



Europäische Union. Europäischer
Fonds für regionale Entwicklung.
Evropská unie. Evropský fond pro
regionální rozvoj.



Ahoj sousede. Hallo Nachbar.
Interreg V A / 2014–2020



**Vyhodnocení implementovaných postupů a struktur
(implementační a procesní evaluace)**

Závěrečná zpráva

06. srpna 2018

**Procesní a implementační evaluace
Programu spolupráce Česká republika –
Svobodný stát Sasko 2014–2020,
SMUL-25-059/2016**

Zadavatel

Saské státní ministerstvo životního prostředí a zemědělství (SMUL)

odbor 25 | Program přeshraniční spolupráce, Interreg Europe

Archivstraße 1 | 01097 Dresden (Drážďany) | PO Box 10 05 10, 01076 Dresden (Drážďany)

Tel.: +49 351 564-2251 | Fax: +49 351 564-2259

Yvonne.Schoenlein@smul.sachsen.de | www.smul.sachsen.de

www.sn-cz2020.eu | www.ziel3-cil3.eu | www.sn-pl.eu

Zhotovitel

Metis GmbH (Auftragnehmer)

Andreas Resch (vedoucí projektu), resch@metis-vienna.eu

Nicole Hauder, hauder@metis-vienna.eu

Další specialisté Metis jsou k projektu přibíráni dle potřeby

core-consult GmbH & Co KG (subdodavatel)

Gerald Stöger, gstoeger@core-consult.de

HaskoningDHV Czech Republic Ltd. (subdodavatel)

Lenka Brown, lenka.brown@rhdhv.com

Lukáš Maláč, lukas.malac@rhdhv.com

Písemná objednávka ze dne 9. prosince 2016 (doručení) má platnost smlouvy.

Z důvodů lepší čtivosti textu bylo v některých případech upuštěno od použití rodově specifických výrazů. V této zprávě se průběžně používají tvary mužského rodu. Ve smyslu zákona o rovném zacházení by měly být tyto pojmy považovány za rodově neutrální. Ve zprávě se obracíme rovným dílem na muže i na ženy.

Obsah

Seznam použitých zkratk

Vymezení pojmů

Shrnutí.....	ix
1 Úvod	1
2 Metodika vyhodnocení implementovaných struktur a postupů	2
2.1 Zdroje informací	2
2.1.1 Online-dotazník pro kooperační partnery týkající se řízení	2
2.1.2 Doprovodný monitoring vybraných projektů	4
2.1.3 Workshop s implementačními orgány	5
2.1.4 Interview a pracovní setkání	5
2.2 Diskuze a postup při schvalování	6
3 Výsledky analýzy	7
3.1 Měřítka úspěšnosti pro výkonné řízení programu a dosavadní výsledky realizace programu	7
3.2 Výkonnost organizačního modelu a různých účastníků řízení programu	8
3.2.1 Efektivita organizačního modelu	8
3.2.2 Zdroje účastníků podílejících se na řízení programu	10
3.2.3 Efektivita monitorovacího výboru	13
3.3 Efektivita elektronického informačního systému	20
3.4 Efektivita dotačního procesu	24
3.4.1 Všeobecná spokojenost s dotačním řízením	24
3.4.2 Poradenství a příprava projektu	26
3.4.3 Vyhotovení, podání a kontrola projektových žádostí	31
3.4.4 Hodnocení, rozhodnutí a schválení, smlouva o poskytnutí dotace	43
3.4.5 Kontrola, vyúčtování a vyplácení	50
3.4.6 Řízení o stížnostech	60
4 Souhrnné výsledky a doporučení	63
4.1 Souhrnné výsledky	63
4.2 Doporučení pro aktuální programové období	66
4.2.1 Lepší zdůvodnění zamítnutí projektových žádostí MV korespondující s kritérii pro výběr projektů	66
4.2.2 Zjednodušení soupisky výdajů pro zprávu o postupu projektu a doplnění závěrečné zprávy o dodatečný list	67

4.2.3	Zavedení jednoduchého systému řízení kvality v oblasti kontroly, vyúčtování a výplaty.....	68
4.2.4	Zkrácení postupu při vyplácení u malých projektů na saské straně	69
4.2.5	Další vývoj postupu při řešení stížností.....	69
4.3	Doporučení pro příští programové období	70
4.3.1	Další vývoj postupu kontroly a hodnocení.....	70
4.3.2	Úprava Jednacího řádu Monitorovacího výboru	74
4.3.3	Zavedení povinné konzultace před podáním žádosti pro potenciální kooperační partnery.....	75
4.3.4	Lepší strukturovanost a relevance formuláře projektové žádosti	75
4.3.5	Pořádání úvodních workshopů po schválení projektu pro menší skupiny	77
4.3.6	Vytvoření možnosti zálohových plateb od podpisu smlouvy	77

Tabulky a grafiky

Tabulka 1. Dosažená míra odpovědí (referenční základ – osoby).....	3
Tabulka 2. Dosažená míra návratnosti odpovědí (referenční základ – projekty).....	3
Tabulka 3. Respondenti.....	5
Tabulka 4. Srovnání rozpočtového závazku a míry vyplacení prostředků s ostatními kooperačními partnery (stav ke konci roku 2017)	8
Tabulka 5. Zdroje subjektů podílejících se na řízení programu	11
Tabulka 6. Funkce a počet hlasů v MV	14
Tabulka 7. Obsah bodů jednání Monitorovacího výboru.....	16
Tabulka 8. Počet projednaných projektů během zasedání Monitorovacího výboru.....	17
Tabulka 9. Silné a slabé stránky rozhodovacích principů v MV	18
Tabulka 10. Důvody zamítnutí.....	19
Tabulka 11. Jak jste spokojeni s dotačním procesem? (n=200, SN+CZ)	25
Tabulka 12. Ohodnoťte prosím následující výroky týkající se přípravy projektu a poradenství (n=202, SN+CZ):	28
Tabulka 13. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se zpracování, podání a kontroly (n=200*, SN+CZ):	35
Tabulka 14. Úplnost hodnotících kritérií pro odborné hodnocení.....	42
Tabulka 15. Podklad pro rozhodnutí, část s výsledky kontroly a hodnocení.....	43
Tabulka 16. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se hodnocení, rozhodování, schvalování a smlouvy o poskytnutí dotace (n=197, SN+CZ).....	46
Tabulka 17. Postup kontroly prováděné národními kontrolory.....	51
Tabulka 18. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se dotačního procesu (kontrola, vyúčtování, výplata prostředků) (n=201, SN+CZ):	54
Tabulka 19. Obsah dvojjazyčné zprávy o průběhu projektu / závěrečné zprávy pro projekt jako celek	60
Tabulka 20. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se řízení o stížnostech (n=199, SN+CZ):	61
Tabulka 21. Příklad interního kontrolního seznamu pro odůvodnění zamítnutí	66
Tabulka 22. Návrh struktury doplňkového listu	68
Tabulka 23. Zásady a opatření pro další rozvoj postupů kontroly a hodnocení.....	70
Tabulka 24. Návrh strategických kritérií hodnocení	73
Tabulka 25. Návrh operativních kritérií hodnocení.....	74
Tabulka 26. Schematické znázornění dopadového řetězce ve formuláři projektové žádosti a propojení s prvky programu a systémem hodnocení	76

Grafika 1.	Pokud ano, v jakých oblastech jsou/byly úpravy* projektu nutné? (můžete uvést více možností) (n=152**)	4
Grafika 2.	Účastníci řízení programu.....	9
Grafika 3.	Přehled částí systému a toku informací v řízení programu	21
Grafika 4.	Jak jste spokojeni s dotačním procesem? (n=200; z toho CZ=106, SN=94), maximální hodnota je 4 (= velmi spokojený)	25
Grafika 5.	Ohodnoťte prosím následující výroky týkající se přípravy projektu a poradenství (n=202; z toho CZ=107, SN=95), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano)	29
Grafika 6.	Schematické znázornění procesu kontroly a vyhodnocení	32
Grafika 7.	Ohodnoťte prosím následující tvrzení týkající se zpracování, podání a kontroly (n=200*; z toho CZ=106, SN=94), maximální hodnota 4 (= je zcela pravda).....	36
Grafika 8.	Rozhodování a schvalování, smlouva o poskytnutí dotace.....	45
Grafika 9.	Ohodnoťte prosím následující tvrzení týkající se hodnocení, rozhodování, schvalování a smlouvy o poskytnutí dotace (n=197): (n=197; z toho CZ=104, SN=93), maximální hodnota 4 (= jednoznačně ano).....	47
Grafika 10.	Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se dotačního procesu (kontrola, vyúčtování, výplata prostředků) (n=201, z toho CZ=106, SN=95), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano)	55
Grafika 11.	Ohodnoťte prosím následující tvrzení týkající se řízení o stížnostech (n=199; z toho CZ=106, SN=93), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano).....	61
Grafika 12.	Schematické znázornění budoucího postupu kontroly a hodnocení	72

Seznam použitých zkratk

AO	Auditní orgán
Centrum	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
CO	Certifikační orgán
CZ	Česká republika
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESÚS	Evropské seskupení pro územní spolupráci
EÚS	Evropská územní spolupráce
FIKO	Finanční kontrola EU (Finanzkontrolle EU) (Aplikace/databáze)
FIKO-Admin	Aplikace pro správu údajů operací
FIKO-Audit	Aplikace pro podporu úkolů auditního orgánu
FIKO-Průf	Aplikace pro kontrolu hlášení výdajů pro EU
FMP	Fond malých projektů
FÖMISAX	Databáze dotací Sasko (Fördermitteldatenbank Sachsen)
JS	Společný sekretariát (z anglického „ <i>Joint Secretariat</i> “)
KP	Kooperační partner
LP	Lead partner
MF	Ministerstvo financí České republiky
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MV	Monitorovací výbor
NO	Národní orgán
PP	Projektový partner
ProSAB	Systém SAB pro výměnu údajů
PÚ	Plný úvazek
ŘO	Řídící orgán
ŘDP	Řízení dotačních prostředků
ŘKS	Řídící a kontrolní systém
SAB	Saská rozvojová banka – dotační banka (z německého „ <i>Sächsische Aufbaubank – Förderbank</i> “)
SFC2014	Systém pro řízení fondů ES 2014-2020 (System for Fund management in the European Community 2014-2020)
SMF	Saské ministerstvo financí („ <i>Sächsisches Staatsministerium der Finanzen</i> “)
SMUL	Saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství („ <i>Sächsisches Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft</i> “)
SNRD	SaskoSpolečný realizační dokument
SRD	Společný realizační dokument
TP	Technická pomoc

Zdroj: ŘKS

Vymezení pojmů

Dotační subjekt

Dotační subjekt byl založen jako zprostředkující subjekt SAB. Úkoly dotačního subjektu zahrnují v zásadě realizaci rozhodnutí Monitorovacího výboru, péči o projekty ve lhůtě účelového vázání prostředků a vyhodnocení všech změn v projektu po jeho schválení.

Euroregiony

Euroregiony jsou dobrovolná sdružení obcí a měst, která podporují přeshraniční spolupráci mezi regiony na všech územích. Každý euroregion se skládá z území minimálně dvou spolupracujících států. Jednatelství euroregionů spravují Fond malých projektů (FMP) a poskytují také poradenské služby kooperačním partnerům. Jednatelství euroregionů přebírají žádosti o dotace. Lokální řídicí výbor jako bilaterální grémium česko-saských euroregionů rozhoduje o podpoře z fondu malých projektů. Podmínky podpory a předpisy týkající se podpory z fondu malých projektů jsou popsány ve Společném realizačním dokumentu pro Fond malých projektů.

Follow-up

Jako „follow-up“ se označuje navazující sledování a realizace doporučení a nápravných opatření obsažených v kontrolních zprávách, která byla popsána v rámci kontrolní činnosti týkající se uzavřených kontrolních aktivit.

Kontrola dle čl. 23

Při kontrole dle čl. 23 (čl. 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1299/2013) prověřuje kontrolor (viz vysvětlení) u kooperačních partnerů pokrok projektu, způsobilost předložených výdajů, dodržování předpisů týkajících se veřejných zakázek, publicity a výdajů a provádí kontroly na místě. V rámci kontroly podle čl. 23 kontroluje saský kontrolor také přeshraniční pokrok celkového projektu.

Kontrola přeshraničního pokroku

Kontrola přeshraničního pokroku je prováděna dle čl. 125, odst. 5 písmene a) nařízení (EU) č. 1303/2013 a je vykonávána saským kontrolorem.

Kooperační partner

Za kooperační partnery se považují všichni partneři podílející se na projektu, tj. kooperačními partnery jsou jak lead partner, tak i projektový partner, resp. projektoví partneři.

Lead partner

Každý projekt má lead partnera zodpovědného za podání žádosti a realizaci projektu. Lead partner nese celkovou odpovědnost za projekt po organizační, obsahové a finanční stránce.

Monitorovací výbor

Monitorovací výbor (MV) je nadřazeným rozhodovacím orgánem Programu spolupráce a na základě právních předpisů plní rozsáhlé úkoly. MV se skládá z 25 členů s hlasovacím právem s 27 hlasy, z nichž 13 členů s hlasovacím právem s 15 hlasy náleží k saské delegaci a 12 členů s hlasovacím právem patří k české delegaci. 7 členů (institucí) s hlasovacím právem reprezentuje hospodářské a sociální partnery nebo civilní společnost. Navíc jsou zde také 4 členové (instituce) s poradní funkcí.

Národní kontrolor

Před uskutečněním platby provádí národní kontrolor do tří měsíců a do 75 dnů kontrolu legálnosti a řádnosti výdajů uplatněných kooperačními partnery podílejícími se na projektu. Kromě toho provádí kontroly na místě. Funkci národních kontrolorů vykonává saský kontrolor pro saské kooperační partnery (SAB), pro české kooperační partnery český kontrolor (Centrum). Kontroloři prověřují legálnost a řádnost nákladů uplatněných kooperačními partnery.

Národní orgán

Národní orgán je orgán státní správy zúčastněného členského státu, České republiky. Z důvodu suverenity zúčastněného členského státu vyžaduje podporu řídicího orgánu, zejména v otázkách organizace, výkonu správy, právních a dalších podkladů i svrchovaného jednání na české straně. Národní orgán je kontaktním partnerem a podporovatelem řídicího orgánu v těchto otázkách. Schválil podle čl. 8, odst. 9 nařízení (EU) č. 1299/2013 za zúčastněný členský stát náplň programu.

Platební jednotka

Platební jednotka byla zřízena při SAB jako zprostředkující subjekt. Po kontrole podkladů příslušným národním kontrolorem, po kontrole přeshraničního pokroku kontrolorem a po schválení platby příslušné částky (včetně případných paušálů) se prostřednictvím platební jednotky uskuteční platba lead partnerovi. Ta má proběhnout 15 dní po zahájení kontroly přeshraničního pokroku při dodržení 90denní lhůty pro platbu.

Projektový partner

Projektovými partnery jsou všichni partneři podílející se na projektu, kteří nejsou lead partnerem.

Řídicí orgán (ŘO)

Celkovou zodpovědnost za efektivní, účinné a řádné provádění Programu spolupráce nese Saské státní ministerstvo životního prostředí a zemědělství, odbor 25 jako Řídicí orgán. Saské státní ministerstvo životního prostředí a zemědělství je tak jediným kontaktním partnerem Evropské komise. Řídicí orgán plní svoje úkoly v souladu se čl. 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1299/2013 ve spojitosti se čl. 125 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1303/2013.

Smlouva o poskytnutí dotace

SAB uzavírá s lead partnerem smlouvu o poskytnutí dotace k realizaci projektu v rámci Programu spolupráce Česká republika – Svobodný stát Sasko 2014-2020. Závazné části Smlouvy o poskytnutí dotace jsou Všeobecné smluvní podmínky, Společný realizační dokument a případně další dokumenty, jako například Společný realizační dokument Fondu malých projektů, Příloha pro národní realizátory projektu a Osvědčení o podpoře. Souhrn těchto smluvních dokumentů se označuje jako Smlouva o poskytnutí dotace.

Smlouva o spolupráci

Lead partner a jeho projektový partner / projektoví partneři upravují ve smlouvě o spolupráci svoje vzájemné spolupůsobení při realizaci společného projektu.

Společný sekretariát (JS)

JS byl po dohodě Řídícího orgánu s Národním orgánem zřízen při SAB v Drážďanech. Při realizaci Programu spolupráce přebírá JS úkoly popsané v programovém dokumentu, jako např. poskytování poradenství kooperačním partnerům a jejich podporu, realizaci komunikační strategie, registraci žádostí a formální kontrolu, ale i koordinaci odborného posouzení projektových žádostí.

Zprostředkující subjekt

Členské státy mohou určit jeden nebo více zprostředkujících subjektů a převést do jejich kompetencí určité úkoly řídicího orgánu nebo certifikačního orgánu. V rámci tohoto programu spolupráce byly zřízeny zprostředkující subjekty v SAB pod názvem: Společný sekretariát, Dotační subjekt a Platební jednotka.

Zdroj: ŘKS, doplnění Metis

Shrnutí

Předmětem procesní a implementační evaluace je hodnocení implementovaných postupů a struktur. Podle Evaluačního konceptu má procesní a implementační evaluace vyhodnotit, jak je dotační program v praxi realizován a spravován.

Evaluace byla prováděna v období od června 2017 do července 2018 a intenzivně sledována Řídicím orgánem i Řídicí skupinou. Průběžné výsledky evaluace byly prezentovány na zasedání Monitorovacího výboru dne 21. března 2018. Konečné výsledky evaluace by měly být představeny dne 4. září 2018 na Monitorovacím výboru.

Pro evaluaci byly použity následující zdroje informací:

- Popis řídicího a kontrolního systému (ve znění z 15. června 2017)
- Společný realizační dokument (ve znění z 27. září 2017)
- Metodika a kritéria při výběru projektů (ve znění ze 4. září 2015)
- Internetové stránky programu, formuláře, žádosti o podporu, projektové zprávy atd.
- Online dotazník pro kooperační partnery týkající se postupů (všichni LP a PP v Sasku a České republice)
- Doprovodné sledování dvanácti vybraných projektů, dílčí oblast postupů
- Workshop k postupům se subjekty účastnícími se programu
- Interview a pracovní setkání s různými účastníky programu

Výsledky evaluace

Jedním z měřítek úspěchu funkčního řízení programu je efektivní finanční provádění Programu spolupráce.

S ohledem na finanční provádění Programu spolupráce se podařilo dosáhnout důležitého milníku. Na konci roku 2017 bylo možné schválit již 92% plánovaných finančních prostředků. Program spolupráce Česká republika – Sasko tak vykazuje nejvyšší míru schvalování ze všech programů Interreg v Evropě. Se schvalováním projektů bylo v Programu spolupráce SN-CZ možné začít relativně brzy – v prosinci 2015.

Dalším měřítkem úspěšnosti je také míra spokojenosti příjemců. Spokojenost kooperačních partnerů s dotačním řízením je celkově vysoká, v průběhu dotačního procesu se ale výrazně snižuje. O možnostech zlepšení se hovoří v Doporučeních.

Efektivita řízení programu

Veškeré nezbytné funkce ve správě programu jsou personálně obsazeny a jsou funkční. Na řízení programu se trvale podílí 90 osob, resp. 68 po přepočtu na plné úvazky (bez Monitorovacího výboru). Nicméně personální zdroje vyčleněné pro realizaci programu jsou velice omezené. Potenciální riziko představuje silný nárůst pracovní zátěže kontrolorů. Průběžné sledování možných nedostatků pracovní síly by mělo být součástí systému řízení kvality (viz Doporučení).

Efektivita Monitorovacího výboru

Monitorovací výbor je plně akceschopný a zabývá se vedle rozhodování o projektech také dalšími zásadními otázkami provádění programu (např. dokládáním prostředků, ukazateli, komunikací, evaluací, stížnostmi, výročními zprávami o provádění).

V období od poloviny roku 2015 do května 2018 se konalo celkem 11 zasedání Monitorovacího výboru a 4 jednání per rollam. MV projednal 218 projektových žádostí, z toho bylo 136 projektů schváleno. 124 projektů již obdrželo smlouvy o poskytnutí dotace.

Výzvou pro MV je nezpochybnitelné formulování důvodů pro zamítnutí, protože je třeba ukázat jednoznačný vztah ke kritériím pro hodnocení.

Rozhodnutí jsou přijímána jednomyslně na základě principu delegací. Tento princip delegací ale znevýhodňuje inovativní projekty, které nejsou schopny získat širokou konsensuální podporu, ale našly by v MV podporu většiny. Euroregiony mají u lokálních řídicích výborů velmi dobré zkušenosti s většinovým principem při výběru projektů pro FMP.

Složení MV odpovídá partnerskému principu, přesto není 100% vyvážené: Na české straně nejsou zastoupeni zaměstnanci (sociální partner) ani nevládní organizace z oblasti životního prostředí. MV se celkem účastní 49 osob (bez zástupců, vč. členů s poradním hlasem). Pokud se zasedání účastní více osob za instituci, je grémium velmi početné.

Postupná optimalizace velikosti a složení MV a principu hlasování je relevantní pro příští programové období. V současném programovém období je nutné, aby MV podával podrobná odůvodnění zamítnutí projektových žádostí korespondující s kritérii pro výběr projektů.

Efektivita elektronického informačního systému

Informační systém spravuje poměrně malý objem přibližně 250 žádostí o dotace a 150 projektů podpory. Po zvážení nákladů a užitečnosti nebyl vytvořen samostatný informační systém, ale využívají se stávající informační systémy Svobodného státu Sasko a dotační banky SAB, které se částečně upravily.

Zda bude v budoucnu možný plně digitální monitoring projektů od podání žádosti po vyplacení dotačních prostředků s online přístupem pro všechny subjekty, které se programu účastní, závisí na rámcových podmínkách celkových systémů ve Svobodném státě Sasko.

SAB musí jako kreditový institut splňovat obzvláště přísné předpisy týkající se bezpečnosti údajů. Online nástroje propojené s okolním světem je možné používat jen velmi omezeně. V tom tkví potenciál ke zlepšení, protože otevřená komunikační struktura je pro Program spolupráce zvláště důležitá.

Poradenství a příprava projektů

Postup při průběžném podávání žádostí je velmi flexibilní. Podporuje ho JS i české krajské úřady a umožňuje opravu projektové žádosti. Kooperační partneři v Česku i Sasku jsou s poradenstvím a přípravou projektů všeobecně spokojeni.

Povinná konzultace pro potenciální kooperační partnery (v následujícím programovém období) by mohla ještě lépe seznámit žadatele s formálními a obsahovými požadavky

programu a projektové žádosti a vyjasnit kompatibilitu projektové žádosti s programem již v začátcích.

Vhodnost projektové žádosti

Obsáhlost a detailnost projektové žádosti vnímá mnoho dotázaných kriticky. Představení projektu obsahuje 20 bodů, které jsou mnohonásobně redundantní. Logické spojení cílů, očekávaných výsledků a projektových aktivit je těžko rozpoznatelné. Málo se podporuje myšlení v dopadových řetězcích. V projektových žádostech je definováno – navzdory původnímu záměru – v některých případech velké množství „mikro milníků“.

V optimalizaci projektové žádosti, která byla zahájena již v tomto programovém období, by se mělo dále pokračovat také v období následujícím. Optimalizovaná projektová žádost by měla být k dispozici již při zahájení podávání projektových žádostí.

Efektivita postupu posouzení a hodnocení

Fázový model posouzení a hodnocení projektových žádostí se v praxi osvědčil. Většina dotázaných považuje kritéria pro výběr projektů za jasně komunikovaná a srozumitelná.

Z pohledu evaluátora existují problematické body, které by měly být v následujícím programovém období napraveny (nedostatečná transparentnost, nerovnocenné posuzování národních částí projektů, nedostatečná orientace na cíl a příliš málo komplexní hodnotící kritéria).

Vhodnost zprávy o průběhu projektu

Zpráva o průběhu projektu se orientuje na vyúčtování („kontrolní zpráva“), její struktura je velmi silně dána předem a nutí ke stručnosti. Soustředí se na ukazatele, realizovaná opatření a milníky. Obsahový pokrok a dosažené výsledky ve vztahu k hodnotícím kritériím téměř popisovány nejsou. Výpovědní hodnota by měla být z pohledu evaluátora vyšší. Doporučuje se proto její úprava.

Efektivita postupu kontroly, vyúčtování a výplaty

Postup kontroly, vyúčtování a výplaty, který se řídí stávajícím právním rámcem, je dobře rozvinutý a byl ve srovnání s předchozím obdobím zdokonalen.

Mnozí kooperační partneři ale kritizují jeho administrativní náročnost. Změny projektů, kontroly dokladů a vyúčtování jsou komplikované a náročné. V jednotlivých případech se kritika týká trvání od vyúčtování do výplaty prostředků podpory.

Proti tomu je ale třeba namítnout, že díky optimalizaci postupů je možné vyplácet rychleji než v předchozím období. Lhůta 90 dní od podání žádosti po výplatu prostředků podpory bývá zpravidla dodržena. K prodlevám dochází pouze u projektů FMP, což je způsobeno komplexností procesu. Cílem tedy je dosáhnout ještě v tomto dotačním období, aby bylo vyplácení příjemcům podpory z FMP rychlejší díky zkrácení postupu vyúčtování.

Problémy a prodlevy při vyúčtování a vyplácení plynou také z nedostatečné kapacity řízení kooperačních partnerů. Podle zkušeností saského kontrolora má přibližně 50% kooperačních partnerů problémy zabezpečit včasné a kompletní podání podkladů, a tak zajistit brzké vyúčtování. Fungující projektové řízení je jedním z faktorů úspěchu práce na přeshraničních projektech.

Někdy je výzvou nedostatečná finanční síla kooperačních partnerů. 39% dotázaných na české straně a 30% na saské straně uvedlo, že mají při předfinancování výdajů mírné nebo velké potíže.

Část problému již byla vyřešena rychlejším vyplácením požadovaných prostředků podpory. Dále by mohly být po vzoru programu Horizont 2020 pro příští dotační období zváženy zálohové platby od podpisu smlouvy.

Bylo by mnoho možností, jak zásadně zjednodušit a harmonizovat vyúčtování, kontrolu a výplatu, které by ovšem předpokládaly změny v právním rámci EU, a proto nemohou být v současnosti Programem spolupráce SN-CZ realizovány.

Jako krátkodobě realizovatelnou alternativu proto navrhuje průběžně zdokonalovat stávající systém systémem řízení kvality a posílit rozvoj vědomostí kooperačních partnerů.

Řízení o stížnostech

Na základě předpisů EU bylo programem zavedeno řízení o stížnostech. Řízení je organizováno jednostupňově, to znamená, že stížností se zabývá stejný správní orgán, proti němuž je stížnost namířena. Neexistují žádné další instance, které by spory řešily.

Z pohledu evaluace existuje ještě potenciál ke zlepšení v oblasti preventivních opatření a dvojstupňového řešení stížností.

Doporučení

Na základě výsledků analýzy evaluace dáváme následující doporučení pro úpravu administrativního provádění, která jsou rozdělena podle časového horizontu jejich implementace.

Doporučení pro aktuální programové období

- Lepší odůvodnění zamítnutí projektových žádostí MV, která by korespondovala s hodnotícími kritérii pro výběr projektů. Tím by se mělo předejít také stížnostem.
- Zjednodušení soupisky výdajů oddělením milníků od finančního vyúčtování.
- Doplnění závěrečné zprávy o dodatečný list, který lépe ukáže vývoj partnerství a dosažené cíle.
- Zavedení jednoduchého systému řízení kvality v oblasti kontroly, vyúčtování a výplaty „optimalizačním týmem“.
- Zkrácení postupu při vyplácení u malých projektů na saské straně častějším podáváním dílčích vyúčtování a odstraněním nekonzistentností.

Doporučení pro příští programové období

- Další vývoj postupu posouzení a hodnocení zjednodušením fázového modelu, zavedením tematických pracovních skupin a modifikací hodnotících kritérií.
- Úprava složení MV v jednacím řádu, aby MV nepřekračoval přiměřenou velikost.
- Nahrazení delegačního principu principem většinovým při rozhodování o podpoře projektů na MV. Důležitý je stejný počet hlasů za každý partnerský stát.
- Zavedení povinné konzultace pro potenciální kooperační partnery před podáním žádosti.
- Zlepšení struktury a logiky formuláře projektové žádosti.
- Pořádání úvodních workshopů po schválení projektu pro menší skupiny.
- Vytvoření možnosti poskytování zálohových plateb od podpisu smlouvy.
- Vytvoření dvojstupňového řízení o stížnostech.

1 Úvod

Předmětem zakázky je Evaluace během programového období („Vyhodnocení během programového období“ dle Nařízení Evropské rady a Parlamentu (EU) č. 1303/2013) programu spolupráce mezi Českou republikou a Svobodným státem Sasko 2014–2020 v období zpracování prosinec 2016 (zadání zakázky) až prosinec 2022 (převzetí souhrnné zprávy k evaluaci během programového období po dodání v září 2022).

Tato hodnotící zpráva o implementovaných postupech a strukturách (implementační a procesní evaluace) je výsledkem práce AP2.

Podle Evaluačního plánu má procesní a implementační evaluace vyhodnotit, jak je dotační program v praxi realizován a administrován. Předmětem hodnocení jsou přitom mimo jiné implementované struktury a postupy a s nimi spojená administrativní náročnost jak pro kooperační partnery (LP a PP), tak i pro správní orgány zapojené do realizace Programu. Kromě toho se také prověřuje, zda jsou dána jasná a transparentní kritéria pro výběr projektů a zda existuje strukturovaný datový a monitorovací systém.

U procesní a implementační evaluace je třeba brát v úvahu, že byla většina projektů již schválena, a tedy je schvalovací proces z větší míry ukončen a jeho změny v tomto programovém období již nejsou relevantní.

Úkoly implementační a procesní evaluace podle Zadávací dokumentace ze dne 10. srpna 2016

- a) Prověření a vyhodnocení realizace a administrace Programu spolupráce s přihlédnutím k účinnosti a účelnosti implementovaných struktur, postupů, stejně jako k administrativní náročnosti pro příjemce
- b) Zachycení možného chybného vývoje postupů od akvizice projektů po jejich ukončení a případně navržení vhodných nápravných opatření
- c) Zachycení dalšího potenciálního zjednodušení postupů, nastavení kritérií realizace a omezení administrativní zátěže s přihlédnutím k harmonizaci právních předpisů

2 Metodika vyhodnocení implementovaných struktur a postupů

2.1 Zdroje informací

Při hodnocení implementovaných struktur a postupů byly využity různé zdroje informací.

Podklady pro evaluaci jsou tvořeny programovými dokumenty:

- Popis správního a kontrolního systému (ve znění z 15. června 2017)
- Společný realizační dokument (ve znění z 27. září 2017)
- Metodika a kritéria při výběru projektů (ve znění ze 4. září 2015)
- Internetové stránky programu, formuláře, žádosti o podporu, projektové zprávy atd.

Zohledněny budou také výsledky již provedených evaluací:

- Závěrečná zpráva „Hlubší analýza současných procesů při podávání žádostí a poskytování dotací v rámci Programu spolupráce“ (Kienbaum, leden 2014)

Kromě vyhodnocení existujících dat a dokumentů byla provedena i vlastní šetření, která jsou vysvětlena níže:

- Online dotazník pro kooperační partnery ohledně postupů (**všichni** LP a PP v Sasku a České republice)
- Doprovodné sledování dvanácti vybraných projektů, dílčí oblast postupů
- Workshop k postupům se subjekty účastnicími se programu
- Interview a pracovní setkání s různými účastníky programu

Zainteresané subjekty s průřezovými tématy, k nimž patří například hospodářští a sociální partneři, nebyly v online průzkumu zohledněny. Evaluační tým rozšíří pro příští průzkumy odpovídajícím způsobem seznam zainteresovaných subjektů.

2.1.1 Online-dotazník pro kooperační partnery týkající se řízení

Aby se zvýšila akceptace průzkumu během evaluačního procesu a bylo možné omezit počet průzkumů na maximálně jeden ročně, byl tento průzkum k tématu struktur a postupů spojen v létě 2017 s průzkumem pro komunikaci a práci s veřejností.

Otázky byly vypracovány na základě dopadového modelu k postupům a strukturám dle Evaluačního konceptu a koordinovány se zadavatelem. Důležitá byla spokojenost kooperačních partnerů s jednotlivými kroky během dotačního procesu.

Dotazník byl rozeslán **všem** kooperačním partnerům (všem lead partnerům a projektovým partnerům, kteří realizují kooperační projekty) v Sasku i v ČR.

Celkem se tohoto online průzkumu zúčastnilo 213 kooperačních partnerů (102 ze Saska a 111 z ČR), což odpovídá míře odpovědí 56 %.

Tabulka 1. Dosažená míra odpovědí (referenční základ – osoby)

	Celkem	Odpovědělo	Míra odpovědí
Kooperační partneři SRN	188	102	54%
Kooperační partneři ČR	189	111	59%
Kooperační partneři celkem	377	213	56%

Zdroj: Metis

Výpočet je založen na počtu odeslaných pozvánek, tedy kontaktovaných emailových adres. Ve většině případů byli za danou instituci (kooperačního partnera) osloveni různí komunikační partneři. Z telefonického dotazování ale vyplynulo, že jedna instituce zpravidla uvede pouze jeden názor. V takových případech, kdy nám bylo toto konkrétně sděleno, jsme tento fakt zohlednili při výpočtech.

Na úrovni projektů byla míra odpovědí velmi uspokojivá. U 89 projektů (resp. 94 %) vyplnila dotazník vždy minimálně jedna osoba z týmu lead partnera nebo projektového partnera. Jen šest projektů z celkem 95 projektů tedy nebylo zastiženo. Z 95 lead partnerů odpovědělo 75 (tedy 79 %).

Tabulka 2. Dosažená míra návratnosti odpovědí (referenční základ – projekty)

	Celkem	Odpovědělo	Míra odpovědí
Projekty	95	89	94%
Lead partneři	95	75	79%

Zdroj: Metis

Zpracování komentářů

Dotazník se skládal z velké části z uzavřených otázek s předem danými možnostmi odpovědí. Kooperační partneři měli navíc možnost přidat komentáře k jednotlivým krokům řízení. Komentáře, které jsou zčásti pozitivní a souhlasné a zčásti velmi kritické, jsme prošli, zkrátili a shrnuli do šedých rámečků v kapitolách týkajících se hodnocení kooperačních partnerů. Tento postup přispívá k tomu, aby byly zveřejněny různé úhly pohledu.

Charakteristika zúčastněných kooperačních partnerů

Mezi kooperačními partnery jsou na jedné straně instituce veřejné správy a na straně druhé obce, školy a různé neziskové organizace, sdružení, spolky či zájmové spolky.

Někteří kooperační partneři se přitom účastní více než jednoho projektu. Tito byli požádáni, aby se při otázkách vázaných na konkrétní projekt rozhodli během průzkumu jen pro jeden projekt.

Projektoví partneři, kteří se účastní zvláště vysokého počtu projektů, jsou:

- univerzity (Technická univerzita Drážďany, Univerzita Ústí nad Labem a Technická univerzita v Liberci) s až devíti projekty,
- Zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii (Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; LfULG) s celkem šesti projekty a
- policejní ředitelství (s až pěti projekty) a různé obecní samosprávy (s až čtyřmi projekty).

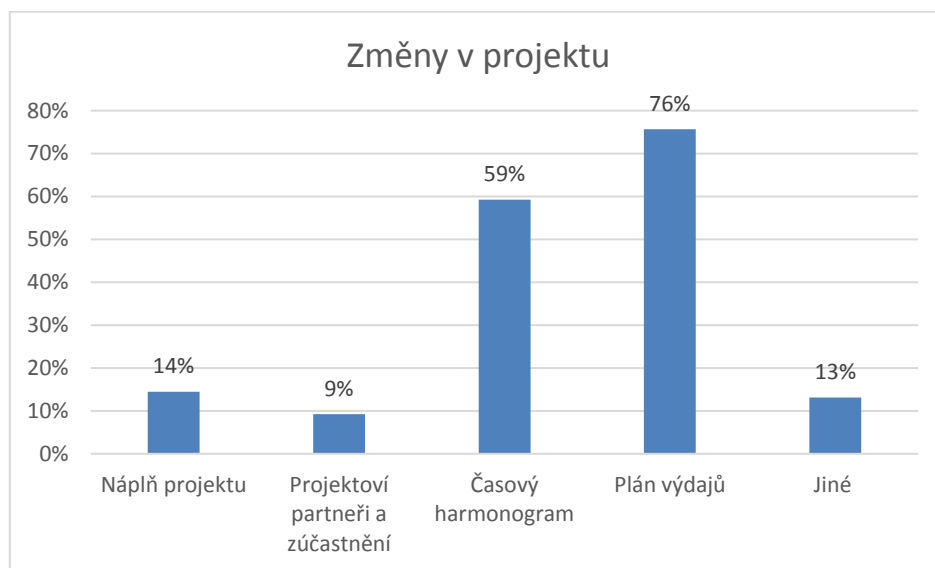
Ze všech kooperačních partnerů, kteří se průzkumu zúčastnili, se Programu CZ-SN s projektem účastnilo 76 % již v předchozím programovém období 2007–2013 (Cíl 3). Otázkou, do jaké míry přispívají stabilní spolupráce, které přesahují programové období, k efektivním výsledkům ve smyslu programu, se bude zabývat evaluace dopadů.

39 % projektů účastníků průzkumu se v současnosti nachází v počáteční fázi a zatím ještě neprováděli žádné vyúčtování. Většina projektů (61 %) se již nalézá v průběhu realizace a může se opřít o zkušenosti s dosud provedeným vyúčtováním.

66% dotázaných nemělo v rámci svého projektu problémy s předfinancováním. 28% uvedlo, že s tím měli mírné potíže. Celkem pro 7% představovalo předfinancování kooperačními partnery dokonce velký problém. Větší problémy se přitom vyskytly na české straně, kde celkem 39% dotázaných uvedlo, že mělo při předfinancování mírné nebo velké obtíže. V saské oblasti podpory tomu tak bylo u 30%. Otázce předfinancování se budeme věnovat v Doporučeních.

U většiny (72%) dotázaných kooperačních partnerů byly v průběhu realizace projektu nutné úpravy, aby bylo možné dosáhnout cílů projektu. Tyto údaje vycházejí z vlastních hodnocení kooperačních partnerů a ne z kritérií uvedených v kapitole 7.3.1 Společného realizačního dokumentu. Nejčastěji byly změny v projektech nutné v plánech výdajů a v časových harmonogramech (viz následující grafika).

Grafika 1. Pokud ano, v jakých oblastech jsou/byly úpravy* projektu nutné? (můžete uvést více možností) (n=152)**



Zdroj: Online průzkum

*Změny nejsou nutně relevantní pro MV dle kritérií Společného realizačního dokumentu uvedených v kapitole 7.3.1

**Počet odpovědí (n) se může lišit u jednotlivých bloků otázek, jelikož kooperační partneři otázky částečně přeskakovali nebo nezodpověděli.

2.1.2 Doprovodný monitoring vybraných projektů

Aby bylo možné dojít k hlubším, kvalitativním výsledkům, které přesahují sumu reprezentativních informací kvantitativní povahy získaných online průzkumem, provádí se také doprovodný monitoring 12 vybraných kooperačních projektů. V období 2017 až

2021 se uskuteční tři návštěvy lead partnera a zároveň návštěvy vždy jednoho projektového partnera v sousední zemi. Během těchto tří etap dotazování proběhnou rozšířená interview. Hlavní otázky se zaměří zejména na dopad a cíle projektů.

Kromě dimenze dopadu zahrnuje průzkum také otázky týkající se provádění, komunikace a práce s veřejností. První etapu průzkumu bylo možné uzavřít v listopadu 2017. Jeho výsledky jsou zahrnuty do této zprávy hodnotící postupy a struktury.

2.1.3 Workshop s implementačními orgány

Pro srovnání názorů kooperačních partnerů (výsledky online průzkumu a doprovodného monitoringu) s názory řízení programu byl 24. října 2017 v Drážďanech uspořádán workshop se subjekty z různých implementačních orgánů. Během workshopu probíhaly interaktivní diskuse týkající se jednotlivých kroků v rámci postupu, stejně jako dosažených výsledků.

V rámci přípravy byl účastníkům předán krátký přehled prvních výsledků hodnocení online průzkumu.

Během workshopu představil evaluační tým výsledky průzkumu týkající se postupů a struktur, o kterých se diskutovalo v plénu. Následně proběhla hlubší diskuse ve dvou pracovních skupinách (jedna s českými a jedna se saskými účastníky) týkající se výsledků hodnocení. Tato diskuse se zaměřila na identifikaci jednotlivých oblastí v cyklu postupů, u kterých se zvláště ukazují možnosti zlepšení nebo potřebují hlubší analýzu. Závěrem byly představeny shrnuté výsledky diskuse v plénu.

2.1.4 Interview a pracovní setkání

S cílem získat hlubší vhled do postupů a pracovních metod zúčastněných subjektů byla s různými aktéry vedena interview a pracovní setkání.

Tabulka 3. Respondenti

Instituce	Respondent	Datum	Druh rozhovoru, místo	Tazatel
SAB	Paní Dr. Müller Karlová Pan Ramm Paní Döring	17.11.2017	osobně, Drážďany	Andreas Resch, Nicole Hauder
MMR (NO)	Pan Rataj	27.11.2017	osobně, Praha	Lenka Brown
Karlovarský kraj	Paní Fučíková	28.11.2017	telefonicky	Lenka Brown
Centrum	Pan Balcar	30.11.2017	telefonicky	Lenka Brown
Liberecký kraj	Paní Podsedníková	30.11.2017	telefonicky	Lenka Brown
Ústecký kraj	Paní Paarová	30.11.2017	telefonicky	Lenka Brown
SMUL Odbor 25 (ŘO)	Paní Schönlein	13.12.2017	osobně, Videň	Andreas Resch a Nicole Hauder
SAB	Paní Pfeiffer, pan Gotzmann,	01.02.2018	osobně, Drážďany	Andreas Resch, Nicole Hauder

Instituce	Respondent	Datum	Druh rozhovoru, místo	Tazatel
	paní dr. Müller Karlová, paní Pfützner, pan Ramm			
SMUL	paní Fischer, paní Schönlein	01.02.2018	osobně, Drážďany	Andreas Resch, Nicole Hauder
MMR ČR (NO)	pan Rataj	27.02.2018	osobně, Praha	Andreas Resch, Lenka Brown
SMUL, Odbor 25 (ŘO) SAB	Paní Schönlein, paní Hager, paní Kreisch paní Pfeiffer, paní Döring, pan Ramm	20. 04. 2018	osobně, Drážďany	Andreas Resch

Zdroj: Metis

2.2 Diskuze a postup při schvalování

Evaluaci doprovázel intenzivní proces schvalování a diskuse se zadavatelem, se subjekty zúčastněnými na programu i se zainteresovanými subjekty.

Docházelo k průběžnému kontaktu a k pracovním schůzkám s Řídícím orgánem (paní Schönlein a paní Juraschek), přímým zadavatelem evaluace.

Řídící orgán ustanovil pro evaluaci vlastní řídicí skupinu. Výsledky analýzy a doporučení byly prodiskutovány s řídicí skupinou 2. února 2018 a 27. června v Drážďanech. Řídící orgán vyvinul pro písemné komentáře řídicí skupiny zabývající se hodnotícími zprávami hodnotící dotazník, pomocí něhož byly komentáře zachyceny strukturovaně.

Dílič výsledky evaluace byly také představeny během zasedání monitorovacího výboru 21. března 2018 v Praze, kde byly zodpovězeny také dotazy členů MV. Závěrečné výsledky evaluace mají být představeny během Monitorovacího výboru dne 4. září 2018 ve Vejprtech.

Veškeré zprávy (včetně pracovních verzí) včetně slidů k prezentacím předkládal evaluační tým v českém i německém jazyce. Pro překlad dokumentů bylo potřeba naplánovat dostatek času.

Celkem si proces vyhodnocení postupů a struktur vyžádal přibližně jeden rok, a to od června 2017 do července 2018. Evaluace byla prováděna převážně paralelně s evaluací komunikační strategie v období od května 2017 do března 2018.

3 Výsledky analýzy

Byly hodnoceny následující evaluační aspekty:

- Měřítko úspěšnosti pro výkonné řízení programu a dosavadní výsledky realizace programu (Celkový efekt řízení programu)
- Výkonnost organizačního modelu a různých subjektů řízení programu (předpoklad k dosažení výsledků)
- Efektivita elektronického informačního systému (páteř implementace programu)
- Efektivita dotačních procesů (kroky podle Společného realizačního dokumentu, kapitola 7)
 - Poradenství a příprava projektu (kap. 7.1)
 - Příprava, podání a posouzení žádosti (kap. 7.1)
 - Hodnocení, rozhodnutí a schválení, smlouva o poskytnutí dotace (kap. 7.2)
 - Kontrola, vyúčtování a vyplácení (kap. 7.3)
 - Řízení o stížnosti (kap. 7.4)

Doporučení, která vyplynula z analýzy, jsou shrnuta v kapitole 4.

3.1 Měřítko úspěšnosti pro výkonné řízení programu a dosavadní výsledky realizace programu

Výkonným řízením programu by mělo být v zásadě dlouhodobě dosaženo následujících obecných cílů (podle dopadového modelu Procesní a implementační evaluace), které mohou být použity jako měřítko úspěšnosti:

- Efektivní finanční provádění Programu spolupráce (čerpání plánovaných prostředků, včasné využití prostředků podle pravidla n+3)
- Dosažení operativních cílů výkonnostního rámce
- Vyvarování se nesrovnalostí
- Efektivita realizace obsahu a dosažení cílů programu
- Úspornost administrativy a kontroly
- Vyšší stupeň spokojenosti příjemců a administrativních orgánů
- Pozitivní kontroly kontrolních orgánů

Těchto sedm cílů představuje celkový účinek řízení programu.

V době provedení této evaluace nemůže být ještě vyhodnoceno všech sedm cílů. Hodnotitelé tak ještě nemají k dispozici žádná aktuální data k míře chyb při kontrolách projektů a není známo, zda tato míra chyb nepřekračuje povolenou hodnotu.

Indikátory dosažení cílů programu budou zjišťovány teprve v rámci evaluace dopadu a nejsou během provádění procesní a implementační evaluace ještě k dispozici.

Tato analýza se v tomto okamžiku soustřeďuje na efektivitu finančního provádění a na stupeň spokojenosti příjemců, který byl zjišťován během online dotazování.

Pokud jde o finanční provádění, bylo provedeno srovnání s některými jinými operativně činnými přeshraničními programy (s českou a saskou účastí). Aby bylo možné zajistit srovnatelnost, byla použita data z Portálu veřejně přístupných dat Evropské unie.

Toto srovnání ukazuje, že Program spolupráce Česká republika – Svobodný stát Sasko vykazuje s 92% rozpočtovým závazkem ke konci roku 2017 **s velkým odstupem nejvyšší rozpočtový závazek** i přes vyšší objem finančních prostředků programu a nejlepší míru vyplacení prostředků.

Ke konci června 2018 byly v rámci Programu SN-CZ uzavřeny smlouvy o poskytnutí dotace u 124 projektů (bylo schváleno 145 milionů € z celkových 158 milionů € z prostředků EFRR).

Tabulka 4. Srovnání rozpočtového závazku a míry vyplacení prostředků s ostatními kooperačními partnery (stav ke konci roku 2017)

Program Interreg	Plánované prostředky programu vč. TP (EFRR+státní příspěvek) podle Finančního plánu	Schválené prostředky (EFRR+ státní příspěvek)	Náklady příjemců dotací způsobilé k proplacení	Rozpočtový závazek v %	Míra vyplacení prostředků v %
SN-CZ	189.274.570	173.844.257	29.119.032	92%	15%
BY-CZ	121.617.825	95.333.354	2.434.903	78%	2%
PL-SN	82.353.025	55.153.571	4.501.641	67%	5%
CZ-PL	266.143.190	150.565.383	1.641.088	57%	1%
AT-CZ	115.134.884	55.958.130	649.932	49%	1%
SK-CZ	106.046.429	4.465.661	0	4%	0%
Všechny programy Interreg	12.429.599.539	7.133.635.062	607.848.114	57%	5%

Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/TC>

3.2 Výkonnost organizačního modelu a různých účastníků řízení programu

3.2.1 Efektivita organizačního modelu

Programoví partneři Česká republika a Svobodný stát Sasko zavedli řídicí a kontrolní systém, který splňuje podmínky stanovené Evropskou unií.

Právní rámec EU přitom stručně řečeno stanoví orgány a jejich úkoly a partnerské státy se dohodnou na společném organizačním modelu a společných postupech řízení.

Meze při organizaci a řízení nastavují programovým partnerům evropské a národní předpisy. Konformita správního a kontrolního systému s právním rámcem musí být přezkoumána nezávislým auditním orgánem.

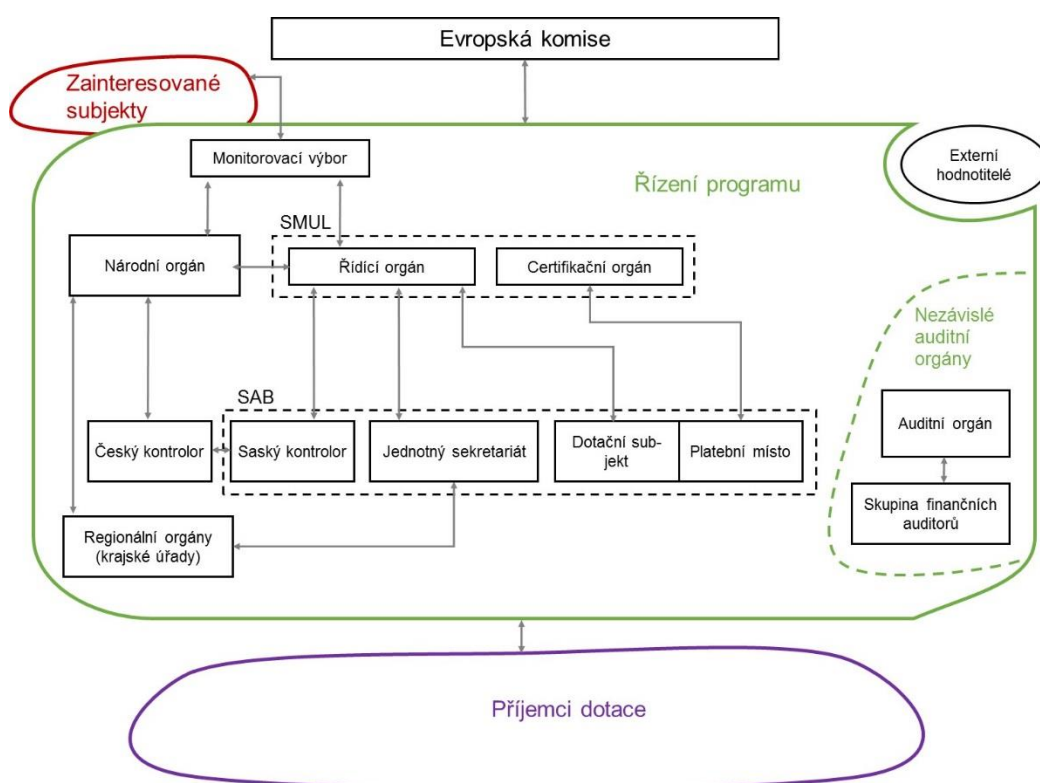
Klíčoví účastníci programu, tj. orgány programu a delegované úřady, jsou:

- Řídící orgán (SMUL, odbor 25)
- Certifikační orgán (SMUL, odbor platební orgán EU)
- Národní orgán (MMR ČR)
- Společný sekretariát (SAB)

- Platební jednotka (SAB)
- Dotační subjekt (SAB)
- Národní kontrolor (SAB a Centrum)
- České krajské úřady
- Auditní orgán (SMF) a česká skupina auditorů (MF ČR)
- Monitorovací výbor

Následující grafika objasňuje organizační model a ukazuje účastníky, kteří se podílejí na řízení programu.

Grafika 2. Účastníci řízení programu



Zdroj: Metis na základě programových dokumentů

Charakteristickým znakem organizačního modelu je centrální funkce Saské rozvojové banky (SAB). Tato rozvojová banka realizuje na základě zákonného mandátu Svobodného státu Sasko všechny dotace Evropské unie a přebírá v rámci Programu spolupráce úkoly Společného sekretariátu, Dotačního subjektu, Platební jednotky a saského Kontrolora. Spojení těchto úkolů je ve výkonné instituci (při současném interním oddělení funkcí) díky synergickým efektům výhodné.

Zatímco se jiné programy spolupráce v roce 2015 stále ještě zabývaly administrativními základy a předpoklady pro provádění programu, mohl Program spolupráce CZ-SN v poměrně raném stádiu – v prosinci 2015 – již začít se schvalováním projektů.

Toto výhodné uspořádání je ale spojeno i s nevýhodami. SAB musí splňovat jako kreditový institut obzvláště přísné předpisy k bezpečnosti údajů. Správní orgány fungující při SAB musí podle interních předpisů splňovat odpovídající vysoké standardy pro bezpečnost údajů a online nástroje propojené s okolním světem mohou používat jen velmi omezeně. To brání otevřené a proaktivní komunikaci JS a ostatních orgánů začleněných do SAB (při současné ochraně osobních údajů). Během přípravy příštího programového období by měla být nalezena řešení vedoucí k odstranění těchto překážek.

Další charakteristikou organizačního modelu je zapojení regionálních účastníků (české krajské úřady, euroregiony) do řízení programu.

- Tři české krajské úřady poskytují žadatelům informace a poradenství a jsou zapojeny spolu se Společným sekretariátem do procesu hodnocení projektů.
- Zvláštní úlohu mají euroregiony: EUREGIO EGRENSIS, Euroregion Elbe/Labe, Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří, Euroregion Neisse/Nisa.

Euroregiony se formálně nepodílejí na řízení programu, ale spravují jako projektové sekretariáty fondu malých projektů čtyři fondy malých projektů s celkovým objemem okolo 16 mil. eur. V rámci fondu malých projektů jsou podporovány projekty s příspěvkem dosahujícím až 15 000 €.

Euroregiony jsou přitom příjemci (nikoliv zprostředkující subjekty). Přenos odpovědnosti za provádění z fondu malých projektů na euroregiony je u programů spolupráce běžný model. Administrativní zátěž je nesena mnoha decentralizovaně realizovanými malými projekty, to umožňuje provádět opatření se zapojením místních komunit a posílit funkci euroregionů.

Zapojení regionálních účastníků podporuje vazby programu spolupráce na místní podmínky stejně jako využití místních znalostí.

3.2.2 Zdroje účastníků podílejících se na řízení programu

Následující tabulka představuje jednotlivé účastníky s jejich stávajícími lidskými zdroji, stejně jako jejich silné stránky a výzvy – jsou-li tyto informace k dispozici. Úplný a konzistentní výčet lidských zdrojů by vyžadoval využití informací z různých zdrojů (interview, ŘKS) a není tedy možné.

Tabulka 5. Zdroje subjektů podílejících se na řízení programu

Subjekt	Počet zapojených pracovníků
Řídící orgán (ŘO) Saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství (SMUL), Odbor 25	7 osob (5,8 PÚ ¹): • 1 vedoucí odboru (částečný úvazek) • 2 úředníci (z toho 1 PÚ a jeden částečný úvazek) • 4 pracovníci, kteří vyřizují případy (z toho 2 PÚ a 2 částečný úvazek) (Zdroj: interview SMUL)
Certifikační orgán (CO) Saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství (SMUL), Odbor platební orgán EU	4 osoby (2,4 PÚ): • 1 vedoucí odboru (částečný úvazek) • 1 úředník (PÚ) • 2 pracovníci, kteří vyřizují případy (z toho 1 PÚ a 1 částečný úvazek) (Zdroj: ŘKS)
Národní orgán (NO) Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, Odbor evropské územní spolupráce	2 osoby (2 PÚ) (Zdroj: interview MMR)
Společný sekretariát (JS) Saská rozvojová banka – dotační banka (SAB), Oddělení infrastruktury a komunálních záležitostí, skupina 50	12 osob (12 PÚ v Ø/rok, SAB celkem) Počet zaangažovaných zaměstnanců v jednotlivých letech (v PÚ) 2015: 10 2016: 20 2017: 17 2018: 17 2019: 17 2020: 15 2021: 10 2022: 5 2023: 2 (Zdroj: ŘKS)
Saský kontrolor Saská rozvojová banka – dotační banka (SAB), Oddělení infrastruktury a komunálních záležitostí, skupina 70	
Platební jednotka Saská rozvojová banka (SAB)	
Dotační subjekt Saská rozvojová banka (SAB)	
České krajské úřady	Celkem: 9 osob (4,85 PÚ)
• Krajský úřad Karlovy Vary, Oddělení pro nadnárodní projekty	4 osoby (ale jen 1,3 PÚ) (Zdroj: interview s krajským úřadem)
• Krajský úřad Ústí nad Labem, Odbor pro regionální rozvoj, Oddělení fondů a programů EU	2 osoby (1,3 PÚ) (Zdroj: interview s krajským úřadem)
• Krajský úřad Liberec, Odbor pro hospodářský a regionální rozvoj, Oddělení přípravy a řízení projektů	3 osoby (2,25 PÚ) (Zdroj: interview s krajským úřadem)
Český kontrolor	Celkem: 20 osob (14,15 PÚ)
• Centrum pro regionální rozvoj České republiky	8 osob (7,3 PÚ) (Zdroj: Interview Centrum)

¹ PÚ = Plný úvazek

Subjekt	Počet zapojených pracovníků
• Pobočka pro kraj Karlovarský, Ústecký a Chomutovský	6 osob (4,5 PÚ) (Zdroj: Interview MMR)
• Pobočka pro kraj Liberecký, Pobočka pro NUTS II Severovýchod, Hradec Králové	6 osob (2,35 PÚ) (Zdroj: Interview MMR)
Auditní orgány	Celkem: 20 osob (~13,9 PÚ)
Saské ministerstvo financí, Odbor 17 (SMF)	8 osob (5,9 PÚ) • 1 úředník (částečný úvazek) • 1 úředník vyřizující případy (částečný úvazek) • 6 kontrolorů (částečný úvazek) (Zdroj: Geschäftsverteilungsplan SMF, odbor 17)
Ministerstvo financí ČR, Oddělení Auditní orgán (MF ČR)	12 osob (variabilní, nejsou fixně vyčleněny pro tento program) (~8 PÚ) (Zdroj: Interview MMR)
Euroregiony (provádění FMP)	Celkem: 16 osob (13 PÚ) (Zdroj: EUREGIO EGRENSIS)
• EUREGIO EGRENSIS	4 osoby (1,5 místa PÚ v SN + 1,5 místa PÚ v CZ)
• Euroregion Elbe/Labe	4 osoby (1,5 místa PÚ v SN + 2 místa PÚ v CZ)
• Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří	4 osoby (1,5 místa PÚ v SN + 1,5 místa PÚ v CZ)
• Euroregion Neisse/Nisa	4 osoby (1,5 místa PÚ v SN + 2 místa PÚ v CZ)
CELKEM	90 osob (cca. 68,1 PÚ)
Z toho SN	39 osob (32,1 PÚ)
Z toho CZ	51 osob (36 PÚ)

Zdroj: ŘKS, Interview

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, podílí se na administrativě programu dohromady 90 osob, resp. přibližně 68 úředníků na plný úvazek (PÚ) (bez MV) v různých funkcích.

Veškeré nezbytné funkce ve správě programu jsou personálně obsazeny a jsou funkční. To potvrdil auditní orgán, který správní a kontrolní systém v rámci designačního postupu potvrdil.

Část personálu orgánů programu a delegovaných subjektů je financována z prostředků Technické pomoci (TP). Za zúčtovací rok 2017 byly z TP financovány následující podíly zaměstnanců:

- Řídící orgán: 61% (3,54 z 5,8 PÚ)
- Certifikační orgán: 39% (0,94 z 2,4 PÚ)
- Auditní orgán: 38% (2,25 z 5,9 PÚ)
- Centrum pro regionální rozvoj České republiky 82% (6 z 7,3 PÚ)

Silnou stránkou Řídicího orgánu (RO) je to, že disponuje pracovníky s dlouholetými zkušenostmi. Výzvou pro RO je nedostatek lidských zdrojů pro zvládání různorodých úkolů. Ve srovnání s dotačním obdobím 2007-2013 došlo k nárůstu množství úkolů, které RO musí se stejným počtem zaměstnancům plnit. Mezi přibývající úkoly patří evaluace, prohlášení o správě a roční shrnutí pro Evropskou komisi (podle finančního

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 966/2012 a zastřešujícího nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013) a boj proti podvodům.

Kapacita Národního orgánu (NO) se dvěma osobami je považována za dostatečnou. Z pohledu NO je výhodné, že se práce o menším počtu pracovníků vyznačuje vysokou měrou flexibility. Spolupráce funguje velmi dobře.

Správní orgány při SAB během dotačního období disponují v průměru 12 osobami. Nasazení zaměstnanců se liší v závislosti na požadavcích jednotlivých orgánů. Silná stránka spočívá také v tom, že jsou zaměstnanci z větší části bilingvní.

Rovněž 3 české krajské úřady disponují pracovníky s dlouholetými zkušenostmi v oblasti přeshraničních programů a projektového managementu. Komunikace s NO a JS funguje velmi dobře.

Také Centrum pro regionální rozvoj České republiky má k dispozici zkušené pracovníky. S pokračující realizací projektů se očekává silný růst pracovní zátěže, která může případně vést k nedostatku personálu.

Příprava dostatečné kapacity personálu je v kompetencích jednotlivých institucí, které obvykle spravují více programů a mohou personál (v rámci určitých mezí) podle potřeby přeorganizovat. Prostředky technické podpory jsou zmrazeny a není možné je navýšit, aby se jimi dal financovat další personál. Prostředky TP je pouze možné v daném rámci přesouvat.

Řídící orgán informuje ve Výroční zprávě o provádění o možných problémech, které se mohou promítnout do výkonnosti programu. Zprávy se předkládají Monitorovacímu výboru. Zatím se o takovýchto problémech informace nevyskytly a nejednalo se o nich ani na MV.

3.2.3 Efektivita monitorovacího výboru

Monitorovací výbor (MV) je rozhodovacím orgánem Programu spolupráce a musí zvládat rozsáhlé úkoly. Funkčnost tohoto grémia je rozhodující faktor pro efektivní a řádné provádění programu. Práci MV podporuje zejména Řídící orgán, Národní orgán a Společný sekretariát.

Členové

Celkově se MV skládá z 25 členů s hlasovacím právem s 27 hlasy, z toho

- 13 členů s hlasovacím právem saské delegace s 15 hlasy a
- 12 členů s hlasovacím právem české delegace.

Z členů s hlasovacím právem reprezentuje 17 členů (institucí) řízení programu, odborné rezorty, euroregiony a české krajské úřady. 8 členů (institucí) reprezentuje hospodářské a sociální partnery nebo civilní společnost, rovnoprávnost a integraci.

Navíc existují 4 členové (institucí) s poradní funkcí (MF ČR, Centrum, SMF, Komise EU).

Protože je MV sestaven podle principu partnerství a podílí se na něm velké množství různých aktérů, má MV přístup k širokému spektru názorů. Přesto existuje nerovnováha mezi saskou a českou delegací. Na české straně nejsou zastoupeni zaměstnanci (sociální partner) ani zástupci civilní společnosti z oblasti životního prostředí (viz následující tabulka).

Tabulka 6. Funkce a počet hlasů v MV

	SN	CZ
Řízení programu	2	1
Odborné resorty	3	2
Euroregiony	4	4
České krajské úřady	-	3
Partneři z hospodářské sféry	1	1
Sociální partneři	1	-
Rovnost postavení a rovnost příležitostí a nediskriminace	1	-
NGO pro životní prostředí a udržitelnost	1	-
Ostatní NGO	2	1
Celkový počet hlasů v MV	15	12

Zdroj: Seznam členů MV, přiřazení Metis

Protože se za jednotlivé instituce někdy zúčastní MV více osob, je počet osob vyšší než počet členů s hlasovacím právem: Celkem se MV účastní 49 osob (bez zástupců, vč. členů s poradním hlasem).

Pokud se zasedání účastní více osob za instituci (např. až 4 zástupci za každý kraj), je grémium velmi velké.

Akceschopnost

Jednací řád byl poprvé schválen dne 16. července 2015 a zatím byl upraven dvakrát (4. dubna 2017 a 5. července 2017).

Monitorovací výbor se schází zpravidla čtyřikrát ročně, podle potřeby častěji či méně často. Zasedání jsou neveřejná a mají důvěrný charakter. Zasedání MV jsou vedena dvojazyčně s tlumočníkem a také všechny podklady k jednání jsou dvojazyčné.

V období od půli roku 2015 do května 2018 se konalo celkem 11 zasedání Monitorovacího výboru a čtyři řízení per rollam:

- 2015: 2 MV (plus 1 per rollam k FMP)
- 2016: 4 MV (plus 1 per rollam k Výroční zprávě o provádění 2014/2015)
- 2017: 3 MV (plus 1 per rollam k Výroční zprávě o provádění 2016 plus 1 per rollam k jednomu projektu)
- 2018: 2 MV

Jedno zasedání Monitorovacího výboru sestává obvykle ze dvou půldenních sezení, během nichž se realizuje obsáhlý program.

Témata projednávána na MV

- Hlavní náplní zatím bylo rozhodování o projektech. Během každého z 10 MV se řešilo 9 – 34 projektů (potvrzení, odmítnutí, odložení, stížnosti, navýšení nákladů). Do května 2018 se MV zabýval celkem 218 projekty.
- Vedle rozhodování o projektech se také pravidelně podávají zprávy o realizaci programu. Během 9 MV byly podávány zprávy o stavu realizace programu (aktuální dokládání prostředků, ukazatele, vyplácení).

- Během 2 MV informoval Certifikační orgán o žádostech o platby, proplácení prostředků EU a dodržování pravidla n+3
- Během 3 MV byly podávány zprávy k realizaci komunikační strategie (např. k výběru propagačních prostředků) a ke stavu procesní a implementační evaluace.
- Během 2 MV byly podávány zprávy ke stavu FMP.
- Dále byla přijata další rozhodnutí související s programem.

Na základě projednávaných bodů programu a počtu projednávaných projektů během jednotlivých zasedání Monitorovacího výboru, které zachycují následující tabulky, lze usuzovat, že je MV plně akceschopný a jeho členové se na něm velmi aktivně podílejí. Jako silnou stránku MV je možné vyzdvihnout efektivní výběr projektů.

Sloučení dvou půldenních zasedání do jednoho celodenního zasedání by snížilo jeho náročnost pro hospodářské a sociální partnery, kteří nemají personál vyčleněný pro práci na programu. Zároveň by došlo k úspoře finančních prostředků. Snížení nákladů musí být vyváženo efektivitou zasedání. Musí být zajištěno, aby bylo možné dostatečně se věnovat všem tématům.

Tabulka 7. Obsah bodů jednání Monitorovacího výboru

Měsíc/Rok	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18
TOP											
Zprávy											
Postupy a kritéria pro výběr projektů	x										
Prezentace systému ukazatelů		x									
Představení komunikační strategie		x									
Informace o stavu a vypracování Správního a kontrolního systému		x									
Stav provádění programu (aktuální dokladování prostředků, ukazatele, vyplácení)			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zpráva ke komunikační strategii						x			x		x
Stav procesní a implementační evaluace							x		x	x	
Informace ke změně jednacího řádu řídicího výboru euroregionu Neisse/Nisa							x				
Stav FMP								x	x		
Řízení k náhradním projektům								x			
Zpráva Certifikačního orgánu k podaným žádostem o platby									x		x
Projekty											
Rozhodnutí o projektech		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stížnost týkající se zamítnutí projektu					x	x	x	x	x		
Žádost o navýšení prostředků								x		x	x
Další rozhodnutí (týkající se programu)											

Měsíc/Rok	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18
TOP											
Rozhodnutí o prostředcích TP pro financování společných realizačních struktur	x										
Rozhodnutí o rezervaci prostředků			x								
Rozhodnutí k plánu evaluace				x						x	
Rozhodnutí k nakládání s náhradními projekty					x						
Rozhodnutí o (dočasném) pozastavení žádostí					x				x		
Rozhodnutí k jednacímu řádu	x										
Úprava jednacího řádu							x	x			
Úprava Programového dokumentu								x			
Diskuse k tématům s přihlédnutím k dalšímu dotačnímu období										x	x
Rozhodnutí o výroční zprávě o provádění											x

Zdroj: Protokoly MV

Tabulka 8. Počet projednaných projektů během zasedání Monitorovacího výboru

Měsíc/Rok	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18	Celkem
Schválené projekty (vč. náhradních projektů)	-	8	15	18	25	15	14	15	11	2	13	136
Zamítnuté projekty	-	1	8	3	6	9	5	6	3	1	8	50
Projekty pozastavené/odložené	-	-	8	-	1	2	2	2	-		3	18
Stažené projekty	-	-	-	-	1	-	-	-	-			1
Zamítnuté stížnosti	-	-	-	-	1	1	1	1	2			6

Měsíc/Rok	07/15	12/15	03/16	06/16	09/16	12/16	04/17	09/17	12/17	03/18	05/18	Celkem
Vyhověno stížnostem	-	-	-	-	-	-	-	-	1			1
Schválená navýšení výdajů	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	2	6
Zamítnutá navýšení výdajů	-	-	-	-	-	-	-	-	-		(1)	(1)
Celkový počet projektů, jimiž se MV zabýval		9	31	21	34	27	22	25	17	6	26	218

Zdroj: Výroční zprávy o provádění (2015+2016), Protokoly MV (2017)

Principy rozhodování

Rozhodnutí jsou přijímána jednomyslně. Shoda je dosažena, když česká a saská delegace vyjádří svůj souhlas. Tento princip delegací znevýhodňuje projekty, které nejsou schopny získat plnou konsensuální podporu, ale našly by v MV podporu většiny (např. inovativní projekty) při uplatnění většinového principu.

Euroregiony mají při výběru projektů pro FMP Lokálními řídicími výbory velmi dobré zkušenosti s většinovým principem. Většinový princip je zakotven v aktuálním jednacím řádu Lokálních řídicích výborů.

Předpokladem pro zavedení většinového principu je ovšem rovnoměrné rozdělení hlasů v MV mezi partnerské státy, což v současnosti neplatí.

Tabulka 9. Silné a slabé stránky rozhodovacích principů v MV

Rozhodování Monitorovacího výboru	Silné stránky	Slabé stránky
Princip delegací	Delegace každé ze zemí hovoří jednohlasně	V rámci jedné delegace může menšina projekt podpořit, nebo zablokovat, protože není při hlasování delegací zohledňováno zdržení se hlasování.
Většinový princip	Objektivní, demokratická tvorba názoru, v němž může každý nezávisle vyjádřit při hlasování své mínění. Více společně při rozhodování. K dosažení společného rozhodnutí dochází na základě kreativní a bilaterální výměny názorů.	Projekt může být prosazen i v případě, že souhlasí většina pouze jedné delegace, přidají-li se k ní někteří zástupci druhé delegace. V současnosti může saská delegace sama prosadit prostou většinou projekt, protože jsou hlasy mezi partnerské státy rozděleny nerovnoměrně (pro dosažení prosté většiny je v MV potřeba 14 hlasů, samotná saská delegace přitom disponuje 15 hlasy).

Zdroj: Euroregiony

Konflikty zájmů

Když jsou členové MV s hlasovacím právem zároveň příjemci dotace nebo u nich dochází k jiným konfliktům zájmů, jsou z rozhodování o výběru projektů vyloučeni (Obdobně jsou z hlasování vyloučeni v případě, je-li příjemcem některá z jejich příspěvkových organizací).

Toto pravidlo o podjatosti MV se v praxi dodržuje. Vyhodnocení protokolů MV ukazuje, že se během 7 zasedání MV v období od června 2016 do května 2018 z důvodů podjatosti hlasování nezúčastnili členové MV v 36 případech.

Důvody zamítnutí MV

Výzvou pro MV je formulování nevyvratitelných důvodů pro zamítnutí projektových žádostí.

- Výhodné pro nenapadnutelné zamítnutí žádosti jsou ty důvody k zamítnutí, které se přímo, nebo aspoň nepřímo, mohou opírat o hodnotící kritéria.
- Nevýhodné jsou takové důvody zamítnutí, které nelze přiřadit k žádnému kritériu hodnocení.

Při procházení protokolů MV byly zjištěny následující příklady, které (aniž by jejich výčet byl úplný) poukazují na to, že u zdůvodnění zamítnutí projektové žádosti na základě hodnotících kritérií existuje potenciál ke zlepšení. Měla by být dána logická souvislost důvodů zamítnutí s hodnotícími kritérii.

Tabulka 10. Důvody zamítnutí

Hodnotící kritéria	Příklady důvodů k zamítnutí
Důvod zamítnutí se přímo opírá o hodnotící kritéria	
• V jaké míře jsou výsledky projektu prospěšné na obou stranách hranice?	MV hodnotí trvalý efekt těch několika málo přeshraničních opatření, která jsou v rámci projektu plánována, jako nedostatečný. (09/2017)
• Do jaké míry je patrné upevnění a/nebo pokračování spolupráce také po ukončení podpory? • Do jaké míry je využíváno vybavení, resp. systémy / koncepty společně na obou stranách hranice?	Z pohledu MV není zajištěno dlouhodobé společné používání pořízené techniky. (09/2017)
Odůvodnění zamítnutí se opírá o hodnotící kritéria nepřímo	
• Do jaké míry jsou projektové aktivity kooperačních partnerů vzájemně provázané?	Pro úspěšnou realizaci projektu chybějí z pohledu MV sašití komunální a regionální kooperační partneři. (12/2017)
Odůvodnění se nedá přiřadit k žádnému hodnotícímu kritériu	
Žádné explicitní hodnotící kritérium	Míra inovativnosti obsahu je nízká. (04/2017)
	Žádost má nízkou kvalitu a je velice obecná. (04/2017)

Zdroj: Metis na základě protokolů MV

3.3 Efektivita elektronického informačního systému

Obecná koncepce informačního systému

V programovém období 2014-2020 je v rámci Programu spolupráce SN-CZ spravován poměrně malý počet přibližně 250 podaných projektových žádostí a zhruba 150 schválených dotačních projektů.

Pro tento objem projektů, který je ve srovnání s dalšími dotačními programy přehledný, nebyl po zvážení nákladů a užitečnosti vyvinut žádný samostatný informační systém. Místo toho se využívají stávající informační systémy Svobodného státu Sasko a SAB a přizpůsobují se potřebám přeshraničního Programu spolupráce.

Stávající informační systém, do něhož je Program spolupráce začleněn, se skládá z následujících nezávislých složek:

- Jednotná zemská saská dotační databáze (FÖMISAX) se systémovou složkou „FIKO“ pro finanční kontrolu prostředků EU;
- Jednotný zemský systém pro správu dotačních prostředků (FMV2);
- Datový systém SAB (ProSAB) ve spojení s portálem žádostí umístěným na síti (<http://portal.sn-cz2020.eu/>) a centrálním dotačním portálem (<http://portal.sab.sachsen.de/>), který je k dispozici od 1. ledna 2016.

Financování stávajícího informačního systému přebírá Svobodný stát Sasko a SAB.

Výše popsaný systém se tak zásadně odlišuje od autonomních databázových systémů používaných programy Interreg, jako je eMS (Interact) nebo BAMOS (Investiční banka Šlesvicka-Holštýnska, Interreg Baltic Sea Region).

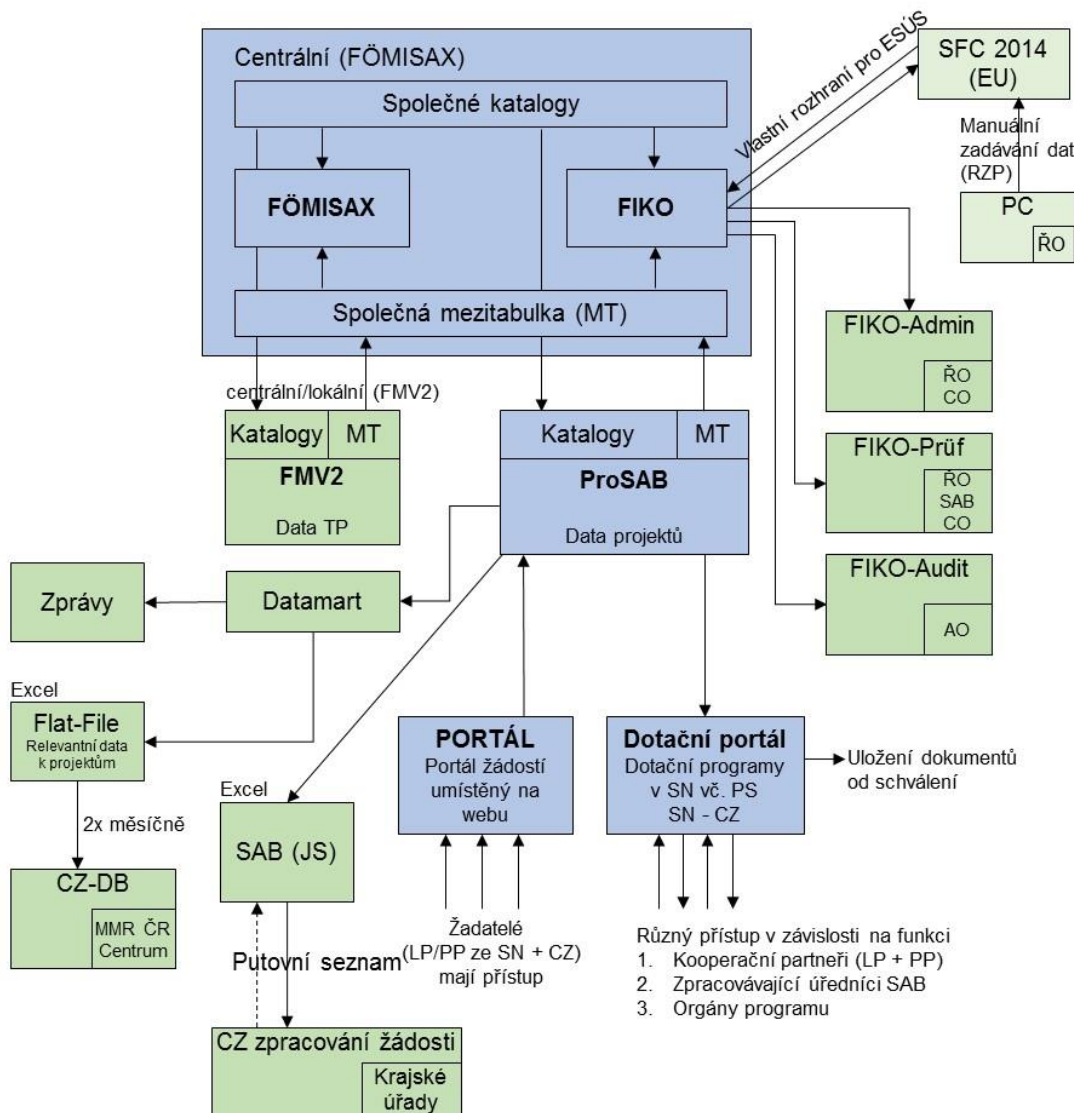
Začlenění do stávajícího systému způsobuje, že změny relevantní pro rozhraní u Programu spolupráce musí většinou proběhnout zároveň se změnami celého systému.

Informační systém umožňuje ve fázi od schválení online přístup k datům programu všem subjektům zúčastněným na programu v Sasku i České republice, který odpovídá jejich funkcím. Pro fázi mezi podáním žádosti a jejím schválením neexistuje žádná společná platforma pro výměnu dat. V této mezifázi se pro výměnu informací mezi SAB a orgány programu v Sasku a České republice používají tradiční nástroje (soubory v Excelu a zakódovaná komunikace prostřednictvím emailů).

Grafické znázornění informačního systému

Části systému, které v současnosti řízení Programu spolupráce SN-CZ využívá, jsou znázorněny v grafice níže. Systémové zobrazení kroků ve FMP není v grafice zohledněno.

Grafika 3. Přehled částí systému a toku informací v řízení programu



Zdroj: ŘO, Metis

Popis fungování informačního systému podle fází dotačního cyklu

Poradenství a příprava projektu

V první fázi se žadatelé informují prostřednictvím internetových stránek programu (<http://www.sn-cz2020.eu/>) a osobního poradenství poskytovaného SAB nebo českými krajskými úřady. České krajské úřady poskytují informace o programu také prostřednictvím svých webových stránek.

Podání projektové žádosti

Projektové žádosti vyplňují čeští a saští žadatelé o dotace dvojazyčně prostřednictvím **portálu žádostí** a podávají je elektronicky u SAB. Kromě toho podávají navíc tištěnou

verzi na SAB či na příslušný krajský úřad Portál žádostí byl spuštěn v roce 2015 a je přístupný přes internetové stránky programu <http://www.sn-cz2020.eu>.

Data se z portálu žádostí importují do ProSAB. Přebírají se veškeré informace uvedené v žádosti, od právní formy partnera po ukazatele či milníky. JS kontroluje shodu elektronické verze projektové žádosti s žádostí v papírové formě, která se také podává, a doplňuje data do systému ProSAB o další údaje.

ProSAB je interní program SAB, v němž se shromažďují veškeré relevantní údaje o projektech. Přístup do ProSAB má pouze SAB. V ProSAB se shromažďují údaje k jednotlivým projektovým žádostem během celého dotačního procesu a vyhotovují se v něm dokumenty. Z ProSAB putují data do všech navazujících systémů.

Posouzení a schválení projektových žádostí

JS zaznamenává výsledky posouzení přímo do ProSAB. Posouzení dalších zúčastněných aktérů programu doplňuje do ProSAB JS. Údaje o schválených projektech se automaticky přenesou do smlouvy o poskytnutí dotace.

Výměna informací mezi JS a krajskými úřady při kontrole projektových žádostí probíhá prostřednictvím souborů v Excelu a zašifrovaných emailů. Vzhledem k malému okruhu uživatelů a relativně malému počtu projektových žádostí (235 žádostí o dotaci do února 2018) popisuje SAB tento krok jako bezproblémový a funkční.

Realizace schválených projektů

Veškerá data nezbytná pro monitorování, hodnocení, finanční správu, kontrolu a audit projektů tak, jak se mění na základě vyúčtování projektu nebo oznámení o změnách, jsou v péči SAB a přenášejí se do smluv o změnách a do kontrolních zpráv.

Kooperační partneři podávají zprávy o průběhu projektu, poskytují soupisy nákladů pro vyúčtování, předkládají ohlášení změn a další podklady, které se zasílají poštou nebo emailem kontrolorům, resp. dotačnímu subjektu. Saští kooperační partneři provádějí vyúčtování dvakrát až třikrát ročně (státní instituce realizující projekty čtyřikrát ročně), čeští kooperační partneři zpravidla dvakrát.

Výsledky kontroly českého kontrolora (Centrum), které jsou SAB zasílány elektronicky či poštou, shromažďuje saský kontrolor SAB v rámci kontroly přeshraničního pokroku.

Ukazatele, výkaz výdajů a prvky financování se shromažďují v ProSAB jako plánované hodnoty v rámci schvalovacího řízení. V rámci kontroly výdajů kontrolorem se ověřuje a zaznamenává stav realizace. Díky tomu jsou k dispozici nejen plánované hodnoty, ale také reálné hodnoty (a mohou být vyhodnoceny v rámci evaluace).

Veškeré informace o projektech, které nemohou být zaznamenány v ProSABu (např. detailní soupisky výdajů, důležitá emailová korespondence s kooperačními partnery) se ukládají v SAB na souborový server (diskovou jednotku). Ten slouží jako dodatečné úložiště dokumentů.

Podávání zpráv

Údaje z ProSABu se každodenně ukládají do databáze DATAMART. Prostřednictvím aplikace „SAP-Business Objects Enterprise“ je možné vydávat zprávy formou datových souborů v Excelu (např. pro vypracování zpráv pro Řídící orgán, Národní orgán, veřejnost nebo Monitorovací výbor). Předprogramované zprávy jsou pravidelně generovány v určitých termínech. Vyhodnocení ad hoc se musí zadávat interně v rámci SAB. Jeho vypracování potom podle rozsahu trvá i několik dní.

SAB generuje, jak bylo popsáno výše, dvakrát za měsíc datový soubor v Excelu (**EXCEL-Flat-File**) a zasílá jej MMR a Centru. Datový soubor obsahuje relevantní plánované a reálné údaje ke schváleným žádostem. Tyto údaje dále zpracovává MMR do vlastní databáze.

Z ProSABu se importují vybraná data a dokumenty (projektová žádost a dokumenty vytvořené v ProSABu) do centrálního **dotačního portálu** SAB. Prostřednictvím dotačního portálu se mohou orgány programu i příjemci dotace kdykoli online informovat o stavu realizace projektů ve vybraných programech podpory. Dotační portál je přístupný všem saským a českým orgánům programu a kooperačním partnerům (s různým stupněm přístupu k informacím). Orgány programu a zpracovatelé v SAB mají na dotačním portálu přístup také k interním kontrolním zprávám a dokumentům.

Pomocí dotačního portálu ale není možné generovat zprávy.

Přes rozhraní se data z ProSABu importují do jednotné saské dotační databáze (**FÖMISAX**) a jsou tak k dispozici Řídicímu orgánu (ŘO) a Certifikačnímu orgánu (CO) pro monitoring.

Systémový komponent „**FIKO**“ (Finanční kontrola EU) je EU součástí FÖMISAX, z níž se opět předávají potřebné finanční údaje prostřednictvím SFC2014 EU. SFC2014 je databáze pro celoevropské podávání zpráv. Pro EÚS existuje vlastní rozhraní mezi FIKO a SFC2014. Data pro výroční zprávy o provádění ovšem musí Řídicí orgán částečně zadávat ručně. To způsobuje značnou pracovní zátěž.

FIKO má rozdílné aplikace pro různé úlohy Řídicího orgánu, Certifikačního orgánu a Auditního orgánu (FIKO-Admin, FIKO-Průf, FIKO-Audit).

Technickou pomoc spravuje Řídicí orgán (nezávisle na SAB) ve vlastní databázi „**FMV2**“. Údaje týkající se technické pomoci přebírá jednotná saská dotační databáze (**FÖMISAX**) a navazující aplikace.

Závěr

Informační systém Programu spolupráce, který je integrovaný do nadřazených systémů, je komplexní, ale sehraný a funkční. Nevýhody systému (jako komplexní tok informací, omezené funkce reportování, paralelní seznamy v Excelu) vyvažuje jeho stabilita a pro Program spolupráce přiměřené dodatečné náklady.

Vývoj plně funkčních autonomních systémů, jako je BAMOS², které umožňují přístup všem externím uživatelům během celého cyklu zpracování, je finančně náročný a zatěžuje rozpočet Technické podpory.

Proti autonomním řešením mluví v první řadě rozvaha nákladů a užitečnosti ve vztahu k relativně malému objemu projektů Programu spolupráce. Zda bude v budoucnu možný plně digitální monitoring projektů od podání žádosti po vyplacení dotačních prostředků s online přístupem všech aktérů, kteří se programu účastní, závisí na rámcových podmínkách celkových systémů ve Svobodném státě Sasko.

Dotační portál funguje pro vybrané projekty podpory od 1.1.2016. V budoucnu by se měl používat také pro podávání žádostí. SAB pracuje na tom, aby se dotační portál stal ústředním klientským portálem pro dotační programy, které spravuje.

² <https://www.interreg-baltic.eu/news-detail/news/a-new-e-monitoring-system-for-interreg-baltic-sea-region-bamos.html>

3.4 Efektivita dotačního procesu

K tématu efektivity dotačního procesu nejprve uvádíme krátký přehled obecné spokojenosti kooperačních partnerů s dotačním procesem.

Následně se budeme věnovat jednotlivým fázím, jimiž musí projekty během dotačního procesu projít. (dle Společného realizačního dokumentu):

- Poradenství a příprava projektu (Kap. 7.1)
- Příprava, podání a posouzení projektové žádosti (Kap. 7.1)
- Hodnocení, rozhodnutí a schválení, smlouva o poskytnutí dotace (Kap. 7.2)
- Kontrola, vyúčtování, výplata (Kap. 7.3)
- Řízení o stížnostech (Kap. 7.4)

Názory kooperačních partnerů, správních orgánů a evaluátora jsou představeny odděleně.

Vzhledem k tomu, že jsou postupy výsledkem zvážení zájmů ve specifických kontextových podmínkách, je představení různých perspektiv u tohoto tématu evaluace obzvláště důležité.

3.4.1 Všeobecná spokojenost s dotačním řízením

Předtím, než se budeme detailně věnovat jednotlivým fázím dotačního procesu, nabídneme krátký přehled obecné spokojenosti.

Online průzkum, který ukazuje úhel pohledu kooperačních partnerů, podává následující celkový obraz spokojenosti s projektovým cyklem:

S poradenstvím a přípravou je většina kooperačních partnerů velmi/převážně spokojena (92%). Tato oblast se na stupnici spokojenosti na obou stranách hranice umístila nejvýše.

Spolupráce se správními institucemi je hodnocena poměrně dobře, 81% respondentů s ní je velmi/spíše spokojena.

Také s podáváním a posouzením projektových žádostí je většina dotázaných (85%) spokojena.

Podobný výsledek vyšel také u bodu týkajícího se hodnocení, rozhodování a schvalování projektů, kdy bylo celkem 81% kooperačních partnerů velmi/převážně spokojených.

Přibližně 30% respondentů nemohlo na otázku týkající se vyúčtování projektu a výplat odpovědět, protože tyto kroky ještě neprováděli. Mezi kooperačními partnery, kteří na otázku odpovídali, je stupeň spokojenosti ve srovnání s ostatními body relativně nízký. Celkově uvedlo 57% dotázaných, že jsou velmi/ spíše spokojeni.

Nejméně jsou respondenti na české i saské straně spokojeni s povinností podávat zprávy a s kontrolami. Pouze 18% vyjádřilo u tohoto bodu velkou spokojenost, téměř polovina je spíše spokojená, 15% uvedlo, že je (spíše) nespokojených.

Celkově se dá konstatovat, že spokojenost kooperačních partnerů s dotačním procesem v jednotlivých krocích klesá. Není možné vyloučit, zda v celém interview nehraje roli ještě předchozí zkušenost z minulého programu Cíl 3. Ve srovnání s předcházejícím

programem ovšem byla provedena zásadní zlepšení (viz kapitola 3.4.5 Kontrola, vyúčtování, výplata).

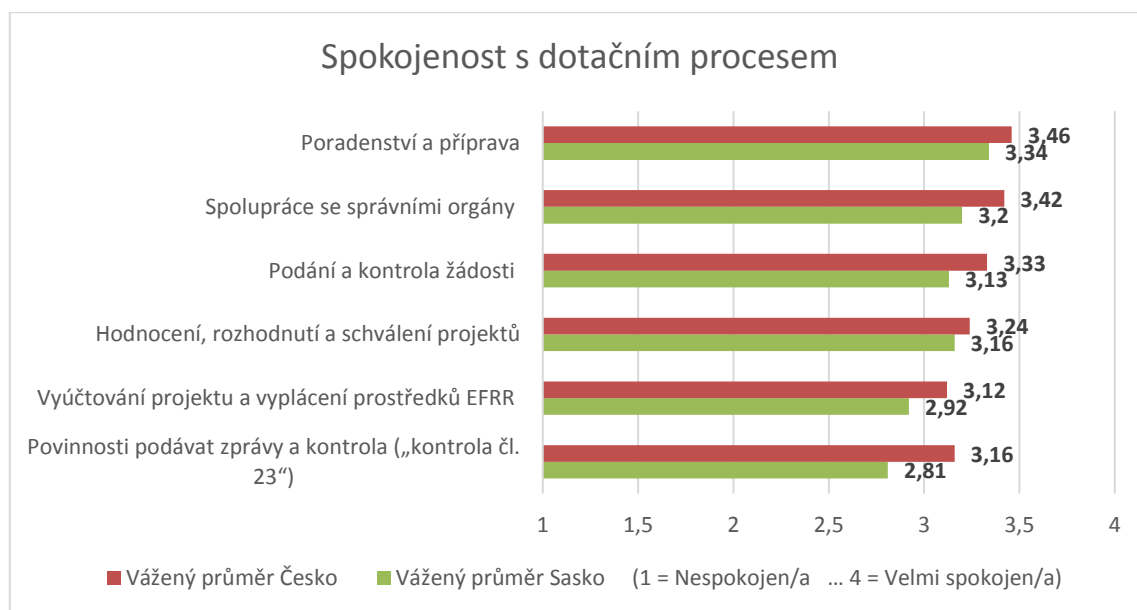
Tabulka 11. Jak jste spokojeni s dotačním procesem? (n=200, SN+CZ)

	Velmi spokojen/a (4)	Spiše spokojen/a (3)	Spiše nespokojen/a (2)	Nespokojen/a (1)	Nevím	Váž. Ø (1-4)
Poradenství a příprava	46%	46%	5%	1%	2%	3,40
Spolupráce se správními orgány	37%	44%	5%	2%	12%	3,32
Podání a posouzení žádosti	32%	53%	7%	2%	6%	3,24
Hodnocení, rozhodnutí a schválení projektů	34%	47%	9%	3%	7%	3,20
Vyúčtování projektu a vyplacení prostředků EFRR	18%	39%	11%	3%	29%	3,03
Povinnosti podávat zprávy a kontrola („kontrola podle článku 23“)	18%	48%	11%	4%	19%	3,00

Zdroj: Online dotazník

U spokojenosti s dotačním procesem je nápadné, že čeští kooperační partneři hodnotí vesměs pozitivněji než kooperační partneři ze Saska (viz následující grafika).

Grafika 4. Jak jste spokojeni s dotačním procesem? (n=200; z toho CZ=106, SN=94), maximální hodnota je 4 (= velmi spokojený)



Zdroj: Online průzkum

Z pohledu správních orgánů je téma kontroly pro kooperační partnery vždy spojeno s negativním vnímáním. Následky odebrání nebo snížení objemu vyplacených prostředků, v něž příjemce dotace doufal, jsou vždy negativní. Relativně špatné

hodnocení povinností spojených s podáváním zpráv a kontrol kooperačními partnery tedy nevypovídá o práci kontrolorů.

Na workshopu se diskutovalo o možných vysvětleních rozdílu v míře spokojenosti mezi Saskem a Českou republikou. Pozitivnější hodnocení českými partnery již bylo zaznamenáno v prohloubené analýze procesu podávání žádosti a dotačního procesu prováděné společností Kienbaum v roce 2014.

Za vyšší spokojenost českých kooperačních partnerů mohou být zodpovědné následující faktory:

- Decentralizovaný organizační model v Čechách se třemi krajskými úřady a dvěma pobočkami českého kontrolora je kooperačním partnerům „blíže“.
- Čeští kooperační partneři mají k dispozici detailní informační podklady ve formě příruček. Příručky k podávání žádostí a k realizaci projektu (pouze v českém jazyce) jsou z pohledu MMR ČR velmi detailní a poskytují českým kooperačním partnerům – vedle Společného realizačního dokumentu pro všechny kooperační partnery – dobrou podporu.
- Český kontrolor může českým kooperačním partnerům poskytovat obsáhlejší poradenství, zatímco kontrola a poradenství jsou v Sasku striktně odděleny. Centrum tak může českým kooperačním partnerům poskytnout poradenství v otázkách týkajících se zadávání zakázek. Naproti tomu nemůže SAB poskytnout saským operačním partnerům žádné konzultace k zadávání zakázek, protože nemá podle zákona o mimosoudních právních službách (Rechtsdienstleistungsgesetz, RDG) oprávnění poskytovat právní poradenství. Saští kooperační partneři jsou odkázáni na saský poradenský orgán Auftragsberatungsstelle Sachsen e.V. (<https://www.abstsachsen.de>).

Naproti tomu jsou následující body pro české kooperační partnery nevýhodnější:

- Soubor předpisů je pro české projektové partnery částečně komplikovanější;
- Saský kontrolor může jednat flexibilněji než český;
- Hodnocení české části projektu je mnohem náročnější než hodnocení saské části projektu.

Otázku rozdílné míry spokojenosti nelze zcela objasnit. Faktem je, že jsou kooperační partneři konfrontováni s rozdílnými právními úpravami v partnerských státech, které často narážejí na neporozumění a nezajišťují partnerům rovnocenné posuzování. Mělo by se usilovat o další harmonizaci právních úprav a postupů, aby bylo možné odstranit ty nejzávažnější „kritické“ momenty.

Níže budou detailně rozebrány jednotlivé kroky dotačního procesu a výsledky analýzy.

3.4.2 Poradenství a příprava projektu

3.4.2.1 Krátký popis jednotlivých kroků procesu

Zásadními nástroji pro poradenství a přípravu projektů jsou:

- Informace, které jsou uveřejňovány na internetových stránkách programu <http://www.sn-cz2020.eu> a rozesílány prostřednictvím newsletteru;
- Poradenství poskytované Společným sekretariátem;
- Poradenství poskytované třemi českými krajskými úřady;

- Podávání žádostí prostřednictvím internetového portálu žádostí na internetových stránkách programu (žádosti je možné podávat průběžně);
- Žádosti se musejí podávat písemnou formou se všemi nezbytnými podklady na JS nebo na příslušných krajských úřadech. Přehled nezbytných podkladů je k dispozici na internetových stránkách programu pod záložkou „Formuláře“;
- Žádosti je možné dodatečně opravit, což podporuje průběžné podávání žádostí (bez vazby na konkrétní datum) (v pozdějších fázích posouzení a hodnocení jsou naproti tomu možnosti, jak žádost přepracovat, pouze omezené).

Výše zmíněné instituce jsou v každodenním kontaktu a mohou se velmi dobře domlouvat.

Intenzita poradenství je u různých projektů rozdílná, protože je závislá na zkušenostech žadatele, stejně jako na obsahu projektu.

Zaměstnanci JS, kteří po schválení projektu zastávají funkci projektových poradců, se starají o kooperační partnery také ve fázi konzultací, přípravy projektu a kontroly projektových žádostí. Tím je zajištěno, aby byla kooperačním partnerům po celou dobu projektového cyklu k dispozici (jedna) kontaktní osoba.

Konzultace probíhají telefonicky nebo prostřednictvím emailového kontaktu. Kromě toho se komunikace odehrává také během akcí a konzultací na místě. K aktivní komunikaci s projektovými poradci dochází minimálně jednou za čtvrtletí, u problematických projektů častěji. Kromě toho se možnost konzultace nabízí při zvláštních příležitostech (např. při kontrole).

Projektové poradenství poskytované JS je důležitým prvkem realizace Programu spolupráce CZ-SN 2014-2020. Cíl spočívá v podpoře projektů při jejich realizaci a průběžném vyúčtování, zajištění včasného odeslání prostředků, stejně jako získávání poznatků týkajících se provádění projektu (např. rozdíly mezi plánem a skutečným stavem). Na úrovni programu by měl být projektovým poradenstvím zajištěn stálý odtok prostředků a vývoj ukazatelů. Tato podpora také pomáhá splnit předpisy EU k včasnému vynakládání prostředků (pravidlo n+3).

3.4.2.2 Hodnocení z pohledu kooperačních partnerů

Následující část představuje úhel pohledu kooperačních partnerů vyplývající z výsledků online průzkumu a z doprovodného monitoringu k oblasti poradenství a přípravy projektů.

Kooperační partneři v Sasku a v ČR jsou podle toho, co uvádějí v online dotazníku, s poradenstvím a přípravou projektů všeobecně spokojeni.

88% respondentů považovalo poradenství poskytované SAB (Sazkou rozvojovou bankou), resp. českými krajskými úřady, za užitečné pro přípravu projektové žádosti.

80% je toho názoru, že poradci cíleně podporovali přípravu projektu. 14% se naproti tomu domnívá, že tomu tak (spíše) není.

81% dotázaných bylo s předběžnými informacemi zcela nebo převážně spokojeno. Pouze 2% respondentů se domnívá, že nebyly k dispozici žádné včasné předběžné informace k podání projektových žádostí (prostřednictvím internetové stránky či dalších kanálů), dalších 11% tento názor sdílí částečně.

Spokojenost s nabídkami česko-německé partnerské burzy (kooperační burzy) je výrazně nižší. Velká část respondentů (42%) ji nevyužila, a proto neví, zda byla užitečná. Pro mnohé již byli partneři jistí, a proto nebylo využívání kooperační burzy nutné. Pouze 9% hodnotilo kooperační burzu (převážně) pozitivně. Celkem uvedla téměř polovina dotázaných, že kooperační burza není, resp. spíše není užitečná při hledání vhodných partnerů (viz následující tabulka).

Tabulka 12. Ohodnoťte prosím následující výroky týkající se přípravy projektu a poradenství (n=202, SN+CZ):

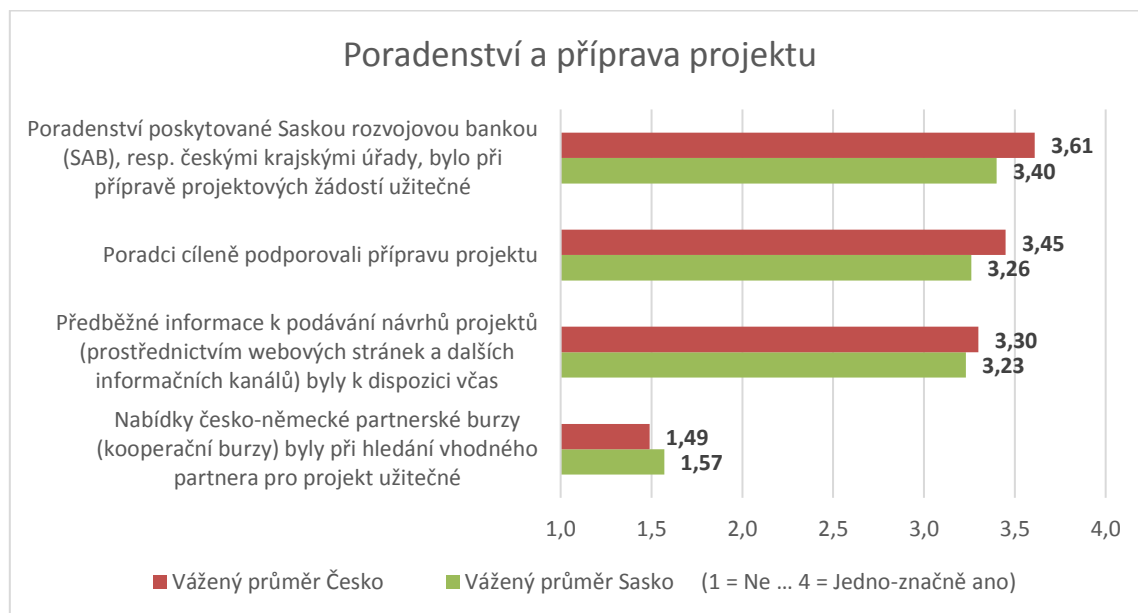
	Jedno- značně ano (4)	Převáž- ně ano (3)	Spíše ne (2)	Ne (1)	Nevím	Váž. Ø (1-4)
Poradenství poskytované Saskou rozvojovou bankou (SAB), resp. českými krajskými úřady, bylo při přípravě projektových žádostí užitečné.	59%	29%	6%	2%	4%	3,51
Poradci cíleně podporovali přípravu projektu.	53%	27%	9%	5%	6%	3,36
Předběžné informace k podávání návrhů projektů (prostřednictvím webových stránek a dalších informačních kanálů) byly k dispozici včas.	40%	41%	11%	2%	6%	3,27
Nabídky česko-německé partnerské burzy (kooperační burzy) byly při hledání vhodného partnera pro projekt užitečné.	2%	7%	11%	38%	42%	1,53

Zdroj: Online dotazník

* Vážený průměr všech odpovědí od 1 = Ne po 4 = jednoznačně ano

S jedinou výjimkou, otázkou týkající se kooperační burzy, byly výroky týkající se přípravy projektů a poradenství hodnoceny vždy poněkud pozitivněji českými kooperačními partnery než německými účastníky průzkumu (viz Grafika 5).

Grafika 5. Ohodnot'te prosím následující výroky týkající se přípravy projektu a poradenství (n=202; z toho CZ=107, SN=95), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano)



Zdroj: Online dotazník

Zlepšovací návrhy a komentáře kooperačních partnerů z online dotazníku

Z celkového počtu kooperačních partnerů, kteří na tuto sadu otázek odpověděli, přidalo 12%, tedy 25 osob (15 ze SN, 10 z CZ), svůj komentář. Po vyloučení poznámek, které se nevztahovaly k poradenství a k přípravě projektů, bylo možné použít cca 20 komentářů pro analýzu.

Z toho je 8 (tedy 40%) komentářů pozitivních. Kooperační partneři např. děkují za dobré poradenství, chválí kompetentní poradenský tým nebo zdůrazňují, že poradenství bylo příkladné a je vedeno cíleně.

Zbývajících 12 (tedy 60%) komentářů je spíše kritických. Nejčastěji se poznámky týkaly (obsahových) nedostatků poradenství, resp. nejednotnosti vyjádření různých institucí (7x).

Jako zlepšovací návrh uvedli dva kooperační partneři závazné konzultace mezi SAB a kooperačními partnery ještě v době před podáním žádosti o dotaci.

Příklady pozitivních a kritických komentářů (zkrácené jednotlivé názory*) z online průzkumu vztahující se k poradenství a přípravě projektů:

Stěží je ještě co zlepšovat. Tým poradců SAB je zcela kompetentní a jeho odpovědi na všechny dotazy jsou užitečné a rychlé.

Na české a německé straně neexistuje jednotný názor! Vyjádření SAB a Centra byla bohužel protichůdná.

Ústní dohody nejsou dodržovány. Rozdělení kompetencí není u institucí zpracovávajících žádosti jasně komunikováno.

Během přípravy projektu by mělo dojít k individuálnímu setkání mezi projektovými partnery a poradci SAB, aby bylo možné již předem identifikovat problémy týkající se realizace a vyúčtování a upravit odpovídajícím způsobem partnerský status a strukturu programu.

Zdroj: Online dotazník

* Komentáře kooperačních partnerů nemusí nutně odrážet názory evaluačního týmu.

Výsledky doprovodného monitoringu

Jak jste spokojeni s poradenstvím a přípravou projektu?

Poradenství JS bylo jednohlasně hodnoceno jako dobré, a to osobní konzultace i informační akce. Zvláště pozitivně byla hodnocena jednotná kontaktní osoba (projektový poradce).

Vícekrát se kritika týkala toho, že mohly být podklady programu na jeho začátku více rozpracované. Některé nebyly dostatečně připravené (např. podklady k finančnímu plánování), to se časem doladilo.

Další kritická poznámka se týká toho, že různé orgány vykládají předpisy různým způsobem. Někdy si vzájemně protiřečí.

3.4.2.3 Hodnocení z pohledu správních orgánů

Projektové poradenství poskytované kooperačním partnerům JS funguje převážně velmi dobře. Přesto tu byli jednotliví zaměstnanci opět staženi, a proto nebylo možné vždy zajistit, aby o jeden projekt průběžně pečoval jeden a tentýž úředník.

Kritiku nejednotnosti vyjádření různých orgánů mohou potvrdit i euroregiony. Mají údajně stejnou zkušenost. SAB v této souvislosti poznamenala, že si mezi sebou partneři předávají informace získané během konzultací. Některá pravidla se nicméně liší a neplatí pro partnery z CZ a SN stejně (např. paušály na personál).

JS organizuje spolu s krajskými úřady pravidelné společné konzultační dny / konzultace, které tvoří přibližně 30-40% konzultací. Kromě toho poskytují Sasko i Česko konzultace také odděleně. JS a české krajské úřady se mezi sebou domlouvají. Vzhledem k tomu, že je domluva mezi JS a českými krajskými úřady zajištěna, nemělo by docházet k poskytování nedostatečných nebo chybných konzultací. Někdy ale může přesto dojít k různě interpretaci informací.

3.4.2.4 Vyhodnocení z pohledu evaluátora

Poradenství a příprava projektu jsou již dobře vyřešeny (odhlédneme-li od málo využívané kooperační burzy).

Nejednotnost vyjádření podporuje také heterogenní právní rámec. Dokud musí kooperační partneři v rámci jednoho a téhož projektu dodržovat rozdílné vnitrostátní právní předpisy, je téměř nemožné vyhnout se nejednotnosti výroků týkajících se předpisů.

Na JS je ovšem stále podáván vyšší podíl nápadů a návrhů na projekty, které se sice zabývají relevantními tématy, ale nejsou dostatečně rozpracované.

Aby bylo možné dále rozpracovat potenciálně relevantní projekty ještě před podáním žádosti a aby se podpořil společný pohled na předpisy, mohla by se zavést (závazná) společná konzultace, již by se účastnili všichni kooperační partneři, JS a kraje, a která by byla posledním krokem před podáním žádosti. Tento návrh je podporován JS (viz doporučení).

Závazná konzultace před podáním žádosti je reakcí na komplexní požadavky Programu spolupráce, které se v každém dalším programovém období rozrůstají. Z tohoto podpůrného opatření by mohli těžit právě nováčci (kteří jsou v programu velmi málo zastoupeni).

3.4.3 Vyhotovení, podání a kontrola projektových žádostí

3.4.3.1 Krátký popis procesních kroků

Vyhotovení a podání projektových žádostí

Během procesu zřizování Programu spolupráce bylo na úrovni států schváleno, že bude možné průběžné podávání žádostí.

Při podání žádosti se využívá mix elektronických formulářů a papírové formy. Formulář žádosti se vyhotovuje dvojjazyčně prostřednictvím internetového portálu žádostí a podává se ve třech vyhotoveních v tištěné formě se všemi nezbytnými podklady k žádosti. Vytisknutý exemplář projektové žádosti musí být opatřen podpisem lead partnera a razítkem instituce.

Přílohy samotné se na portál žádostí nenahrávají, ale předkládají se v papírové formě příslušným institucím (JS, resp. kompetentnímu krajskému úřadu).

Při podávání žádosti jsou k dispozici návody a formuláře pro projekt jako celek, stejně jako pro české a německé kooperační partnery. Čeští kooperační partneři mají navíc k dispozici příručku pro podávání žádostí.

Existují přesná ustanovení, které podklady jsou povinné a které musí být případně k žádosti přiloženy. Žadatelé si musejí například ve fázi podávání žádosti, když žádost podávají v rámci určitých investičních priorit, opatřit odborná stanoviska odborných institucí. To slouží lepší hodnotitelnosti žádostí a je třeba tento fakt vyzdvihnout jako pozitivní.

V projektové žádosti jsou vyžadovány údaje, které zjišťují informace týkající se hodnotících kritérií. Tím je zajištěna konzistentnost mezi projektovou žádostí a hodnotícími kritérii.

Posouzení a hodnocení projektových žádostí

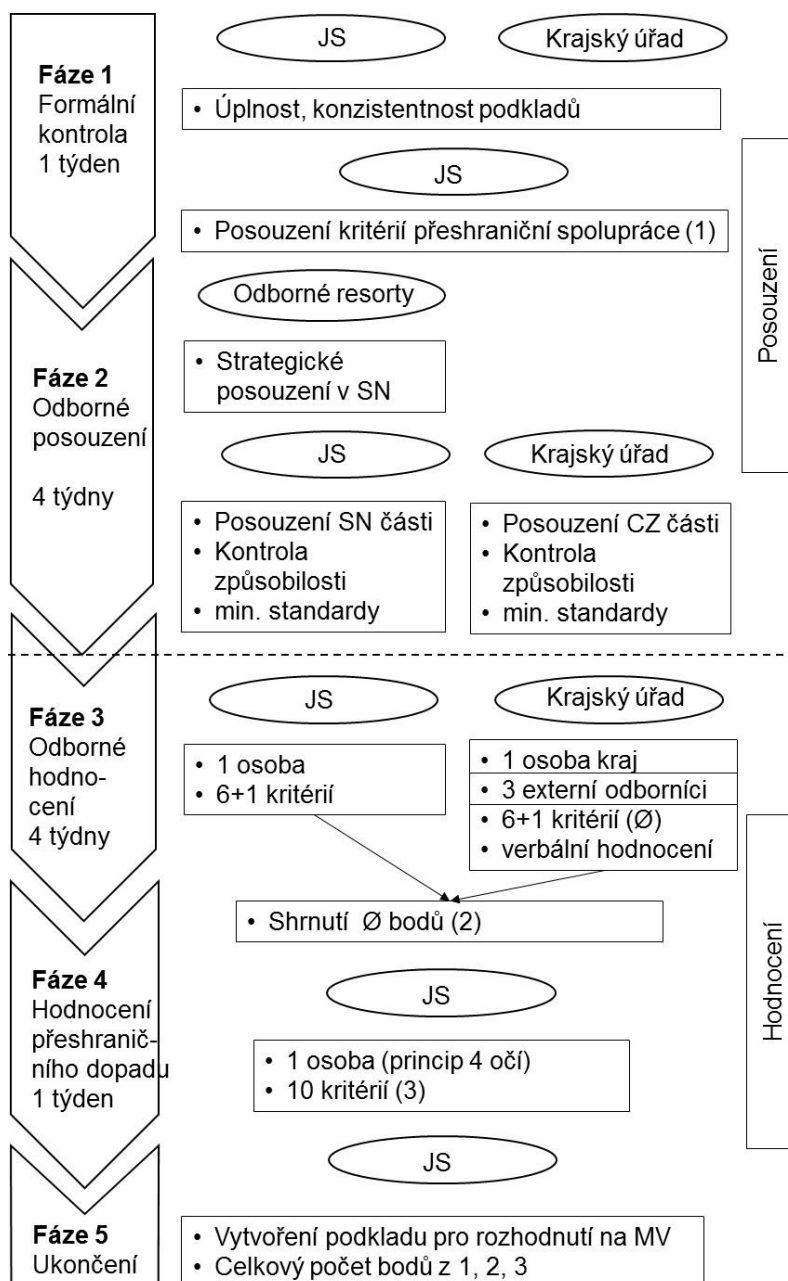
Kroky posouzení a kritéria výběru projektů jsou různě podrobně popsány ve čtyřech dokumentech (Programový dokument, Společný realizační dokument, Metodika a kritéria výběru projektu, ŘKS).

Posouzení probíhá podle fázového modelu, v němž na sebe jednotlivé kroky navazují. Každý krok kontroly může vést buď k pozitivnímu, nebo k negativnímu výsledku. V druhém případě to může vést k zamítnutí projektové žádosti. Žadatel může podat stížnost. Projektové žádosti je dále možné dodatečně opravit.

Postup posouzení a hodnocení projektových žádostí trvá zpravidla přibližně 3 až 4 měsíce.

Vzhledem k tomu, že posouzení a hodnocení splývají, znázornili jsme jejich průběh jako „workflow“³ (viz následující grafika).

Grafika 6. Schematické znázornění procesu kontroly a vyhodnocení



Zdroj: Metis na základě Realizačního dokumentu, ŘKS, Interview

³ Společný realizační dokument (kap. 7) popisuje kontrolu a hodnocení jako dva různé procesní kroky. Ty jsou ve workflow zachyceny společně.

Fáze 1: Po podání a registraci projektové žádosti následuje formální kontrola JS a krajských úřadů, při níž se prověřuje úplnost a konzistentnost podkladů a splnění závazných kritérií spolupráce ještě před zahájením odborného posouzení, které provádí každý stát samostatně. Kontrolu kritérií spolupráce provádí JS na základě 4 standardních kritérií. Projekt získává 5 bonusových bodů, když splní všechna 4 kritéria. Podle zkušeností splní všechna 4 kritéria 97% žadatelů.

Fáze 2: Při navazujícím odborném posouzení kontrolují saské odborné resorty nejprve soulad saské části projektu s regionálními nebo odbornými rozvojovými strategiemi Svobodného státu Sasko s výslednou odpovědí ano/ne. Kontrola souladu projektů s relevantními saskými strategiemi je zákonný požadavek. Tento krok při posouzení je formálním požadavkem. Nedochozí k žádnému diferencovanému posuzování na základě hodnotících kritérií.

Dále následuje odborné posouzení saské a české části projektu JS a příslušným krajským úřadem. Tento krok se při kontrole provádí paralelně a podle stejných hodnotících kritérií (s minimem výjimek).

U jednotlivých národních částí projektů se kontroluje způsobilost výdajů k podpoře, dodržování technických předpisů, jednotlivé části projektu v žádosti, relevantnost pro poskytování veřejné podpory, financování a dodržování minimálních podmínek podle 2. kapitoly Společného realizačního dokumentu.

Před uzavřením odborného posouzení je možné podat dodatečný dotaz nebo pozměnit žádost na radu JS a/nebo krajského úřadu.

Fáze 3: Odborné hodnocení saské části projektu obvykle provádí 1 až 2 zaměstnanci JS.

Na české straně je odborné hodnocení mnohem obsáhlejší a také mnohem více časově náročné než na straně saské.

Na české straně provádí odborné hodnocení krajský úřad (odborník na přeshraniční spolupráci) a paralelně s ním tři externí čeští odborníci (dohromady tedy 4 kontrolóři). Externí odborníci hodnotí obsahovou kvalitu projektů a vnášejí tak do hodnocení svoje odborné znalosti. Odborníci mají zpravidla 14 pracovních dní na hodnocení.

Odborníky pověřuje na základě výběrového procesu příslušný krajský úřad a zůstávají anonymní. Tři přizvaní externí odborníci jsou specialisté v konkrétním oboru podle zaměření projektu. Krajský úřad je nominuje podle zaměření příslušné investiční priority a dalších kritérií stanovených Národním orgánem. Kompetentnost v oblasti přeshraniční spolupráce zajišťuje čtvrtý hodnotitel, který je součástí struktury krajského úřadu. Na základě splnění všech kritérií jmenuje nominované experty Národní orgán.

Odborné hodnocení se provádí u obou částí projektu na základě 7 obecně formulovaných hodnotících kritérií (včetně jednoho doplňkového kritéria). Za českou a německou část může být přiděleno maximálně 30 bodů.

Na české straně se tvoří průměr hodnocení 4 hodnotitelů a následně se sloučí s hodnocením saské strany.

Tři čeští odborníci musí navíc odevzdat také slovní hodnocení, které se v původním znění předává s podkladem pro rozhodnutí MV. Čeští odborníci se mohou opřít o obsáhlejší podklady s informacemi než JS na saské straně, protože je u české části projektu vyžadováno detailní rozepsání nákladových položek ve finančním plánu.

Odborné hodnocení saské části projektu tedy není svým obsahem srovnatelné s obsáhlým odborným hodnocením české části projektu.

Fáze 4: Za předpokladu, že odborné posouzení národních částí projektu přineslo pozitivní výsledek, hodnotí JS přeshraniční dopad celého projektu na základě 10 kritérií, z toho je 5 kritérií obecných, 2 kritéria za každou investiční prioritu a 3 kritéria pro obecné vyhodnocení průřezových cílů. Maximálně může být uděleno 25+10+15 bodů (v součtu 50 bodů).

Hodnocení přeshraničního dopadu projektu provádí JS na základě stanovisek předkládaných během procesu.

Může dojít k tomu, že JS musí velmi rychle (ještě před MV) dořešit s žadatelem o dotaci otevřené otázky (to irituje některé žadatele). Podle vyjádření českých krajských úřadů překračují čeští odborníci předepsanou lhůtu pro zpracování pouze v jednotlivých případech. Krajské úřady dopředu zjišťují, zda jsou odborníci k dispozici, aby tak zabránily problémům.

Fáze 5: Výsledky jednotlivých kroků kontroly a hodnocení shrne JS do podkladu pro hodnocení, který se pro každý projekt zvlášť předává MV.

Celkem se u každého projektu hodnotí 21 kritérií (včetně jednoho volitelného) a může být přiděleno maximálně 85 bodů (viz tabulka 14).

V rámci každé projektové žádosti se vyplňuje 6 formulářů⁴, jejichž výsledky se pro každou projektovou žádost shrnou do podkladu pro rozhodnutí.

Neexistuje žádná prahová hodnota, kterou musí projekt dosáhnout, aby byl doporučen pro dotaci (Ve FMP naproti tomu ale prahová hodnota stanovena je).

O přijetí, zamítnutí či pozastavení/odložení projektové žádosti rozhoduje MV.

3.4.3.2 Hodnocení z pohledu kooperačních partnerů

Odpovědi týkající se fáze zpracování, podání a kontroly projektových žádostí dávaly v online průzkumu heterogenní obraz.

Přes 90% dotázaných ví, na koho se mohou ve své věci obrátit jako na kontaktní osobu. Toto tvrzení bylo hodnoceno nejvýše z celé sady otázek. Protože je ale tato otázka relativně banální, nemělo by se 8%, pro které to (spíše) neplatí, podceňovat. Velmi pozitivně byla s 92% kladných odpovědí hodnocena celková péče poskytovaná kompetentními pracovníky SAB, resp. českými krajskými úřady.

Poněkud méně vysoko, ale přesto stále ještě velmi pozitivně, byly hodnoceny manuály a příručky. 88% respondentů je toho názoru, že obsahují (aspoň převážně) náležité informace a jsou užitečné. Postup při dodatečném podávání povinných podkladů je hodnocen jako (převážně) efektivní. Také používaná terminologie a typy aktivit, které jsou způsobilé pro podporu a které nikoli, jsou (převážně) jasně definovány (79% resp. 83%). Portál žádostí byl kooperačními partnery hodnocen jako (převážně) uživatelsky přívětivý a srozumitelný.

⁴ 1) Hodnotící kritéria – hodnocení Jednotným sekretariátem (JS);

2) Výsledek strategického posouzení (odborné resorty);

3) Kontrola způsobilosti výdajů české části projektů (krajské úřady);

4) Odborné hodnocení projektu ve vztahu k cílům programu (krajské úřady, externí odborníci);

5) Interní kontrolní záznam k dokumentaci odborného posouzení (JS);

6) Hodnocení projektu s ohledem na jeho přeshraniční dopad (provádí JS v ProSABu).

Lhůty pro zpracování projektové žádosti byly podle většiny dotázaných (85%) komunikovány jasně a 74% je vnímalo jako (převážně) přiměřené. V tomto ohledu se ale kooperační partneři neshodují, neboť názor 21% z nich je odlišný, lhůty pro zpracování projektové žádosti považují za (spíše) nepřiměřené.

Relativně špatně jsou kooperačními partnery přijímány formuláře k podání projektové žádosti. Pouze 16% respondentů zcela souhlasilo s tím, že jsou tyto formuláře uživatelsky přívětivé a srozumitelné, 52% pociťuje, že tomu tak převážně je, 28% to tak (spíše) nevidí. Rozsah a detailnost formulářů je pro jednu třetinu dotázaných (34%) (spíše) nepřiměřená.

Největší problémy mají kooperační partneři s administrativní náročností. Pouze přibližně polovina (55%) považuje náročnost až do okamžiku schválení projektu za přiměřenou. 39% uvedlo, že byla administrativní náročnost spíše nepřiměřená, resp. nepřiměřená.

Tabulka 13. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se zpracování, podání a kontroly (n=200*, SN+CZ):

	Je zcela pravda (4)	Je převážně pravda (3)	Spíše není pravda (2)	Není pravda (1)	Nevím	Váž. Ø (1-4)
Vím, koho mohu ve své věci kontaktovat.	71%	20%	5%	3%	1%	3,61
Kompetentní úředníci českých krajských úřadů, resp. SAB, poskytují průběžně pomoc.	66%	26%	3%	3%	2%	3,58
Portál žádostí je uživatelsky přívětivý a srozumitelný.	47%	38%	9%	2%	4%	3,35
Manuály a příručky obsahují náležité informace a jsou užitečné.	31%	57%	6%	2%	4%	3,21
Postup pro dodatečné dodání povinných podkladů byl efektivní.	35%	39%	8%	6%	12%	3,17
Je jasně popsáno, které typy aktivit jsou způsobilé pro podporu a které nikoli	32%	51%	11%	4%	2%	3,13
Portál žádostí je uživatelsky přívětivý a srozumitelný.	21%	57%	12%	2%	8%	3,06
Informace o lhůtách pro zpracování projektové žádosti byly jasně komunikovány.	32%	42%	14%	7%	5%	3,03
Používané pojmy jsou jasně a jednotně definovány	22%	57%	16%	3%	2%	3,00
Formuláře k podání projektové žádosti jsou uživatelsky přívětivé a srozumitelné.	16%	52%	23%	5%	4%	2,83
Rozsah a detailnost formulářů jsou přiměřené.	15%	45%	24%	10%	6%	2,68
Administrativní náročnost byla až do okamžiku schválení projektové žádosti přiměřená.	14%	41%	24%	15%	6%	2,57

Zdroj: Online průzkum

* Počet odpovědí (n) se u jednotlivých sad otázek může lišit, protože některé otázky někteří kooperační partneři přeskakovali a neodpověděli na ně.

Relativně velké rozdíly se vyskytly mezi hodnocením českých a německých účastníků, protože odpovědi českých kooperačních partnerů byly vesměs pozitivnější než odpovědi z německé strany. Obě strany se nicméně shodují v tendenci. Respondenti jsou s pomocí spokojeni a kritizují administrativní náročnost. (viz Grafika 7).

Grafika 7. Ohodnoťte prosím následující tvrzení týkající se zpracování, podání a kontroly (n=200*; z toho CZ=106, SN=94), maximální hodnota 4 (= je zcela pravda)



Zdroj: Online průzkum

* Počet odpovědí (n) se u jednotlivých sad otázek může lišit, protože některé otázky někteří kooperační partneři přeskakovali a neodpověděli na ně.

Zlepšovací návrhy a komentáře kooperačních partnerů z online průzkumu

Z 200 kooperačních partnerů, kteří na tuto sadu otázek odpovídali, připojilo celkem 15%, tedy 29 osob (19 ze SN, 10 z CZ) komentář. Mezi nimi byl jeden pozitivní komentář a zbytek je neutrální či spíše negativní.

Nejčastěji (14x) kritizují respondenti administrativní náročnost a velkou detailnost při podávání žádostí. Požadavky jsou prý velmi vysoké, požadované podklady jsou obsáhlé. Kooperační partneři by uvítali zjednodušení „byrokracie“.

Jednotliví kooperační partneři (7x) zmiňují problémy, resp. Možnosti zlepšení u Portálu žádostí a formulářů. Vyskytují se například problémy s pravidlem pro zaokrouhlování, problémy s kontrolou pravopisu, či s omezeným počtem znaků. Obsahy se ve formulářích navíc často opakují, což opět vede k vysoké administrativní zátěži.

Vícekrát (6x) zmiňují komentáře, že čas na vypracování projektové žádosti byl relativně dlouhý a naopak (3x), že se kvůli krátkosti lhůt pro žadatele o podporu (pro změny nebo dodání podkladů) dají tyto lhůty těžko dodržovat.

Příklady kritických komentářů (zkrácené jednotlivé názory) z online průzkumu ke zpracování, podání a kontrole projektových žádostí:

Administrativní náročnost podání je velmi vysoká. Některé formuláře jsou v papírové formě, některé se podávaly jenom elektronicky. To je velmi neefektivní, zejména tehdy, když se mají na portálu žádostí dělat kontrolní součty, které nesouhlasí s údaji v žádosti. To vede k chybám v jednotkách centů, které se musejí náročně ručně opravovat.

Projektová žádost je velice podrobná a mnoho datových polí se opakuje. Mělo by být ponecháno více prostoru, aby bylo možné popsat přeshraniční dopady a přednosti.

Byl by prostor pro zjednodušení, aby se zabránilo opakování textů v různých částech projektové žádosti (někdy až čtyřnásobnému).

Milníky nejsou pro náš projekt vhodným nástrojem plánování, protože všechny dílčí projekty probíhají paralelně.

Mezi registrací žádosti a prvním zpracováním uplynulo několik měsíců, takže čas, který nakonec zbyl na změny/dodatečná podání podkladů, byl velmi krátký. Vhodné by bylo kontinuální zpracování žádostí.

Zpracování žádosti trvá dlouho. Od podání žádosti do diskuse v Monitorovacím výboru to může někdy trvat až 3/4 roku.

Zdroj: Online průzkum

Výsledky doprovodného monitoringu

Jak jste spokojeni s procesem vyhotovení, podání a kontroly projektové žádosti?

Odhlédneme-li od problémů s portálem žádostí, ukazuje se, že je většina partnerů spokojená.

Vyskytla se kritika paralelního podávání žádosti elektronicky a četných dokumentů v papírové formě.

Někdy se vyskytly technické problémy, např. u portálu žádostí. Data se neukládají průběžně, při potížích pak dochází ke ztrátě dat. V české verzi jsou kromě toho u některých formulářů nefunkční vzorce, takže se např. u detailního plánu realizace projektu musí přepnout do němčiny.

Už při přípravě žádosti je vyžadováno velmi podrobné plánování rozpočtu, a to také u takových položek, které se u dlouhodobých projektů nedají tak přesně odhadnout. Poté se rozpočet bere příliš „doslovně“. Při vyčerpání prostředků není umožněna dostatečná flexibilita. Problémy se vyskytly také při vyplňování resp. aktualizaci plánu výdajů prostředků podpory.

Zavedení milníků není vhodné pro všechny typy projektů. Řízení projektů se tím spíše komplikuje.

Další kritika se týká lhůt mezi podáním žádosti a jejím schválením. Ty by se měly podle názoru některých kooperačních partnerů zkrátit.

3.4.3.3 Hodnocení z pohledu správních orgánů

Kvůli dvěma rozdílným vnitrostátním legislativám a další evropské legislativě je provádění Programu spolupráce komplexní a administrativně náročné. Soubor předpisů je heterogenní. Například podklady, které se – spolu s žádostí – předkládají, se v Sasku a Česku zčásti liší, což se projevuje na délce řízení.

- V Česku se musí u stavebních projektů již ve fázi odborného hodnocení předkládat kompletní projektové podklady; stavební povolení může být dodáno až před podpisem Smlouvy o poskytnutí dotace.
- V Sasku je pro fázi odborného posouzení nezbytný popis postupu stavby, situační plán a půdorys, stejně jako výpočet ploch a nákladů. Stavební povolení se zpravidla vyžaduje ve smlouvě o poskytnutí dotace.

Díky tomu, že je stavební povolení nutné až v pozdější fázi, je možné provést kontrolu na saské straně v kratším čase.

Zvláštností programu je, že díky průběžnému podávání mohou kooperační partneři dodatečně podávat podklady a opravovat chyby. Je proto důležité rozlišovat, zda jsou podklady pro žádost kompletní, či ne. Pokud tomu tak není, má to za následek prodloužení zpracování žádosti.

Aby bylo možné zajistit, že zpracovatelé zpracovávají v Česku i v Sasku stejnou verzi žádosti, by byl vhodný společný elektronický portál, kde by zpracovatelé mohli sledovat, v jakém stádiu se právě **kontrola žádosti** nachází. V současnosti se pracuje se seznamem v Excelu (tzv. pendlovka, „Pendelliste“), který si orgány zpracovávající žádosti elektronicky jednou týdně vyměňují. Zatím ovšem myšlenka elektronického portálu pro kontrolu žádostí ztroskotala na vnitřních předpisech SAB týkajících se ochrany dat.

Projektové žádosti jsou obsáhlé, jejich kvalita se však ve srovnání s předchozím obdobím výrazně zvýšila. Přesto se ale často objeví problémy a projektové žádosti se musí většinou dodatečně opravovat. Zdroje problémů jsou stále stejné.

Některé kolonky patrně nejsou žadatelům o dotaci jasné. Mají například tendenci uvádět k cílům (odstavec 4.1.1.), výsledkům (odstavec 4.1.2) a projektovým aktivitám (odstavec 4.1.3) opakovaně stejné informace.

Zejména otázky týkající se přeshraničního charakteru projektů v odstavci 4.4 (4.4.1 – 4.4.5) jsou často nejasné a mohly by být zjednodušeny, protože se překrývají.

Podle některých aktérů programu existuje potenciál ke zkrácení u odstavce 4.1 (Obsah projektu), 4.2 (Přínos projektu k cílům programu) a 4.4 (Přeshraniční charakter).

Některé problémy by mohla eventuálně odstranit také vzorová projektová žádost s vysvětlujícími komentáři.

Kontrola dodržování 3 ze 4 minimálních kritérií přeshraniční spolupráce je podle JS „bezzubá“. Ještě nedošlo k tomu, aby byl některý z projektů kvůli jejich nesplnění zamítnut.

Pro dotační období 2014 až 2020 byly nově zavedeny milníky s cílem zlepšit plánování vyplácení. Kooperační partneři mohou milníky definovat volně. K milníkům se v trojrozměrném systému přiřazují náklady a časové body. Ukázalo se, že je náročnost pro kooperační partnery velmi vysoká a často dělají při přiřazování chyby. Přidaná hodnota je pro program nízká, protože je možné dostatečně kontrolovat průběh projektu a vyplácení také bez milníků. V následujícím období by mělo být od milníků opět upuštěno (viz Doporučení).

3.4.3.4 Hodnocení z pohledu evaluátora

Ad: Zpracování projektových žádostí

Oddíl 4 projektové žádosti (představení projektu) zahrnuje přibližně 20 bodů a má

- obecnou část (cíle, přínos, cílové skupiny, potřebnost, milníky, ukazatele, informační a propagační opatření) a
- specifickou část, která do velké míry odráží kritéria hodnocení, jež mají být během hodnocení částí projektů a projektu celého naplněna (s výjimkou otázek týkajících se např. hospodárnosti, které žadatel nemůže zodpovědět).

Při analýze jednotlivých vyplněných žádostí je nápadné, že se dá těžko rozeznat logické spojení cílů (4.1.1), očekávaných výsledků (4.1.2) a projektových aktivit (4.1.3).

Popis cílové skupiny projektu (4.1.4) a společné potřebnosti projektu (4.1.5) se někdy zdá být neurčitý.

Ve specifické části jsou žadatelé vyzváni k tomu, aby prvky z obecného popisu přeformulovali tak, aby bylo možné zodpovědět hodnotící otázky. Specifická část je proto nutně redundantní, což je mnohokrát kritizováno.

V následujícím dotačním období by mohla být nabídnuta struktura, která by žadatelům pomáhala popsat jednotlivé položky více v souvislostech (např. pomocí „dopadových řetězců“, viz Doporučení).

Dále by mohly být aspekty hodnocení integrovány již do obecné části, aby bylo možné zamezit opakování. Například může být propojení projektových aktivit kooperačních

partnerů v rámci projektu popsáno také v projektových aktivitách. Také opatření podporující rovné postavení žen a mužů mohou být popsána již v rámci projektových aktivit. Není k tomu potřeba žádný zvláštní oddíl.

Díky této integraci by bylo potřeba méně oddílů a popisy by mohly být formulovány provázaněji.

Ad: Milníky - systematika

(Dvourozměrná) definice milníků s časovým plánem je smysluplná. Nicméně (trojrozměrné) spojení milníků s výdaji, které mají být vyúčtovány, se provádí obtížně.

Současný koncept milníků se pokouší o sjednocení dvou funkcí:

- lépe strukturovaný popis projektu a
- stanovení cílů čerpání, aby bylo možné zlepšit plánování vyplácení.

To ale někdy vede k značně nepřehledným výsledkům, zejména k velmi vysokému počtu „mikro milníků“.

Navrhujeme proto přepracovat koncept milníků. (viz Doporučení).

Ad: Podávání projektových žádostí

Postup při podávání projektových žádostí a péče o projekty je funkční. Jejich postupná optimalizace by měla být uskutečněna zejména v následujícím programovém období.

V rámci úplné digitální podpory projektu by při podání neměl v budoucnu existovat od podání žádosti po výplatu prostředků podpory mix elektronických a papírových formulářů.

Zda bude v budoucnosti možná úplná digitální podpora projektů od podání žádosti po vyplacení prostředků podpory a online přístup všech subjektů zúčastněných na programu, závisí na rámcových podmínkách systému jako celku. Technické nedostatky portálu žádostí (např. chybná kalkulace) by měly být okamžitě odstraněny.

Monitorování projektů je zásadním nástrojem realizace programu. Průběžné vedení projektů jednou osobou, která o projekty pečuje od začátku až do konce, by mělo být zachováno.

Ad: Posouzení projektových žádostí

Postup posouzení se v praxi osvědčil jako funkční. Proces schvalování již bylo možné v rámci Programu spolupráce z větší části uzavřít.

Z pohledu evaluátora nicméně existuje potenciál ke zlepšení.⁵ Zdokonalení postupu posouzení již ale není v současném dotačním období relevantní a mělo by k němu dojít v následujícím dotačním období (viz Doporučení).

⁵ Názor evaluátora se v tomto bodě zcela nekryje s názory dotázaných kooperačních partnerů (viz následující odstavec). Vyskytla se sice heslovitě kritika dotazovaných kooperačních partnerů týkající se transparentnosti při rozhodování, z pohledu většiny respondentů jsou ale kritéria pro výběr projektů jasně komunikovaná a srozumitelná.

Zlepšená transparentnost procesu kontroly a hodnocení

Posouzení a hodnocení jsou rozloženy na mnoho jednotlivých částí a hodnocení. To přispívá k nepřehlednosti postupu kontroly. Při vyhodnocování projektu je nutné vyplnit 6 formulářů (formuláře a přímé zadávání do ProSAB).

Při hodnocení se přidělují body bez písemného slovního vysvětlení. Čistě bodové ohodnocení při hodnocení bez slovního vysvětlení má jen omezenou výpovědní hodnotu a stěží je srozumitelnost.

Používání průměrných hodnot není při hodnocení vhodné, protože se tím stírají protichůdné názory. Při hodnocení se nejprve vytvoří průměr z hodnocení 4 českých odborných hodnotitelů, který se následně průměruje s hodnocením saské části projektu prováděné JS. (Rozdílné) hodnocení obou částí projektu by mělo být transparentní.

Při shrnutí výsledků vnitrostátního hodnocení prováděného JS není objasněna logika, již se řídí tvorba souhrnného výsledku. Jaká kritéria se slučují a jak se odráží předchozí bodové ohodnocení na bodovém ohodnocení celého projektu? Zde by byla žádoucí větší transparentnost.

Nevyvážené hodnocení vnitrostátních částí projektu

Odborné hodnocení je nevyvážené. Na české straně je kontrola díky přizvání externích odborníků mnohem obsáhlejší, a proto není srovnatelná s hodnocením na saské straně.

Kromě toho je takové velmi rozsáhlé hodnocení jedné národní části projektu, které provádí celkem pět hodnotitelů (včetně zástupce JS), hodnoceno maximálně 30 body, zatímco následující hodnocení přeshraničního dopadu na rovině celého projektu, které provádí jeden člen JS, je hodnoceno 50 body.

Větší důraz na přínos k cílům programu ve strategii výběru

V současnosti se klade jednostranně důraz na kvalitu spolupráce a hospodárnost a méně na orientaci na cíle a výsledky. Pouze 3 z 21 kritérií⁶ hodnotí přínos projektu k dosažení specifického cíle. Orientace na cíl a výsledek je tedy hodnocena pouze 18% z celkového hodnocení (15 bodů z 85).

Toto zaměření kontrastuje s cíli vytčenými v ŘKS (str. 41 nahoře), podle nichž by měly být vybírány pouze takové projekty, které se významně soustředí na výsledky týkající se programových cílů během celé doby trvání projektu.

Jasně rozdělení funkcí při hodnocení

U českých krajských úřadů dochází k strukturálnímu konfliktu zájmů.

České krajské úřady se kromě odborného posouzení starají také o odborné hodnocení (vedle externích odborníků) a jsou zároveň také členy MV s hlasovacím právem. Každou z těchto funkcí ovšem plní různé osoby: politický zástupce v MV a pracovník zodpovědný za posouzení a hodnocení projektu (pozn.: odborník na hodnocení hlasovací právo osobně nemá).

Kdyby krajský úřad při odborném hodnocení pouze koordinoval externí odborníky, ale sám by hodnocení neprováděl, pomohlo by to vyloučit potenciální konflikty zájmů.

⁶ 4 kritéria přeshraniční spolupráce s max. 5 body, 7 kritérií za odborné hodnocení s max. 30 body a 10 kritérií týkajících se přeshraničního dopadu s maximálně 50 body

Nebo by bylo možné rozdělit funkce takovým způsobem, kdy by krajské úřady hodnotily soulad s regionálními strategiemi (jejich vlastní úkol), zatímco externí odborníci by se zabývali odbornou kvalitou.

S ohledem na příští programové období vyvstává otázka, jakým způsobem zapojit do hodnocení regionální instituce, aby se využila jejich kompetentnost, aniž by tím došlo ke konfliktu zájmů v MV (v němž mají regionální instituce hlasovací právo).

Komplexnější hodnotící kritéria

Z pohledu evaluace nejsou hodnotící kritéria dostatečně komplexní. V rámci hodnotících kritérií nejsou dostatečně konkrétně hodnoceny některé důležité aspekty jako přenos inovací, řídicí struktury, práce v oblasti komunikace, interní kontrola výsledků (viz tabulka níže). Mnohá hodnotící kritéria jsou kromě toho pojata velmi obecně.

Tabulka 14. Úplnost hodnotících kritérií pro odborné hodnocení

Odborná hodnotící kritéria (příklady hlavních kritérií)	Ano/ Ne / Fakultativní	Počet kritérií pro odborné hodnocení (body)	Počet kritérií pro hodnocení přeshraničního dopadu (body)
Relevantnost projektu ve vztahu ke společným potřebám	Ano	1 (5)	
Konkrétní přínos projektu k cílům programu	Ano	1 (5)	2 (10)
Přidaná hodnota s přeshraničním přesahem	Ano		3 (15)
Jasně zaměření na konkrétní cílovou skupinu	Ano	1 (5)	
Inovativní obsah projektu a přenos inovací mezi kooperačními partnery	Ne		
Synergie / komplementarita s dalšími strategiemi, opatřeními a projekty	Fakultativní	1 (verbální)	
Kvalita a kompetence přeshraničního partnerství	Ne		
Produktivita řídicích struktur a organizace mezi kooperačními partnery	Ne		
Kvalita projektového plánování vč. přijatelnosti kvantifikovaných plánovaných hodnot	Ano	1 (5)	
Hospodárnost plánovaných opatření	Ano	2 (10)	
Kvalita interní kontroly výsledků realizace projektu	Ne		
Kvalita komunikační práce v projektu	Ne		

Odborná hodnotící kritéria (příklady hlavních kritérií)	Ano/ Ne / Fakultativní	Počet kritérií pro odborné hodnocení (body)	Počet kritérií pro hodnocení přeshraničního dopadu (body)
Přínos k průřezovým cílům	Ano		3 (15)
Trvalost projektu po jeho ukončení	Ano		2 (10)
4 kritéria přeshraniční spolupráce	Ano	4 (5)	
Celkem		11 kritérií max. 35 bodů	10 kritérií max. 50 bodů

Zdroj: Metis; Metodika a kritéria výběru projektů

3.4.4 Hodnocení, rozhodnutí a schválení, smlouva o poskytnutí dotace

3.4.4.1 Krátký popis procesních kroků

Hodnocení jsme se věnovali již v předchozí kapitole, abychom podali úplný přehled procesů posouzení a hodnocení. V následující části se budeme věnovat závěrečné fázi.

JS zpracovává pro každou projektovou žádost obsáhlý dvojjazyčný podklad pro rozhodnutí, který – kromě údajů o obsahové náplni projektu – shrnuje výsledky předchozích kroků kontroly a hodnocení. Podklad pro rozhodnutí má obvykle 15 až 25 stran.

Kromě toho sestavuje JS na základě bodového hodnocení pozice projektu v žebříčku (ranking) pro jednotlivé prioritní osy a investiční priority. Pro žebříček projektů není úmyslně definována žádná prahová hodnota (minimální počet bodů) pro předložení MV k rozhodnutí, aby mohly být všechny projekty, které předtím s kladným výsledkem obstály v předcházejících krocích kontroly a hodnocení, prodiskutovány MV.

Podle Společného realizačního dokumentu (kap. 7.2) by mělo být v podkladu pro rozhodnutí uvedeno také doporučení pro rozhodnutí, které by vycházelo z bodového ohodnocení.

Tabulka 15. Podklad pro rozhodnutí, část s výsledky kontroly a hodnocení

Kroky při hodnocení	Hodnotitel	Hodnotící kritéria	Body	Doporučení
5. Odborné posouzení německé a české části projektu				
5.1 Odborné posouzení české části projektu	Příslušný krajský úřad	Kritéria podle SRD	Žádné body	Ano
5.2 Odborné posouzení německé části projektu				
Strategická kontrola	Odborné resorty v SN	Dvě kritéria	Žádné body	Ano
Odborné stanovisko JS	JS	Kritéria podle SRD	Žádné body	Částečně
5.3 Podmínky a povinnosti českých a	JS a krajské úřady			

Kroky při hodnocení	Hodnotitel	Hodnotící kritéria	Body	Doporučení
německých kooperačních partnerů				
6. Odborné hodnocení vzhledem k cílům programu				
6.1 Odborné hodnocení ve vztahu k cílům programu	JS, kraje a externí odborníci	6 kritérií (ø 5 hodnocení)	Max. 30 bodů	Ne
Nepovinné verbální hodnocení synergií	JS, kraje a externí odborníci	1 kritérium	Žádné body	Ne
Komentáře k odbornému hodnocení projektu				
Komentáře českých odborníků	3 externí odborníci	Všechna kritéria a další (komplexní stanoviska)	Žádné body	Částečně
Komentář JS ke komentářům externích odborníků v ČR	JS	Všechna kritéria a další	Žádné body	Ne
6.2 Hodnocení přeshraničního dopadu prováděné JS	JS	• 5 obecných kritérií • 2 kritéria pro každou investiční prioritu • 3 kritéria pro průřezové cíle Žádná prahová hodnota pro jednotlivá kritéria	• max. 25 • max. 10 • max. 15 (celkem 50 bodů)	Ne
6.3 Míra přeshraniční spolupráce celkových projektů	JS (kraje)	4 kritéria podle čl. 12 nařízení (EU) č. 1299/2013	Max. 5 bonusových bodů	Ne
6.4 Počet bodů získaných při hodnocení celého projektu	JS	6.1+6.2+6.3 Žádná prahová hodnota	Max. 85 bodů (30+50+5)	Ne
7. Doporučení JS k rozhodnutí o projektu				
Verbální forma		Otevřená struktura		Ano (někdy se neprovádí)

Zdroj: Metis dle příkladových podkladů pro rozhodnutí

Po přijetí rozhodnutí v MV informuje JS neprodleně žadatele (lead partnera) o schválení, odmítnutí, pozastavení / odložení projektové žádosti. Žadatelé, jejichž žádosti byly pozastaveny, je mohou opravit podle požadavků MV. Žadatelé, kteří zamítnutí neakceptují, mohou podat novou žádost s modifikovaným projektem nebo mohou podat stížnost (viz grafika 8).

Náhradní projekty

Projektové žádosti mohou být za určitých podmínek (v současnosti nejsou k dispozici žádné prostředky, musí se počkat na vrácení prostředků EU z uzavřených projektů) odloženy jako „náhradní projekty“. Náhradní projekty jsou doporučeny k financování, příp. i schváleny. Existuje usnesení Monitorovacího výboru⁷ týkající se této kategorie projektů. Náhradní projekty jsou dobrým mechanismem, jak využít vrácené nevyužité prostředky.

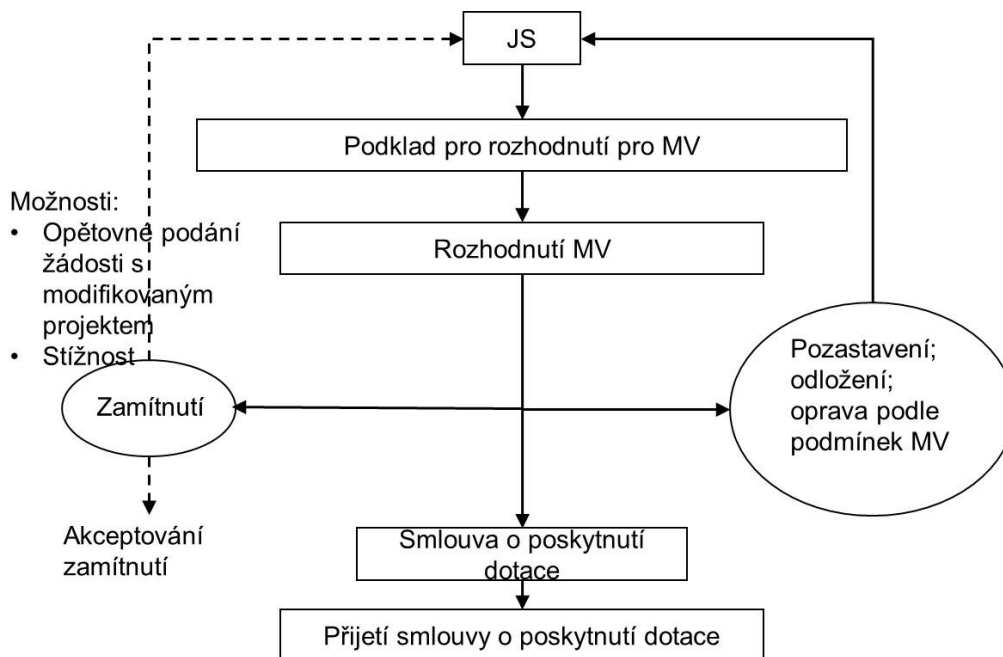
Vyhotovení smlouvy dotačním subjektem

JS předá schválené projekty dotačnímu subjektu, který je zodpovědný za vyhotovení smluv o poskytnutí dotace, za smlouvy upravující změny i za smlouvy o ukončení, dále také – ve spolupráci s Centrem – za vyhodnocení změn projektů, k nimž v průběhu jejich realizace došlo.

Dotační subjekt předá lead partnerovi smlouvu o poskytnutí dotace. Lead partner má čtyři týdny čas na to, aby smlouvu o poskytnutí dotace akceptoval.

Vyhotovení smlouvy o poskytnutí dotace není závislé na potvrzení o poskytnutí českých vnitrostátních prostředků českým kooperačním partnerům jako prostředků pro spolufinancování.

Grafika 8. Rozhodování a schvalování, smlouva o poskytnutí dotace



Zdroj: Metis

⁷ K tomuto rozhodnutí došel MV během zasedání ve dnech 13./14.09.2016 a spojil je s dočasným uzavřením prioritní osy 1 i prioritní osy 2/6c. MV rozhodl ve dnech 05./06.12.2017 o uzavření celé prioritní osy 2. Projektové žádosti již musí být podány na JS, aby byly připraveny a MV o nich mohl rozhodnout jako o náhradních projektech.

3.4.4.2 Hodnocení z pohledu kooperačních partnerů

Následující část představí výsledky online průzkumu a doprovodného monitoringu týkající se hodnocení, rozhodování a schválení i smlouvy o poskytnutí dotace. Výsledky této části jsou uspořádány podle časové posloupnosti, ne podle hodnocení.

Kritéria pro výběr projektů jsou pro většinu dotázaných kooperačních partnerů (převážně) jasně komunikovaná a také srozumitelná. Přesto bylo u obou bodů přibližně 15% respondentů, kteří to tak (spíše) nevnímají.

Doba mezi podáním žádosti a rozhodnutím o projektové žádosti je pro 68% dotázaných (převážně) přijatelná, nicméně s 29% relativně hodně respondentů pocituje tuto lhůtu jako (spíše) nepřijatelnou.

Kladně byla hodnocena smlouva o poskytnutí dotace mezi SAB a lead partnerem. Téměř 90% respondentů ji hodnotí jako (převážně) srozumitelnou. Následující tabulka nabízí další detaily.

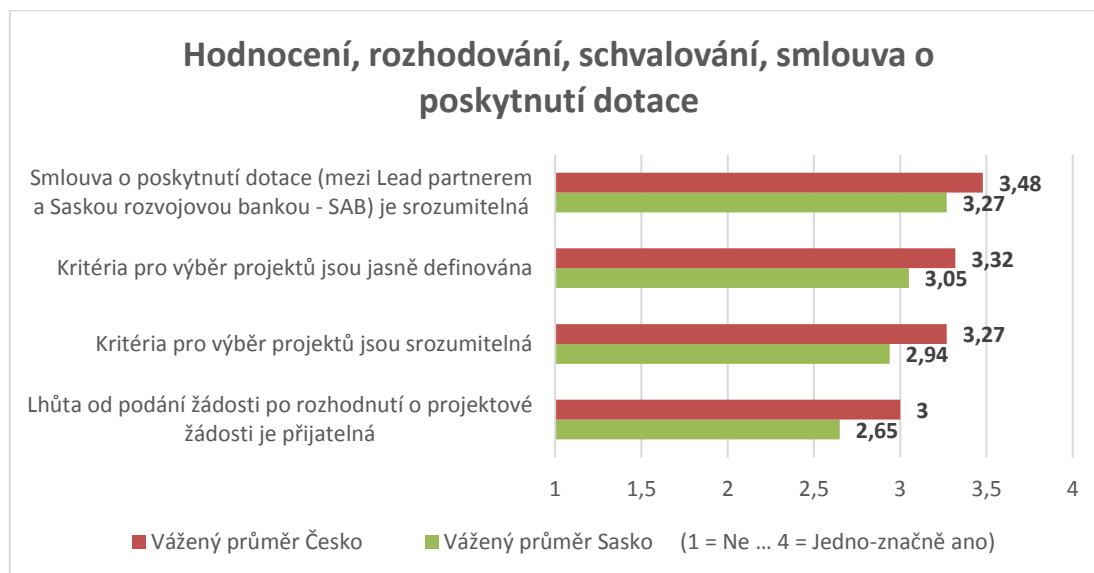
Tabulka 16. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se hodnocení, rozhodování, schvalování a smlouvy o poskytnutí dotace (n=197, SN+CZ)

	Jedno- značně ano (4)	Spíše ano (3)	Spíše ne (2)	Ne (1)	Neví m	Váž. Ø (1- 4)
Kritéria pro výběr projektů jsou jasně definována	33%	44%	10%	3%	10%	3,19
Kritéria pro výběr projektů jsou srozumitelná.	30%	42%	13%	4%	11%	3,11
Lhůta od podání žádosti po rozhodnutí o projektové žádosti je přijatelná.	25%	43%	18%	11%	3%	2,83
Smlouva o poskytnutí dotace (mezi lead partnerem a Saskou rozvojovou bankou - SAB) je srozumitelná.	46%	43%	5%	2%	4%	3,38

Zdroj: Online průzkum

Také fázi hodnocení, rozhodování a schvalování, stejně jako smlouvu o poskytnutí dotace, hodnotí čeští účastníci pozitivněji než saští kooperační partneři.

Grafika 9. Ohodnotte prosím následující tvrzení týkající se hodnocení, rozhodování, schvalování a smlouvy o poskytnutí dotace (n=197):
(n=197; z toho CZ=104, SN=93), maximální hodnota 4 (= jednoznačně ano)



Zdroj: Online průzkum

Zlepšovací návrhy a komentáře kooperačních partnerů z online průzkumu

K fázi hodnocení, rozhodování, schvalování a ke smlouvě o poskytnutí dotace se prostřednictvím komentáře vyjádřilo celkem 17 (13 ze SN, 4 z CZ) ze 197 kooperačních partnerů (9%).

Komentáře jsou celkově kritické a kritizují zejména lhůty. Zmiňují (5x), že je lhůta mezi podáním žádosti a rozhodnutím příliš dlouhá. Kromě toho vícekrát (4x) podotýkají, že je doba mezi schválením projektu Monitorovacím výborem a podpisem smlouvy o poskytnutí dotace někdy příliš dlouhá, což brání zejména státním kooperačním partnerům v realizaci projektů.

Dva kooperační partneři kritizovali, že rozhodování Monitorovacího výboru není dostatečně transparentní.

Příklady kritických komentářů (zkrácené jednotlivé názory) z online dotazníku vztahující se k hodnocení, rozhodování a schvalování a ke smlouvě o poskytnutí dotace:

Mezi podáním žádosti a diskusí v Monitorovacím výboru by nemělo uplynout více než 6 měsíců.

Možná by dávalo smysl dvoustupňové řízení: nejprve by se podával stručný nástin projektu a teprve potom by následovalo podání všech formulářů a dokumentů.

Pro JS je den podání projektu zároveň datem zahájení projektu, což v případě veřejné instituce nefunguje. Ta může zaměstnávat personál pro účely projektu nebo vynakládat prostředky⁸ teprve, když má k dispozici smlouvu o poskytnutí dotace.

Transparentnější postup při rozhodování Monitorovacího výboru by byl žádoucí.

Zdroj: Online průzkum

Výsledky doprovodného monitoringu

Jak jste spokojeni s procesem hodnocení, rozhodování a schvalování a se smlouvou o poskytnutí dotace?

K této fázi se vztahovalo nejvíce kritických poznámek.

Rozdílné pořadí kontrol v Sasku a v Česku způsobuje nedorozumění. Není jasné, proč se postupy při hodnocení žádosti na české a německé straně programu liší. Na české straně hranice je hodnocení komplikovanější a náročnější.

Kritika se týkala chybějící komunikace ke krokům řízení, které jsou prováděny v sousední zemi.

Odborné posouzení bylo jedním z partnerů, s nímž bylo vedeno interview, vnímáno jako příliš široce členěné. Účastní se příliš mnoho institucí. Proces by měl být koncentrovanější a konkretizovanější.

Kritika se týkala také dlouhých období, během nichž kooperační partneři nedostávají žádné informace. Po doručení odpovědi ovšem musí během krátké doby vypracovat dlouhý seznam (týká se náhradních projektů). Lhůty by měly být stanoveny proporcionálně k pracovní zátěži.

Časový interval mezi schválením a zahájením projektu bývá často považován za ne-realistický. V jednotlivých případech došlo k tomu, že oficiální datum zahájení projektu bylo před datem jeho schválení. Odstup alespoň 3 měsíců mezi schválením a zahájením projektů je požadován jako minimum.

Vícekrát se vyskytl požadavek, aby byly uveřejňovány detailní výsledky hodnocení. To také zejména v případě odmítnutí projektu, aby bylo možné poučit se z důvodů zamítnutí.

Ojedinele se vyskytly také komentáře, které označily rozhodnutí MV za svévolné a neodůvodněné (například přiřazení žádostí k jiné prioritní ose). Komentáře se také (u dvou projektů) zmiňují o problémech při přiřazování projektu k náležitému specifickému cíli.

3.4.4.3 Hodnocení z pohledu správních orgánů

Hlavní příčinou délky lhůt jsou požadavky v oblasti přeshraniční spolupráce. Lhůty jsou delší než u vnitrostátních programů. Zkrácení lhůt pro zpracování žádosti stanovených v Realizačním dokumentu je nerealistické a vedlo by k tomu, že by program nemohl být řádně prováděn.

V uplynulém programovém období 2007-2013 (Cíl 3) byly někdy lhůty dlouhé kvůli přetížení, ale k tomu v současnosti již nedochází. Již 90% prostředků je vázáno a 10%

⁸ Podle ŘO se při odborné kontrole začátek doby trvání projektu upravuje podle potřeby. Jeho pozdější prodloužení nejsou v zásadě možná.

vyplaceno. To je indicií, že provádění dobře funguje. Domníváme se, že v online dotazníku pro kooperační partnery došlo ke smíšení zkušeností z obou dotačních období.

Některé projektové žádosti nemohly být v aktuálním programovém období zpracovány, protože už nejsou k dispozici žádné prostředky. Na úrovni zemí byl proto schválen postup pro nakládání s tzv. „náhradními projekty“ a byl předložen MV na zasedání ve dnech 13./14.09.2016 k rozhodnutí. Poté, co MV postup schválil, byli kooperační partneři, jichž se to týká, o tomto postupu a lhůtách pro zpracování informováni.

Proces od rozhodnutí MV do odeslání smlouvy o poskytnutí dotace netrvá podle SAB obvykle dlouho (zpravidla několik dní). Někdy za zpoždění nesou vinu sami kooperační partneři, když například zapomenou na pracovní pozice a musejí je teprve (poté, co byla smlouva o poskytnutí dotace doručena) dodatečně vytvořit. V tomto zvláštním případě trvala doba do finalizace smlouvy o poskytnutí dotace téměř 5 měsíců. Je těžké formulovat obecné výroky týkající se doby trvání do finalizace smlouvy o poskytnutí dotace, protože ta závisí na zvláštních faktorech.

České správní orgány hodnotí externí odborníky na české straně velmi pozitivně. Tito odborníci reflektují kvalitu projektu, ale také efektivnost využívání rozpočtu. Přinášejí externí, nezávislý pohled do hodnocení a jsou pro proces výběru velice důležití. Vnáší tím do procesu větší transparentnost a objektivitu.

Z pohledu saské strany ale nejsou posudky od českých odborníků vždy srozumitelné a zčásti si jejich výroky odporují.

České správní orgány programu vidí v této souvislosti jen malý potenciál ke zlepšení. Jedním návrhem by bylo, aby se systém změnil tak, že budou přizváni pouze dva odborníci; Třetí odborník by byl přizván, pokud by se tato dvě hodnocení příliš lišila. Nebo by se přizvalo grémium odborníků, které by hodnocení schválilo a podalo společné doporučení.

České správní orgány ovšem vidí potenciál ke zlepšení na saské straně, kde by byl z důvodů větší transparentnosti žádoucí obdobný systém nezávislého odborného hodnocení, jaký existuje na straně české.

3.4.4.4 Hodnocení z pohledu evaluátora

O postupu posouzení a hodnocení jsme již obsáhle pojednali.

U podkladu pro rozhodnutí pro MV se nabízejí podle názoru evaluátora následující možnosti zlepšení:

- Ústní hodnocení JS má otevřenou strukturu a neorientuje se na hlavní hodnotící kritéria. Lepší by byl přehledný diagram s hlavními výsledky.
- Ne ke všem projektovým žádostem existuje jasné doporučení JS, ačkoli to vyžaduje Společný realizační dokument. Zde by měl být zvolen jednotný postup.
- Celkový počet bodů není uváděn v % maximálního možného počtu bodů.

Projekty schválené MV jsou zveřejněny formou dokumentu v Excelu na internetových stránkách programu <http://www.sn-cz2020.eu/>, který se pravidelně aktualizuje. Ke každému schválenému projektu jsou stručně uvedeny nejdůležitější informace, např. název projektu, zúčastnění kooperační partneři a schválený příspěvek z prostředků EU. Informace k projektu poskytují dobrý přehled o stavu schvalování a je možné je v

souboru v Excelu filtrovat podle potřeby. Údaje týkající se podrobných výsledků hodnocení se nevedou.

Transparentnost rozhodnutí MV by mohla být zvýšena zveřejněním shrnutých výsledků hodnocení schválených, zamítnutých i náhradních projektů podle hodnotících kritérií.

Proces od schválení projektu Monitorovacím výborem po zaslání smlouvy o poskytnutí dotace je v zásadě nastaven dobře. V některých jednotlivých případech vedou specifické okolnosti k prodloužení jeho trvání.

Náhradní projekty jsou dobrým mechanismem, jak využít nevyčerpané prostředky. Kooperační partneři o tom jsou informováni. Nicméně se zdá, že komunikace s kooperačními partnery nefunguje optimálně, jinak by nedocházelo ke stížnostem na nedostatek informací. Měly by být proto přezkoumány slabiny komunikačního procesu, který se týká náhradních projektů.

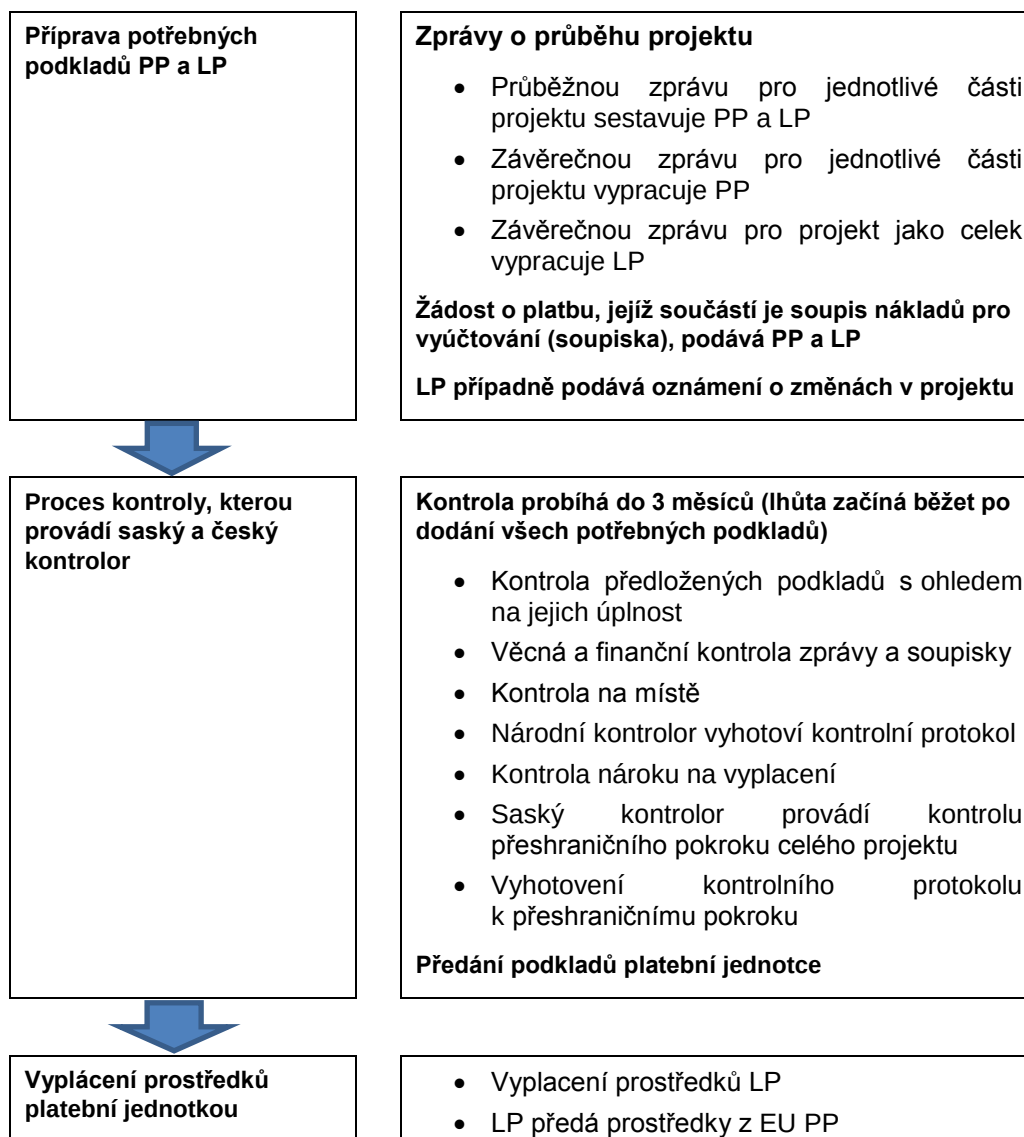
Další zdokonalení postupu kontroly a hodnocení je doporučeno pro příští období podpory (viz Doporučení).

3.4.5 Kontrola, vyúčtování a vyplácení

3.4.5.1 Krátký popis jednotlivých kroků řízení

Následující tabulka shrnuje klíčové kroky postupu kontroly prováděné národními kontrolory (ve znázorněném postupu kontroly je vynechána dodatečná kontrola projektů auditním orgánem a případně úřady EU a účetními dvory).

Tabulka 17. Postup kontroly prováděné národními kontrolory



Zdroj: SRD, ŘKS, Metis

Na saské straně je jeden kontrolor (SAB) a na české straně jsou kontrolori dva (pobočky Centra pro regionální rozvoj České republiky).

Kontrola zahrnuje kontrolu částí projektu kooperačních partnerů a kontrolu projektu jako celku, za který zodpovídá lead partner. Orgány dozoru provádějí kontrolu dokladů a kontroly projektů na místě.

V Sasku existuje samostatná kontrolní instituce pro kontroly stavebních projektů (Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement / SIB), která ověřuje odbornou / obsahovou správnost stavebních výdajů. Kontrolor zohledňuje stanovisko SIB ke stavebním výdajům. Během kontroly stavebních projektů postupuje kontrolor, s

výjimkou dodatečného zapojení SIB, jako u ostatních projektů, neodpadá tedy žádný z kroků kontroly.

Každý kooperační partner předkládá příslušnému kontrolorovi zprávu o průběhu projektu (ve vlastním jazyce) a žádost o platbu, jejíž součástí je soupiska (soupis nákladů pro vyúčtování). Pouze závěrečnou zprávu pro celý projekt vypracovává LP dvojjazyčně.

Pro zprávu o průběhu projektu existuje formulář. Zpráva o průběhu projektu, soupiska a žádost o platbu se posílají poštou. Soupiska nákladů se navíc posílá kontrolorovi elektronicky jako soubor v Excelu.

Náklady způsobilé k proplacení jsou popsány ve Společném realizačním dokumentu a navíc také v informačních letáčích a v příručce pro české kooperační partnery.

V případě nedořešených otázek kontaktují kontroloři proaktivně kooperační partnery a sami opravují zřejmé chyby (aniž by tím „zatěžovali“ KP). U závažných nedostatků ve vyúčtování spolu příslušní kontroloři a projektoví poradci v SAB komunikují s cílem dosáhnout shody.

Během postupu kontroly se postupy saských a českých kontrolorů liší:

- V CZ je závazná předběžná kontrola, v SN naproti tomu ne.
- V Česku se stanoví pro každý projekt zvlášť termíny pro podání vyúčtování projektu. V Sasku jsou realizátoři projektů zpravidla nabádáni k tomu, aby projektové náklady vyúčtovali jednou za čtvrtletí, aniž by jim byly uloženy striktní lhůty.

Kontrolor při SAB kromě toho kontroluje také projekt jako celek v rámci přeshraniční kontroly. Tady se kontroluje, zda souhlasí obě zprávy o průběhu projektu, zda nebyly výdaje vyúčtovány dvakrát a zda byla opravdu splněna kritéria přeshraniční spolupráce.

Čeští kontroloři informují saské kontrolory o stavu podaného vyúčtování (prostřednictvím dvojjazyčného souboru v Excelu). SAB zase informuje české kolegy o uskutečněných platbách (zpráva formou souboru v Excelu).

Vyplácení prostředků LP a PP probíhá ve více krocích a prostřednictvím různých institucí, podle toho, zda se jedná o prostředky EFRR, vnitrostátní prostředky Svobodného státu Sasko, nebo o prostředky ze státního rozpočtu České republiky.

Lead partner je jedinou smluvní stranou ve vztahu k SAB. Na základě tohoto vztahu dochází k vyplácení prostředků EFRR lead partnerovi, který je rozděluje projektovým partnerům.

V programovém období 2014-2020 došlo k zásadnímu zlepšení některých bodů řízení ve srovnání s předchozím obdobím:

- Zavedení čtyř projektových poradců na JS, kteří jsou organizováni geograficky podle euroregionů a přebírají okamžitě po schválení projektu péči o kooperační partnery.
- Zavedení paušálů pro náklady na personál (v SN: 20% ostatních přímých nákladů, v CZ: až max. 20% v závislosti na kontrole) a pro kancelářské a administrativní náklady (15% nákladů uznatelných pro podporu). Paušální náklady se ovšem nehodí pro každého KP (např. se nehodí pro univerzity, které mají vysoké náklady

na personál) a podle informací saského kontrolora jsou přijímány pouze zdráhavě. KP nejprve musí změnit způsob přemýšlení.

- Předpisy k zadávání zakázek byly v Sasku silně zjednodušeny. Předpis k zadávání veřejných zakázek, který stanovil, že je od 500 € nutné získat 3 nabídky, dříve platil pro všechny KP (nyní již pouze pro zadavatele z řad veřejných institucí). Všichni ostatní KP musí zajistit konkurenční nabídky teprve od prahové hodnoty 2.000 € a neexistuje žádná povinnost vypisovat zakázky na celostátní úrovni či na úrovni celé EU. To ovšem neplatí pro FMP. Tady v současnosti platí prahová hodnota 500 €. Náročnost se tak u FMP zvyšuje.
- Také lead partner musí vyhotovit dvojazyčně již jen závěrečnou zprávu. Zprávy o průběhu projektu se vyhotovují jednojazyčně.
- Zjednodušení žádosti o platbu. Každý jednotlivý kooperační partner může předkládat soupisku a žádost o platbu. Lead partner už nemusí shromažďovat všechny doklady projektových partnerů jako v předcházejícím dotačním období. Kromě toho se již v žádosti o platbu žádá pouze o nejvyšší možnou platbu, a ne o konkrétní částku, jak tomu bylo v předchozím období. Částku vypočítává na základě uznaných výdajů kontrolor. Tím se zamezí časově náročnému komunikačnímu kolečku s kooperačním partnerem. Peníze tak mohou být platební jednotkou vyplaceny rychleji.
- Školení lead partnerů (po schválení) a workshopy k vyúčtování (v případě potřeby) byly zlepšeny.
- Bylo zavedeno řízení o stížnostech v souladu s předpisy EU (viz kapitola 7.4 Společného realizačního dokumentu).

3.4.5.2 Hodnocení z pohledu kooperačních partnerů

Následující část představí výsledky online průzkumu a doprovodného monitoringu ve vztahu k postupům kontroly, vyúčtování a vyplacení.

Také tyto kroky kooperační partneři chválili i kritizovali.

Akce pro kooperační partnery vnímá 89% dotázaných jako nanejvýš užitečné, aby bylo možné projekty realizovat v souladu s pravidly. Také průběžné podávání zpráv v rámci realizace projektu považuje 82%, tedy většina respondentů, za (převážně) přiměřené. Pro většinu (82%) kooperačních partnerů je jasně popsáno, jaké náklady jsou způsobilé pro podporu a jaké nikoli. Existují jasné a srozumitelné pokyny kontrolorů ke způsobu a formě vyúčtování (76% (převážně) souhlasí).

Kooperační partneři souhlasili převážně, ovšem ne s výraznou převahou (67%), s výrokem, že požadavky na vyúčtování projektu byly dostatečně jasné formulovány již při schválení. Průměrné bylo také hodnocení případů, kdy dochází ke změnám v projektu. Pro 55% jsou náročnost a lhůty pro zpracování přiměřené, pro 18% (spíše) ne. Přibližně čtvrtina dotázaných se (zatím) nemohla k výplatě prostředků a změnám v projektech vyjádřit.

Stejně jako u podání projektu, také ve vztahu k dotačnímu procesu se vyskytuje kritika časové náročnosti. Pouze 62% se (převážně) domnívá, že se vyúčtování projektu, vedení dokladů a dokumentace dalo zvládnout s přiměřenými úsilím. 26% se domnívalo, že byla tato náročnost (spíše) nepřiměřená. Také dobu trvání do výplaty prostředků lead partnerovi považuje jedna čtvrtina všech dotázaných za (spíše) nepřiměřenou.

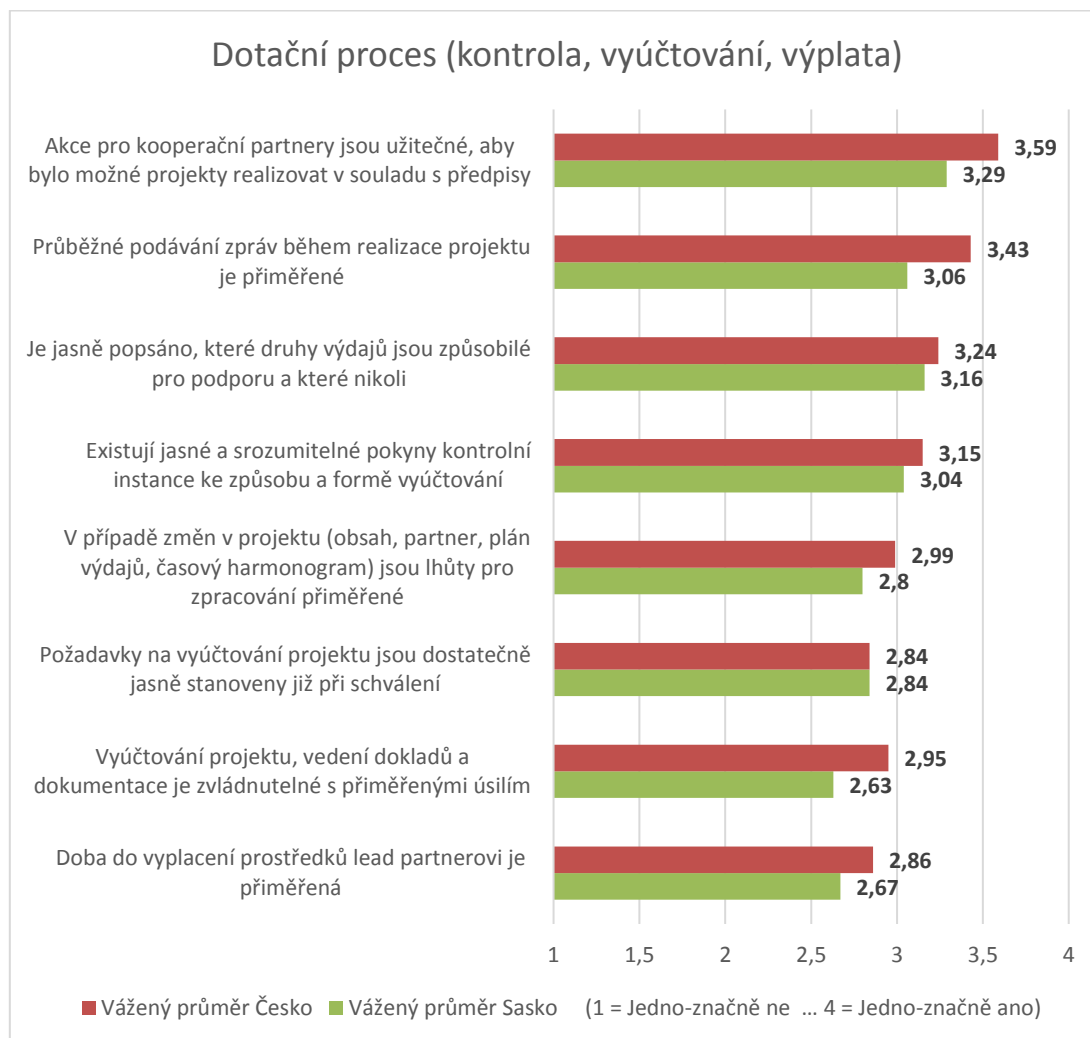
Tabulka 18. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se dotačního procesu (kontrola, vyúčtování, výplata prostředků) (n=201, SN+CZ):

	Jedno- značně ano (4)	Spíše ano (3)	Spíše ne (2)	Jedno- značně ne (1)	Nevím	Váž. Ø (1-4)
Akce pro kooperační partnery jsou užitečné, aby bylo možné projekty realizovat v souladu s předpisy.	47%	42%	4%	1%	6%	3,44
Průběžné podávání zpráv během realizace projektu je přiměřen	39%	43%	10%	2%	6%	3,26
Je jasně popsáno, které druhy výdajů jsou způsobilé pro podporu a které nikoli.	36%	46%	10%	3%	5%	3,20
Existují jasné a srozumitelné pokyny orgánů dozoru ke způsobu a formě vyúčtování.	32%	44%	10%	7%	7%	3,10
V případě změn v projektu (obsah, partner, plán výdajů, časový harmonogram) jsou lhůty pro zpracování přiměřené	16%	39%	13%	5%	27%	2,91
Požadavky na vyúčtování projektu jsou dostatečně jasně formulovány již při schválení.	20%	47%	14%	10%	9%	2,84
Vyúčtování projektu, vedení dokladů a dokumentace bylo zvládnutelné s přiměřenými úsilím	18%	44%	17%	9%	12%	2,80
Doba do vyplacení prostředků lead partnerovi je přiměřená	14%	34%	19%	6%	27%	2,78

Zdroj: Online průzkum

Při srovnání Německa a Česka je také zde patrné, že jsou šťastí kooperační partneři více kritičtí (viz následující grafika).

Grafika 10. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se dotačního procesu (kontrola, vyúčtování, výplata prostředků) (n=201, z toho CZ=106, SN=95), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano)



Zdroj: Online průzkum

Zlepšovací návrhy a komentáře kooperačních partnerů z online průzkumu

Z 201 kooperačních partnerů, kteří na tuto otázku odpovídali, připojilo 30 (20 ze Saska, 10 z Česka), tedy 15%, rozšiřující komentář. Přibližně 5 komentářů bylo přitom tematicky irelevantních a nejsou dále zohledňovány. Zbývající komentáře se dají vyhodnotit jako negativní.

Nejčastěji (8x) byla kritizována administrativní náročnost. Změny projektů, kontroly dokladů a vyúčtování jsou velmi komplikované a náročné.

Někteří kooperační partneři (7x) uváděli problémy související se způsobilostí nákladů. V některých případech bylo zcela nejasné, které náklady jsou způsobilé a které ne. V některých případech také přišly informace příliš pozdě.

V ojedinělých případech (3x) se kritika týkala toho, že byla doba do výplaty příliš dlouhá.

Příklady kritických komentářů (zkrácené jednotlivé názory) z online průzkumu vztahující se ke kontrole, vyúčtování a výplatě:

Informace týkající se nákladů způsobitelných k proplacení nejsou jasné a jednoznačné. Část pravidel pro vyúčtování nebyla na začátku známá, nebo jsme se o nich dozvěděli teprve několik měsíců po začátku projektu.

Žádosti o změny jsou nepřiměřeně náročné. Zejména když se jedná pouze o formální, a ne o obsahové nebo závažné změny ve financování (např. status partnera, převádění mezi náklady na personál a věcnými náklady, nebo v rámci věcných nákladů). Tuto náročnost a s ní spojené organizační, časové a finanční problémy nebylo možné předvídat. Koordinace projektu a jeho příprava zatěžuje intenzivně lidské zdroje na straně projektového partnera.

Formuláře by mohly být udělány přívětivěji pro zpracování (označování jednotlivých slov, přesun apod.).

Časy vyúčtování a podávání zpráv německými a českými projektovými partnery nejsou vzájemně časově zkoordinovány, což vede ke zbytečným vícenákladům u lead partnera.

Prodleva mezi podáním dokladů ke kontrole a proplacením přes Centrum, SAB a LP je nepřiměřeně dlouhá, 6 měsíců i déle.

Lhůty pro vyplacení jsou právě pro obecně prospěšné subjekty velmi dlouhé, což si vyžádá dodatečné náklady na průběžné financování navíc k vlastním prostředkům, a tím se projekt prodražuje.

Termíny zaslání odpovědí pro monitoring jsou pro kooperační partnery velmi krátké.

Koncept milníků není, pokud jde o vyúčtování, domyšlený do všech detailů, a proto spíše komplikuje, než aby pomáhal.

Zdroj: Online průzkum

Výsledky doprovodného monitoringu

Jak jste spokojeni s procesem kontroly, vyúčtování a výplaty?

Více kooperačních partnerů, s nimiž bylo vedeno interview, poukazuje na to, že ve srovnání s Cílem 3 došlo ke zlepšení procesů. Nicméně v tomto programovém období ještě neexistuje větší množství zkušeností s fází vyúčtování.

Vícekrát bylo zmíněno, že dodržování ročních tranší není realistické, přesouvání prostředků je předem dané. To by mělo být upraveno jinak. (Poznámka kontrolora: Roční tranše udávají realizátoři projektů sami a vycházejí z interního plánování projektu.)

Na české straně se kritika týká konkrétně délky kontroly zpráv o průběhu projektu (včetně předběžné kontroly soupisky dokladů, která se provádí ještě před oficiálním podáním) stejně jako jejich značné detailnosti.

Český kontrolor kontroluje náklady velice detailně a každá změna, včetně položek výdajů v detailním analytickém členění vedlejších výdajů, se musí schvalovat jednotlivě.

Tento postup se týká pouze českých příjemců, kteří si v rozpočtu přejí obecnější položky, resp. větší flexibilitu při přesunu položek. Saský kontrolor naproti tomu bere za měřítko 3 hlavní výdajové položky, u nichž je možný přesun až do výše 20% bez samostatného povolení.

Zdá se, že někteří kooperační partneři nemají jasno v pravidlech pro uplatňování paušálů (náklady na personál). I když paušály (podle Společného realizačního dokumentu) mohou využívat všichni příjemci dotací, poukazují kooperační partneři na to, že neví, kdo paušály používat může a kdo ne.

Drobnější výdaje (např. do 10 000 CZK $\pm$ 390 €) by se nemusely ve zprávách o průběhu projektu dokladovat (po vzoru ostatních programů).

Dále respondenti poukazují na to, že by měly být zavedeny zálohové platby (především pro opakující se náklady, jako jsou platy, nájemné atd.)

3.4.5.3 Hodnocení z pohledu správních orgánů

Poradenství

Úvodní setkání pro příjemce dotace po schválení projektu je velice důležité, aby připravilo kooperační partnery na požadavky. Do března 2018 se zatím konalo 7 úvodních setkání (2016: 3, 2017: 3, 2018: 1).

Workshopy k vyúčtování, na něž jsou zváni všichni kooperační partneři, jsou přijímány dobře. Odpovědi na časté otázky účastníků jsou potom zahrnuty do příruček. Problémy kooperačních partnerů jsou ovšem často specifické jednotlivé případy. Zpravidla se v SN konají 4 workshopy k vyúčtování ročně. (2016: 1, 2017: 4, 2018: 4).

Také český kontrolor (Centrum) a jeho pobočky organizují vlastní workshopy pro kooperační partnery, během nichž jim poskytují školení k administrativním úkonům, včetně podávání zpráv a vyúčtování. Zatím se v Chomutově konalo 22 seminářů (2016: 11, 2017: 6, 2018: 5).

V zásadě jsou pravidla týkající se způsobilosti výdajů kooperačním partnerům známá předem. Přesto nedokáží informační podklady, které program nabízí, pokrýt všechny případy a někdy vzniká prostor pro rozdílné interpretace.

Osvědčily se také nově založené týmy projektových poradců při SAB. Projektové poradenství je velmi důležitý podpůrný nástroj. V ideálním případě by měl o jeden projekt pečovat stále stejný projektový poradce a měl by existovat průběžný monitoring projektů přímo na místě („výjezdy do terénu“).

Projektové řízení jako výzva

Podle čl. 132 nařízení (EU) č. 1303/2013 se Řídící orgán stará o to, aby příjemci obdrželi prostředky podpory nejpozději 90 dní po dni podání žádosti o výplatu. Chybějí-li doklady, devadesátidenní lhůta se prodlužuje, což opět vede ke zpoždění výplaty.

SAB podotýká, že má přibližně 50% kooperačních partnerů problémy se včasným a úplným podáváním podkladů a později se zajištěním včasného vyúčtování.

K problémům dochází často kvůli nedostatečné kapacitě projektového řízení u kooperačních partnerů. Funkční projektové řízení je jedním z faktorů úspěchu přeshraniční spolupráce na projektech.

Pro veřejné instituce (např. u stavby silnic), které – ve srovnání s Programem spolupráce – obvykle působí v jednodušším prostředí, představuje projektové řízení výzvu. Ani menší spolky často nedisponují odpovídajícím projektovým managementem.

Zkrácené trvání vyúčtování

V uplynulém programovém období 2007-2013 (Cíl 3) byly lhůty někdy dlouhé kvůli přetížení kontrolorů podle článku 16. Tento nedostatek byl již odstraněn. Euroregiony, které již zkušenosti s vyúčtováním v tomto období mají, potvrzují zlepšení ve srovnání s Cílem 3. Díky zefektivnění řízení (viz bod 3.4.5.1) je možné vyplácet rychleji než v předchozím období. Devadesátidenní lhůta od podání žádosti o výplatu do vyplacení prostředků podpory je zpravidla dodržována.

Také doba trvání vyúčtování u malých projektů se na saské straně díky zefektivnění postupů ve srovnání s předchozím obdobím výrazně zkrátilo. Proces vyúčtování trvá v aktuálním období podle údajů SAB (M. Döring, leden 2018) od ukončení projektu po výplatu přibližně 200 dní (v uplynulém období to bylo přibližně 300 dní). Trvání řízení u malých projektů je tak stále ještě nepřiměřeně dlouhé. V Doporučeních předkládáme návrhy na zkrácení procesu vyplacení.

Rozdíly v kontrole a vyúčtování

V Česku a Sasku se postupy značně liší.

- Poradenství a kontrola jsou v SN striktně odděleny. V CZ směřjí kontroloři radit i před podáním soupisky dokladů.
- V SN jsou doklady kontrolovány pouze namátkově (min. 20% objemu výdajů). V CZ se provádí kontrola veškerých dokladů.
- Vyúčtování je v SN obvykle prováděno od 10 000€, zpravidla jedenkrát za čtvrtletí. To ale může být různé, například potřebuje-li klient prostředky k financování. V CZ se předem dohodnou závazné termíny, které musí kooperační partneři dodržovat. Tím je vyúčtování předvídatelnější, zato je však systém vyúčtování pociťován také jako zkomplikovaný.

Celkově může kontrolor v SN jednat pružněji než v CZ. Když se v SN například najdou nedostatky v dodržování předpisů o publicitě (např. když je logo zkreslené), není hned uložena sankce. V CZ naproti tomu ano.

Mezi projektovými poradci a kontrolory funguje výměna informací, není ale možné sledit každou drobnost. Kontroloři komunikují vždy přímo s kooperačními partnery, například v případě chybějících dokladů.

3.4.5.4 Hodnocení z pohledu evaluátora

Zjednodušení / optimalizace postupů kontroly, vyúčtování a výplaty

Postup kontroly, vyúčtování a výplaty, který se řídí stávajícím právním rámcem, je dobře rozvinutý a byl ve srovnání s předchozím obdobím zdokonalen. Nicméně mnohým kooperačním partnerům vadí vysoká náročnost kontroly a vyúčtování a dlouhé trvání procesu do výplaty. Pouze 18% dotázaných kooperačních partnerů považuje časovou náročnost dokladů a záznamů za přiměřenou.

Mnozí kooperační partneři nedokáží pochopit komplexnost systému a funkční rozdělení správních orgánů. Tato komplexnost se dále zvyšuje stávajícími rozdíly ve vnitrostátních

právních úpravách. Zejména u lead partnerů, kteří zodpovídají za projekt jako celek, přinášejí různé odlišnosti ve vyúčtování dodatečné náklady.

Další riziko představuje v období od roku 2018 přibližně do roku 2020 silně se zvyšující pracovní zátěž u orgánů provádějících kontrolu. S přibývajícím realizací projektů může u kontrolorů docházet k nedostatku pracovní síly, a tím také k prodávám v řízení.

Možností, jak zásadněji zjednodušit a sladit vyúčtování, kontrolu a výplatu, by bylo mnoho, jak ukazují níže uvedené příklady. Ty by ovšem vyžadovaly změny v právním rámci EU.

- Atraktivní paušály pro náklady na personál, aby se paušály šetřící administrativu více využívaly;
- Další harmonizace pravidel týkajících se způsobilosti nákladů mezi Českem a Saskem (např. u stavebních nákladů);
- Náhodná kontrola místo 20% (v Sasku) a 100% (v Česku);
- Zvýšení přípustné míry chyb z 2% na 5%;
- Jednorázová kontrola příjemců místo opakovaných kontrol prováděných různými kontrolními orgány;
- Vynětí projektů spolupráce ze zákona o státní podpoře;
- Jasná pravidla pro převzetí funkce Certifikačního orgánu Řídicím orgánem, které by přineslo úsporu jednoho správního orgánu;
- Umožnění zálohových plateb příjemcům ve spojení s omezením počtu povinných zpráv o postupu projektu (zálohová platba by umožňovala podávat zprávy za jeden rok, ne po 3 měsících). K tomu by musela Evropská komise poskytovat programům vyšší zálohy. Zvýšená administrativní zátěž při zpětném vymáhání prostředků by byla vyvážena sníženou administrativní zátěží související s kontrolou zpráv.

Program v současnosti nemá tyto možnosti zjednodušení.

Proto navrhujeme jako krátkodobě realizovatelnou alternativu průběžné zdokonalování stávajícího systému. Postupné zlepšování by mělo být usnadněno zavedením jednoduše koncipovaného systému řízení kvality s přesahem. Dále je nezbytné posílit rozšiřování znalostí kooperačních partnerů (viz Doporučení).

Modifikace zprávy o průběhu projektu

Problematickým momentem je z pohledu evaluátora obsah zprávy o průběhu projektu. Zpráva o průběhu projektu se orientuje na vyúčtování, její struktura je velmi silně dána předem a je stručná. Z hlediska obsahu se velmi silně soustředí na ukazatele, realizovaná opatření a milníky. Obsahový pokrok a dosažené výsledky ve vztahu k hodnotícím kritériím téměř popisovány nejsou.

Tabulka 19. Obsah dvojazyčné zprávy o průběhu projektu / závěrečné zprávy pro projekt jako celek

Obsahové body (bez formálních bodů)	Vysvětlení
Aktuální stav plnění ukazatelů	Vyplňuje pouze lead partner za celý projekt
Plnění informačních a komunikačních opatření	Popis opatření, například prezentace na internetu, tiskové články, publikace, akce, odborné exkurze, prohlídky na místě
Zpráva k realizaci milníků	Uskutečněné projektové aktivity kooperačního partnera ve vztahu k milníkům.
Údaje o přeshraniční realizaci projektu	Uvedení realizovaných společných aktivit / odchylek ve vztahu k plánování projektu Plnění opatření vztahujících se k udržitelnosti a rovnosti příležitostí
Zadávání zakázek třetím stranám	Detailní údaje týkající se zadávání zakázek

Zdroj: Formulář zprávy o průběhu projektu

Výpovědní hodnota zpráv by měla být z pohledu evaluátora vyšší. Vedle části zaměřené na vyúčtování by měla obsahovat minimálně výsledky vztahující se k nejdůležitějším kritériím výběru (viz Doporučení).

3.4.6 Řízení o stížnostech

3.4.6.1 Krátký popis kroků řízení

Podle článku 74, odstavce 3 nařízení (EU) 1303/2013 zajišťují členské státy účinná preventivní opatření pro kontrolu stížností.

Podle kapitoly 7.4 Společného realizačního dokumentu existují tři druhy řízení o stížnostech:

- Stížnost proti rozhodnutí Společného sekretariátu/SAB
- Stížnost proti rozhodnutí příslušného kontrolora
- Stížnost proti rozhodnutí Monitorovacího výboru

Lead partneři mohou podat stížnost proti zamítavému rozhodnutí Společného sekretariátu/SAB. Do konce roku 2017 této možnosti nikdo nevyužil.

Kooperační partneři mohou podat u příslušného kontrolora (SAB nebo Centrum) stížnost proti rozhodnutí kontrolora při kontrolách podle článku 23. Stížnosti nemusí mít nějakou konkrétní podobu, jde pouze o objasnění, proč je podle názoru kooperačního partnera neuznaný výdaj způsobilý. Termín „stížnost“ se u německých kooperačních partnerů neujal, používá se spíše výraz „odvolání“ („Widerspruch“). U saského kontrolora dochází k podání stížnosti/odvolání u přibližně 0,15% kontrolovaných soupisek dokladů. Do února 2018 bylo zatím podáno 65 stížností/odvolání.

Lead partneři mohou podat stížnost proti zamítavému rozhodnutí Monitorovacího výboru (MV). Do konce roku 2017 byly stížnosti projednávány na 5 zasedáních MV.

3.4.6.2 Hodnocení z pohledu kooperačního partnera

V následující části budou představeny výsledky online průzkumu a doprovodného monitoringu související s řízením o stížnostech.

Možnost podat stížnost proti rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k projektu je známa pouze necelé polovině respondentů (48%). Je nápadné, že obeznámenost je zejména u saských kooperačních partnerů nízká (37%). V Česku uvádělo téměř 60% respondentů, že o možnosti podat stížnost ví.

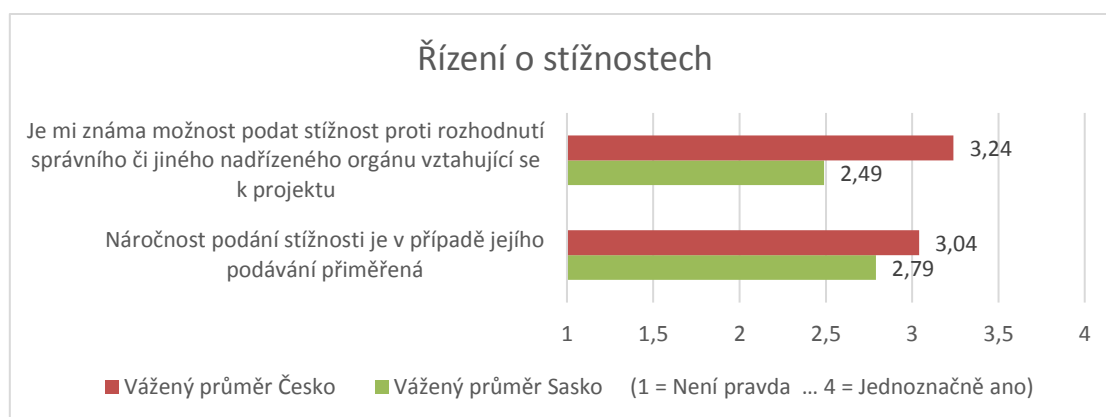
Přibližně 70% těch, kteří neodpověděli na tuto otázku „nevím“, se domnívají, že je náročnost při podání stížnosti (převážně) přiměřená. Ostatních 30% je toho názoru, že tomu tak spíše není.

Tabulka 20. Ohodnoťte, prosím, následující tvrzení týkající se řízení o stížnostech (n=199, SN+CZ):

	Jedno- značně ano (4)	Převážně ano (3)	Spíše ano (2)	Není pravda (1)	Nevím	Váž. Ø (1-4)
Je mi známa možnost podat stížnost proti rozhodnutí správního či jiného řídicího orgánu, které se vztahuje k projektu.	32%	16%	9%	16%	27%	2,88
Náročnost podání stížnosti je v případě jejího podání přiměřená.	8%	9%	5%	2%	76%	2,94

Zdroj: Online průzkum

Grafika 11. Ohodnoťte prosím následující tvrzení týkající se řízení o stížnostech (n=199; z toho CZ=106, SN=93), maximální hodnota je 4 (= jednoznačně ano)



Zdroj: Online průzkum

Zlepšovací návrhy a komentáře kooperačních partnerů z online průzkumu

Dohromady uvedlo svůj komentář 10 kooperačních partnerů (3 ze SN, 7 z CZ). Většinu z nich je ovšem nutné vyhodnotit jako nerelevantní z hlediska řízení o stížnostech.

Jeden kooperační partner (1x) by uvítal lepší přípravu příslušných kontrolorů provádějících kontrolu podle článku 23, aby mohli předcházet stížnostem. Byla zpochybněna (1x) objektivita kontrolorů. Také byla uvedena poznámka (1x), že neexistuje žádný jasný postup, jak mají příjemci odvolání podávat. Další z kooperačních partnerů navrhuje, aby byly zavedeny jiné smírné nástroje jako předstupeň stížnosti. Navrhuje např., aby byly zveřejněny příklady z praxe a modely, které by bylo ve sporném případě možné použít.

Výsledky doprovodného monitoringu

Jak jste spokojeni s řízením o stížnostech?

Řízení o stížnostech bylo využito pouze jedním kooperačním partnerem. Řízení ovšem nebylo ještě uzavřeno, takže zatím nejsou k dispozici žádné zkušenosti.

3.4.6.3 Hodnocení z pohledu správních orgánů

Z pohledu správních orgánů existuje jen malý potenciál ke zlepšení ve vztahu k řízení o stížnostech.

Problém je spíše na straně kooperačních partnerů a v kvalitě podávaných stížností. V některých případech nedávají při opakovaném podání projektové žádosti po stížnosti proti rozhodnutí Monitorovacího výboru k dispozici žádné nové informace. Monitorovací výbor tak potom nemá k dispozici žádné nové podklady pro rozhodnutí.

Závažným problémem je podle Monitorovacího výboru, že nad monitorovacím výborem již není žádná nadřazená instance. Podá-li kooperační partner stížnost týkající se rozhodnutí Monitorovacího výboru, je to opět Monitorovací výbor, který o stížnosti rozhoduje. Pro tyto účely by měl existovat jiný výbor.

Další návrh se týká oblasti kontrol podle čl. 23. Bylo by lepší, kdyby tyto stížnosti zpracovával národní orgán (MMR ČR), ne český kontrolor (Centrum).

3.4.6.4 Vyhodnocení z pohledu evaluátora

Minimální prvky postupu řešení stížností jsou popsány ve Společném realizačním dokumentu (kapitola 7.4). Tato informace je žadatelům i kooperačním partnerům snadno přístupná.

Řízení je organizováno jednostupňově, to znamená, že stížnost řeší stejný správní orgán, proti němuž je stížnost namířena. Neexistuje žádná další instance, která by spory řešila.

Statistika ukazuje, že stížností sice není mnoho, přesto ale představují pro správní orgány relevantní otázku, na níž je nutné nalézt přiměřenou odpověď.

Nejčastěji jsou stížnosti směřovány na příslušné národní kontrolory (SAB a Centrum), například kvůli neuznaným výdajům. Často se řeší také zamítnutí projektových žádostí MV.

Z pohledu evaluátora existuje potenciál ke zlepšení formou preventivních opatření a víceetapového řešení stížností (viz Doporučení).

4 Souhrnné výsledky a doporučení

4.1 Souhrnné výsledky

Efektivita realizace programu jako souhrnný výsledek řízení programu

V okamžiku provádění této evaluace není možné vyhodnotit všech sedm měřítek úspěšnosti efektivního řízení programu (viz bod 3.1).

Jedním z měřítek úspěchu funkčního řízení programu je efektivní finanční provádění Programu spolupráce. S ohledem na finanční provádění Programu spolupráce se podařilo dosáhnout důležitého milníku. Na konci roku 2017 bylo možné schválit již 92% plánovaných finančních prostředků.

Ve srovnání s dalšími programy spolupráce má Program SN-CZ s velkým odstupem nejvyšší míru schvalování. Se schvalováním projektů bylo v Programu spolupráce SN-CZ možné začít relativně brzy – v prosinci 2015.

Dalším měřítkem úspěšnosti je také míra spokojenosti příjemců. Spokojenost kooperačních partnerů s dotačním řízením je celkově vysoká, v průběhu dotačního procesu se ale výrazně snižuje. O možnostech zlepšení se hovoří v Doporučeních.

Efektivita řízení programu

Veškeré nezbytné funkce ve správě programu jsou personálně obsazeny a jsou funkční. To potvrdil auditní orgán v rámci designačního řízení.

Na řízení programu se podílí 90 osob, resp. 68 po přepočtu na plné úvazky (bez Monitorovacího výboru). Z interview ale vyplývá, že v některých případech jsou personální zdroje vyčleněné pro realizaci programu velice omezené. Potenciální riziko představuje silný nárůst pracovní zátěže kontrolorů. Průběžné sledování možných nedostatků pracovní síly by mělo být součástí systému řízení kvality (viz Doporučení).

Efektivita Monitorovacího výboru

Monitorovací výbor je plně akceschopný a zabývá se vedle rozhodování o projektech také dalšími zásadními otázkami provádění programu (např. dokládáním prostředků, ukazateli, komunikací, evaluací, stížnostmi, výročními zprávami o provádění).

MV se od poloviny roku 2015 do května 2017 zabýval na 10 zasedáních 218 projektovými žádostmi (z celkového počtu 235 doručených žádostí). Z toho bylo 136 projektů schváleno. 124 projektů již obdrželo smlouvu o poskytnutí dotace.

Výzvou pro MV je nezpochybnitelné formulování důvodů pro zamítnutí, protože je třeba ukázat jednoznačný vztah ke kritériím pro hodnocení.

Rozhodnutí jsou přijímána jednomyslně na základě principu delegací. Tento princip delegací znevýhodňuje inovativní projekty, které nejsou schopny získat konsensuální podporu, ale našly by v MV podporu většiny. Euroregiony mají u lokálních řídicích výborů velmi dobré zkušenosti s většinovým principem při výběru projektů pro FMP.

Složení MV odpovídá partnerskému principu, přesto není 100% vyvážené: Na české straně nejsou zastoupeni zaměstnanci (sociální partner) ani nevládní organizace z oblasti životního prostředí. MV se celkem účastní 49 osob (bez zástupců, vč. členů s poradním hlasem). Pokud se zasedání účastní více osob za instituci, je grémium velmi početné. U českých krajských úřadů dochází ke strukturálnímu konfliktu zájmů, protože se podílejí na odborném hodnocení projektových žádostí a zároveň jsou členy MV s hlasovacím právem.

Postupná optimalizace velikosti a složení MV a principu hlasování je relevantní pro příští programové období. V současném programovém období je nutné, aby MV podával podrobná odůvodnění zamítnutí projektových žádostí korespondující s kritérii pro výběr projektů.

Efektivita elektronického informačního systému

Informační systém spravuje poměrně malý objem přibližně 250 žádostí o dotace a 150 projektů podpory. Po zvážení nákladů a užitečnosti nebyl vytvořen samostatný informační systém, ale využívají se stávající informační systémy Svobodného státu Sasko a dotační banky SAB, které se částečně upravily.

Nevýhody systému (jako komplexní tok informací, omezené funkce reportování, paralelní seznamy v Excelu) vyvažuje jeho stabilita a pro Program spolupráce přiměřené dodatečné náklady.

Zda bude v budoucnu možný plně digitální monitoring projektů od podání žádosti po vyplacení dotačních prostředků s online přístupem pro všechny subjekty, které se programu účastní, závisí na rámcových podmínkách celkových systémů ve Svobodném státě Sasko.

SAB musí jako kreditový institut splňovat obzvláště přísné předpisy týkající se bezpečnosti údajů. Čtyři správní orgány fungující při SAB (JS, dotační subjekt, kontrolor, platební jednotka) musí také splňovat odpovídající vysoké standardy zabezpečení dat. Online nástroje propojené s okolním světem mohou používat jen velmi omezeně. V tom tkví potenciál ke zlepšení, protože otevřená komunikační struktura je pro Program spolupráce zvlášť důležitá.

Poradenství a příprava projektů

Postup při průběžném podávání žádostí je velmi flexibilní. Podporuje ho JS i české krajské úřady a umožňuje opravu projektové žádosti. Kooperační partneři v Česku i Sasku jsou s poradenstvím a přípravou projektů všeobecně spokojeni.

Vhodnost projektové žádosti

Obsáhlost a detailnost projektové žádosti vnímá mnoho dotázaných kriticky (pouze 16% hodnotí žádost jako uživatelsky přívětivou a srozumitelnou) Představení projektu (část 4 ve formuláři) obsahuje 20 bodů, které jsou mnohonásobně redundantní. Logické spojení cílů, očekávaných výsledků a projektových aktivit je těžko rozpoznatelné. Málo se podporuje myšlení v dopadových řetězcích. V projektových žádostech je definováno – navzdory původnímu záměru – v některých případech velké množství „mikro milníků“.

V optimalizaci projektové žádosti, která byla zahájena již v tomto programovém období, by se mělo dále pokračovat také v následujícím období. Optimalizovaná projektová žádost by měla být k dispozici již při zahájení podávání projektových žádostí.

Efektivita postupu kontroly

Fázový model kontroly a hodnocení se v praxi osvědčil. Většina dotázaných považuje kritéria pro výběr projektů za jasně komunikovaná a srozumitelná.

Z pohledu evaluátora existují problematické body, které by měly být v následujícím programovém období napraveny (nedostatečná transparentnost, nerovnocenné posuzování národních částí projektů, nedostatečná orientace na cíl a příliš málo komplexní hodnotící kritéria).

Vhodnost zprávy o průběhu projektu

Zpráva o průběhu projektu se orientuje na vyúčtování („kontrolní zpráva“), její struktura je velmi silně dána předem a je držena zkrátka. Soustředí se na ukazatele, realizovaná opatření a milníky. Obsahový pokrok a dosažené výsledky ve vztahu k hodnotícím kritériím téměř popisovány nejsou. Výpovědní hodnota by měla být z pohledu evaluátora vyšší. Doporučuje se proto její úprava.

Obsahové rozšíření zprávy o průběhu projektu samozřejmě znamená pro kooperační partnery dodatečnou zátěž. To je v rozporu s často požadovaným ulehčením kooperačním partnerům. Pro ulehčení mohou být – jako možnost pro následující programové období – použity různé formáty zprávy.

Efektivita postupu kontroly, vyúčtování a výplaty

Postup kontroly, vyúčtování a výplaty, který se řídí stávajícím právním rámcem, je dobře rozvinutý a byl ve srovnání s předchozím obdobím zdokonalen.

Mnozí kooperační partneři ale kritizují jeho administrativní náročnost. Změny projektů, kontroly dokladů a vyúčtování jsou komplikované a náročné. V jednotlivých případech se kritika týká trvání od vyúčtování do výplaty prostředků podpory.

Proti tomu je ale třeba namítnout, že díky optimalizaci postupů je možné vyplácet rychleji než v předchozím období. Lhůta 90 dní od podání žádosti po výplatu prostředků podpory bývá zpravidla dodržena. K prodlevám dochází pouze u projektů FMP, což je způsobeno komplexností procesu. Cílem tedy je dosáhnout ještě v tomto dotačním období, aby bylo vyplácení příjemcům podpory z FMP rychlejší díky zkrácení postupu vyúčtování.

Problémy a prodlevy při vyúčtování a vyplácení plynou také z nedostatečné kapacity řízení kooperačních partnerů. Podle zkušeností saského kontrolora má přibližně 50% kooperačních partnerů problémy zabezpečit včasné a kompletní podání podkladů, a tak zajistit brzké vyúčtování. Fungující projektové řízení je jedním z faktorů úspěchu práce na přeshraničních projektech.

Někdy je výzvou nedostatečná finanční síla kooperačních partnerů. 39% dotázaných na české straně a 30% na saské straně uvedlo, že mají při předfinancování výdajů mírné nebo velké potíže.

Část problému již byla vyřešena rychlejším vyplácením požadovaných prostředků podpory. Dále by mohly být po vzoru programu Horizont 2020 pro příští dotační období zváženy zálohové platby od podpisu smlouvy.

Bylo by mnoho možností, jak zásadně zjednodušit a harmonizovat vyúčtování, kontrolu a výplatu, které by ovšem předpokládaly změny v právním rámci EU, a proto nemohou být v současnosti Programem spolupráce SN-CZ realizovány.

Jako krátkodobě realizovatelnou alternativu proto navrhuje průběžně zdokonalovat stávající systém systémem řízení kvality a posílit rozvoj vědomostí kooperačních partnerů (viz Doporučení).

Řízení o stížnostech

Na základě předpisů EU bylo programem zavedeno řízení o stížnostech. Řízení je organizováno jednostupňově, to znamená, že stížností se zabývá stejný správní orgán, proti němuž je stížnost namířena. Neexistují žádné další instance, které by spory řešily.

Stížností sice není mnoho, přesto ale představují pro správní orgány relevantní výzvu. Nejčastěji jsou stížnosti směřovány na příslušné národní kontrolory SAB nebo Centrum. Pravidelně jsou stížnosti podávány také v případě zamítnutí projektových žádostí MV.

Z pohledu evaluace existuje ještě potenciál ke zlepšení v oblasti preventivních opatření a dvojstupňového řešení stížností.

Doporučení plynoucí z výsledků analýzy

Doporučení jsou rozlišena podle časového horizontu realizace.

Vzhledem k již etablovaným strukturám a pokročilému stavu realizace již částečně nejsou výsledky evaluace relevantní pro současné dotační období a měla by jim být věnována pozornost v následujícím dotačním období.

4.2 Doporučení pro aktuální programové období

4.2.1 Lepší zdůvodnění zamítnutí projektových žádostí MV korespondující s kritérii pro výběr projektů

Vyhodnocení protokolů MV ukazuje, že zdůvodnění zamítnutí projektové žádosti není vždy založeno na základě hodnotících kritérií. Logická souvislost důvodů zamítnutí s hodnotícími kritérii by ovšem měla být dána.

JS může MV při formulování neprůstředních důvodů zamítnutí podpořit. V doporučení pro rozhodnutí, které je součástí dvojjazyčného podkladu pro rozhodnutí, a v prezentaci projektových žádostí před MV může JS etablovat explicitní vztah k hodnotícím kritériím.

Při formulaci doporučení pro rozhodnutí pro MV (oddíl 7 v podkladu pro rozhodnutí) a při prezentaci projektu se JS může orientovat podle interního kontrolního seznamu (viz tabulka 21).

Následující tabulka shrnuje kritéria odborného hodnocení, která se používají při odborném hodnocení národních částí projektu a při hodnocení přeshraničního dopadu projektu.

Tabulka 21. Příklad interního kontrolního seznamu pro odůvodnění zamítnutí

Odborná hodnotící kritéria (shrnutí)	Objasnění zamítnutí
Relevantnost projektu ve vztahu ke společným potřebám	
Jasně zaměření na cílovou skupinu	
Konkrétní přínos projektu ke specifickým cílům programu	
Přeshraniční přidaná hodnota	
Synergie / komplementarita s dalšími strategiemi, opatřeními a projekty	
Kvalita projektového plánování včetně přijatelnosti kvantifikovaných plánovaných hodnot	
Hospodárnost plánovaných opatření	
Přínos k průřezovým cílům (udržitelný rozvoj, rovnost příležitostí, nediskriminace, rovné postavení)	
Trvalost projektu po jeho ukončení	

Zdroj: Metis

4.2.2 Zjednodušení soupisky výdajů pro zprávu o postupu projektu a doplnění závěrečné zprávy o dodatečný list

Zjednodušení soupisky výdajů osamostatněním milníků od finančního vyúčtování

Kooperační partneři zpravidla podávají zprávy o průběhu projektu, soupisky a žádosti o výplatu u příslušného českého / německého kontrolora čtvrtletně.

Ve zprávě o průběhu projektu (v oddílu 6) se podávají informace k realizaci milníků. Milníky jsou propojeny se soupiskou dokladů, protože se u všech vyúčtování projektových výdajů musí stanovit jejich vztah k milníkům. Toto spojení milníků s finančním vyúčtováním se ukázalo být pro kooperační partnery kamenem úrazu a vede k mnoha chybám.

V budoucnosti by mělo uvádění milníků v soupisce při vyúčtování projektových výdajů odpadnout. Pro kontrolu postačí, když bude v soupisce dokladů popsán druh a účel vyúčtovaného plnění. Dodatečné činnosti související s milníkem vytváří přehnanou byrokracii, která výrazně zvyšuje administrativní náročnost realizace.

Ve zprávě o postupu projektu by nicméně měl být zachován popis prováděných aktivit ve vztahu k milníkům.

Doplnění závěrečné zprávy o doplňkový list

Lead partner sepisuje po ukončení celého projektu závěrečnou zprávu. Tato závěrečná zpráva by měla být doplněna o dodatečný list, jehož vyplnění by bylo povinné.

V tomto doplňkovém listu by měly být objasněny zejména následující dva body:

- vývoj přeshraničního partnerství ve srovnání s výchozí situací;
- dosažené přeshraniční výsledky projektu ve srovnání s výchozí situací a s vytčenými výsledky, které byly popsány v odstavci 4.1.2 projektové žádosti (výsledky projektu podrobně).

Zpráva o výsledcích na tomto doplňkovém listu má být – na rozdíl od zprávy o výstupech orientované na kontrolu – zaměřená na porozumění a měla by přinést náhled na vývoj partnerství a dosažené cíle (eventuálně i ty neplánované, přesto ale relevantní). Do jaké míry je doopravdy možné dosáhnout vytčené výsledky, je zajímavé také s ohledem na nadcházející programové období.

JS by mohl získané informace využít – jako přidanou hodnotu – pro práci s veřejností na úrovni programu.

Rozšíření obsahu závěrečné zprávy znamená zvýšení náročnosti pro kooperační partnery, která se ovšem s ohledem na požadavek na orientaci na výsledky zdá být přiměřená.

Konkrétní popis dosažených výsledků je nezbytně nutný pouze v závěrečné zprávě (a ne v průběžných zprávách o průběhu projektu).

Tabulka 22. Návrh struktury doplňkového listu

Vytčené výsledky projektu podle odst. 4.1.2 projektové žádosti	Výchozí situace (krátký popis) ve vztahu k vytčeným výsledkům	Výsledky skutečně dosažené po ukončení projektu (kvalitativní a kvantitativní popis)	Vývoj přeshraničního partnerství za účelem dosažení cíle

Zdroj: Metis

Lead partner by měl dále uvést, v jaké míře byla realizována opatření týkající se udržitelnosti a rovnosti příležitostí, která se uvádějí v odst. 4.5 projektové žádosti.

Na této přidané straně by mohl lead partner také popsat výhled aktivit plánovaných do budoucna, např. pokračování či rozšíření projektu v následujícím programovém období.

4.2.3 Zavedení jednoduchého systému řízení kvality v oblasti kontroly, vyúčtování a výplaty

Oblast kontroly, vyúčtování a výplaty, je klíčový proces, při němž spolu působí více zásadních faktorů. Patří mezi ně:

- U kontrolorů se silně zvyšuje pracovní zátěž.
- Mnozí kooperační partneři kritizují administrativní náročnost a někdy také prodlevy v procesu (které mohou být způsobeny vlastní vinou nedostatečnou kompetentností při řízení projektu).
- Systém je organizován na celostátní úrovni. Proto je obtížné udržet si přehled o konkrétních problémech, které se objeví, nedostatku pracovní síly, možnostech zlepšení ve stávajícím právním rámci, stejně jako o úspěšnosti poradenství či workshopů k vyúčtování.
- Auditní orgán někdy interpretuje právní úpravy jinak než Řídící orgán a Kontroloři.

Aby bylo možné zajistit výkonnost tohoto klíčového procesu a dále ho průběžně zlepšovat v mezích stávajícího právního rámce, doporučujeme jako krátkodobě proveditelné opatření zavést v tomto heterogenním systému komplexní systém řízení kvality.

Jako operativní aktér by měl být založen „**optimalizační tým**“, který by se skládal z obou kontrolorů, z ŘO a NO.

Důležité je, aby těch přibližně 40 pracovníků, kteří se při stávajícím postupu podílejí na kontrole, vyúčtování a výplatě (národní kontroloři, dotační subjekt, platební jednotka, auditní orgán), průběžně zaznamenávalo problémy, které se vyskytnou. Optimalizační tým by měl dát k dispozici jednoduchý soupis problémů (např. s kategoriemi k zaškrtnutí), který by měl být zpřístupněn všem zúčastněným.

Pomocí tohoto seznamu problémů se shromáždí často se vyskytující problémy, které může optimalizační tým vyhodnotit, a zahájit o nich diskusi.

Na základě zjištěných problémů navrhne optimalizační tým strategie řešení, které budou představeny minimálně jednou ročně na MV. To by mělo vést k průběžnému zlepšování po malých krocích.

Informace mohou být využity také pro zpřesnění pravidel týkajících se způsobilosti k proplacení a k průběžnému zlepšování opatření v oblasti poradenství a workshopů k vyúčtování.

Optimalizační tým by se při práci měl orientovat na řešení a neměl by být zahlcen vyhodnocováním a zprávami.

4.2.4 Zkrácení postupu při vyplácení u malých projektů na saské straně

Vyhodnocení údajů SAB ukazuje, že trvá vyúčtování malých projektů na saské straně od ukončení projektu po vyplacení prostředků realizátorům malých projektů přibližně 200 dní.

Cílem je proto dosáhnout v Sasku ještě v tomto dotačním období rychlejší výplatu realizátorům projektů.

Vyplácení prostředků podpory realizátorům malých projektů se provádí prostřednictvím projektového sekretariátu FMP příslušného euroregionu. Ještě před tím proběhne kontrola výdajů, kterou provádí Saská rozvojová banka (na saské straně) a projektové sekretariáty FMP (na české straně).

Potenciál ke zkrácení vidíme u 2 kroků řízení.

- Od ukončení projektu do předložení soupisky výdajů realizátorem malého projektu na SAB uplyne přibližně 2,5 měsíce. Realizátoři malých projektů by přitom měli být podporováni, aby vyúčtování předložili pokud možno rychle a v dobré kvalitě. Formální kontrola soupisky dokladů projektovým sekretariátem FMP by měla plynule následovat. Pro realizátory malých projektů by se měla více využívat možnost dílčího vyúčtování mimo tříměsíční rytmus.
- Dochází k prodávám způsobeným nekonzistencí mezi soupiskou realizátora malého projektu („malá soupiska“) a soupiskou, kterou předkládá projektový sekretariát FMP („velká soupiska“). Malé projekty, které již byly na SAB předloženy, musí být povinně začleněny také do soupisky projektových sekretariátů FMP. Lepší sladění by mohlo ušetřit až jeden měsíc trvání řízení.

Celkově by se postup vyúčtování mohl zkrátit o 2 až 3 měsíce.

Projektové sekretariáty FMP provádějí výplatu realizátorům malých projektů obratem poté, co obdrží dotační prostředky od SAB. Vyplácení prostředků nepředstavuje pro projektové sekretariáty FMP žádnou velkou pracovní zátěž a mělo by být zachováno. Vyplácení je pro euroregiony součástí péče o realizátory malých projektů, o něž projektové sekretariáty FMP pečují v průběhu celého projektu.

4.2.5 Další vývoj postupu při řešení stížností

Prevence jako průřezový úkol

Aby byl počet stížností již od začátku omezen na minimum, měl by program více využívat možnost preventivních opatření:

To se týká podrobného zdůvodnění zamítnutí projektových žádostí MV, které má korespondovat s kritérii pro výběr projektů (viz doporučení).

Dále by měly být pravidelně vyhodnocovány nejčastější důvody stížností (neuznání výdajů nebo zadávání zakázek příslušným národním kontrolorem SAB, nebo Centrem v souvislosti se systémem řízení kontroly – viz Doporučení).

Tato informace by měla být transparentním způsobem poskytnuta kooperačním partnerům (například prostřednictvím internetových stránek programu nebo v rámci workshopů k vyúčtování).

Příprava dvoustupňového řízení o stížnostech pro příští programové období

Program by měl – kromě dodržování minimálních standardů a osvědčených postupů – umožnit dvoustupňové mimosoudní řešení stížností. Měly by to být následující dva stupně:

- Smírné řešení stížností příslušným orgánem;
- Odvolání k odvolacímu výboru, který jmenuje MV, v případě, že se stížnost nepodaří vyřešit. Podoba odvolacího výboru je v současnosti ještě otevřená. Výzva spočívá v tom ustanovit tři „smírčí soudce“, kteří by nesměli hlasovat na MV a zároveň by měli hluboké odborné znalosti o programu.

K tomu je zapotřebí zakotvit do Programu spolupráce a do Realizačního dokumentu odpovídající ustanovení.

4.3 Doporučení pro příští programové období

4.3.1 Další vývoj postupu kontroly a hodnocení

Nové postupy kontroly a hodnocení by se měly orientovat na hlavní zásady řízení pro zadávání zakázek, kterými jsou transparentnost, rovnocenné posuzování a úplnost kritérií pro hodnocení.

Následující tabulka představuje odpovídající návrhy opatření.

Tabulka 23. Zásady a opatření pro další rozvoj postupů kontroly a hodnocení

Zásady	Objasnění
Zlepšení transparentnosti	• Snížení počtu fází z 5 na 3 • Snížení počtu formulářů z 6 na 2 (kontrolní rastr pro formální kontrolu a způsobilost k podpoře a dále hodnotící rastr pro odborné hodnocení) • Založení tematických pracovních skupin pro odborné hodnocení • Totožnost hodnotitelů a jejich odborné zkušenosti • Přidělování bodů pouze s písemným odůvodněním
Rovnocenné posuzování	• Stejný/Společný postup hodnocení na saské a české straně
Úplnost kritérií pro hodnocení	• Obsáhlé pokrytí všech relevantních hodnotících kritérií • Vyvážené ohodnocení kritérií

Zdroj: Metis

Návrh postupu

V následující části bude postup pouze hrubě nastíněn, protože v současnosti není známa architektura programu, organizační model ani právní rámec EU pro příští programové období.

1. fáze

V první fázi kontroluje JS plnění formálních podmínek, způsobilost k podpoře a dodržování minimálních standardů. JS při tom podporují správními orgány české i saské strany, které zajišťují přístup ke specifickým údajům na úrovni států.

Pro 1. fázi se využívá jednotný kontrolní rastr. Program spolupráce tu může stavět na stávající praxi.

2. fáze

Ve 2. fázi doporučujeme místo rutinovaného pokračování v současném postupu výraznou přeměnu a zefektivnění postupu. Náročnost zavedení nového postupu bude vyvážena vyšší transparentností a rovnocenným posuzováním státních částí projektů. Nakolik se promítne změna postupu do míry úspěšnosti žádostí, není aktuálně možné odhadnout. Kýženou míru úspěšnosti je třeba průběžně kalibrovat.

Pro odborné hodnocení v 2. fázi budou zřízeny tematické pracovní skupiny (např. pro každou prioritu programu). Pracovní skupiny se budou skládat ze zástupců odborných resortů a z externích odborníků/odbornic z obou partnerských států. V případě potřeby budou porady tlumočeny. Pracovní skupiny se budou setkávat podle potřeby.

Pracovní skupina hodnotí celkový projekt, přičemž hodnotitelé předkládají svoje posudky týkající se národních částí projektu. Snahou je dosáhnout integrovaného posouzení národních částí projektu a přeshraničního užitku. Zkušenosti s hodnocením přeshraniční pracovní skupinou má Program spolupráce Oberrhein (DE-FR-CH) a zkušenost s panelem expertů má např. i Program spolupráce CZ-PL.

Vzhledem k tomu, že je rozsáhlé odborné hodnocení časově náročné, navrhujeme rychlou odbornou kontrolu, která by mu předcházela. Ta by se týkala strategických hodnotících kritérií, jako jsou přeshraniční dopad, strategické začlenění, vhodnost partnerství (viz tabulka 24). Obsáhlá kontrola pracovního plánu a hospodárnosti bude následovat teprve po úspěšném absolvování této rychlé kontroly (viz tabulka 25).

Odborníci/odbornice hodnotí nejprve jednotlivě a následně hledají při poradě konsensus.

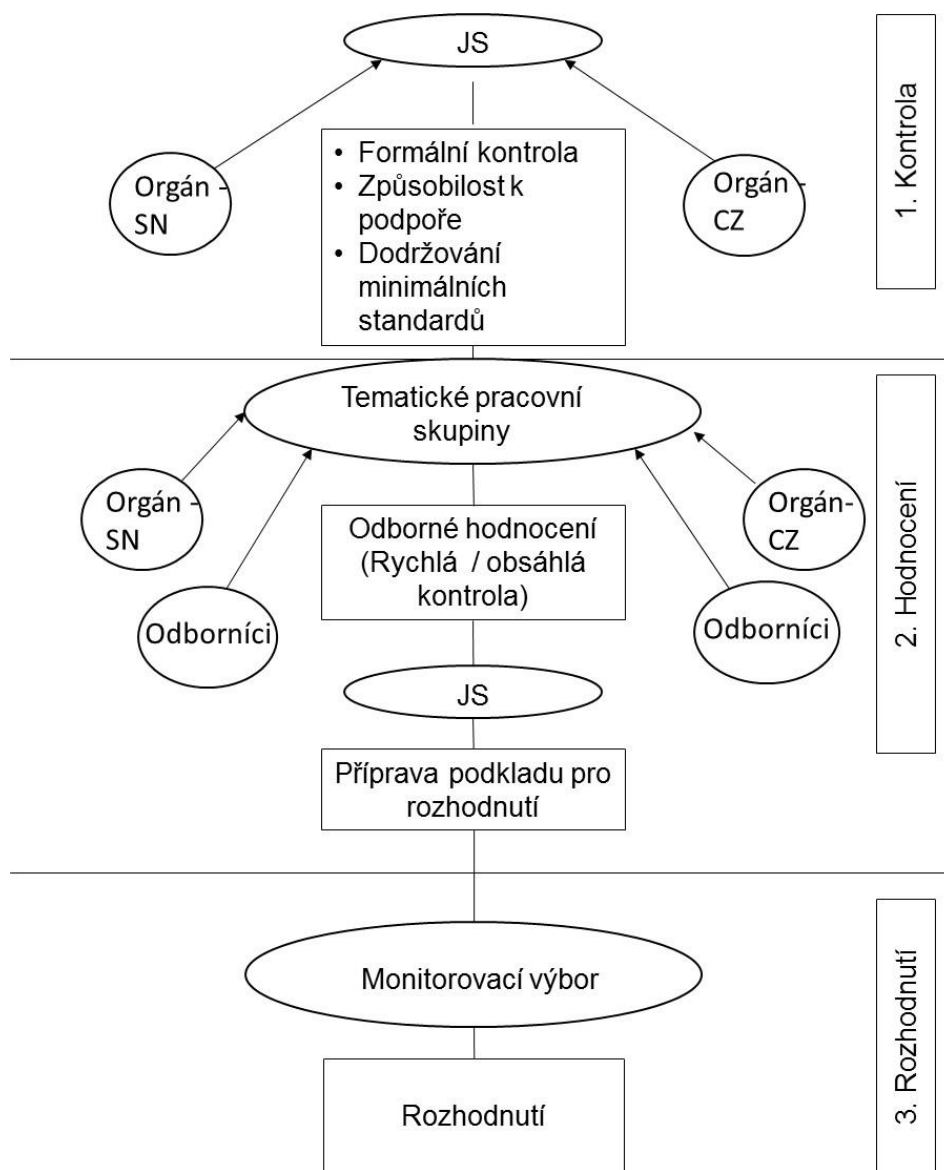
Projektové žádosti je možné opravit a předložit pracovní skupině ke konzultaci vícekrát.

JS připravuje hodnocení projektových žádostí pro rozhodnutí na MV.

3. fáze

Ve 3. fázi se jedná o rozhodování o přijetí, odmítnutí či odložení projektové žádosti na Monitorovacím výboru.

Grafika 12. Schematické znázornění budoucího postupu kontroly a hodnocení



Zdroj: Metis

Hodnotící kritéria

Navrhovaný seznam kritérií pro odbornou kontrolu projektu jako celku je popsán v tabulkách 24 a 25 .

Navrhujeme, aby se rozlišovalo mezi strategickými a operativními hodnotícími kritérii, protože odrážejí různé okolnosti (obsahové zaměření vs. kapacita projektového managementu). Dosažené body ve vztahu k strategickým a operativním kritériím by měly být vždy uvedeny pro každou projektovou žádost zvlášť.

Hodnocení by se mohlo provádět například systémem známkování: velmi dobře (5 bodů), chvalitebně (4 body), dobře (3 body), dostatečně (2 body), nedostatečně (1 bod), zcela nedostatečně (0 bodů).

Každé udělení známek by mělo být odůvodněno slovně, aby se tak zvýšila transparentnost.

Pro každé kritérium je možné stanovit minimální počet bodů, které je třeba získat, aby byla zajištěna minimální kvalita. Nebude-li tento počet dosažen, bude návrh odložen nebo zamítnut. Předpokladem pro zavedení prahové hodnoty (které by např. umožňovalo zamítnutí žádosti ještě před MV) by ovšem bylo, že by se jednalo o transparentní proces. V opačném případě by bylo možné očekávat vzrůstající počty stížností.

Pro přesnější nastavení systému hodnocení by měl být systém otestován na schválených a zamítnutých projektových žádostech z programového období 2014-2020. Informace k hodnotícím kritériím musejí vycházet z projektové žádosti. Modifikaci hodnotícího systému proto není možné vidět izolovaně a vyžaduje dobrou harmonizaci s ostatními programovými dokumenty (např. s projektovou žádostí).

Tabulka 24. Návrh strategických kritérií hodnocení

Hlavní kritéria a subkritéria	Body
1. Přeshraniční užitečnost projektu a přínos ke specifickým a horizontálním cílům Programu spolupráce	min. 8 - max. 25
• Přiměřený popis výchozí situace a společných potřeb	min. 2 - max. 5
• Přiměřený popis kýžených změn, kterých má být společně dosaženo	min. 2 - max. 5
• Přínos projektu ke specifickým cílům programu	min. 2 - max. 5
• Inovativní obsah a přenos inovací	max. 5
• Přínos k horizontálním cílům programu	min. 2 - max. 5
2. Strategické začlenění projektu a synergie s dalšími aktivitami	min. 2 – max. 10
• Začlenění projektu do relevantních nadřazených oblastí činnosti a strategií rozvoje	min. 2 - max. 5
• Synergie s ostatními známými aktivitami realizovanými na programovém území	max. 5
3. Vhodnost partnerství k tomu, aby bylo dosaženo kýženého přeshraničního užítu	min. 6 - max. 20
• Kompetentnost a komplementarita partnerů, aby dosáhli změn, o něž usilují	min. 2 - max. 5
• Vyváženost partnerství a užitek pro partnery	min. 2 - max. 5
• Zkušenosti a kompetence lead partnera v oblasti řízení	min. 2 - max. 5
• Trvalost partnerství po ukončení projektu	max. 5
Celkem	min. 16 - max. 55

Zdroj: Metis

Tabulka 25. Návrh operativních kritérií hodnocení

Hlavní kritéria a subkritéria	Body
4. Přijatelnost pracovního plánu	min. 15 - max. 30
• Výkonnost organizačního modelu, řídicích struktur a řídicí kapacity	min. 3 - max. 5
• Konkrétnost aktivit a odpovědností kooperačních partnerů za dosažení plánovaných změn	min. 3 - max. 5
• Přesnost indikátorů a plánovaných hodnot	min. 2 - max. 5
• Realističnost časového plánu	min. 3 - max. 5
• Kvalita práce v oblasti komunikace	min. 2 - max. 5
• Konkrétnost interní kontroly kvality	min. 2 - max. 5
5. Hospodárnost a proveditelnost financování plánovaných aktivit	min. 19 - max. 30
• Přiměřenost nákladů na plánované aktivity	min. 3 - max. 5
• Přiměřenost rozdělení výdajů mezi kooperační partnery	min. 3 - max. 5
• Přiměřenost výdajů na projektové řízení	min. 3 - max. 5
• Přiměřenost výdajů na komunikaci	min. 3 - max. 5
• Dostupnost státních veřejných a soukromých prostředků, které jsou dodatečně potřeba	min. 4 - max. 5
• Blízkost plánu výdajů realitě	min. 3 - max. 5
Celkem	min. 34 – max. 60

Zdroj: Metis

4.3.2 Úprava Jednacího řádu Monitorovacího výboru

Aby bylo možné optimalizovat velikost a složení MV a princip hlasování, měly by se provést následující změny:

- Úprava složení MV v Jednacím řádu, aby nebyla překročena přiměřená velikost MV. Přehledná velikost MV ulehčí komunikaci a usnadní rozhodování. MV by bylo možné ze zhruba 50 osob (když se za jednotlivé instituce účastní více osob, bez zástupců, vč. členů s poradním hlasem) zmenšit na přibližně 30 osob. Kvalita práce MV by ale nesměla být jeho zmenšením ovlivněna.
- Nahrazení delegačního principu většinovým principem při rozhodování o podpoře projektu na MV. Většinový princip je přitom po specifickém rozhodování tím nejvhodnějším rozhodovacím principem, protože přeshraniční přidaná hodnota (kterou lépe posoudí většina) získává větší váhu než národní zájmy.
Předpokladem pro zavedení většinového principu je stejný počet hlasů každého z partnerských států (což aktuálně neplatí).
U dalších rozhodnutí, u nichž je potřeba dosáhnout úplného konsensu mezi partnerskými státy, může být při rozhodování i nadále používán princip delegací.
- Pokud jde o účast strany zastupující pracující (sociální partner) a zástupců jsou civilní společnosti z oblasti životního prostředí, mělo by být dosaženo vyváženého složení MV S zástupci osobou partnerských států.

Klíčovým parametrem při formování MV je objem programu, který není ještě v současnosti znám.

4.3.3 Zavedení povinné konzultace před podáním žádosti pro potenciální kooperační partnery

Společná konzultace se všemi kooperačními partnery je nabízena již od dotačního období 2007-2013. Tato nabídka byla v aktuálním dotačním období 2014-2020 dále rozšířena. Pro nové dotační období od roku 2020 by měla být zavedena povinná konzultace před podáním žádosti pro všechny potenciální kooperační partnery.

Závazná konzultace před podáním žádosti je reakcí na komplexní požadavky Programu spolupráce, které se v každém dalším dotačním období rozrůstají. V současnosti se nezdá, že by se tento trend měl v dohledné době obrátit. Právě nováčci (kterých je v programu málo) by mohli mít z tohoto podpůrného opatření prospěch.

Povinná konzultace slouží tomu, aby se žadatelé seznámili s formálními i obsahovými požadavky programu a projektové žádosti a aby se již v rané fázi vyjasnilo, zda projekt do programu zapadá.

Do procesu kontroly a posouzení by se měly dostat pokud možno pouze dobře rozpracované projektové žádosti (nezávisle na tematické relevanci projektu), aby se tak omezily vysoké počty projektů, které na začátku vypadnou, a pozdnější náročnost zpracování při opravách žádostí.

Kromě zkrácení délky posouzení by povinná konzultace přinesla časovou úsporu také žadateli, protože by došlo hned v úvodu k vyjasnění požadavků.

V Programu CZ-PL existuje tato závazná konzultace již v aktuálním dotačním období 2014-2020. Při konzultačním pohovoru se vyplňuje protokol o problematických bodech, které je nutné ještě vyřešit. Kooperační partneři musí tyto problematické body vyřešit ještě před podáním žádosti, aby se odstranily chyby a usnadnilo se další zpracování žádostí.

Mělo by se vyřešit přizvání příslušného euroregionu k povinné konzultaci.

4.3.4 Lepší strukturovanost a relevance formuláře projektové žádosti

V příštím programovém období by se měly řešit body, jichž se týkala kritika formy projektové žádosti. Zejména v představení projektu (v současnosti oddíl 4 formuláře žádosti) se překrývají požadované informace v obecné a specifické části. Dále jsou informace v obecné části, které popisují „intervenční logiku“ projektu (cíle, výsledky, cílové skupiny, aktivity, atd.), vzájemně příliš málo propojené.

Z toho vyplývají následující požadavky:

- optimalizovat 20 bodů, které se týkají představení projektu,
- relevantnějším způsobem popsat „intervenční logiku“ a
- žadatelům konkrétněji zprostředkovat, jaké informace jsou doopravdy požadovány.

V následujícím dotačním období by mohla být nabídnuta struktura, která by žadatelům pomáhala popsat jednotlivé položky více v souvislostech a tím i logičtěji, např. pomocí „dopadových řetězců“. V dopadovém řetězci se jednotlivé prvky intervenční logiky rozvíjejí „shora dolů“ a realizují se „zdola nahoru“.

„Dynamické“ elektronické naprogramování formuláře žádosti, které se v průběhu zadávání mění, by mohlo žadatelům pomoci, aby vzájemně propojovali jednotlivé části

celého projektu. Například mohou být specifické cíle, které se musí definovat na začátku, automaticky přiřazeny jako referenční rámec k plánovaným výstupům. Aktivita by opět mohly být propojeny s plánovanými výstupy. Tím by se mnohem rychleji zviditelnily nedostatky v intervenční logice.

Prvky dopadových řetězců jsou provázány s nadřazenou intervenční logikou Programu spolupráce, aby bylo možné vyvážit je se stanovenými cíli programu.

Aby se eliminovaly redundance, mohou být hodnotící kritéria integrována do popisu výchozí situace, dosažených změn, plánovaných výstupů apod. a ve formuláři se na ně nebude odpovídat v samostatné specifické části.

Tabulka 26. Schematické znázornění dopadového řetězce ve formuláři projektové žádosti a propojení s prvky programu a systémem hodnocení

Propojení s architekturou programu	Dopadový řetězec předkládaného projektu	Propojení s hodnotícími kritérii pro odborné vyhodnocení
Potřeby	Výchozí situace	• Relevantní popis výchozí situace a společných potřeb
Cíle programu	Dosažené změny s ohledem na výchozí situaci	• Relevantní popis přeshraničního prospěchu projektu a přínosu ke specifickým a horizontálním cílům Programu spolupráce • Strategické začlenění projektu synergie s ostatními aktivitami
Cíle výstupu	Plánované výstupy s cílem dosáhnout změny	• Relevantnost ukazatelů a plánovaných hodnot
Aktivita a výdaje způsobilé pro podporu	Plánované aktivity za účelem dosažení výstupů	• Relevantnost pracovního plánu • Hospodárnost a finanční proveditelnost plánovaných aktivit
Cíle partnerství	Vytvoření partnerských předpokladů s cílem realizovat plánované aktivity	• Vhodnost partnerství k dosažení kýženého přeshraničního užitku

Zdroj: Metis

Navíc by se měla eliminovat duplicitnost v žádosti a přílohách a měla by být také omezena míra detailnosti, např. u časového plánu a u plánu výdajů.

V současnosti se předepsané plánování orientuje silně na detaily. Náklady musejí být při podávání žádosti naplánovány dopředu pro celou dobu trvání projektu (např. cestovní náklady), aniž by bylo možné odhadnout budoucí vývoj. Případné změny v průběhu projektu vedou k náročným úpravám.

Vytvoření vzorové žádosti by mohlo žadatelům pomoci lépe porozumět požadavkům.

4.3.5 Pořádání úvodních workshopů po schválení projektu pro menší skupiny

JS nabízí ve spolupráci s národními kontrolory školení pro kooperační partnery formou úvodních setkání. V rámci půldenních workshopů jsou kooperační partneři ve velké skupině informováni o pravidlech hry pro úspěšnou realizaci projektů. V závěru úvodního setkání je možnost krátkého individuálního rozhovoru s projektovým poradcem.

Při úvodním setkání se probírají v krátkém čase obsáhlá témata. Čas, který je k dispozici pro řešení individuálních otázek, je velmi omezený.

Pro příští dotační období navrhujeme upuštění od akcí pro velké skupiny a pořádání úvodních workshopů pro menší skupiny. Malé skupiny mohou být složeny podle témat, aby se tak podpořila výměna informací mezi realizátory projektů ve stejné oblasti činnosti.

V rámci úvodního workshopu by měly být prodiskutovány klíčové body jako například:

- možnosti projektového poradenství poskytovaného JS jako zásadní prvek realizace programu;
- význam dobrého projektového managementu, který umožní podávat zprávy o průběhu projektu a žádosti o výplatu v termínu s cílem dosáhnout včasné výplaty prostředků EFRR;
- úvod do elektronického informačního systému, který kooperační partnery doprovází od začátku do konce realizace projektu;
- požadavky na komunikační aktivity projektu s cílem podpořit komunikační práci na úrovni programu;
- nabídka tematických síťových setkání realizátorů projektu a zainteresovaných subjektů s cílem zintenzivnit výměnu s klíčovými aktéry v dané oblasti činnosti.

Po úvodním workshopu by mohly následovat další workshopy týkající se specifických bodů v době, kdy už budou mít kooperační partneři zkušenosti s realizací.

Pořádání workshopů pro menší skupiny si pravděpodobně vyžádá větší personální zdroje na straně správních orgánů, které bude nutné zajistit.

4.3.6 Vytvoření možnosti zálohových plateb od podpisu smlouvy

Zavedení státního předfinancování bylo doporučeno již evaluátorem Kienbaum Management Consultants (leden 2014) a je nadále relevantní.

Obtížná a dlouhá zúčtovací období staví kooperační partnery před mimořádné výzvy. To se týká zejména příjemců podpory, jako jsou malé komunity a obecně prospěšné spolky, které jsou kvůli nezbytně nutnému vlastnímu předfinancování v některých případech z účasti vyloučeny.

Po vzoru programu Horizont 2020, který spravuje Evropská komise, by mohly být kooperačním partnerům po schválení projektu vyplaceny prostředky pro předfinancování. Výše předfinancování je stanovena smluvně ve smlouvě o poskytnutí dotace. Tím by měli mít příjemci dotace v průběhu projektu k dispozici dostatek finančních prostředků, aby kooperační partneři nemuseli jít do předběžného plnění. V průběhu projektu ovšem mají příjemci dotace k dispozici pouze 85% celkové výše podpory pro peněžní toky. Zadržovaných 15% celkové výše dotace bude po vyúčtování vyplaceno se závěrečnou platbou.

Platba formou záloh by měla umožnit snížení počtu vyúčtování, a tím by se omezila zátěž správních orgánů.

Aby bylo možné přijmout předfinancování, potřebuje Program spolupráce dostatečnou likviditu. Evropská komise by měla dát programům – v závislosti na jejich výkonnosti při schvalování projektů – k dispozici odpovídající prostředky pro poskytování záloh. Nezajistí-li EK dostatečné prostředky pro poskytování záloh, mělo by být zváženo předfinancování z vnitrostátních prostředků.