo možno taková výběrová řízení organizovat, ale v realitě s nimi počítá jen málo organizací. Mohli by tím přispět k efektivnějšímu a průhlednějšímu financování v celém systému, nicméně **zadávání veřejných zakázek je ojedinělou záležitostí.**

Nedořešenou otázkou zůstává aplikace principu partnerství, který je jedním ze základních principů při přípravě a realizaci programů podpořených ze strukturálních fondů. V České republice schází jeho právní vymezení. Výsledkem je, že organizace, které spolupracují v projektech, jsou podezřívány ze snahy o obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek.<sup>6</sup>

▪ **ZÁVĚRY**

Proces přípravy a řešení projektů by měl být co nejjednodušší, aby nezatěžoval potenciální žadatele zbytečnými aktivitami. Finanční kapacita by měla být podpořena z prostředků státního rozpočtu. To však vyžaduje pokračování reformy hospodaření státu. Bez takových reform je možné, že Česká republika nebude mít dostatek prostředků na spolufinancování.

### 1.3 STRUKTURA INSTITUCÍ - MNOŽSTVÍ ZAPOJENÝCH INSTITUCÍ A JEJICH VZTAHY

---

▪ **ÚVOD**

Rozdělení kompetencí a vzájemná spolupráce mezi institucemi zapojenými do implementačního procesu pomoci z fondů Evropské unie je jednou ze zásadních otázek transparentnosti systému podpor. Je nutné zmínit fakt, že **organizaci zapojených do administrace je celá řada** a to může vést k nejistotě potenciálních žadatelů, kde mají předkládat své žádosti nebo shánět informace o možnostech financování.

---

<sup>6</sup> Ať už je toto podezření oprávněné, nebo ne.

▪ IDENTIFIKACE PROBLÉMŮ

► **Vztahy mezi institucemi**

Implementace strukturálních fondů je prováděna hierarchickou strukturou organizací v implementačním procesu. Za celou Českou republiku nese odpovědnost Rámec podpory Společenství, pod který spadají jednotlivé operační programy. V rámci operačních programů je struktura následující:

**Řídící orgán - zprostředkující subjekty - koneční příjemci, koneční uživatelé.<sup>7</sup>**

Řídící orgán RPS je v nezáviděníhodné situaci. V české legislativě nemá přesně vymezeny pravomoci, na základě kterých by řídil/koordinoval řídicí orgány operačních programů. Zvláště markantní je to v situaci, kdy MMR (na kterém je ŘO RPS) by mělo přidělovat úkoly ostatním ŘO (MZe, MMR, MPO, MPSV, MŽP). Z pozice strukturálních fondů by mělo být vůči ostatním ministerstvům v roli koordinátora, ale z pohledu českého systému veřejné správy jsou jednotlivá ministerstva na stejné úrovni. Výsledkem této situace je stav, kdy jednotlivá ministerstva s MMR spolupracují. V některých případech jde o formálně nutnou spolupráci, nikoli o spolupráci, která by měla za cíl zefektivnit a zprůhlednit implementační systém. V budoucnu tak může paradoxně nastat situace, kdy cíle jednotlivých OP budou splněny, ale cíle RPS nikoli. RPS pak ponese odpovědnost, ale nebude mít žádné nástroje, aby byla sjednána náprava.

**Nekoordinovanost celého systému a malá spolupráce** je patrná například i v informačních systémech pro monitorování pomoci SF v jednotlivých OP. MZe má zaveden systém SAP, MPO má ISOP, ostatní ministerstva používají IS MSSF.

► **Zabezpečení administrace**

Krátkou poznámku je také nutné věnovat zabezpečení administrace. K tomu je potřeba technických, personálních a finančních zdrojů. Tech-

<sup>7</sup> Tyto pojmy se liší mezi jednotlivými operačními programy a jsou zde uvedeny spíše pro dokreslení situace.

nické zdroje lze považovat za nejmenší problém. Horší situace je v případě personálního zabezpečení. Mnohdy se zdá, že systém je postaven na individuálních znalostech lidí, kteří jsou v procesu buď od začátku jeho utváření, nebo jsou pro věc zapálení, ale tyto zkušenosti a dovednosti se těžko přenáší na další pracovníky. Zejména u mladých pracovníků platí, že po zapracování odcházejí do lépe placeného soukromého sektoru, přičemž znalosti načerpají právě ve veřejném sektoru. Dochází tak k neustálému **obměňování personálu**, který je nutno znovu a znovu proškolovat. Na tento problém poukázaly audity již v průběhu roku 2004 a posléze i v roce 2005. Pro nadcházející programové období bude operačních programů více než v současnosti, což bude znamenat ještě vyšší nároky na počty úředníků, kteří budou v systému pracovat. Je ovšem otázkou, zda budou ministerstva a kraje schopny takové lidi získat.

**Finanční kapacita** je hned vedle personálního zabezpečení dalším velkým problémem. Pro stávající programové období byly alokace již naplánovány. Pro nadcházející programové období jsou plánovány mnohem vyšší alokace pomoci z fondů Evropské unie. To s sebou ale nese také vyšší požadavky na národní financování. Při současném stavu veřejných financí lze očekávat, že část podpory nebude využita, protože Česká republika nebude schopna nalézt tak velké zdroje pro spolufinancování.

## ▪ ZÁVĚRY

Vzájemná koordinace a výměna informací by jednoznačně pomohla zvýšit efektivitu implementačního systému. **Vyšší koordinace** lze také dosáhnout tím, že by se do procesu zapojilo **menší množství organizací**. Tuto šanci lze využít zejména při přípravě programů pro roky 2007–2013.

## 1.4 INSTITUCIONÁLNÍ STŘET ZÁJMŮ PŘI ROZDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ

---

V rámci této části jsou podrobněji analyzovány otázky týkající se střetu zájmů v kontextu institucionální struktury v implementačním systému strukturálních fondů v ČR. S ohledem na rozsah této problematiky a její celkovou komplexnost byl vybrán pro tuto analýzu Společný regionální operační program (dále jen SROP), který má specifické postavení ve struktuře operačních programů v současném programovém období (viz dále).

- STŘET ZÁJMŮ - DEFINIČNÍ VYMEZENÍ

Záležitosti týkající se problematiky „střetu zájmů“ nejsou v ČR ustálené. O tomto stavu může svědčit i situace kolem tzv. zákona o střetu zájmů<sup>8</sup>, který byl v letošním roce novelizován, přičemž tato novela byla později nálezem Ústavního soudu zrušena. V současné době se v poslanecké sněmovně projednává další novela tohoto zákona. Nicméně z pohledu této analýzy je toto přirovnání spíše ilustrativního charakteru.

Střet veřejného zájmu se zájmem osobním lze vymezit takovým jednáním, které u daného člověka ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž tento člověk zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu (částečně převzato ze zákona č. 238/1992 Sb., § 1). Pokud této problematice přidáme institucionální rozměr v oblasti SF, je možné konstatovat, že tento střet zájmů velmi úzce souvisí s implementační strukturou SF. SROP je jeden z operačních programů, který má relativně složitou implementační strukturu. Tento fakt byl zapříčiněn několika interními, ale zejména externími faktory, které jsou uvedeny dále.

- DŮVODY VZNIKU INSTITUCIONÁLNÍHO STŘETU ZÁJMŮ - PŘÍKLAD SROP

Regionální struktura ČR je ve své současné podobě výsledkem vývoje 90. let a zároveň i určitým zrcadlem reformy veřejné správy. Prostřednictvím vzniku krajské samosprávy<sup>9</sup> došlo k výraznému posunu v české regionální politice, nicméně s poměrně komplikovanou vazbou na možnosti co nejjednoduššího čerpání finančních prostředků ze SF EU. Pro implementaci SF v ČR jsou tyto územní jednotky malé nebo málo početné (kromě Hl. m. Prahy, Středočeského a Moravskoslezského kraje) a bylo nutné je sdružit do větších územních celků, tzv. regionů soudržnosti na úrovni NUTS II<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích a zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

<sup>10</sup> Z francouzského „Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques“ – regionální vymezení pro statistické potřeby EU a pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle s regionálním dopadem strukturální politiky EU.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje nastavuje legislativní podmínky pro fungování regionální politiky v ČR<sup>11</sup>. Tento zákon nicméně v době svého schválení počítal s vytvořením sedmi tzv. regionálních operačních programů (ROP), které se nakonec pod vlivem EK nevytvořily a sestavil se SROP. V této souvislosti tedy současný **zákon o podpoře regionálního rozvoje plně nereflektuje aktuální stav v současném programovacím období** let 2004–2006, zejména pak není zcela vyjasněná role Regionálních rad v regionech soudržnosti.

Další poměrně zásadní otázkou je problematika tzv. **kumulace funkcí** v ČR<sup>12</sup>. V této souvislosti se nejedná o nelegální chování úředníků či veřejných funkcionářů, nicméně řada případů dokládá, že nejde o chování odpovídající principu správného jednání. Zde existuje střet zájmů v případech, kdy např. starosta obce může zastávat zároveň funkci zastupitele kraje a rozhodovat tak o přijetí či nepřijetí projektů, které prošly náročným administrativním procesem, na jehož konci je doporučení sekretariátu regionální rady k přijetí projektu. Někteří členové regionálních rad se tak mohou dostat do situace, kdy přímo či nepřímo rozhodují o projektech, které se mohou realizovat v katastrálním obvodu jejich obce.

Evropská komise proto požadovala, aby všichni zapojení zástupci v regionálních radách podepsali formulář o střetu zájmů, což v legislativních podmínkách ČR není možné, protože kumulace funkcí může sahát v podstatě až na národní úroveň – starosta x radní x poslanec/senátor<sup>13</sup>.

Kumulace funkcí je v ČR vysvětlována jako uplatnění tzv. „bottom up“ přístupu, tedy možnosti ovlivňování národních politik z úrovně lokální. Toto je ovšem problém, protože reálná propojenost jednotlivých úrovní veřejné správy by měla být uskutečňována prostřednictvím uplatňování principu partnerství a nikoliv „kumulací funkcí“. U tohoto problému navíc nejde pouze o střet zájmů, ale také o zpochybnění intenzity práce v daných funkcích, která automaticky klesá<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Tento zákon stanovuje věcné, programové a institucionální podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji v rámci České republiky s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje.

<sup>12</sup> Této problematice se také částečně věnuje analýza JUDr. Jana Šmidmayera, *Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza*, kap. 3.4 *Protikorupční opatření*, Transparency International, 2005.

<sup>13</sup> Např. velká část současných senátorů v ČR zastává současně i funkci starosty obce.

<sup>14</sup> V EU se uplatňují v této problematice různé přístupy. Např. v Polsku je kumulace funkcí z lokální úrovně na regionální (vojvodství) zakázána. Naopak ve Francii je kumulace funkcí povolena a dokonce i podporována v souvislosti s možností lobby lokální či regionální úrovně na národní úroveň – *co to říká?*.



Vzhledem k tomu, že se jedná o systémovou záležitost, jediným možným řešením se jeví:

- ▶ úprava zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje – s větší reflexí a důrazem na povahu a roli regionů soudržnosti a jejich regionálních rad (včetně střetu zájmů u členů regionálních rad s provázaností na zákon o střetu zájmů),
- ▶ úprava zákona č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů – s důrazem na veřejné funkcionáře na krajské úrovni (v současné podobě zákona není regionální úroveň reflektována),
- ▶ úprava zákona č. 129/2000 Sb., o krajích – s větší provázaností na výše uvedené zákony.

#### ■ IMPLEMENTAČNÍ SYSTÉM SF V ČR A STŘET ZÁJMŮ

Struktura implementačního systému SF v ČR je ve své současné podobě velmi komplikovaná, administrativně velmi náročná a málo transparentní. Tento problém navíc úzce souvisí i s definičním vymezením kompetencí jednotlivých zapojených subjektů, které je nedostačující. Systém se potýká s nevyjasněností kompetencí jednotlivých úrovní administrace, které nejsou popsány v příslušných manuálech, a případně dochází k nesouladu kompetencí a také pravomocí jednotlivých úrovní systému.

Proto je nezbytné vytvořit **standardizované a jednoznačné postupy při řešení určitých kategorií problémů** se stanovením odpovědnosti ve vztahu konečných příjemců/uživatelů pomoci a zprostředkujících subjektů směrem k řídicím orgánům OP. Jak je uvedeno výše, je nezbytné v systému nastavit mechanismy spolupráce a reálného naplňování principu partnerství i na vertikální linii ve veřejné správě<sup>15</sup>. Tato reflexe bude velmi důležitá i v kontextu příprav na příští programovací období, kdy s ohledem na

- ▶ potenciální výši finančních prostředků,
- ▶ větší rozsah sfér intervencí v Cíli Konvergence,

---

<sup>15</sup> Např. u realizace SRPOT přetrvávají některé body, kde je značné napětí mezi celkovým řízením programu a implementací grantového schématu. Jejich odstranění si vyžádá určitý čas, ale bude to znamenat zdokonalení dlouhodobého mechanismu pro podporu regionálního rozvoje na krajské úrovni (viz také *Zpráva o realizaci RPS, 2004*).

- ▶ pravděpodobnost realizace regionálních operačních programů,
- ▶ větší důraz politiky soudržnosti na náročné typy projektů (podpora výzkumu, vývoje a rozvoje inovací)
- ▶ a větší požadavky na monitoring, evaluaci a reporting,

nemohou zprostředkující subjekty nadále plnit úlohu administrátora systému strukturálních fondů, ale naopak roli iniciační (developerskou) s konkrétními dopady na absorpční kapacitu. Reflexe těchto nových požadavků bude významná s ohledem na úpravy systému, kompetencí a pravomocí jednotlivých úrovní a subjektů. Pro nastavení více transparentního systému ve vazbě na pravomoc subjektů by výrazněji napomohlo i zveřejnění veškerých metodik, pravidel a operačních manuálů na webových stránkách SF nebo na stránkách ŘO OP – tento přístup by umožnil rychlejší a flexibilnější systém v rozhodovacím procesu, a také by se vytvořila jasná pravidla pro otevřenou komunikaci. V těchto dokumentech by měly být jasně uvedeny **rozdíly mezi výkonem a odpovědností** za prováděné činnosti<sup>16</sup>.

#### ■ INSTITUCIONÁLNÍ STŘET ZÁJMŮ V KONTEXTU FINANČNÍHO ŘÍZENÍ SF

Jak již bylo uvedeno, v současné době probíhají přípravy na příští programové období, ve kterém lze očekávat významně větší objem potenciálně dostupných finančních zdrojů ze SF. V ČR se uvažuje o realizaci regionálních operačních programů, ovšem tento stav bude narážet na **problém spolufinancování** těchto programů. Podle současného systému přerozdělování finančních prostředků dle zákona o rozpočtovém určení daní budou kraje v ČR do značné části závislé na rozhodnutí vlády ČR o alokaci finančních prostředků. I v této souvislosti zde může nastat problém institucionálního střetu zájmů ve smyslu „kdo financuje, ten rozhoduje“.

Tímto se svým způsobem vracíme zpět k první části této analýzy, protože zákon o podpoře regionálního rozvoje sice počítá s uskutečněním regionálních operačních programů<sup>17</sup>, ale nejsou nastaveny podmínky pro jejich

<sup>16</sup> Samotný výkon je podstatně administrativně náročnější na lidské zdroje a používané nástroje než odpovědnost za příslušnou činnost. Na druhou stranu by měly existovat jasně vymezené mechanismy, jak může rozhodovací orgán (např. ŘO OP) ovlivnit systém, a to jak na úrovni ŘO OP – ZS tak RPS – ŘO OP.

<sup>17</sup> Naopak není vhodně nastaven pro realizaci varianty sjednocení všech regionálních operačních programů do jednoho – SROP.

faktickou realizaci – tím může docházet k tzv. fiskálnímu stresu, kdy převod kompetencí na nižší úroveň veřejné správy je rychlejší než přesuny adekvátních finančních prostředků. Systém financování krajů není dosud stabilizován, a kraje tak obtížně vytvářejí rezervy na rozvojové akce regionálního významu. Proto je nezbytné se zabývat i otázkou novelizace zákona o rozpočtovém určení daní tak, aby se posílila finanční kapacita krajů a zvýšil se podíl finančních prostředků, s nimiž mohou volně nakládat. Politické priority krajů a zadání (politických) představitelů krajů krajské exekutivě směřuje převážně do oblastí bezprostředních kompetencí krajů nebo jejich „mandatorních výdajů“. V případě novely zákona o rozpočtovém určení daní by se vytvořil i na krajské úrovni dostatečný prostor nad rámec financování tzv. mandatorních výdajů.

#### **Přehled dosavadních problémů analyzovaných v této kapitole:**

- ▶ nevyjasněná povaha a role regionálních rad v regionech soudržnosti (zejména pak problematika kumulace funkcí),
- ▶ nedostatečná provázanost aktivit řídicích orgánů OP navzájem a s ŘO RPS,
- ▶ nesoulad kompetencí a zodpovědnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a konečných příjemců/uživatelů pomoci (nevyjasněné vazby mezi odpovědností a výkonem činností),
- ▶ malá transparentnost implementačních procesů z důvodu složité struktury systému,
- ▶ malá dostupnost informací o přijatých, realizovaných a dokončených projektech,
- ▶ značná závislost většiny aktérů regionálního rozvoje na státních dotacích (omezená možnost zejména krajů vytvářet rezervy na rozvojové akce regionálního významu).

#### **Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:**

- ▶ úprava legislativy (konkrétní zákony a možnosti úprav uvedeny výše),
- ▶ důrazné reálné uplatňování principu partnerství na všech úrovních implementačního systému SF,

- ▶ změnit roli zprostředkujících subjektů z úlohy administrátorů pomoci na iniciátory podporovaných aktivit,
- ▶ zvýšit transparentnost celého systému v nevyjasněných rozhodovacích procesech, kompetencích a pravomocích (zveřejněním všech metodik, operačních manuálů a ostatních pravidel).

#### ▪ POUŽITÉ ZDROJE

- ▶ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Zpráva o realizaci Rámce podpory Společenství pro Monitorovací výbor RPS*, prosinec 2004.
- ▶ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Závěrečná zpráva projektu 1/04 – Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace a rizik poruch*, srpen 2005.
- ▶ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Závěrečná zpráva projektu 3/04 – Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS*, červenec 2005.
- ▶ Sborník z konference, *Systém podporování projektů v rámci Společného regionálního operačního programu*, IREAS – Institut pro strukturální politiku, Praha, 2004.
- ▶ Šmidmayer, Jan, JUDr., *Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza*, Transparency International, červenec 2005.
- ▶ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.
- ▶ Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu ve znění pozdějších předpisů.
- ▶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

## 2. VLIV POLITICKÉ REPREZENTACE NA VÝBĚR PROJEKTU

- **NORMATIVNÍ RÁMEC VÝBĚRU PROJEKTŮ ZE SF V SROP**

Podpora rozvojových záměrů ze strukturálních fondů je mediálně vděčné téma. Někteří představitelé politické reprezentace, státní úředníci a ostatní zaměstnanci ve veřejné správě rádi hovoří o tom, co všechno se dá za „evropské“ peníze postavit, vyčistit, pozvednout nebo provozovat. Vládní představitelé hovoří o možnosti podpory z EU v regionech, krajské představitelé slibují obcím, obecní zastupitelé občanům. Rozbor reálných možností podpory ale není předmětem tohoto příspěvku.

Pokud se soustředíme na **úlohu politické reprezentace v implementaci strukturálních fondů**, lze definovat **dvě základní fáze**. První fází je **proces tvorby cílů, priorit a opatření**, které budou předmětem podpory (včetně definice podmínek), samozřejmě s ohledem na požadavky EU. Druhou fází, kam opět vstupuje politická reprezentace, je **proces výběru konkrétních projektových návrhů**, které budou podpořeny. Průběh a výsledky první fáze jsou zřejmé, široké spektrum opatření na hranici relevance (vztah reálně počítaných potřeb a zaměření cílů podpůrných programů). Přestože tuto fázi lze považovat za výrazně významnější (nyní nabývá na aktuálnosti i díky přípravě na programovací období 2007–2013), neboť klíčovým způsobem ovlivňuje účinnost vložených prostředků, více na očích veřejnosti je fáze druhá, tedy vlastní proces výběru projektů. Této fázi bude věnována pozornost v následujícím textu.

Vliv politické reprezentace na regionální úrovni na výběr projektů je analyzován na příkladu Společného regionálního operačního programu (SROP), který představuje jediný operační program, který je implementován na regionální úrovni včetně hodnocení a výběru projektů, samozřejmě pod dohledem centrálního řídicího orgánu. Zkoumán je zejména vlastní proces výběru projektů, tvorba jejich hodnocení a způsob přijetí rozhodnutí o jejich podpoře nebo zamítnutí.

- **PROCES VÝBĚRU PROJEKTŮ**

Rozhodující roli v implementaci a procesu výběru projektů pro SROP hrají Sekretariát regionální rady, Výbor regionálního rozvoje a Regionální rada,

regionální jednotkou jsou zde regiony soudržnosti<sup>18</sup> tvořené jedním nebo více kraji. **Sekretariát Regionální rady je zřízován jako součást krajských úřadů** (zpravidla jako **zvláštní sekce/odbor přímo podřízený řediteli KÚ**) sdružených v regionech soudržnosti a odpovídá příslušné Regionální radě. Činností sekretariátu je konzultace připravovaných projektů s potencionálními žadateli, administrace jednotlivých výzev pro předkládání projektů, příjem žádostí a projektů v příslušném regionu a jejich následné vyhodnocení. Výbor regionálního rozvoje v rámci příslušného regionu soudržnosti sleduje realizaci SROP a předkládá příslušné Regionální radě návrhy a doporučení pro úpravu programového dokumentu a doplňku na jejich úrovni. Ve Výboru regionálního rozvoje jsou zpravidla zastoupeni představitelé významných subjektů zainteresovaných v naplňování cílů SROP – představitelé obcí, krajské samosprávy, neziskových organizací, vysokých škol apod. **Výbor regionálního rozvoje nedisponuje rozhodovací pravomocí**, má pouze poradní hlas. Regionální rada je zřízována na základě zákona 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (ve znění pozdějších předpisů). Pro každý region soudržnosti NUTS II se zřizuje jedna Regionální rada, jednotlivé členy volí zastupitelstva krajů ze svých řad (**Člen RR tedy musí být krajským zastupitelem**). V implementaci programu SROP plní roli zprostředkujícího subjektu Krajský úřad, na který je řídicím orgánem SROP (Odbor řídicího orgánu SROP a JPD Praha Ministerstva pro místní rozvoj) delegován výkon některých řídicích funkcí spočívajících ve výběru projektů a realizaci SROP v rámci NUTS II. Činnost Regionální rady se řídí schváleným jednacím řádem a statutem Regionální rady<sup>19</sup>.

Vlastní **proces hodnocení a výběru projektů se řídí Operačním manuálem**<sup>20</sup> SROP, který je vydáván řídicím orgánem (OŘOS MMR), v kapitole D je definován proces tzv. Administrace projektů. Tento proces zahrnuje jednotlivé kroky vedoucí k výběru projektu a podpisu smlouvy o financování. Převážná část činností je vykonávána Sekretariátem regionální rady (S-RR), v závěrečných fázích se zapojuje Regionální rada, Centrum pro regionální rozvoj a řídicí orgán. Všechny osoby, které se aktivně podílí na implementaci SROP

<sup>18</sup> Region soudržnosti NUTS II je podle zákona vytvořen pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Jeho územní vymezení se kryje s územními statistickými jednotkami, tzv. NUTS II.

<sup>19</sup> Viz např. <http://www.jihovychod.cz/Default.aspx?ID=83> (18. 11. 2005).

<sup>20</sup> In: *Operační manuál SROP*, OŘOS MMR, verze 2.1, 1. 10. 2005).

podepisují tzv. Etický kodex SROP, který má zabránit především střetu zájmů. V souladu s tímto etickým kodexem je ale i situace, kdy zaměstnanci krajského úřadu nebo statutární zástupci kraje hodnotí vlastní projekty podávané přímo krajem<sup>21</sup>, jeho funkce je tedy přinejmenším sporná.

První krok po ukončení příjmu žádostí je **kontrola přijatých žádostí**, kterou vykonává S-RR. Kontrola se skládá ze dvou na sebe navazujících částí. Nejprve je prováděna **kontrola formálních náležitostí** a poté **kontrola přijatelnosti projektu**. Kontrola formálních náležitostí zahrnuje především ověření úplnosti projektového návrhu (struktura, povinné přílohy, podpisy žadatele), v případě nedostatků jsou žadatelé vyzváni o doplnění<sup>22</sup>. Do druhé fáze kontroly, posouzení přijatelnosti záměru, postupují pouze po formální stránce úplné projekty. Projekt je zde testován na základě obecných kritérií přijatelnosti (vazba pouze na jediné opatření SROP, soulad s cíli a podmínkami programu, soulad s platnou legislativou apod.), v souladu s charakterem konkrétního opatření s doplněním o vybraná specifická kritéria (zaměřeno na ověření relevance projektu v rámci daného opatření). Do dalšího hodnocení vstupují pouze projektové návrhy, které splnily všechna kritéria. Možnost ovlivnění průběhu formální kontroly a kontroly přijatelnosti projektů je ze strany politické reprezentace nebo zaměstnanců S-RR minimální.

Následující fáze administrace projektů představuje **hodnocení na základě výběrových kritérií** (bodování). Tato část je zpravidla rozhodující pro konečné rozhodnutí o podpoře nebo odmítnutí žádosti o podporu z prostředků SROP. Bodování projektů provádí pracovníci S-RR na základě bodovacích tabulek, definovaných řídicím orgánem. V případě pochybností (v praxi zpravidla u investičně nebo technicky náročných projektů) si mohou pracovníci S-RR vyžádat stanovisko nezávislého experta, které je ale pro konečné rozhodnutí nezávazné. Po obodování projektů pracovníci S-RR vypracovávají Hodnotící zprávu pro Regionální radu, ve které uvádějí seznam projektů seřazených podle bodového ohodnocení pro každé opatření/podopatření (tzv. longlist), včetně projektů nedoporučených Regionální radě k podpoře (v případě, že daný region NUTS II je tvořen více kraji, je vytvářen jeden společný longlist na základě bodového hodnocení, bez ohledu na krajskou příslušnost projektů). **Bodování projektů je plně v kompetenci zaměstnanců S-RR**, při bodování jsou striktně využívány přede-

<sup>21</sup> Viz např. <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000008000005010004> (25. 11. 2005)

<sup>22</sup> Od oznámení nedostatků běží lhůta na doplnění, sekretariát je povinen vyzvat žadatele v případě opomnění - tj. formální neúplnosti nebo nesprávnosti projektového návrhu.

psané bodovací tabulky a je respektováno pravidlo komisionality (pravidlo čtyř očí). Vzhledem k významu bodování pro rozhodnutí o přijetí podpory je tomuto problému věnován zvláštní oddíl tohoto příspěvku.

Zasedání Regionální rady k výběru projektů se koná do 20 kalendářních dnů od ukončení bodování a účastní se jej také zástupci S-RR a OŘOS. Regionální rada v úvodu zasedání o výběru projektů schvaluje bodovou hranici pro každé opatření/podopatření, pod kterou projekty nebudou podpořeny z důvodu jejich nedostatečné kvality, minimálně však na úrovni 50 % celkového bodového ohodnocení. Projekty, které získaly více bodů, jsou navrženy k podpoře. RR nemění pořadí projektů ani výši dotace<sup>23</sup>. Regionální rada schvaluje seznam projektů (longlist) pro každé opatření<sup>24</sup> dle předloženého seznamu, a to za celý region NUTS II. Regionální rada tedy nemůže žádným způsobem ovlivnit pořadí projektů, pouze rozhoduje o minimální výši nezbytného bodového zisku (tedy v extrémním případě může vyloučit všechny předložené žádosti). Určité výhrady lze mít v případě, kdy RR má rozhodovat o projektech, které jsou předkládány kraji (v rámci SROPu zcela běžná praxe), kdy statutární zástupce žadatele (hejtman) je zároveň členem rozhodovacího orgánu, tj. RR. Ale vzhledem k velmi omezeným pravomocím RR je možnost přímého ovlivnění tvorby rozhodnutí minimální.

Závěrečné fáze administrace projektů již probíhají zcela mimo vliv regionálních zájmových skupin. Konkrétně se jedná o fyzickou kontrolu ex-ante na místě realizace projektu, prováděnou pracovníky Centra pro regionální rozvoj a závěrečné rozhodnutí ministra pro místní rozvoj o schválení podpory z prostředků SROP pro seznam projektů přijatých Regionální radou. V případě nedostatků u jednotlivých projektů jsou projekty nahrazeny náhradními, na základě stávajícího bodového hodnocení.

## ■ VÝBĚROVÁ KRITÉRIA

Definované bodovací tabulky jsou nástrojem, který má zajistit transparentnost výběru projektů a zároveň zajistit dosažení cílů programu (konkrétní výsledky hodnocení za jednotlivá výběrová kritéria jsou sdělovány pouze na požádání). Následující text je zaměřen na bodovací tabulky předepsané pro hodnocení (bodování) individuálních projektů pro opatření SROP 4.2.2 *Podpora regionální a místní infrastruktury cestovního ruchu* (platné pro 5. kolo

<sup>23</sup> OM SROP, verze 2.1, kapitola D, str. 15

<sup>24</sup> Vyjma opatření 2.3, 4.1.1 a 4.2.1 SROP, kde projekty vybírá Národní výběrová komise.



výzvy). Zkoumána je především možnost ovlivnění hodnocení v rámci jednotlivých výběrových kritérií ze strany hodnotitele (pracovníků S-RR) nebo ze strany politické reprezentace (včetně uvedení vah jednotlivých kritérií). Jako doplněk je uváděn stupeň formálnosti daného kritéria, v závislosti na možnosti naplnění tohoto kritéria pouze „vhodným“ formálním zpracováním projektového návrhu bez nutnosti reálné změny zamýšleného záměru.

► *Tab.: Rozbor výběrových kritérií pro SROP, 4.2.2*

Kritérium / možnost ovlivnění	Váha	S-RR	Polit. repre.	Formálnost
<b>1. Schopnost a zkušenosti</b>	<b>15 %</b>			
1.1 Zkušenosti žadatele	max. 5 bodů	nízká	nízká	střední
1.2 Organizační zajištění	max. 5 bodů	střední	nízká	vyšoká
1.3 Finanční hodnocení žad.	max. 5 bodů	nízká	nízká	nízká
<b>2. Potřeba a relevance</b>	<b>30 %</b>			
2.1 Soulad se strategiemi	max. 8 bodů	střední	střední	vyšoká
2.2 Vazba na jiné aktivity	max. 5 bodů	nízká	nízká	vyšoká
2.3 Partnerství	max. 5 bodů	nízká	nízká	vyšoká
<b>3. Kvalita projektu</b>	<b>45 %</b>			
3.1 Fin. a ek. hodnocení	max. 15 bodů	střední	nízká	vyšoká
3.2 Rozpočet projektu	max. 5 bodů	střední	nízká	nízká
3.3 Proveditelnost	max. 6 bodů	střední	nízká	střední
3.4 Kvalitativní cíle I	max. 5 bodů	nízká	nízká	nízká
3.5 Kvalitativní cíle II	max. 4 body	nízká	nízká	nízká
3.6 Vliv na zaměstnanost	max. 5 bodů	nízká	nízká	nízká
3.7 Marketingový mix	max. 5 bodů	střední	nízká	vyšoká
3.8 Trvalá udržitelnost	max. 3 body	střední	nízká	střední
<b>4. Horizontální kritéria</b>	<b>10 %</b>			
4.1 Udržitelný rozvoj (ŽP)	max. 5 bodů	střední	nízká	střední
4.2 Vyvážený rozvoj regionů	max. 5 bodů	střední	střední	nízká
4.3 Ostatní horizontální krit.	max. 5 bodů	střední	nízká	střední

Z uvedené tabulky vyplývá **nízká až střední možnost ovlivnění hodnocení individuálních projektových návrhů ze strany zaměstnanců S-RR, uvedený střední stupeň představuje pouze určitý prostor pro subjektivní rozhod-**

**nutí** (např. kritérium přiměřenosti rozpočtu). Přímý vliv politické reprezentace je zcela vyloučen (s výjimkou málo pravděpodobné možnosti ovlivnění souladu se strategickými dokumenty<sup>25</sup> nebo prosazení změny podporovaných regionů v rámci kritéria 4.2), pokusy o ovlivnění pracovníků S-RR byly zaznamenány zcela ojediněle zejména v průběhu prvních kol výzev. Naopak **vysoké nebezpečí pro zajištění účinnosti programu jsou vysoké formální nároky zachycené v jednotlivých bodovacích kritériích**, v případě vysokého stupně formálnosti lze doporučit nahrazení nebo alespoň snížení váhy příslušného kritéria.

## ▪ ZÁVĚR

Proces výběru projektů na regionální úrovni (SROP) je takřka výhradně závislý na činnosti Sekretariátů regionálních rad, které provádí kontrolu a vlastní hodnocení předložených projektových návrhů. Regionální rada jako orgán regionální politické reprezentace již pouze schvaluje připravený seznam projektů řazených podle jejich bodového hodnocení. Jejich pořadí nemá možnost žádným způsobem ovlivnit. Hodnocení projektů je připraveno S-RR na základě předem definovaných bodovacích tabulek, které takřka neumožňují jakýkoli zásah do hodnotícího procesu. Celkově je možno vliv politické reprezentace na výběr projektů na regionální úrovni, bez ohledu na jejich efektní proklamace, označit jako omezený.

## ▪ POUŽITÁ LITERATURA

1. Haláček, P.: *Projektový cyklus v EU*. ESF MU, Brno, 2004.
2. *Operační manuál SROP*. OŘOS MMR, verze 2.1., 1. 10. 2005.
3. Viturka, M.; Žítek, V.; Haláček, P.; Klímová, V.; Tonev, P.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení programů podpory regionálního rozvoje*. Brno, ESF MU, 2005.
4. Žítek, V.; Haláček, P. a kol.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových projektů*. ESF MU, Brno, 2003.

---

<sup>25</sup> Tj. prosazení změny strategických dokumentů tak, aby nekryly „konkurenční“ projekty.

### 3. KONZULTAČNÍ (PORADENSKÉ) AGENTURY

- PŘÍPRAVA PROJEKTOVÝCH NÁVRHŮ PRO SF A ZPRACOVATELSKÉ FIRMY

Takřka souběžně se zvýšením objemu pomoci ze SF se v dotčených zemích objevuje nová profese – zpracování projektových návrhů v souladu s požadavky příslušných programů. V České republice jsou společnosti zabývající se touto činností označovány obecným termínem zpracovatelské firmy, jejich právní forma kulminuje od samostatných zpracovatelů na živnostenský list přes společnosti s ručením omezením a akciové společnosti až k veřejnoprávním organizacím typu regionálních rozvojových agentur (zájmová sdružení právnických osob, příspěvkové organizace krajů apod.). Jejich snahou je zpravidla za úplatu připravit pro žadatele projektový návrh, který může být předložen jako žádost o podporu z prostředků EU. Předmětem našeho zkoumání jsou především dva základní aspekty. Jaká je přidaná hodnota přípravy projektového návrhu zpracovatelskou firmou? Odpovídá požadované ceně?

- PŘIDANÁ HODNOTA ZPRACOVÁNÍM

Předmětem zpracování projektových návrhů, s ohledem na charakter konkrétního programu, je zpravidla projektová žádost a studie proveditelnosti (případně také podnikatelský plán nebo analýza nákladů a výnosů zpravidla kopírující části studie proveditelnosti). Přidaná hodnota zpracováním závisí v první řadě na časovém aspektu, kdy jsou jednotlivé dokumenty připravovány. **Studie proveditelnosti**, jako nejnáročnější a zpravidla také nejdražší dokument, je čistě předinvestiční studií, její zpracování má časově vždy předcházet zpracování technické projektové dokumentace<sup>26</sup>. Dokument má sloužit především nositeli projektu jako nástroj pro tvorbu a definici projektového záměru, v okamžiku podání projektu by měl již pouze dokazovat, že byla zvolena nejvhodnější varianta řešení. Z teoreticko-metodologického pohledu je požadavek na předložení studie proveditelnosti neobhajitelný, zejména s ohledem na nemožnost variantního řešení projektového návrhu. Příprava dokumentu **má tedy smysl pouze ve velmi rané fázi projektové přípravy**. Kvalita dokumentu závisí především na osobě (organizaci) zpracovatele, v případě řádného řešení jsou její jednotlivé části (analýza trhu,

<sup>26</sup> Viz např. Behrens, W.; Hawranek, P. M.: *Manual for the preparation of Industrial Feasibility Studies*. United Nations Industrial Development Organization, Vienna, 1991.

technické řešení, personální zabezpečení, finanční a ekonomická analýza atd.) zpracovávají experty na danou problematiku, nikoli specialisty na získávání peněz z EU.

Dalším významným aspektem zpracování projektového návrhu je **formální úprava a strukturalizace žádosti** tak, aby maximálně vyhovovala výběrovým kritériím. Bohužel v současné době jsou výběrová kritéria většiny programů financovaných s využitím prostředků EU (např. SROP, viz rozbor v předchozím příspěvku) zaměřena na splnění vysokých formálních požadavků (např. definice projektového týmu, partnerství, soulad se strategickými rozvojovými dokumenty apod.) a je zde tedy prostor pro „experty“ v oblasti formální přípravy projektu. **Vlastní přidaná hodnota žadatelů** (tedy mimo „naladění“ projektu tak, aby získal možné maximum bodů a následně podporu) je **minimální**. Řešení nepřináší ani navrhovaná certifikace zpracovatelů (viz např. certifikace zpracovatelů pro SAPARD Ministerstvem zemědělství, která skončila fiaskem). Prokázání formálních znalostí požadavků programů nezajišťuje zvýšení přidané hodnoty zpracováním.

- CENA ZA ZPRACOVÁNÍ

Často diskutovaným problémem je také cena za zpracování projektového návrhu. Cenová hladina v České republice je poměrně vysoká, v podstatě přejímá cenovou úroveň západoevropských zemí za zpracování předinvestičních studií typu studie proveditelnosti, která se pohybuje **okolo 3% z celkových investičních nákladů**. Výrazné rozdíly je ale možno spatřit v rozsahu a kvalitě zpracování. Zatímco ve vyspělých zemích klade investor veliký důraz na vlastní návrh řešení a jeho analýzu obsaženou ve studii proveditelnosti, **v ČR je hlavním rozhodujícím prvkem formální příprava projektu** pro financování ze SF. Tuto situaci ještě zhoršují veřejné podpůrné programy (např. Ministerstvo pro místní rozvoj) na zpracování projektových návrhů pro SF a uznatelnost (možnost zahrnout do předmětu podpory) těchto nákladů v rámci jednotlivých opatření. Výrazně tak klesá tlak na kontrolu kvality ze strany zadavatelů.

- ZÁVĚR

Prvním aspektem ovlivňujícím přidanou hodnotu zpracování projektového návrhu zpracovatelskou firmou je expertní posouzení uvažovaného záměru a výběr nejhodnější varianty – zpracování studie proveditelnosti. Požadavky programů (časové aspekty, závazná struktura) ale ani neumožňují

její plnohodnotné řešení. Naopak podmínky hodnocení a výběru projektů významným způsobem akcentují úplnost a formální správnost přípravy projektového návrhu, bez ohledu na skutečnou povahu předkládaného záměru. **Současná cenová hladina** za zpracování projektových návrhů může být označena jako **nepřiměřeně vysoká**, zejména **s ohledem na pouhou formálnost přidáné hodnoty zpracováním**.

#### ▪ POUŽITÁ LITERATURA

5. Behrens, W.; Hawranek, P. M.: *Manual for the preparation of Industrial Feasibility Studies*. United Nations Industrial Development Organization, Vienna, 1991.
6. Halámek, P.: *Analýza nákladů a výnosů jako součást projektového návrhu pro SF*. In: *Aktivovanie zdrojov trvalo udržateľného rozvoja národného hospodárstva v SK a v krajinách EU*. Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja SAPV, Nitra, 2005.
7. Halámek, P.: *Projektový cyklus v EU*. ESF MU, Brno, 2004.
8. Herman, J.: *Investiční projekty a jejich finanční analýza*, příloha časopisu *Moderní obec* č. 2/2000.
9. Žítek, V.; Halámek, P. a kol.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových projektů*. ESF MU, Brno, 2003.

## INFORMACE O AUTORECH

---

► **Ing. Oto Potluka**

*Působí jako výkonný ředitel v nevládní neziskové organizaci IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., která si klade za cíl analyzovat a rozvíjet podmínky pro přizpůsobení strukturálním změnám v České republice, v kontextu mezinárodního vývoje.*

► **Ing. Martin Pěluha**

*Působí jako zástupce ředitele v nevládní neziskové organizaci IREAS, institut pro strukturální politiku, o. p. s., která si klade za cíl analyzovat a rozvíjet podmínky pro přizpůsobení strukturálním změnám v České republice, v kontextu mezinárodního vývoje.*

► **Ing. Petr Halámek**

*Pracuje jako projektový manažer v Regionální rozvojové agentuře jižní Moravy. Působí i jako odborný asistent na katedře Regionální ekonomie a správy na Ekonomicko správní fakultě Masarykovy university Brno.*



*Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency International-Česká republika a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.*







**FINANČNÍ ŘÍZENÍ**



★ **HROZBY A PŘÍLEŽITOSTI** STRUKTURALNÍCH FONDŮ V ČR



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
ČESKÁ REPUBLIKA

## **FINANČNÍ ŘÍZENÍ SF/CF**

*Pro Transparency International-Česká republika, o. p. s. zpracovala*

*Ing. Marie Čaušević*

**Transparency International-Česká republika**

tel.: +420 266 790 110

e-mail: [pechotova@transparency.cz](mailto:pechotova@transparency.cz), [info@transparency.cz](mailto:info@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

**OBSAH**

Seznam používaných zkratek .....	4
<b>1. Úvod - Základní dokument a hlavní zásady finančního řízení .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Finanční toky SF .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Finanční toky CF .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Finanční kontrola .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Závěr .....</b>	<b>18</b>
Informace o autorce .....	19

**SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK**

<b>Zkratka</b>	<b>Vysvětlivka</b>
AFCOS	Anti-Fraud Coordination Structure
CF	Fond soudržnosti
CHU	Centrální harmonizační jednotka
ČNB	Česká národní banka
ES	Evropská společenství
IS CEDR	Centrální evidence dotací z rozpočtu
KU/KP	Konečný uživatel/ konečný příjemce
MF	Ministerstvo financí ČR
NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství
OLAF	Evropský úřad pro potírání podvodů
OP	Operační program
RPS	Rámec podpory Společenství
SF	Strukturální fondy

## 1. ÚVOD - ZÁKLADNÍ DOKUMENT A HLAVNÍ ZÁSADY FINANČNÍHO ŘÍZENÍ

Finanční toky prostředků z evropských strukturálních fondů a Fondu soudržnosti jsou řízeny základním dokumentem *Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti*. Tento materiál byl vypracován Národním fondem Ministerstva financí. Metodika byla vypracována v souladu s právními předpisy Evropského společenství a právními předpisy České republiky.

Hlavní zásadou při využívání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti je přímé oddělení linie implementační, platební a kontrolní. Ke splnění této zásady byly zřízeny

- a) Řídící orgány
- b) Platební orgány

Současně byl vypracován a stanoven systém kontrol.

### a) Řídící orgány

Usnesením vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 a č. 149 ze dne 12. února 2003 byly zřízeny tyto řídicí orgány:

- **Rámec podpory Společenství** na Ministerstvu pro místní rozvoj, který vykonává následující činnosti:
  - ▶ vypracovává Národní rozvojový plán a koordinuje činnosti související s přípravou operačních programů;
  - ▶ koordinuje vyjednávání s Evropskou komisí o RPS;
  - ▶ koordinuje a monitoruje implementace RPS a odpovídá za účinnost a správnost řízení RPS;
  - ▶ poskytuje metodickou pomoc jednotlivým Řídicím orgánům při tvorbě jejich řídicích a kontrolních systémů;

## 6 ÚVOD - ZÁKLADNÍ DOKUMENT A HLAVNÍ ZÁSADY FINANČNÍHO ŘÍZENÍ

- ▶ vypracovává a předkládá roční a závěrečné zprávy o implementaci RPS. Kopii zprávy předává Platebnímu orgánu a Centrální harmonizační jednotce;
  - ▶ zajišťuje plnění povinností týkajících se informovanosti a publicity na úrovni RPS.
- 
- **Řídící orgán SROP** na Ministerstvu pro místní rozvoj
  - **Řídící orgán OP Rozvoj lidských zdrojů** na Ministerstvu práce a sociálních věcí
  - **Řídící orgán OP Průmysl a podnikání** na Ministerstvu průmyslu a obchodu
  - **Řídící orgán OP Infrastruktura** na Ministerstvu životního prostředí
  - **Řídící orgán OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství** na Ministerstvu zemědělství
  - **Řídící orgán pro Cíl 2** na Ministerstvu pro místní rozvoj
  - **Řídící orgán pro Cíl 3** na Ministerstvu práce a sociálních věcí
  - **Řídící orgán INTERREG IIIA** (Slovensko, Polsko, Rakousko, Bavorsko, Sasko) na Ministerstvu pro místní rozvoj
  - **Řídící orgán EQUAL** na Ministerstvu práce a sociálních věcí

Každý z těchto řídicích orgánů vykonává následující činnosti:

- ▶ odpovídá za vypracování příslušného programového dokumentu;
- ▶ odpovídá za implementaci programu a plnění stanovených cílů;
- ▶ odpovídá za efektivní a správné řízení programu;
- ▶ ověřuje reálnost, způsobilost a správnost výdajů uskutečněných KU/KP;
- ▶ odpovídá za zajištění spolufinancování programu z národních veřejných zdrojů;

- ▶ odpovídá za úpravu programového dodatku v souladu s rozhodnutím příslušného Monitorovacího výboru;
- ▶ navrhuje realokace prostředků mezi opatřeními v rámci jednotlivých priorit;
- ▶ zajišťuje monitorování a hodnocení implementace programu přímo u KU/KP;
- ▶ vede centrální evidenci nesrovnalostí;
- ▶ souhrnně čtvrtletně informuje pracovníka sítě AFCOS a CHU o nesrovnalostech;
- ▶ zajišťuje přijímání žádostí o projekty od KU/KP a schvaluje projekty;
- ▶ uzavírá písemné dohody o delegování pravomocí na zprostředkující orgán a rozsahu pravomocí na ně delegovaných;
- ▶ odpovídá za dodržování předpisů ES;
- ▶ navrhuje opravy financování v případě zjištění porušení povinností;
- ▶ zavádí a udržuje řídicí a kontrolní systém v souladu s požadavky Evropské komise;
- ▶ provádí finanční kontrolu u KU/KP;
- ▶ zasílá požadované dokumenty platební jednotce, platebnímu orgánu a CHU;
- ▶ zajišťuje archivaci všech dokumentů;
- ▶ vypracovává výkazy výdajů, které jsou podkladem pro provedení certifikace;
- ▶ reaguje na připomínky a doporučení Evropské komise; zajišťuje, aby řídicí a kontrolní systém splňoval podmínky pro poskytnutí požadovaných údajů pro dostatečný audit trail<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Popis kontrolních mechanismů a hierarchie jednotlivých orgánů při kontrole čerpání národních prostředků a prostředků ze SF/CF. Slouží k odsouhlasení úhrnných částek a k ověření přidělení a převodů národních prostředků a prostředků z SF/CF.



**Řídícím orgánem Fondu soudržnosti (CF)** byl usnesením vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 pověřen odbor Řídícího orgánu Fondu soudržnosti na Ministerstvu pro místní rozvoj ČR. Řídící orgán vykonává následující činnosti:

- ▶ vytváří postupy zajišťující, že dokumenty vztahující se k uskutečněným výdajům, provedené platby, uskutečněné práce a kontroly provedené v souvislosti s každým projektem splňují požadavky předpisů ES vztahující se k CF;
- ▶ uchovává záznamy o tom, který orgán tyto dokumenty uchovává, a o místě jejich uchování;
- ▶ má k dispozici dokumenty ke kontrole osobám a orgánům oprávněným provádět kontrolu.

Řídící orgán má právo své rozhodovací pravomoci delegovat na zprostředkující subjekty.

Kromě žádosti o proplacení finančních prostředků z evropských fondů musí KU/KP řídicímu orgánu podávat také žádost o proplacení prostředků z národních veřejných zdrojů, kterou musí také dokládat předepsanými doklady. Tento **nesjednocený systém nadměrně zatěžuje KU/KP**. V budoucnosti by bylo vhodné **odstranit dvojkolejnost v propláčení výdajů** ze strukturálních fondů a sjednotit princip propláčení prostředků z evropských fondů a národních veřejných prostředků.

### b) Platební orgán

Na základě usnesení vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 byl ministrem financí pověřen výkonem funkce Platebního orgánu Národní fond Ministerstva financí. Platební orgán vykonává následující činnosti:

- ▶ spravuje prostředky poskytnuté ze SF a CF na účtech zřízených ČNB;
- ▶ vypracovává a předkládá žádosti o zálohové platby u projektů CF, průběžné platby a závěrečné platby Evropské komisi pro všechny programy na základě výkazů výdajů předložených řídicími orgány;

- ▶ přijímá platby z Evropské komise;
- ▶ zabezpečuje, aby KU/KP obdržel příspěvek z EU nejpozději do 60 dnů od schválení žádosti o proplacení výdajů projektu platební jednotkou;
- ▶ provádí platby ze SF a CF KU/KP prostřednictvím platebních jednotek;
- ▶ certifikuje uskutečněné výdaje a vypracovává certifikát o uskutečněných výdajích, který zasílá spolu s žádostí o průběžnou platbu nebo závěrečnou platbu Evropské komisi;
- ▶ vrací neoprávněně vyplacené výdaje včetně úroků Evropské komisi, nebylo-li v souladu s pravidly ES rozhodnuto o jejich realokaci v rámci programu;
- ▶ vrací nevyužité prostředky Evropské komisi;
- ▶ na základě odhadů vypracovaných řídicími orgány předkládá aktualizované odhady týkající se žádostí o platby Evropské komisi pro běžný a následující rok do 30. dubna;
- ▶ postupuje podle pravidel řídicí kontroly;
- ▶ reaguje na připomínky a doporučení Evropské komise;
- ▶ je gestorem informačního systému Viola SF/CF.

S výjimkou prostředků z Evropského sociálního fondu určených nestátním neziskovým organizacím **není povoleno poskytovat zálohy**. Celá váha financování projektu leží na KU/KP, který musí dlouho čekat na proplacení z evropských fondů a tak vázat své finanční prostředky, které by mohl použít k jiným účelům. Přitom **žádný právní předpis Evropské unie nezabráňuje poskytování záloh**, toto je rozhodnutí Národního fondu Ministerstva financí.

## 2. FINANČNÍ TOKY SF

Finanční toky probíhají ve třech základních liniích:

- Evropská komise stanoví celkový objem svého závazku na program a programové období. Po schválení programu zašle ČR na účet MF zálohovou platbu;
- Evropská komise zasílá průběžné platby a závěrečnou platbu ČR na účet MF;
- Platební orgán provádí platby prostřednictvím platebních jednotek KU/KP.

### ▪ PLATBY KU/KP

1. Platby se provádějí na základě žádosti, kterou KU/KP podávají prostřednictvím zprostředkujících subjektů řídicím orgánům příslušného operačního programu. Žádost musí být doložena předepsanými doklady. Po provedení kontroly předává řídicí orgán tuto žádost příslušné platební jednotce.
2. Platební jednotka zkontroluje žádost z formálního hlediska a jednou měsíčně zasílá Platebnímu orgánu žádost o proplacení žádostí.
3. Platební orgán do pěti dnů po obdržení žádosti zašle finanční prostředky na účet platební jednotky a ta následně na účet KU/KP.
4. Žádosti se vystavují až po uskutečnění výdajů s výjimkou prostředků z Evropského sociálního fondu určených nestátním neziskovým organizacím, kde je možno žádat o zálohovou platbu dopředu.

Řídicí orgány ve svých rozhodnutích o poskytnutí dotace určují lhůty, ve kterých je možno předkládat žádosti, např. měsíčně, čtvrtletně, po ukončení etapy projektu, po ukončení projektu apod.

Celý **proces proplacení finanční pomoci ze strukturálních fondů je nastaven zdlouhavě**. Hlavní kontrola způsobilých výdajů je realizována zprostředkujícím subjektem, který kontroluje i průvodní doklady. Zkontrolované žádosti jsou předávány řídicím orgánům ke schválení. Po schválení jsou žádosti postoupeny platební jednotce, která provádí formální kontrolu a shromažďuje žádosti k zaslání Platebnímu orgánu. Toto nastavení finančních toků prodlužuje lhůtu k proplacení způsobilých výdajů KU/KP. Lhůty pro kontrolu způsobilých výdajů by se mohly u výše uvedených subjektů výrazně zkrátit.

### 3. FINANČNÍ TOKY CF

Finanční prostředky jsou alokovány Evropskou komisí v příslušném rozhodnutí Evropské komise publikovaném v Ústředním věstníku EU. Žádosti o zálohovou platbu na projekt zasílá Platební orgán Evropské komisi po uzavření kontraktů konečného příjemce se zhotovitelem. Platební orgán provádí platby konečným příjemcům na základě žádosti o proplacení uskutečněných výdajů konečným příjemcem. Žádosti jsou vystavovány ve lhůtách určených v Rozhodnutí o dotaci, např. měsíčně, čtvrtletně apod. Žádosti jsou předkládány prostřednictvím zprostředkujících subjektů a musí být doloženy požadovanými doklady.

Rovněž z CF **nejsou konečným příjemcům poskytovány zálohy**. Platí totéž, co bylo řečeno u SF: celá váha financování projektu leží na KU/KP, který musí čekat na proplácení z evropských fondů a vázat své finanční prostředky. Poskytování záloh přitom nezabraňuje žádný právní předpis Evropské unie, jde o rozhodnutí Národního fondu Ministerstva financí.

## 4. FINANČNÍ KONTROLA

Finanční kontrolu vymezuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Systém finanční kontroly je rozdělen na:

- **veřejnoprávní kontrolu**, která zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů, včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití;
- **systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv**, který zahrnuje finanční kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou mezinárodními organizacemi;
- **vnitřní kontrolní systém**, který zahrnuje řídicí kontrolu zajišťovanou vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánů veřejné správy, a **interní audit**, který je definován jako organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumání a vyhodnocení přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly.
- **KONTROLA PROVÁDĚNÁ ŘÍDÍCÍMI ORGÁNY**

Řídící orgán má konečnou odpovědnost za správnost věcného využití poskytnutých prostředků. Prvotní kontrola výdajů z finančních prostředků ze SF a CF je prováděna řídicími orgány nebo delegována na zprostředkující subjekty. Kontrola probíhá před schválením žádostí o proplacení výdajů.

Předběžné, průběžné a následné kontroly zahrnují fyzické a finanční prověření jednotlivých projektů a to buď přímo na místě realizace nebo kontrolou účetních dokladů. Cílem těchto kontrol je ověřit, že spolufinancované dávky prací, zboží a služeb byly dodány v předepsaném množství a kvalitě, požadované prostředky byly skutečně vynaloženy a jsou v souladu s podmínkami Rozhodnutí o poskytnutí dotace a ke všem výdajům jsou k dispozici průkazné účetní záznamy.

Jednotlivé řídicí orgány ve svém operačním manuálu stanovují postupy při kontrole realizace projektu. Při stanovování těchto postupů vychází řídicí orgány z metodiky Centrální harmonizační jednotky.

**Rámec podpory Společenství** je sice orgánem, který je odpovědný za čerpání finančních prostředků z evropských fondů, ale **nemá žádné pravomoci, aby mohl jednotlivé řídicí orgány řídit**. A tak v praxi **existují velké rozdíly v operačních manuálech, výzvách apod.** u jednotlivých operačních programů. Přitom řadu oblastí by bylo vhodné sjednotit, aby se konečný uživatel/ konečný příjemce mohl orientovat v problematice poskytování finančních zdrojů ze strukturálních fondů.

Zprostředkující subjekty ani řídicí orgány **nemají dostatek zaměstnanců** k provádění kontroly. Také odborné znalosti zaměstnanců, zejména z oblasti účetnictví, nejsou kvalitní. Jedná se především o absolventy středních a vysokých škol, kteří nemají dostatečné zkušenosti z praxe. Většina zaměstnanců řídicích orgánů na ministerstvech se přihlásila do výběrových řízení na volná místa v úřadech Evropské unie v Bruselu a v současné době hledá své uplatnění v těchto úřadech.

Kontrolu prováděnou řídicími orgány bude také ztěžovat skutečnost, že v průběhu vyhlášení výzev se měnily podmínky pro podávání projektů. To bude ztěžovat i kontrolu realizovaných projektů. **Výběrová kritéria by měla být stanovena jednoznačně, trvale a veřejně.**<sup>2</sup>

## ▪ KONTROLA PROVÁDĚNÁ PLATEBNÍ JEDNOTKOU

Platební jednotky příslušných operačních programů provádějí kontrolu žádostí KP/KU schválených řídicími orgány před zasláním žádosti Platebnímu orgánu. Platební jednotky provádějí formální kontrolu žádostí a kontrolu požadovaných dokumentů, které jsou předloženy spolu s žádostí. Platební jednotky jsou zřízeny na příslušných ministerstvech s výjimkou OP Infrastruktura, kde funkci platební jednotky vykonává Státní fond životního prostředí a Ministerstvo dopravy. U OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství je funkcí platební jednotky pověřen Státní zemědělský a intervenční fond. Platebními jednotkami pro Fond soudržnosti jsou Státní fond životního prostředí a Ministerstvo dopravy.

<sup>2</sup> Ke zprůhlednění celého procesu by přispělo i zveřejňování bodových ohodnocení všech předložených projektů, schválených i zamítnutých.

## ▪ KONTROLA PROVÁDĚNÁ PLATEBNÍM ORGÁNEM

Platební orgán provádí certifikaci výdajů. Certifikace se provádí před zasláním každé žádosti o průběžnou platbu nebo závěrečnou platbu pro daný program nebo projekt Evropské komisi. Certifikace výdajů zahrnuje ověření výše uskutečněných výdajů při implementaci programu/projektu a řádného fungování řídicího a kontrolního systému na všech úrovních implementace.

Zaměstnanci Platebního orgánu jsou oprávněni provádět ověření na místě, a to až na úrovni konečného příjemce/konečného uživatele, a kontrolovaná instituce je povinna zaměstnancům Platebního orgánu poskytnout při kontrole dostatečnou součinnost a vyžádanou dokumentaci.

Zaměstnanci Platebního orgánu jsou především absolventi středních a vysokých škol, kteří nemají dostatečné zkušenosti z praxe, což se projevuje při tvorbě metodiky finančních toků.

## ▪ KONTROLA PROVÁDĚNÁ CENTRÁLNÍ HARMONIZAČNÍ JEDNOTKOU

Ministerstvo financí je ústřední správní úřad pro finanční kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. Tuto funkci vykonává Centrální harmonizační jednotka (CHU) se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonů finanční kontroly. CHU zejména:

- ▶ metodicky řídí a koordinuje výkon celého systému finanční kontroly SF a CF;
- ▶ odpovídá za rozvoj a podporu metodiky systému finanční kontroly na základě mezinárodně uznávaných standardů;
- ▶ vypracovává příslušné metodické dokumenty a kontroluje zpracované dokumenty ostatních útvarů z oblasti finanční kontroly;
- ▶ vykonává audit systému kontroly v rámci zabezpečování mezinárodních standardů finanční kontroly v oblasti implementace prostředků SF a CF.

CHU je hlavním subjektem, který metodicky řídí kontroly. Doposud však **nevydala metodické pokyny, které by podrobně upravovaly postup ve všech oblastech kontroly.** Týká se to zejména oblasti hlášení nesrovnalostí.

## ▪ KONTROLA PROVÁDĚNÁ INTERNÍM AUDITEM

CHU na Ministerstvu financí řídí metodicky činnost interního auditu na jednotlivých ministerstvech. Útvary interního auditu v pravidelných intervalech prověřují vnitřní kontrolní systém, zejména z hlediska:

- existence manuálů na všech úrovních řízení, které zahrnují podrobné pracovní postupy;
- důsledného dodržování systému dvojí nezávislé kontroly a dvojího podpisu při schvalování jednotlivých dokumentů a provádění plateb;
- vedení správného, úplného, průkazného, srozumitelného a přehledného účetnictví vztahujícího se k projektům;
- jasnosti definic funkcí a důsledného oddělení funkcí schvalovací, platební a účetní;
- zastupitelnosti zaměstnanců u všech funkcí;
- bezpečného využívání informačních systémů;
- důsledného předcházení možnému konfliktu zájmů.

Funkcí interního auditu je také předkládání doporučení ke zdokonalení kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo zmírnění rizik, k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků a konzultační činnost.

## ▪ KONTROLA VZORKŮ OPERACÍ NEBO PROJEKTŮ

Kontrola vzorku operací nebo projektů zahrnuje především pravidelné ověřování fungování a dodržování řídicího a kontrolního systému a pravidelné ověřování vzorku výdajů uskutečněných na různých úrovních implementace.

Rozsah vzorku operací a projektů kontrolovaných v průběhu programového období pokrývá:

- ▶ minimálně 5 % z celkových ustatelných výdajů programu u SF;
- ▶ minimálně 15 % z celkových ustatelných výdajů projektu u CF.

Kontroly vzorku probíhají na místě, následně po provedení platby. Prověřují, zda jsou některé zjištěné problémy systémové povahy a představují



tak riziko pro další operace prováděné stejným konečným příjemcem nebo spravované stejným zprostředkujícím subjektem.

Za kontrolu vzorku je odpovědný příslušný ministr resortu. Na závěr kontroly zpracovává kontrolní orgán písemný protokol obsahující zjištění získaná v průběhu kontroly, který projednává s kontrolovanou osobou. Zprávu o výsledcích kontroly zasílá také příslušnému řídicímu orgánu.

Útvary pro kontrolu vzorku **nemají dostatek zaměstnanců k provádění kontroly**. Také odborné znalosti zaměstnanců zejména z oblasti účetnictví nejsou kvalitní. Jedná se především o absolventi středních a vysokých škol, kteří nemají dostatečné zkušenosti z praxe.

#### ▪ KONTROLA ZE STRANY FINANČNÍHO ÚŘADU

Pokud při šetření nesrovnalosti zjistí řídicí orgán, že se jedná o podezření na porušení rozpočtové kázně, předává případ místně příslušnému finančnímu úřadu. Zákon o správě daní a poplatků č. 337/1192 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dává finančním úřadům pravomoc ke kontrole čerpání finančních prostředků na projekty, na které byla poskytnuta dotace. Finanční úřad vyměří odvod za porušení rozpočtové kázně a konečný příjemce/ konečný uživatel je povinen tuto částku uhradit na účet finančního úřadu. Informace o prostředcích vymáhaných prostřednictvím finančních úřadů jsou evidovány v IS CEDR. Řídicí orgány mohou z tohoto systému získat potřebné informace.

#### ▪ KONTROLA OSTATNÍMI SUBJEKTY

Kromě výše uvedených kontrol může kontrolu čerpání finančních prostředků na projekty financované ze strukturálních fondů provádět také Nejvyšší kontrolní úřad a Nejvyšší státní zastupitelství.

#### ▪ KONTROLA ZE STRANY EVROPSKÉ KOMISE

Komise je oprávněna po předchozím minimálně jednodenním upozornění provádět kontroly na místě, včetně namátkových kontrol operací financovaných ze strukturálních fondů a řídicích kontrolních systémů. Evropská komise rovněž může požádat členský stát, aby provedl kontrolu na místě k ověření správnosti jedné nebo více transakcí. Těchto kontrol se mohou

zúčastnit i zástupci Komise. Zaměstnanci kontrolované instituce jsou povinni poskytnout při provádění těchto kontrol nezbytnou součinnost.

Kontroly iniciativ společenství INTERREG upravují zvláštní mezinárodní smlouvy.

Samostatné a nezávislé kontroly vykonává ve své působnosti Evropský účetní dvůr.

## ▪ HLÁŠENÍ NESROVNALOSTÍ EVROPSKÉMU ÚŘADU PRO POTÍRÁNÍ PODVODŮ

V rámci ochrany finančních zájmů Evropských společenství před podvodnými jednáními, korupcí a dalšími protiprávními činnostmi byl Evropskou komisí zřízen Evropský úřad pro potírání podvodů (OLAF). Současně byl zřízen systém AFCOS (Anti-Fraud Coordination Structure), který tvoří vnitřní síť ústředních státních orgánů a jiných institucí, zaměřenou na informovanost všech subjektů v oblasti boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním.

Kontaktním bodem pro spolupráci s OLAF bylo jmenováno Nejvyšší státní zastupitelství (NSZ), a to rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 17. 5. 2000. Příslušné řídicí orgány, prostřednictvím kontaktních bodů sítě AFCOS, nahláší případné nesrovnalosti v procesu poskytování finanční pomoci z rozpočtu Evropského společenství přímo úřadu OLAF. Informaci o hlášení a jeho obsah zároveň zasílají na NSZ.

Pro proces hlášení nesrovnalostí byla vytvořena metodika, která však neřeší všechny problémy s hlášením nesrovnalostí. Není vytvořen zejména výčet všech nesrovnalostí, které se mají hlásit, jak je tomu v některých členských zemích EU (např. Slovinsko). Zaměstnanci řídicích orgánů tak nemají přesnou představu, které nesrovnalosti podléhají hlášení.

## 5. ZÁVĚR

Ve finančním řízení strukturálních fondů se objevuje několik nedostatků:

- neposkytování záloh na realizaci projektů (s výjimkou Evropského sociálního fondu)
- zdlouhavé proplácení finanční pomoci
- nedostatečné personální vybavení zprostředkujících subjektů, řídicích orgánů a kontrolních útvarů
- Rámec podpory Společenství je odpovědným orgánem za čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních fondů, nemá ale žádné řídicí pravomoci vůči jednotlivým řídicím orgánům
- Centrální harmonizační jednotka dosud nevydala metodické pokyny, které by podrobně upravovaly postup ve všech oblastech kontroly
- většina metodických materiálů nemá žádnou závaznost, byly vládě předloženy pouze k informaci
- změny podmínek pro podání projektů v průběhu vyhlášení výzev

**Většina materiálů jako např. metodická příručka „Způsobilé výdaje“ nemá žádnou závaznost, byly vládě předloženy pouze k informaci.** Kontrolované subjekty tak nebudou mít žádnou oporu pro kontrolu způsobilých výdajů ze strany Evropské komise.

## INFORMACE O AUTORCE

---

► *Ing. Marie Čaušević*

Je daňovou poradkyní, certifikovanou bilanční účetní, daňovou a účetní expertkou. V letech 2002–2005 se podílela na implementaci čerpání finanční pomoci z evropských strukturálních fondů na Ministerstvu pro místní rozvoj. V rámci této práce se podílela na tvorbě metodických příruček upravujících finanční toky, na tvorbě operačních manuálů, metodické příručky Způsobilé výdaje a jiných dokumentů upravujících čerpání finanční pomoci. V současné době externě spolupracuje se společností EcoRoud s.r.o. a Eunice s.r.o., které se zabývají přípravou a řízením projektů čerpání finanční pomoci z evropských strukturálních fondů.



*Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency International-Česká republika a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.*





## MONITORING A EVALUACE



★ **HROZBY A PŘÍLEŽITOSTI** STRUKTURALNÍCH FONDŮ V ČR



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
ČESKÁ REPUBLIKA

## **MONITORING A EVALUACE**

*Pro Transparency International-Česká republika, o. p. s. zpracovala*

*Ing. Markéta Šumpíková, Ph.D.*



**Transparency International-Česká republika**

tel.: +420 266 790 110

e-mail: [pechotova@transparency.cz](mailto:pechotova@transparency.cz), [info@transparency.cz](mailto:info@transparency.cz)

[www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

**OBSAH**

Seznam používaných zkratk	4
<b>1. Úvod – základní principy monitoringu a evaluace</b>	<b>5</b>
<b>2. Současný stav evaluací v ČR, otázka využití evaluačních studií</b>	<b>7</b>
<b>3. Monitorovací informační systém</b>	<b>10</b>
<b>4. Monitorovací výbory</b>	<b>12</b>
<b>5. Indikátory</b>	<b>13</b>
<b>6. Hodnocení projektů</b>	<b>17</b>
<b>7. Soulad s potřebami cílových skupin</b>	<b>20</b>
<b>8. Použité zdroje</b>	<b>21</b>
Informace o autorce	23

**SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK**

Zkratka	Vysvětlivka
CBC Phare	Přeshraniční spolupráce v rámci programu Phare
CF	Fond soudržnosti
CZK	Kč
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EU10	10 států nově začleněných do EU v roce 2004
EU15	Původní členové EU před rozšířením v roce 2004 (prvních 15 států EU)
EU25	Původní i nově začleněné země EU
HDP	Hrubý domácí produkt
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NUTS II	Nomenklatura územních statistických jednotek, Region soudržnosti
NUTS III	Nomenklatura územních statistických jednotek, Kraj
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OPI	Operační program Infrastruktura
OPPP	Operační program Průmysl a podnikání
OPRVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkčního zemědělství
RPS	Rámec podpory Společenství
ŘO	Řídící orgán
SF	Strukturální fondy
SROP	Společný regionální operační program
ZS	Zprostředkující subjekt

## 1. ÚVOD – ZÁKLADNÍ PRINCIPY MONITORINGU A EVALUACE

Evaluace a monitoring jsou dvě rozdílné činnosti, které se vzájemně doplňují. Obě tyto činnosti lze provádět na úrovni programů i jednotlivých projektů. **Monitoring** je průběžné hodnocení implementace programu/projektu. Monitoring odpovídá na otázku, do jaké míry je realizace programu/projektu v souladu s původním návrhem. Výsledky monitoringu slouží jako zpětná vazba a jsou podkladem pro operativní řízení a pro rozhodování o případných změnách v průběhu implementačního procesu.

**Evaluace** poskytuje podklady o tom, do jaké míry byly splněny vytyčené cíle a jaké jsou dosažené výsledky. Evaluaci lze chápat jako periodický proces posuzování toho, jak se nakládá s finančními prostředky veřejných rozpočtů.<sup>1</sup> Alokace veřejných financí se dá v souladu s metodikou Evropské komise<sup>2</sup> zkoumat z celkem šesti hledisek, kterými jsou:

- **Relevantnost a koherence** – zde se hodnotí dva aspekty: posouzení relevance cílů projektu ve vztahu k potřebám a problémům příjemce (vnitřní relevantnost) a posouzení projektu ve vztahu k cílům opatření a programu.
- **Efektivita** – jde o posouzení naplnění cílů projektu. Odpovídá na otázku: Jsou očekávané výstupy vyprodukovány či nakoupeny v souladu s projektovou žádostí?
- **Efektivita nákladů** – jde o posouzení vyprodukovaného výstupu v poměru k nákladům vynaloženým na daný výstup.
- **Účinky** – jde o posouzení kvantitativních a kvalitativních výsledků a dopadů výstupů z projektu.
- **Účinnost a užitečnost** – zahrnuje posouzení hodnoty a užitečnosti výsledků a dopadů v poměru k vynaloženým investicím.

---

<sup>1</sup> Zatímco evaluace hledá úspěchy i neúspěchy z důvodu optimalizace fungování implementačního systému jako celku, interní audit vyhledává nedostatky zapojení a efektivity činnosti jednotlivců v systému.

<sup>2</sup> Podobně i metodiky OECD a Světové banky.

- **Udržitelnost** – jde o posouzení, do jaké míry budou výstupy, výsledky a dopady projektu pro příjemce trvalé. Odpovídá na otázku: Budou výstupy, výsledky a dopady přetrvávat i v delším časovém horizontu, nebo budou z různých důvodů narušeny?

Dodatečně lze do posouzení zahrnout čtyři specifická hodnotící kritéria, která jsou definována následujícím způsobem:

- **Účinek mrtvé váhy** – činnost provedená v rámci projektu by byla provedena i bez podpory.
- **Adicionalita** – činnost provedená v rámci projektu bude zrealizována pouze díky podpoře.
- **Pákový efekt** – podpora poskytnutá projektu vede k získání dalších finančních zdrojů pro další investice.
- **Efekt vymístění** – činnost v rámci projektu vytváří nové pracovní místo, což je pozitivní, ale současně naruší (vytlačí) existující pracovní místo v jiném regionu, což je samozřejmě špatné.

Výsledky kvalitně provedených a také veřejně dostupných evaluací jsou mezi odbornou veřejností i na úrovni Evropské komise jednoznačně považovány za jeden z nástrojů zvyšování transparentnosti a hospodárnosti při čerpání veřejných zdrojů (viz např. Wright, Nemeč 2003; Ochrana 2002; Evropská komise 2005 aj.). Podle studie NEI (NEI 2002) se však nezávislé hodnotící expertízy odpovídající mezinárodním standardům ještě zdaleka nestaly běžnou součástí implementace evropských fondů v nových členských státech, ačkoliv zkušenosti z ČR hovoří o určitém zlepšení stavu v souvislosti s nástupem SF/CF.

## 2. SOUČASNÝ STAV EVALUACÍ V ČR, OTÁZKA VYUŽITÍ EVALUAČNÍCH STUDIÍ

V rámci implementace evropských fondů jsou evaluační aktivity obecně zakotveny v jednotlivých nařízeních upravujících fungování evropských fondů. Globálně otázku evaluací u strukturálních fondů upravuje Nařízení Rady (ES) č. 1260/99 pro strukturální fondy, kde jsou v čl. 40–43 definována stádia evaluace: předběžná (ex-ante), průběžná (mid-term) a následná (ex-post) evaluace.<sup>3</sup> Tomuto nařízení je podřízen dokument Rámec podpory Společenství (RPS), který blíže určuje evaluační aktivity a základní prvky řízení evaluace.

V každé zemi Evropské unie provádí evaluaci jiný subjekt. V některých zemích (včetně ČR), je evaluační jednotka zařazena mezi jednotky řídicího orgánu strukturálních fondů, z čehož plyne i jistá závislost na řídicím orgánu. Odlišné uspořádání je například v Itálii, kde je evaluační jednotka na řídicím orgánu nezávislá. V rámci tohoto modelu evaluátoři hodnotí jednak implementaci strukturálních fondů a jednak provádí evaluace i ostatních veřejných výdajů.

Předběžná (ex-ante), průběžná (mid-term) a následná (ex-post) hodnocení jsou ve sledovaných zemích<sup>4</sup> zpravidla ve větším nebo menším rozsahu zadávána ke zpracování soukromým nezávislým organizacím na základě vypsání tendru. Hodnocení může provádět soukromá poradenská agentura, univerzita nebo jednotliví odborníci.

Potud je situace v ČR srovnatelná se zahraničím. Problém, který v ČR nastává, se týká **míry využívání a využitelnosti výsledků evaluačních projektů pro doporučené změny v implementačním systému**. Řídící orgán RPS zadal v roce 2004 celkem 6 evaluačních studií (MMR 2005a–f) a další

<sup>3</sup> Pro období 2007–2013 se počítá se změnami v principu hodnocení mid-term, které přejde v hodnocení on-going.

<sup>4</sup> Tento text vychází z několika studií, v tomto případě se jedná o země: 1) ČR, kde vlastní výzkumy institutu IREAS probíhají již od roku 2002 a v tomto textu jsou spojeny s výsledky dalších studií: MMR 2004a, MMR studie 1/04 – 6/04 (MMR 2005a–f); 2) vybrané země z EU15: Irsko, Portugalsko, Španělsko a Německo (studie NEI 2002).

studie v roce 2005 (např. MMR 2005g)<sup>5</sup>, jejichž společným cílem je zvýšení absorpční kapacity v ČR. Výsledky projektů jsou v tuto chvíli k dispozici na internetové stránce SF, ale je velkou otázkou, jak bude s výsledky těchto projektů naloženo.

Některé projekty totiž doporučují sporná opatření (například zásahy do implementačního systému), která nemusí být politicky průchodná (např. doporučení zeštíhlení systému administrace v projektech 1/04 (MMR 2005a) a 3/04 (MMR 2005c). Některé z projektů upozorňují na riziko, že jejich vlastní doporučení nemusí být realizována z politických důvodů (studie 5/04, MMR 2005e). Složitá rozhodovací struktura vytváří vhodné podmínky pro vyhledávání ekonomické renty, proto každá redukce aparátu bude velmi obtížná. Využitelnost takových doporučení je pak diskutabilní.

Téměř všechny evaluační projekty (1/04–6/04, MMR 2005a–f) poukazují na obecně rozšířený stav **nízké provázanosti systému evaluací operačních programů**<sup>6</sup> způsobené nejasným rozdělením kompetencí příslušných evaluačních jednotek. Nejen na úrovni RPS, ale také na úrovni jednotlivých operačních programů vznikají různé evaluační studie, které poukazují na systematické nedostatky a způsoby řešení implementace SF. Vzhledem k tomu, že vyvíjená doporučení jsou naplňována v různých programech a různých opatřeních rozdílným tempem, výrazně se snižuje celkový synergický efekt realizace doporučení na zlepšení implementace SF. Častým jevem pak je, že výstupy určitého evaluačního projektu jsou všeobecně známy, ale jejich praktická realizace vázne.

Vedle toho **nejsou respektovány výsledky** evaluačních a systémových projektů, zejména v situaci, kdy jejich závěry neodpovídají politickým prioritám příslušného řídicího orgánu. Evaluační projekty také upozorňují na možná omezení v kapacitě řízení za současného stavu programů. Nicméně se může stát (současná situace tomu napovídá), že v programovacím období 2007–2013 bude těchto programů ještě více (přibližně půjde o 19 programů na rozdíl od současných 7 včetně programů pro Prahu)<sup>7</sup> a v jiné struktuře (zřejmě přibudou regionální operační programy). Taková změna by automaticky vyvolala sérii rozsáhlých změn v celém implementačním

<sup>5</sup> Podrobný přehled ostatních studií je na <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000008001010007001>.

<sup>6</sup> Viz *Závěrečná zpráva projektu 1/04* (MMR 2005a).

<sup>7</sup> O přesném počtu programů pro období 2007–2013 se stále vedou jednání.

systemu, od vytváření nové implementační struktury přes nové vymezování pravomocí a kompetencí jednotlivých orgánů až po případné potřebné legislativní změny, které by vytvořily oporu pro nový systém v zákonech. V takové situaci vzniká otázka, do jaké míry (pokud vůbec) budou využitelné výsledky evaluačních projektů, tisíce stran různých dokumentů, manuálů a průvodců, změn v zákonech aj., jakož i zkušenosti pracovníků implementačních struktur i žadatelů z období 2004–2006.

Podle našich zkušeností nebylo před rokem 2005 v podstatě možné získat **podrobné zprávy o implementaci předvstupních fondů** a nesyrově a sporadicky zveřejňované výroční zprávy pro Evropskou komisi obsahovaly jen data o celkových objemech alokovaných prostředků a počtu podpořených projektů (viz např. Ministerstvo financí 2001, Delegace EK 2003). Navíc data v jedné zprávě byla často v jiné struktuře, než měla předchozí zpráva, což znemožňovalo komparaci alokace prostředků do jednotlivých regionů a agregaci, případně desagregaci z NUTS II na NUTS III či obráceně. Dále nebylo zcela jasné, zda do dat jsou či nejsou zahrnuty objemy prostředků ze schválených a/nebo právě realizovaných projektů, zda tam jsou jen objemy za ukončené projekty aj. Zcela však chyběla jakákoliv evaluace ve výše uvedeném smyslu. V průběhu roku 2005 se sice situace změnila, ale jde především o dokumenty týkající se implementace SF/CF, nikoliv před-vstupních fondů. Za větší problém však považují fakt, že se **evaluační studie vůbec nezabývají ekonomickou analýzou** implementace SF/CF. Nakonec i pracovníci ŘO RPS, do jejichž kompetence přímo spadá implementace evropských fondů, v květnu 2005, konstatovali, že evaluace je „pro české poměry relativně nová aktivita“ (Píšová, Grolig 2005).

K podobným závěrům dochází i mezinárodní studie (Malan 2004). Podle ní jsou evaluační kapacity v nově začleněných zemích (EU10) obecně zatím málo rozvinuté a ve srovnání s EU15 jsou podstatně menší (což je logické s ohledem na dobu od začlenění, ale zase to vypovídá o tom, že jeden z cílů před-vstupních fondů – podpořit rozvoj institucionálních kapacit v kandidátských zemích, které pak budou implementovat SF/CF – zřejmě nebyl zcela naplněn). Podle výsledků studie je tomu mj. proto, že v EU10 je nedostatek kvalitních posuzovatelů a veřejné orgány nemají zatím příliš zájem na budování evaluačních kapacit.<sup>8</sup> V hodnocení evaluační kultury se Česká republika umístila na 22. místě z 25 možných, tj. ve skupině států, v nichž zatím nebyla vytvořena odpovídající evaluační kultura.

<sup>8</sup> Výzkum byl proveden v EU25. V průběhu července/srpna 2004 odpovědělo 107 respondentů z řad organizací a jednotlivců zabývajících se evaluací EU programů a zástupci veřejných orgánů zodpovědných za evaluace.



### 3. MONITOROVACÍ INFORMAČNÍ SYSTÉM

Činnosti spojené s monitoringem mohou být usnadněny zavedením monitorovacího informačního systému, ale jak vyplývá ze studie NEI (NEI 2002), tyto systémy nejsou plně funkční ani ve všech původních členských zemích, natož pak v nových členských zemích. V podstatě neexistuje univerzální model monitorovacího systému, každá země si vyvinula svoji vlastní verzi. Na druhé straně však mají všechny monitorovací systémy vytvořen centrální informační systém, který používají pro monitorování a vyhodnocování implementace evropských fondů a jako zdroj dat pro zpravodajství směrem k Evropské komisi.

Rámec podpory Společenství a operační programy by měly sdílet dohromady jeden monitorovací systém na centrální úrovni, nazvaný Monitorovací systém strukturálních fondů (MSSF). Správcem tohoto systému je Ministerstvo pro místní rozvoj jako Řídící orgán Rámce podpory Společenství. V praxi to však vypadá tak, že OP Průmysl a podnikání má vlastní centrální databázi (ISOP) a OP RVMZ (ŘO je Ministerstvo zemědělství) využívá svůj systém SAP. Tyto systémy jsou kompatibilní s MSSF jen díky vytvoření složitého rozhraní umožňujícího komunikaci. Právě tato **nejednotnost centrálního počítačového systému** sběru dat je jednou z překážek pro provádění komplexního věcného a finančního monitoringu prostředků ze strukturálních fondů a znesnadňuje elektronickou výměnu dat s Evropskou komisí.

Tyto a některé další problémy ve fungování MSSF neumožňující dostatečnou možnost porovnání kvality projektů a programů byly mj. identifikovány v rámci evaluačního projektu 1/04 *Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace strukturálních fondů a rizik poruch* (MMR, 2005a). Samotný MSSF je v současné době koncipován jako tříúrovňový (CENTRAL, MONIT, aplikace elektronických žádostí – např. ELZA). Pro efektivní monitorování se ukazuje dosavadní fungování systému jako velice problematické. Současný stav není udržitelný pro efektivní fungování monitoringu programů, zvláště pokud se předpokládá vyšší počet projektů a vyšší čerpání pomoci po roce 2006.

Další, daleko významnější překážkou je však fakt, že implementační struktura selhává zejména v **naplňování databáze daty**. Tak například autoři studií 1/04 a 3/04 (MMR 2005a, c) upozorňují na to, že nemohli splnit zcela zadání úkolu, protože odpovědné orgány jednotlivých operačních programů jim nedodaly data v rozsahu potřebném pro zpracování kvalitní analýzy (velká část dat měla být vytěžena právě z MSSF).<sup>9</sup> Docházelo k časovému zpoždování ve zpracování analýz, neboť řešitelé evaluačních projektů čekali na data, která nakonec stejně nedostali. Výsledky analýz jsou neúplné a vypovídací schopnost závěrů analýzy je tudíž napadnutelná.

---

<sup>9</sup> Konkrétně u projektu 1/04 scházela data a u 3/04 malý vzorek dat způsobil nižší vypovídací schopnost závěrů analýzy (MMR 2004a, c).

#### 4. MONITOROVACÍ VÝBORY

V souladu s článkem 35 Nařízení Evropské rady č. 1260/99 jsou v ČR vytvořeny monitorovací výbory pro dohled nad Rámcem podpory Společenství a operačními programy. V souladu s tímto článkem má v každém operačním programu či v Rámci podpory Společenství největší rozhodovací pravomoci monitorovací výbor. Monitorovacímu výboru operačního programu předsedá zástupce řídicího orgánu příslušného operačního programu. Členy monitorovacích výborů jsou i hlavní aktéři rozvoje (stakeholders) v příslušném sektoru/regionu a příslušné nevládní neziskové organizace zastupující horizontální priority. Celkový počet monitorovacích výborů je ve sledovaných zemích<sup>10</sup> logicky přímo úměrný počtu operačních programů a začíná kolem počtu 7 (Irsko) po 25 (Španělsko). Česká republika má ustanoven monitorovací výbor ke každému operačnímu programu, resp. jednotnému programovacímu dokumentu.

Výzkumy institutu IREAS i např. studie NEI (NEI 2002) ukazují, že **monitorovací výbory mají tendenci být spíše formální, politickou a v podstatě administrativní záležitostí**. Vzhledem k tomu, že členy monitorovacího výboru jsou zpravidla zástupci relevantních ministerstev, zástupci sociálních a regionálních partnerů a nevládních neziskových organizací, je řízení takového výboru především věcí pečlivé přípravy jednání a následně citlivého vedení jednání. Samotná identifikace členů monitorovacího výboru může být časově náročným a politicky citlivým procesem. Jednání monitorovacích výborů probíhají na základě materiálů připravených na poslední chvíli nebo v takovém množství a s tak krátkým časem na prostudování, že v podstatě není prostor pro realizaci principu partnerství. To znamená, že jednotliví zástupci zájmových skupin nemají dostatek času tyto podklady důkladně prostudovat a zaujmout k nim stanovisko hájící zájmy zastupované skupiny (mimo jiné jde i o zástupce cílových skupin operačních programů). Činnost těchto zástupců v monitorovacím výboru se pak redukuje na čistě administrativní činnost.

<sup>10</sup> 1) ČR, kde vlastní výzkumy institutu IREAS probíhají již od roku 2002 a v tomto textu jsou spojeny s výsledky dalších studií (MMR 2004a), projekty MMR 1/04 - 6/04 (MMR 2005a-f); 2) vybrané země z EU15: Irsko, Portugalsko, Španělsko a Německo (viz NEI 2002).

## 5. INDIKÁTORY

Z výzkumů institutu IREAS i jiných (např. studie 6/04<sup>11</sup>, viz MMR 2005f) vyplývá, že jeden z velkých a doposud stále nevyřešených problémů je vytvoření soustavy vhodných indikátorů pro měření efektivity programu. S vyřešením této otázky se zjevně potýkají jak původní členské státy, tak nově začleněné země.

Indikátory by měly splňovat několik základních kritérií, např. měřitelnost a smysluplnost vzhledem k cílům programu. Za nejdůležitější kritérium však považují **dodržení kauzality**, tj. indikátor by měl měřit efekty přímo související s podporou poskytnutou z veřejného výdajového programu.<sup>12</sup> Dalšími důležitými aspekty při volbě indikátorů by měla být jejich důvěryhodnost a také dostupnost v daném termínu (například dostupnost aktuálních a ověřitelných dat při psaní výroční zprávy apod.), dále jejich vzájemná konzistence a z ní vyplývající možnost agregace z nižších úrovní na vyšší (například z úrovní opatření operačního programu na úroveň operačního programu a z úrovně operačních programů na úroveň vyššího dokumentu – Rámce podpory Společenství). Jak ukazují současné výzkumy v ČR v oblasti implementace strukturálních fondů (viz např. Studie 6/04 – MMR 2005f), současná soustava indikátorů zvolených pro měření efektivity má daleko do splnění výše popsaných kritérií.

<sup>11</sup> V rámci projektu 6/04 (MMR 2005f) byla provedena evaluace soustavy indikátorů zaměřená na indikátory základního systému, tj. na indikátory Rámce podpory Společenství a navazující operační programy.

<sup>12</sup> Pro období 2004–2006 je objem prostředků ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a iniciativ Interreg a Equal stanoven na 2 630,5 mil. EUR (z toho strukturální fondy samotné činí 1 584,4 mil. EUR, údaj je v běžných cenách, zdroj: www.strukturalni-fondy.cz), což je dohromady zhruba 85 mld. CZK za celé období. Hrubý domácí produkt ČR (HDP) za rok 2004 v běžných cenách je 2 751 mld. CZK (ve stálých cenách je HDP 1 772 mld. CZK, zdroj: ČSÚ). Předpokládáme tedy, že kumulovaný HDP za období 2004 – 2006 bude celkem 8 300 mld. CZK (hrubý amatérský odhad). Z toho vychází, že příspěvek z EU fondů tvoří cca 1 % HDP ČR. Když současně zvážíme podíl příspěvku z EU fondů například na tvorbě hrubého fixního kapitálu v běžných cenách v ČR v roce 2004 (tvorba byla 766 mld. CZK; hrubý amatérský odhad na 3 roky je tudíž 2 298 mld. CZK), pak podíl příspěvku EU fondů na tvorbě hrubého fixního kapitálu je 3,6 %. Z toho vyplývá, že nelze jednoznačně tvrdit, že změny HDP, nezaměstnanosti, počtu malých a středních podniků a v podstatě všech dalších ekonomických charakteristik jsou pouze výsledkem působení EU fondů.

Studie 6/04 (MMR 2005f) vymezila 3 skupiny problematických oblastí, které identifikovala v současném monitorovacím systému indikátorů:

- ▶ nízká přehlednost a transparentnost monitorovacího systému;
- ▶ nízká provázanost některých monitorovacích indikátorů s cíli programových dokumentů;
- ▶ nutnost provedení analýzy indikátorů potřebných ke sledování jednotlivých horizontálních priorit (studie 2/04 – MMR 2005b).

**Nízká přehlednost a transparentnost monitorovacího systému** je v současném programovacím období způsobena nadměrným počtem monitorovacích indikátorů, které nejsou vždy pro monitorování realizace daného programu zcela zásadní (MMR 2005f). Ve srovnání s doporučeními EK obsahuje Rámec podpory ČR dvakrát více ukazatelů, než je doporučeno (okolo 100). Sečteme-li monitorovací indikátory stanovené v jednotlivých opatřeních a podopatřeních operačních programů, dostaneme se na číslo 715 (Studie č. 6/04, MMR 2005f). Takže celkový počet indikátorů v operačních programech RPS se pohybuje přes 900. Z tohoto přehledu lze vyvodit jednoznačný závěr, že **ukazatelů je ke sledování příliš mnoho** a je tedy nezbytně nutné přistoupit k jejich **zásadní redukci**. Pro tento zásah jsou zřejmě v období 2004–2006 pouze omezené možnosti, ale pro nadcházející období 2007+ je tento závěr velkou výzvou. Zbytečně velký počet indikátorů vznikl ve fázi tvorby příslušných operačních programů, kdy zpracovatelé monitorovacích indikátorů byli vedeni snahou pokrýt všechny stránky cílů operačních programů. Tímto se značně snížila celková srozumitelnost a schopnost efektivně přistoupit k evaluaci realizace příslušných programů.

Druhou problematickou oblastí v současném monitorovacím systému je **nízká provázanost některých indikátorů s deklarovanými cíli**. Tento problém je patrný v několika rovinách. Jedná se zejména o vztah zvolených indikátorů k sociálně ekonomickému vývoji, kdy jednotlivé operační programy pracují především s vazbami na tvorbu HDP a vývojem situace na pracovním trhu. Opomenuty zůstávají souvislosti s charakteristikou makroekonomické rovnováhy a s indikátory konvergence – maastrichtskými kritérii.

Dalším problémem je **výběr ukazatelů, které nejsou dostatečně citlivé na úspěšnost** v dosahování cílů a jsou málo provázané s cíli příslušných operačních programů a s jejich realizovanými aktivitami (např. se jedná o často používaný ukazatel počtu obyvatelstva ČR, hustoty obyvatelstva ČR).

Z obsahu vymezení indikátorů **není také zřejmé, jaké regionální úrovně se daný indikátor týká**. Toto způsobuje problémy nejen v jejich naplňování příslušnými daty, ale také v následném hodnocení jejich úrovně.

Z evaluačního projektu „2/04 – Přehled a analýza hodnotitelských postupů horizontálních priorit strukturálních fondů a osvědčené příklady z praxe“ (MMR 2005b) vyznělo několik doporučení týkajících se monitorovacího systému a byly navrženy i příklady indikátorů k jednotlivým horizontálním prioritám.<sup>13</sup> Studie konstatuje, že je třeba prozkoumat, zda stanovené indikátory odpovídají potřebám a nárokům pro monitorování a evaluaci těchto priorit, a to i v širokém kontextu.

Z výzkumu institutu IREAS vyznělo, že zcela **chybí vhodné indikátory na hodnocení efektivnosti a účinnosti technické pomoci** včetně měření administrativních nákladů jako indikátoru vstupu. Zcela nepokrytou je oblast monitoringu a **hodnocení efektivnosti fungování jednotlivých implementačních struktur a systému jako celku** (např. ukazatel počtu EUR administrovaných jedním úředníkem v každém operačním programu nebo ukazatel administrativních nákladů na 1 EUR pomoci). Takové analýzy efektivnosti by mimo jiné měly poskytnout argumenty pro nebo proti zachování existence konkrétních orgánů a měly by hodnotit efektivnost jejich fungování ve výše uvedeném smyslu (včetně nákladů mrtvé váhy apod.).

<sup>13</sup> Horizontální priority jsou: 1) Udržitelný rozvoj zaměřený na dodržování ekologických standardů EU; 2) Rovné příležitosti pro muže a ženy a pro skupiny ohrožené vyloučením ze společnosti; 3) Vyvážený rozvoj regionů; 4) Informační společnost pro rozvoj nových pracovních příležitostí se zvláštním zaměřením na venkovské a vzdálené regiony a skupiny ohrožené sociálním vyloučením. Horizontální priority jsou začleněny do všech operačních programů a všechny projekty podpořené z těchto programů by měly určitým způsobem přispívat k naplňování těchto prioritních oblastí. V žádosti o podporu projektu se na předkladateli požaduje, aby napsal, jaký dopad bude mít jeho projekt na rovné příležitosti, životní prostředí, vyvážený rozvoj regionů a informační společnost a klasifikovat ho jako zaměřený, pozitivní nebo neutrální k dané horizontální prioritě. Naplňování těchto priorit by mělo přispět k udržitelnému a vyváženému rozvoji regionů podpořených ze strukturálních fondů. Povinností řídicích orgánů je hodnotit aktivity podniknuté v rámci operačních programů z hlediska horizontálních priorit a analyzovaná data začlenit v rámci zvláštní kapitoly do výroční a hodnotící zprávy adresované Monitorovacímu výboru RPS.

Sběr dat pro potřeby naplnění indikátorů by měl odpovídat charakteru indikátorů a logicky plyne z povahy indikátorů (také by měl zohledňovat průměrný vzorek chování žadatelů včetně možných distorzí). V ideálním případě by to vypadalo asi takto: data o vstupech by se zjišťovala z formulářů o zahájení a ukončení projektů a fyzickou kontrolou na místě na začátku, v průběhu a po skončení projektu. Data o výstupech by se zjišťovala na základě závěrečných zpráv projektů a šetření na místě. Data pro indikátory výsledků a dopadů by se zjišťovala prostřednictvím ex post reportů od realizátorů projektů a revidovala by se na základě šetření na místě.

Prakticky je však zatím takový systém monitorování zcela evidentně mimo **kapacity celého implementačního systému** (a to zřejmě nejen v ČR) a tak se postupuje jednodušším způsobem. V případě indikátorů vstupů, výstupů a výsledků se zpravidla postupuje tak, že data jsou získávána z formulářů o zahájení a ukončení projektů a na úrovni programů ještě z pravidelných reportů implementačních agentur. U indikátorů dopadů bude zjišťování dat vyžadovat hlubší šetření, přičemž není jisté, zda pro to existují kapacity na straně implementačních orgánů a jak budou probíhat šetření na místě včetně spolupráce s bývalými řešiteli projektů, případně cílovými skupinami. Prozatím se předpokládá, že indikátory globálních dopadů na úrovni programu budou zjišťovány na základě dat běžné statistické evidence, což je z hlediska kauzálního vztahu mezi vynaloženými prostředky a docílenými efekty postup metodicky zcela nesprávný.

## 6. HODNOCENÍ PROJEKTŮ

Do evaluací patří i hodnocení projektů, které předchází samotnému výběru projektů. V této oblasti byly identifikovány **problémy s včasností a přesností poskytovaných informací** o vypsání výzev a také **nezveřejňování informací** o ne/vybraných projektech, důvodech zamítnutí projektu a o průběhu realizace projektů.

Jedním z úskalí je **struktura a obsah projektových žádostí**, pro které se v rámci projektu 1/04-2 *Kvalita projektů* (MMR 2005a,b) navrhlo zjednodušení a zpřehlednění tak, aby byla více zohledňována reálná kvalita projektů, protože projektové žádosti v současném programovacím období velmi často neumožňují dostatečně projekt popsat. K zjednodušení systému by mělo přispět i silnější propojení existujících elektronických formulářů projektových žádostí s monitorovacími a informačními systémy, které by zajistilo efektivnější sdílení dat (řídící orgány a zprostředkující subjekty, orgány veřejné správy, evaluátoři systému strukturální pomoci apod.) a následně i snížení administrativní náročnosti přípravy projektů.

Dalším souvisejícím problémem implementace je fakt, že dochází ke změnám ve schválených projektech. První změny se mohou objevit již při samotném výběru, kdy se stává, že projekt je sice podpořen, ale je mu zkrácen rozpočet (např. OP RLZ, ale také v před-vstupním CBC Phare). Řešitel pak logicky zkrátí navrhované aktivity, ale nikdo už znovu nehodnotí kvalitu projektu jako celku. Další změny se objevují v průběhu realizace.

S blížícím se koncem programovacího období 2004-2006 je vytvářen velký tlak na splnění kritéria alokace prostředků. V praxi to vypadá tak, že v situaci nedostatku projektů jsou podporovány méně kvalitní projekty jen proto, aby se utratily peníze, protože jedním z mála kritérií hodnocení implementační struktury je její schopnost alokovat všechny naplánované zdroje. Podle našich výzkumů stejná situace nastává i u zbytkových prostředků před-vstupních fondů a také u regionálních programů krajů podporovaných z regionálních fondů rozvoje.

Dále studie 1/04 upozorňuje na **problémy s kvalitou hodnotitelů** (MMR 2005a). Největší nedostatky má OP RLZ, ale tento problém se ve větší či menší míře vyskytuje ve všech operačních programech (a dle zkušeností IREAS i u před-vstupních fondů, konkrétně CBC Phare). Hlavním problé-



mem je to, že na hodnocení projektových žádostí se podílí velké množství obvykle externích hodnotitelů, což má mnohdy za následek velmi odlišné závěry v hodnocení z důvodu rozdílných znalostí, zkušeností a náročnosti hodnotitelů.

Studie 1/04-2 (MMR 2005a,b) dále identifikuje **problém s nastavením hodnotících kritérií**, které v některých případech mohou působit diskriminačně. Jde zejména o kritéria, která nehodnotí ani kvalitu projektu, ani žadatele (například „je/není členem profesního sdružení/komory“ nebo „je/není držitelem akreditace kurzu“). Posledním problémem týkajícím se hodnotících kritérií je riziko subjektivnosti hodnocení - mnohdy neexistují systémy hodnocení projektů, které by působily transparentně a jednoznačně. Navíc je zřejmé, že kritéria hodnocení projektů v programových dokumentech jsou evidentně příliš roztříštěná.

Jednou částí hodnocení projektů při výběru je také **hodnocení studie proveditelnosti a analýzy nákladů a výnosů (CBA)**. Ze závěrů projektu ABCap (MMR, 2004a) mj. vyplývá, že požadavky řídicích orgánů (především ŘO SROP a OPPP) jsou příliš náročné, často špatně zaměřené a vyžadují informace pro veřejné projekty nevhodné nebo prakticky bezcenné, pokud nejde o značně velký projekt. Autoři shledávají také velké nedostatky v metodice hodnocení veřejných investic, kterou navrhlo MMR. V současné době se studie proveditelnosti a CBA používají jako podkladový dokument pro hodnocení projektů, což však přináší určité problémy.

Z vlastních výzkumů institutu IREAS vyplývá, že předkladatelé projektů považují studii proveditelnosti a CBA za sice povinnou, ale bezvýznamnou přílohu, která je stojí hodně peněz. Vzhledem k tomu, že řada projektů je zpracovávána pod časovým tlakem a CBA a studie proveditelnosti je možné vyhotovit až pro hotový projekt, často není dost času a někdy ani zkušeností na promítnutí závěrů CBA a studie proveditelnosti do návrhu projektu. Jedním z úskalí je, že na zpracování těchto analýz nemají žadatelé vlastní kapacity a využívají externí poradenské firmy. Druhým úskalím je fakt, že zadání studie proveditelnosti provádí sám navrhovatel projektu, čili nejde o nezávislé zadání řídicího orgánu, takže není vyloučena možnost tlaku na to, aby studie proveditelnosti měla žádoucí výsledky s ohledem na projekt. Z těchto důvodů jsou CBA a studie proveditelnosti zpracovávány často povrchně a nekvalitně a s jednoznačným záměrem podpořit navrhovaný projekt. Přitom právě výsledky CBA by měly být jedním z nejdůle-

žitějších kritérií při výběru projektu, protože prostřednictvím ekonomické analýzy ukazují na společenské přínosy projektu.

Pokud jde o hodnocení výsledků projektů, tak zde se zřejmě výstupy projektů sledují přímo na místě jen u cca 5 % projektů, ostatní projekty se evaluují podle závěrečných zpráv dodaných řešiteli projektů. Problematické je také hodnocení výsledků (tj. zhruba po půl roce po skončení projektu) a dopadů (až po 18 nebo 24 měsících).

## 7. SOULAD S POTŘEBAMI CÍLOVÝCH SKUPIN

V rámci evaluačního projektu 3/04 *Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS* (MMR, 2005c) byla identifikována na úrovni tvorby operačních programů nutnost souladu plánovaných intervenčních opatření a potřeb a poptávky cílových skupin. Zároveň je v této souvislosti důležité i přesné stanovení určitého cíle, který by měl být v rámci intervencí SF efektivně řešen a dosažen.

Slabá odezva u některých opatření v současném programovacím období (např. OP RVMZ 2.1.5, OP PP 1.4, OPI 2.2, atd.)<sup>14</sup> je způsobena nízkou ochotou žadatelů předkládat projekty. Jedním z možných důvodů tohoto stavu je slabá komunikace s cílovými skupinami při přípravě daného opatření.

Tento závěr je velmi závažný nejen pro současné, ale i příští programovací období. Ukazuje se totiž, že nastavení operačních programů by mělo odpovídat výsledkům analýz či šetření, která by zjišťovala skutečnou poptávku cílových skupin s ohledem na plánovaná intervenční opatření.

<sup>14</sup> Závěry o slabém zájmu žadatelů v daných opatřeních vychází z projektu 3/04 (MMR 2005c); tématicky se problematiky týká i příloha č. 1 Závěrečné zprávy projektu 3/04 – *Analýza projektů podle opatření – výstupy z MSSF Central*.

## 8. POUŽITÉ ZDROJE

1. Delegation Evropské komise (2003). *Finanční zdroje EU poskytnuté České republice před vstupem do Evropské unie v letech 1990–2003*.
2. Evropská komise, 2005: *Communication to the Commission from the President et al Proposing the Launch of a European Transparency Initiative*. Publikováno na [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm).
3. Malan, J.: *Benchmarking Evaluation Capacity in the New Member States*, Centre for Strategy and Evaluation Services, 2004.
4. Ministerstvo financí – Centrum zahraniční pomoci (2001). *Výroční zpráva o implementaci před-vstupních fondů v ČR*.
5. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004a: *Projekt Phare CZ01.10.03 – Dokončení struktur a opatření pro zvýšení absorpční kapacity na národní a regionální úrovni (ABCap) – Národní závěrečná zpráva*, říjen 2004.
6. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004b: *Zpráva o realizaci Rámce podpory Společenství pro Monitorovací výbor RPS*, prosinec 2004.
7. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005a: *Závěrečná zpráva projektu 1/04 – Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace a rizik poruch*, srpen 2005.
8. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005b: *Závěrečná zpráva projektu 2/04 – Přehled a analýza hodnotitelských postupů horizontálních priorit strukturálních fondů a osvědčené příklady z praxe*, červen 2005.
9. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005c: *Závěrečná zpráva projektu 3/04 – Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS*, červenec 2005.
10. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005d: *Závěrečná zpráva projektu 4/04 – Bariéry růstu konkurenceschopnosti České republiky*, 2005.

11. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005e: *Závěrečná zpráva projektu 5/04 – Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém*, červen 2005.
12. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005f: *Závěrečná zpráva projektu 6/04 – Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení*, červen 2005.
13. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005g: *Doporučení analýz a evaluací pro operační programy (Shrnutí výstupů analýz a projektů evaluace strukturálních fondů v ČR)*, září 2005.
14. Nařízení Rady (ES) č. 1260/99 pro strukturální fondy.
15. NEI Regional and Urban Development (2002). *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. Final report for European Commission, DG REGIO/DG ENLARGEMENT, 2002.
16. Ochrana, František (2002). *Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)*. Ekopress, Praha, CZ.
17. Pišová, E.; Grolig, D. (2005): *Evaluace/hodnocení – disciplína pro veřejné rozpočty*, zveřejněno na <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000008001010006> dne 18. 05. 2005.
18. *Statistická ročenka ČR, ČSÚ* 2004.
19. Šmidmayer, J. (2005). *Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza*, Transparency International, červenec 2005.
20. Wright, G.; Nemeč, J. (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Ekopress, Praha, CZ.

## INFORMACE O AUTORCE

---

► *Ing. Markéta Šumpíková, Ph.D.*

V současné době působí na Fakultě managementu Vysoké školy ekonomické v Praze, jako odborná asistentka a na Katedře společenských věd jako vědecko-výzkumná pracovnice.

Spolupracuje s nevládní neziskovou organizací IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., která si klade za cíl analyzovat a rozvíjet podmínky pro přizpůsobení strukturálním změnám v České republice, v kontextu mezinárodního vývoje.



*Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency International-Česká republika a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.*

