

# **Analýza zefektivnění čerpání strukturálních fondů v gesci OSF MV ČR**

## **Závěrečná zpráva**

Září 2009

## 1. Výchozí situace a zdůvodnění zpracování analýzy

Ministerstvo vnitra České republiky se v rámci Integrovaného operačního programu (IOP) i Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) nachází v roli zprostředkujícího subjektu (Odbor strukturálních fondů - OSF) a současně potenciálního žadatele.

Aktuální stav čerpání prostředků strukturálních fondů z obou programů je značně neuspokojivý včetně predikce plnění pravidla N+3. Jedním z významných důvodů je kromě zpoždění ve vyhlášení výzev a ne zcela dostatečného zájmu ze strany žadatelů i průměrná délka realizace projektů zejména v IOP, ale s ohledem na charakter i velikost i v rámci OP LZZ. Jako ilustrativní je uveden harmonogram přípravy a realizace typického projektu včetně jeho výběru, schválení a realizace výběrového řízení (viz níže).

Fáze	Délka fáze v měsících	Délka realizace od začátku
Výzva na příjem žádostí o dotaci	2,5	2,5
Vyhodnocení žádosti a její schválení	3	5,5
Podpis právního aktu	0,5	6
Realizace výběrového řízení	1	7
Samotná realizace projektu	12	19
Zpracování a podání žádosti o platbu	1	20
Administrace žádosti o platbu	1	21
Faktické proplacení	2	23

## 2. Dopad čerpání EU fondů a vliv na řešení hospodářské krize

**Dopad čerpání prostředků strukturálních fondů z IOP a OP LZZ a jeho vliv na řešení důsledků ekonomické krize** lze u relevantních opatření IOP a OP LZZ vnímat jak systémově, tak i na úrovni jednotlivých oblastí intervence ve třech základních rovinách:

- 1) **Primární efekt čerpání – posílení rozpočtů subjektů veřejné správy** (státní správy i samosprávy) – projekty a projektové záměry byly a jsou zařazeny v rozpočtech a rozpočtových výhledech subjektů veřejné správy a využití strukturálních fondů k jejich podpoře – významná většina projektů by s ohledem na realizaci Strategie Smart Administration a provázanost s dalšími projekty musela být realizována i bez podpory ze SF. Díky tomu mohou úspěšní žadatelé alokovat část svých rozpočtů na další projekty, případně posílit financování stávajících veřejně prospěšných projektů.
- 2) **Sekundární vliv čerpání – úspora nákladů zástupců cílových skupin projektů při jejich zahrnutí do projektů** v podobě úspory jejich nákladů na samostatnou realizaci takového projektu nebo využití komerčních nabídek (např. při zahrnutí příspěvkových organizací měst do projektů na zefektivnění fungování města nebo vzdělávání jeho zaměstnanců). Tento sekundární vliv čerpání prostředků z fondů EU je tím vyšší, čím omezenější jsou disponibilní zdroje zástupců cílových skupin a možnosti jejich přístupů k samostatnému získání podpory ze strukturálních fondů.
- 3) **Terciární vliv čerpání – příjem dodavatelů v rámci výběrových řízení** (v projektech IOP lze odhadnout průměrný podíl dodávek na celkových nákladech projektů na min. 80%, u OP LZZ pak cca 45 – 49 % nákladů projektů) – tento vliv se zřejmě s ohledem na významnou váhu hodnotícího kritéria ceny neprojeví v plné výši (průměrná hodnota vysoutěžených cen se dle interní analýzy zpracovatele pohybuje v intervalu 80-85 % předpokládané ceny zakázky).

## 3. Další pozitivní vlivy čerpání ze strukturálních fondů

Návazně na to lze vymezit pozitivní dopad využití strukturálních fondů v těchto oblastech:

- 1) **Vznik nových pracovních míst** – pozitivní dopad realizace projektů lze v podobě vzniku nebo udržení pracovních míst možno realizovat na jedné straně u příjemců dotace a jím zřízených organizací, ale ve významné míře i u partnerských organizací a institucí a také u dodavatelů zajišťujících dodávky.
- 2) **Úspora nákladů díky projektům na zefektivnění veřejné správy** – elektronizace veřejné správy, snížení oběhu dokumentů, efektivnější spolupráce jednotlivých systémů apod..
- 3) **Benefity vyplývající z realizace jednotlivých projektů** – zde zpracovatel doporučuje povést důkladnou analýzu CBA analýz jednotlivých projektů s dostatečně kritickou optikou a zpracování souhrnné analýzy, která by sumarizovala. Mezi nejčastějšími benefity jsou u investičních projektů uváděny úspory nákladů na pořizování dat, významné úspory času.

## 4. Systémová doporučení k zefektivnění čerpání ze strukturálních fondů

Na systémové úrovni lze pro zefektivnění čerpání z obou programů v gesci OSF jako zprostředkujícího subjektu doporučit realizaci následujících opatření:

- **Zaměřit se v oblasti technické pomoci primárně na tyto oblasti:**
  - **Absorpční kapacita** – aktivity v této oblasti směřovat zejména na subjekty, které mají nízké nebo žádné zkušenosti s přípravou a realizací projektů spolufinancovaných z fondů EU – zejména se jedná o subjekty státní správy
- **Urychlené spuštění dalších výzev v rámci IOP a OP LZZ** – zde bude třeba se zaměřit na dva typy výzev:
  - výzvy v oblastech intervence umožňující rychlé čerpání u řady menších projektů – zejména oblast podpory 4.1 OP LZZ,
  - výzvy, jejichž alokace má velmi významný podíl na celkové alokaci – zejména oblast intervence IOP 1.1.
- **Urychlit administraci přijatých žádostí o dotaci** – zefektivnění fungování všech článků implementačního schématu – projektových i finančních manažerů OSF, externích hodnotitelů i zaměstnanců finančního útvaru a dalších útvarů MV ČR.
- **Formulace akčního plánu pro navrhovaná systémová a dílčí opatření včetně návrhů opatření doplněných jednotlivými ŘO a ZS včetně časové dimenze (krátkodobá, střednědobá, strategická) a s jasným vymezením odpovědnosti** konkrétních zaměstnanců OSF.
- **Identifikovat příklady nejlepší praxe (best practices)** jednak na systémové úrovni, tak i na úrovni jednotlivých oblastí intervence a konkrétních výzev a využít v maximální šíři již realizovaných aktivit (a to jak výstupy aktivit z období 2004-2006, tak zejména aktivit realizovaných v rámci operačních programů v období 2007-2013).
- **Nastavit efektivní systém využití** outsourcingu ve všech fázích administrace žádostí – i s ohledem na omezené finanční prostředky v rámci technické pomoci IOP a OP LZZ nebude možno realizovat plošně, ale selektivně dle oblastí intervence nebo konkrétních výzev.
- **Realizace interního benchmarkingu IOP a OP LZZ a následně v rámci jednotlivých oblastí intervence i konkrétních výzev obou operačních programů**, a to z hlediska věcného finančního pokroku.
- **Vyhodnocování finančního a věcného pokroku všech oblastí intervence na jednotné bázi**, na celkové úrovni a ve vyšší podrobnosti pak na úrovni prioritních os a oblastí intervence a následně na úrovni jednotlivých výzev.

Ze strany OSF již byla přijata některá opatření, u nichž aktuálně probíhá implementace:

- **Delegace části administrace na Centrum pro regionální rozvoj – oblast intervence 2.1 a 3.4 IOP** – díky tomu je možno administrativně zvládnout v krátkém časovém intervalu administraci vyúčtování, žádostí o platbu typových projektů CzechPoint a také administraci a soustředit se na administraci strategických projektů v rámci oblastí intervence 1.1 a 2.1 IOP a oblasti podpory 4.1 OP LZZ.
- **Zrychlení vyhlášení výzev v OP LZZ – Organizační a personální optimalizace** – na základě výsledků a doporučení personálně-procesního auditu dochází k reorganizaci

OSF a jeho personálnímu posílení, díky čemuž dojde k výraznému personálnímu posílení OSF jako zprostředkujícího subjektu

- **Realizace zakázek spolufinancovaných z technické pomoci IOP a OP LZZ** za účelem zefektivnění čerpání prostředků z IOP a OP LZZ:
  - Identifikace bariér čerpání finančních prostředků IOP a OP LZZ
  - Analýza komunikačních potřeb Ministerstva vnitra v oblasti SF EU, vytvoření operativního komunikačního plánu na rok 2010
  - Analýza indikátorové soustavy IOP a OP LZZ a návrhy na její zlepšení

## 5. Konkrétní aktivity k zefektivnění čerpání ze strukturálních fondů

Konkrétní aktivity k zefektivnění čerpání prostředků z IOP a OP LZZ doporučuje zpracovatel koncentrovat na následující tři oblasti:

- 1) Podpora absorpční kapacity
- 2) Podpora administrativní kapacity
- 3) Propagace a publicita

### Ad 1) Podpora absorpční kapacity

V rámci podpory absorpční kapacity bude třeba se zaměřit na všechny fáze projektového cyklu:

- **Příprava žádostí o dotaci** – zde doporučuje zpracovatel zaměřit se na zhodnocení připravenosti projektů, zejména pak velkých projektů, kromě oblasti intervence 1.1 (kde se tato aktivita připravuje) neposkytovat přímou podporu při přípravě žádost.
- **Zadávací řízení** - pomoc zaměřit na kontrolu zadávacích dokumentací a veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách za současného dodržení metodiky IOP a OP LZZ – soustředit se zejména na ty oblasti intervence, které mají největší význam na čerpání nebo kde byly na základě analýzy rizik identifikovány největší problémy a možná ohrožení.
- **Realizace projektů a jejich monitoring** - zde je třeba se opět soustředit na skupiny žadatelů, které mají malé nebo žádné zkušenosti s realizací projektů spolufinancovaných z fondů EU – zde doporučuje zpracovatel jako cílovou skupinu organizační složky státu (zejména ministerstva a jimi zřizované organizace), které současně v celkovém předpokládaném čerpání hrají nejvýznamnější roli.

V návaznosti na výše uvedené doporučuje zpracovatel **sledovat průběžně vývoj přípravy projektů s náklady vyššími než 100 mil. Kč** a realizovat důkladnou **analýzu nebezpečí nevyčerpání alokace v některé z oblastí intervence.**

**Jako průřezové aktivity doporučuje zpracovatel realizovat následující aktivity:**

- Zpracování manuálů pro žadatele a příjemce zaměřených na praktické rady při přípravě projektů a zejména jejich realizaci s akcentem na identifikované příklady dobré i špatné praxe, praktické rady.

## Ad 2) Podpora administrativní kapacity

- V návaznosti na již realizovaný personálně procesní audit realizovat **procesní optimalizaci se zaměřením na procesy související s administrací IOP a OP LZZ.**
- **Zefektivnit práci s hodnotiteli** – budování databáze hodnotitelů, jejich školení a provedení analýzy hodnocení za účelem maximální objektivizace hodnocení zejména v IOP.
- **Aktivity zaměřené na zefektivnění práce s monitorovacím systémem** jednak pro potřebu administrace projektů IOP a OP LZZ, ale s cílem zajistit efektivní a smysluplný monitoring a reporting pokroku.

## Ad 3) Oblast propagace a publicity

- **Úprava webu OSF tak, aby plnil roli informačního kanálu směrem k žadatelům a příjemcům** – zaměření webu by mělo být maximálně praktické se snahou efektivně uspořádat současnou několikasměrnou webovou komunikaci.
- **Zpracování atlasu úspěšných projektů IOP a OP LZZ** – v tištěné i interaktivní podobě prezentovat příklady úspěšně realizovaných projektů – příklady best practices včetně geografického rozložení.
- **Realizace prakticky zaměřených konferencí, seminářů a workshopů** zejména zaměřených na konkrétní výzvy, případně realizaci série roadshow v jednotlivých krajích před nebo těsně na začátku vyhlášení výzev (týká se výzev pro města, obce, kraje).
- **Důkladný monitoring zpětné vazby ze strany žadatelů a konečných příjemců.**
- **Vytvoření komplexní databáze FAQ** pro oba programy, následně pak pro jednotlivé oblasti intervence a výzvy, ale i průřezová témata jako je například zadávání veřejných zakázek, publicita, uznatelnost nákladů, apod.
- **Nastavit pravidelný reporting o pokroku a úspěších obou programů** pro různé cílové skupiny – ministr vnitra, Řídicí orgán, Evropská komise, žadatelé a příjemci, média odborná i neodborná veřejnost, atd.

## Informační zdroje:

- Programová dokumentace IOP a OP LZZ
- Výstupy realizovaných zakázek zadaných OSF na podporu čerpání prostředků
- Vyhlášené a připravované výzvy IOP a OP LZZ