

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**

**Filozofická fakulta**

**Katedra politologie a evropských studií**

**ČESKÁ REPUBLIKA A REGIONÁLNÍ POLITIKA EU  
V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ 2007 – 2013**

**Diplomová práce**

**Zuzana Kučerová**

**Vedoucí diplomové práce: Doc. Mgr. Dan Marek, Ph.D.**

**OLOMOUC 2014**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 30. 4. 2014

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A. za vedení práce, veškeré cenné rady a připomínky při tvorbě práce. Dále bych také ráda poděkovala zaměstnancům Úřadu regionální rady Jihovýchod, především pak Ing. Richardu Veselému. V neposlední řadě bych ráda poděkovala své sestře Ivaně za pomoc při finálních úpravách celé práce.

## OBSAH

ÚVOD.....	4
TEORETICKÁ ČÁST PRÁCE.....	15
1. POLITICKÁ ANALÝZA VEŘEJNÉ POLITIKY A MODEL POLITICKÉHO CYKLU.....	15
1.1. Charakterizace veřejné politiky.....	15
1.2. Politická analýza.....	16
1.2.1. Politická analýza založená na teoriích státu.....	17
1.2.2. Analýza způsobu, jakým funguje veřejná akce.....	19
1.2.3. Evaluace efektů veřejné akce.....	19
1.3. Model politického cyklu.....	22
1.3.1. První fáze - iniciace a uznání problému.....	23
1.3.2. Druhá fáze - programování.....	26
1.3.3. Třetí fáze - implementace projektů.....	30
1.3.4. Čtvrtá fáze - monitorování a evaluace.....	36
1.3.5. Aplikace teoretického rámce na analýzu vybraných OP.....	41
1.3.5.1. Personální kapacita.....	41
1.3.5.2. Kontrolní činnost.....	43
PRAKTICKÁ ČÁST PRÁCE.....	47
2. ABSORPČNÍ KAPACITA OPERAČNÍCH PROGRAMŮ ČESKÉ REPUBLIKY V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ 2007 – 2013.....	47
2.1. Finanční perspektiva 2007 – 2013.....	47
2.2. Finanční perspektiva na úrovni České republiky.....	47
2.3. Finanční perspektiva na úrovni ROP.....	50
2.4. Úspěšnost jednotlivých ROP v absorpci alokovaných prostředků.....	52

2.5. Čerpání prostředků na úrovni ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	54
2.5.1. Stručná charakteristika ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	54
2.5.2. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad ve schopnosti absorpce finančních prostředků z fondů EU.....	56
<b>3. ANALÝZA PERSONÁLNÍ KAPACITY ROP JIHOVÝCHOD A ROP SEVEROZÁPAD.....</b>	<b>60</b>
3.1. Organizační struktura.....	60
3.1.1. Úřad RR JV.....	60
3.1.1.1. Počet zaměstnanců.....	60
3.1.2. Úřad RR SZ.....	61
3.1.2.1. Počet zaměstnanců.....	62
3.2. Analýza administrativní kapacity.....	62
3.2.1. Analýza administrativní kapacity z hlediska administrativní zátěže.....	63
3.2.1.1. ROP Jihovýchod.....	63
3.2.1.2. ROP Severozápad.....	65
3.2.1.3. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	66
3.2.2. Analýza administrativní kapacity z hlediska míry fluktuace pracovníků.....	67
3.2.2.1. ROP Jihovýchod.....	67
3.2.2.2. ROP Severozápad.....	68
3.2.2.3. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	69
3.3. Analýza doby administrace.....	70
3.3.1. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	71
3.4. Celková komparace personální kapacity v rámci ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	73
<b>4. KONTROLNÍ ČINNOST.....</b>	<b>73</b>

4.1. Způsob kontroly přijatých žádostí.....	73
4.1.1. ROP Jihovýchod.....	72
4.1.1.1. Výběr externích hodnotitelů.....	74
4.1.2. ROP Severozápad.....	74
4.1.2.1. Výběr externích hodnotitelů.....	74
4.1.3. Hodnocení a komparace způsobu kontroly přijatých žádostí ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	75
4.2. Způsob kontroly realizace projektů.....	75
4.2.1. ROP Jihovýchod.....	75
4.2.2. ROP Severozápad.....	76
4.2.3. Hodnocení způsobu kontroly realizace projektů a komparace zjištěných nesrovnalostí u ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	76
4.3. Hodnocení a komparace funkčnosti ŘKS ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	79
4.4. Hodnocení a komparace funkčnosti ŘKS ROP Jihovýchod a ROP Severozápad ve vztahu k personální kapacitě.....	82
4.5. Celková komparace kontrolní činnosti v rámci ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.....	83
ZÁVĚRY.....	85
PRAMENY A LITERATURA.....	87
SEZNAM SYMBOLŮ.....	96
SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A SCHÉMAT.....	98
SEZNAM PŘÍLOH.....	100
PŘÍLOHY.....	101
ABSTRAKT.....	111

## ÚVOD

Členské státy Evropské unie patří mezi nejbohatší země světa. V jednotlivých regionech členských zemí přesto existují velké rozdíly. Aktivní cílená regionální politika Evropské unie (dále jen EU), neboli politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, však přináší hmatatelné výsledky. Tato politika je důležitým prvkem společného evropského projektu, který ovlivňuje členské země a jejich regiony již několik desítek let. V současnosti EU přikládá této politice obrovský význam, což dokazují vynakládané prostředky, které jsou v dnešní době srovnatelné s výdaji na Společnou zemědělskou politiku, která do nedávné minulosti silně dominovala výdajovým položkám rozpočtu EU.

Regionální politika EU se soustřeďuje na snižování disparit mezi jednotlivými regiony a zvyšování jejich sociální a hospodářské úrovně. Jedná se o solidaritu bohatších členských zemí a regionů s těmi zaostalejšími prostřednictvím redistribuce prostředků skrze strukturální fondy a Kohezní fond. Postupným snižováním regionálních rozdílů se zvyšují výhody plynoucí z jednotného evropského trhu.

Regionální politika je politikou koordinovanou, kde je celkový rámec nastaven institucemi EU a samotná realizace je prováděna členskými státy. Státy čerpající pomoc mají povinnost alokované prostředky vyčerpat do daného termínu závislého na plnění pravidla  $n+3/n+2$ . V případě, že danou alokaci stát nevyčerpá, prostředky zůstávají v rozpočtu EU a daná země na ně ztrácí nárok. Každá země by se proto měla snažit o co nejplynulejší čerpání prostředků, aby nedocházelo k vracení prostředků v případě nenaplnění podmínek. Nevyužité finanční zdroje navíc představují ztrátu možnosti posílit rozvoj regionu. Využívání prostředků z fondů EU je důležité nejenom pro rozvoj země a regionů, ale je i testem politických schopností řídit implementační systém a využívat poskytovanou pomoc. Míra čerpání těchto prostředků navíc slouží jako podklad pro přerozdělování prostředků v následujícím programovacím období.

### *Cíle a vymezení práce*

Práce se zabývá zkoumáním rozdílů ve schopnosti absorpce finančních prostředků a identifikuje potenciální proměnné faktory, které mohou vést k takové variaci. *Tato práce si klade za cíl zhodnotit, do jaké míry byla Česká republika v programovacím*

*období 2007 – 2013 schopna efektivně (shoduje se s anglickým výrazem efficient i effective) absorbovat finanční zdroje alokované ze strukturálních fondů. Hodnocena je tedy mikro-efektivita regionální politiky, která je přímo závislá na absorpční kapacitě operačního programu.*

Na schopnost absorpce finančních prostředků má zásadní vliv strana žadatele i poskytovatele dotace. Mezi vnější faktory na straně žadatele ovlivňující absorpci, patří například vývoj trhu. K vnitřním faktorům se pak řadí zejména potřeba rozvojového projektu a dostupnost vnitřních zdrojů. Na straně poskytovatele, tedy implementační struktury operačního programu, se jedná například o vnější faktory, jako jsou pravidla daná legislativou EU a ČR nebo vývoj trhů. Vnitřní limitující prvky se mohou objevit kdekoli v systému od nastavení programu, přes proces implementace projektů, až po evaluaci programu. Protože se jedná o obrovské množství potenciálních faktorů, práce bude v rámci teoretické části identifikovat pouze potenciální proměnné vnitřní faktory na straně poskytovatele. Mezi hlavní faktory na straně implementační struktury patří dle mnohých odborných studií i názorů pracovníků implementačních struktur personální kapacita a kontrolní činnost. Dle tohoto předpokladu by měla být nedostatečná personální kapacita a špatná kontrolní činnost patrná v programech, které nejsou schopny efektivně absorbovat finanční alokaci, a naopak dostatečná personální kapacita a kvalitní kontrolní činnost by měla být charakteristickým rysem programů, které efektivně absorbují finanční prostředky. Z tohoto předpokladu bude vycházet hypotéza práce. *Regionální operační program s nejvyšší absorpční kapacitou disponuje dostatečnou personální kapacitou i kontrolní činností. Naopak personální kapacita a kontrolní činnost regionálního operačního programu s nejnižší absorpční kapacitou je nedostatečná.* V souvislosti s tímto tématem je stanoveno několik výzkumných otázek, které pomohou k vyvrácení nebo potvrzení hypotézy:

*Jaký regionální operační program plnil nejlépe/nejhůře pravidlo  $n+3/n+2$  v jednotlivých letech?*

*V rámci kterého ROP je kratší doba administrace a vyšší administrativní kapacita, která je závislá na míře fluktuace a administrativní zátěži?*

*Který ROP vykazuje menší finanční objem nesrovnalostí a menší míru chybovosti?*



*Který ROP vykazuje v rámci externích auditů menší počet zjištění v oblasti ŘKS<sup>1</sup>?*

Schopnost efektivně absorbovat určenou finanční alokaci je základním předpokladem ke splnění předem definovaných cílů a vyřešení veřejného problému v rámci dané politiky. Implementací finančních zdrojů se zabývá tzv. absorpční kapacita. Ta odkazuje na schopnost země/regionu/operačního programu utratit alokované zdroje. Absorpční kapacita zkoumá otázku, zda jsou země či regiony v pozici, ze které jsou schopny efektivně utratit danou alokaci.

Zda bude daná země/region/operační program schopen absorbovat určenou finanční částku, je limitováno určitými vnitřními faktory implementačního orgánu, které závisí na konkrétním způsobu vytváření dané politiky. Pro porozumění, jakým způsobem je daná politika utvářena, bude v práci použit koncept politická analýza, který v současném politologickém výzkumu reprezentuje jeden ze stěžejních nástrojů zkoumání. Výzkum utváření regionální politiky EU v ČR bude vycházet z tohoto konceptu. Problematika vytváření této politiky bude zasazena do širšího kontextu skrze koncept politické analýzy aplikovaný na veřejnou politiku. Důvodem zvolení veřejné politiky je fakt, že regionální politika je jedním z jejích specifických druhů.

Analýza veřejné politiky a tedy i regionální politiky EU, může být prováděna skrze různé metody, modely nebo pracovní postupy. Při stanovování vhodného přístupu je důležité vycházet z faktu, že charakteristickým rysem regionální politiky EU je omezený rozpočet a opakování se politiky ve svých fázích (období 2007 – 2013 představuje pro regionální politiku EU již čtvrté programovací období, respektive čtvrtý politický cyklus). Každý cyklus je charakteristický svojí krátkou periodicitou a vysokým stupněm specifikace.

Na základě cyklické povahy regionální politiky EU bude v práci použit model politického procesu, který vychází z faktu, že realizace politiky je dynamický proces a zpracování veřejného problému je rozděleno do fází dle časového průběhu. V rámci tohoto modelu se dá každý programový cyklus regionální politiky EU rozdělit na jednotlivé fáze, skrze které je možné přehledně definovat všechny vnitřní faktory mající vliv na utváření dané politiky.

---

<sup>1</sup> Řídící a kontrolní systém

## *Metodologie*

Diplomová práce je případovou studií, která se zaměřuje na absorpční kapacitu vybraných operačních programů České republiky v programovacím období 2007 – 2013. Práce operuje pouze se sedmi regionálními operačními programy. Vynechány jsou záměrně operační programy spadající pod cíl Evropská územní spolupráce, které jsou částečně spravovány řídicími orgány mimo území České republiky, a také tematické operační programy, které se od regionálních velmi liší povahou, a proto nemohou být srovnávány.

První, teoretická část, má převážně deskriptivní charakter a vytváří teoretické zámezi pro následnou analýzu vybraných regionálních operačních programů v praktické části. Část teoretické kapitoly se opírá o sekundární literaturu zabývající se konceptem veřejné politiky. Druhá část charakterizující regionální politiku je založena především na informacích z primárních zdrojů, zejména pak z Nařízení Rady. Sekundární literatura je použita zejména v části pojednávající o třetí fázi cyklu – implementace projektů.

K určení absorpční kapacity regionálních programů je v první kapitole praktické části provedena analýza dosavadního čerpání fondů EU skrze pravidlo  $n+3/n+2$ , jehož plnění je zásadní pro zajištění plynulosti čerpání. V případě, že operační program limit pravidla v daném roce nesplní, prostředky, které nejsou z příslušné alokace dočerpány, podléhají automatickému zrušení závazku. Ke snížení rizika nesplnění stanoveného limitu mohou operační programy využít předběžné platby (zálohy) nebo roční závazky velkých projektů předložených Evropské komisi ke schválení. Dle tohoto pravidla musí být finanční alokace přidělená jednotlivým programům na daný rok vyčerpána, to znamená předložena Evropské komisi k certifikaci v následujících třech, respektive dvou letech. Pro alokace roku 2008, 2009 a 2010 platí pravidlo  $n+3$  a pro roky 2011, 2012 a 2013 pravidlo  $n+2$ . Co se týče roku 2007, pro něj bylo pravidlo  $n+3$  v roce 2010 zrušeno a rozpočtový závazek tohoto roku byl rovnoměrně rozdělen do šesti následujících let (MMR 2010-b: 16). K určení plnění tohoto pravidla budou použita data z monitorovacích zpráv Národního orgánu pro koordinaci, a to vždy ke konci roku. Data za rok 2014, tedy k 1. 4. 2014, byla získána z interních zdrojů ROP Jihovýchod.

Na základě vyhodnocení výše zmíněného pravidla  $n+3/n+2$  bude určen program s nejlepší a nejhorší schopností plnit limity pravidla pro každý rok. U těchto programů

budou provedena podrobnější srovnání metodou komparace dat vycházejících z monitorovacích zpráv Národního orgánu pro koordinaci let 2008<sup>2</sup> až 2013. Použity budou následující ukazatele:

- ukazatel Podané žádosti o podporu vyjadřující vývoj poměru mezi podanými žádostmi o podporu a celkovou alokací v %;
- ukazatel Podané žádosti o podporu vyjadřující vývoj počtu podaných žádostí o podporu;
- ukazatel Proplacené prostředky příjemcům vyjadřující vývoj poměru mezi proplacenými prostředky příjemcům a celkovou alokací v %;
- ukazatel Certifikované prostředky předložené EK vyjadřující vývoj podílu certifikovaných prostředků předložených Evropské komisi ke schválení ve vztahu k celkové alokaci v %;

Třetí kapitola bude komparovat dva dle absorpční kapacity nejodlišnější regionální operační programy, a to z pohledu personální kapacity. Analýza se bude soustředit výhradně na Úřady Regionálních rad a bude zahrnovat analýzu administrativní kapacity a doby administrace. K provedení analýzy administrativní kapacity budou použita data z výročních zpráv programů a data získaná během řízených rozhovorů s pracovníky ŘO. Ke srovnání administrativní kapacity budou sloužit dva ukazatele:

- ukazatel fluktuace - podíl počtu odešlých pracovníků ve vztahu k celkovému počtu zaměstnanců v daném období v %;
- administrativní zátěž - podíl přepočteného úvazku pracovníků FTE (Full-time-equivalent) ve vztahu k počtu podaných žádostí o podporu, k počtu podaných žádostí o platbu (ŽoP) a k počtu podaných monitorovacích zpráv (MZ);
- administrativní zátěž - podíl počtu projektových manažerů k počtu podaných žádostí o podporu;
- administrativní zátěž - podíl počtu finančních manažerů k počtu ŽoP a MZ.

Analýza doby administrace bude zahrnovat analýzu doby administrace žádostí o podporu a analýzu doby administrace ŽoP. Zpracování bude založeno na reanalýze dat získaných ze Střednědobého hodnocení věcné a finanční realizace NSRR: Zpráva za

---

<sup>2</sup> Vzhledem k pozdnímu schválení operačních programů započala fyzická realizace programu až v roce 2008. V roce 2007 byly v rámci některých programů pouze vyhlášeny první výzvy.

evaluační oblast 4. Data z této evaluace (tedy data k 7. 9.2011 z MSC007) byla použita proto, že aktuálnější informace nejsou dostupné. Pro zpracování analýzy doby administrace žádostí o podporu bude použit pouze omezený počet reálně podaných žádostí, a to vzhledem k faktu, že u některých žádostí jsou data chybná, a nebo zcela chybí. V rámci ROP Severozápad se analýza bude týkat 29 % žádostí a u ROP Jihovýchod 43 %. Jako ukazatel ke komparaci programů bude sloužit:

- průměrná doba od podání žádosti o podporu do uzavření smlouvy o poskytnutí dotace (ve dnech).

Analýza doby administrace ŽoP bude s výjimkou jedné žádosti<sup>3</sup> z ROP Jihovýchod zahrnovat všechny ŽoP. Pro srovnání programů budou použity dva ukazatele, přičemž jako hlavní ukazatel bude sloužit druhý jmenovaný. Mezi dva použité ukazatele patří:

- průměrná doba trvání administrace ŽoP, tj. průměrná doba od registrace po proplacení;
- průměrná doba trvání administrace ŽoP v %, po kterou je žádost na straně ŘO.

V poslední kapitole práce bude hodnocena kontrolní činnost programů. V první části bude u programů porovnáván způsob kontroly přijatých žádostí o podporu a způsob kontroly realizace projektů. Komparace způsobu kontroly realizace projektů bude zahrnovat srovnání potvrzených nesrovnalostí. Stav nesrovnalostí bude vycházet z informací k 30. 9. 2012, aktuálnější data nebyla přístupná. Celková funkčnost řídicích a kontrolních systémů programů bude komparována na základě externích auditů, míry chybovosti a stanoviska, které každoročně vydává Auditní orgán Ministerstva financí České republiky. K provedení analýzy budou použita data z výročních zpráv programů a zpráv o realizaci.

### *Analýza literatury*

Počet studií zabývajících se způsobem implementace finančních prostředků z fondů EU v členských zemích byl až do nedávné doby velice malý. Literatura o strukturálních fondech se zaměřuje především na koncepce rozhodovacích procesů,

---

<sup>3</sup> U této žádosti v MSC007 systému datum proplacení předchází datu registrace žádosti.

kterým stále dominuje mezivládní teorie a multi-level governance. Často jsou dále zkoumány ekonomické dopady strukturálních fondů, kde na jedné straně stojí autoři popírající stimulování ekonomického rozvoje a na druhé ti, co potvrzují regionální sbližování. Pouze málo pozornosti je věnováno způsobu implementace finančních zdrojů. První studie zaměřující se na schopnost členských zemí absorbovat finanční zdroje se objevily na konci devadesátých let a byly spojeny s ekonomickými disciplínami jako jsou institucionální či rozvojová ekonomie. První studie na počátku nového tisíciletí se týkaly především kandidátských zemí a zkoumaly budování institucionálních kapacit nezbytných pro efektivní čerpání zdrojů z fondů EU.

Následující studie se opět týkaly především zemí východní Evropy, a to po jejich vstupu do EU, tedy ve zkráceném programovacím období 2004 - 2006. Studie předpokládaly, že členské země čelí absorpčním problémům zejména během prvních let po vstupu do EU. Tyto výzkumy většinou staví na konceptu evropeizace (například Bachtler et al. *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*), který identifikuje efektivitu kandidátských/členských zemí implementovat práva EU.

Některé novější studie jsou zaměřeny na zkoumání organizační struktury a zdrojů, neboli administrativní kapacity, ve vztahu k absorpční kapacitě. Většina prací se soustředí na nové členské země. Mnoho studií bylo například napsáno o Rumunsku. Příkladem práce zahrnující analýzu více zemí může být *Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds* od Andreje Horváta z roku 2005, jejíž součástí je i Česká republika. Pouze výjimečně se studie tohoto typu zaměřují na staré členské země. Takovým příkladem je práce od Simony Milio z roku 2007 *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*.

Kromě nutné existence vhodné organizační struktury a zdrojů, tedy administrativní kapacity, se někteří autoři zaměřují na analýzu subnárodní úrovně, zejména pak na koncept decentralizace při zkoumání ekonomického výkonu. Výsledky výzkumů spojené s decentralizací jsou ovšem nejednoznačné, některé potvrzují pozitivní ekonomické dopady (například studie P. Cooka a K. Morgana *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation* z roku 2010) a jiné naopak negativní (A. Rodríguez-Pose

a A. Kroijer: *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe* z roku 2009). Z českých akademiků se absorpční kapacitou na regionální úrovni zabývala Markéta Šumpíková, Pavel Jan a Stanislav Klazar v textu z roku 2004 *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*.

Některá literatura zdůrazňuje důležitost finanční absorpční kapacity, tedy schopnosti spolufinancovat programy a projekty, a to na základě hrubého domácího produktu. V posledních letech se důležitost finanční absorpční kapacity na celkové absorpční kapacitě projevila zejména kvůli finanční krizi. Na zcela opačné straně stojí studie zabývající se sociálním kapitálem zkoumající především vliv mechanismů důvěry a tradic občanské společnosti na ekonomický rozvoj regionů a institucionální provádění.

V současnosti se absorpční kapacitou zabývá i Evropská komise, která je přesvědčená, že země mají omezenou kapacitu absorbovat efektivně externí finanční podporu. Překážky stanovuje jak na straně přispěvatele, tak žadatele o finanční dotaci. Strana přispěvatele má tři faktory:

- makroekonomická absorpční kapacita - vychází z hrubého domácího produktu (HDP) zemí a jednotlivých regionů; horní limit pro čerpání ze strukturálních fondů je stanoven na 4 % HDP;
- finanční absorpční kapacita – představuje schopnost spolufinancovat projekty; v období 2007 – 2013 činí národní kofinancování 15 %<sup>4</sup>;
- administrativní kapacita – schopnosti a dovednosti národních, regionálních nebo lokálních autorit připravit akceptovatelné plány, programy a projekty v daném časovém rámci; schopnost zajistit koordinaci mezi hlavními aktéry a dohlížet na řádnou implementaci.

Literaturu, o kterou se bude opírat předkládaná diplomová práce, lze rozdělit do dvou skupin. První skupina děl bude pojednávat o veřejné politice, politické analýze a o politickém cyklu. V tomto případě bude používána převážně sekundární literatura, která je napsaná v anglickém jazyce. K charakterizaci utváření regionální politiky EU v České

---

<sup>4</sup> Výjimka je pouze prioritní osa 5 – Mezinárodní spolupráce v rámci programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Zde tvoří domácí spolufinancování pouze 5 %.

republiky v období 2007 – 2013 budou použity především primární zdroje institucí EU, Ministerstva pro místní rozvoj a operačních programů. Podrobnější informace o konkrétní literatuře viz níže. Praktická část práce bude založena na případových studiích, evaluacích, dokumentech operačních programů. Data budou také pocházet z Českého statistického úřadu a Ministerstva pro místní rozvoj. Některé informace budou získány pomocí řízených rozhovorů s pracovníky řídicího orgánu daného programu.

Model politického cyklu slouží v práci jako základ pro pochopení a analyzování utváření veřejné politiky, tzn. regionální politiky EU v ČR. Tvorbou a analýzou veřejné politiky se v současnosti zabývá mnoho zahraničních i českých autorů. V rámci české odborné literatury je v práci použita kniha Arnošta Veselého a Martina Nekoly *Analýza a tvorba veřejných politik*. Tato kniha pojednává o základech veřejné politiky jako vědní disciplíny, o teoriích procesu tvorby politiky, druzích tvorby a analýzy veřejné politiky a o základním modelu politické analýzy. Další, v teoretické části hojně využívanou, publikací je kniha *Moderní analýza politiky* od českého politologa Petra Fialy a německého politologa Klause Schuberta. Tato kniha se zabývá poměrně novým přístupem, který ovlivnil politologii v posledních desetiletích, a to politickou analýzou (policy analysis). *Moderní analýza politiky* je zároveň první knihou v českém jazyce, která se zabývá tímto přístupem. Ze zahraničních odborníků se tímto přístupem zabývá například profesor Peter Knoepfel, který politickou analýzu vyučuje na Univerzitě v Lausanne a vydal knihu *Analýza veřejné politiky*. Různé teorie a metody politické analýzy, včetně modelu politického cyklu, jsou přehledně sepsány také v knize *Public Policy: A New Introduction* od Christophera Knilla a Jale Tosun.

Koncept modelu politického cyklu vytvořil v 50. letech Harold Laswell, který jako první rozdělil analýzu tvorby a řízení veřejné politiky do několika fází. V současnosti všeobecně odborníci uznávají pět fází tohoto cyklu, nikoliv sedm stanovených H. Laswellem. Jednotlivými fázemi se podrobněji zabývají výše zmíněné knihy od Ch. Knilla a P. Knoepfela. V rámci fáze implementace dochází k realizaci projektů, a proto je v práci podrobněji vysvětlen také projektový cyklus. K uvedení do této problematiky bude sloužit především kniha od Dana Marka a Tomáše Kantora *Příprava a řízení strukturálních fondů EU* a kniha *Projektový management I a II* od autorů Michala Jarolímka a Jaromíra Poláška. První zmiňovaná kniha je koncipována

jako praktická pomůcka pro potencionální žadatele o podporu ze strukturálních fondů EU a jako studijní materiál. Techniky, nástroje a postupy projektové přípravy jsou zde nejenom prakticky vysvětleny, ale i ilustrovány na případových studiích. *Projektový management I a II* také seznamuje čtenáře s problematikou tvorby a realizací projektů a je proložen řadou příkladů z praxe. Kniha uvádí aktuální pravidla, kterými se příprava a realizace v rozpočtovém období 2007 – 2013 řídí.

### *Struktura práce*

Práce bude rozdělena do čtyř kapitol, ze kterých tři budou spadat pod analytickou část. První kapitola teoreticky vymezuje koncept politické analýzy, pojem veřejná politika, model politického procesu a utváření regionální politiky během cyklu 2007 – 2013. Úvodní část se bude věnovat pojmům veřejná politika a politická analýza. V rámci podkapitoly o veřejné politice budou na základě politické analýzy zmíněny její odlišné definice, hlavní typy klasifikace policy, především klasifikace dle účinků od Theodora Johna Lowiho. Pro porozumění vztahu mezi politickou praxí a veřejnou politikou bude dále zmíněno pět koncepčních modelů, přičemž model politického procesu, respektive politického cyklu, bude dále popisovat utváření regionální politiky EU v ČR v období 2007 – 2013.

Předkládaný text první kapitoly analytické části se bude zabývat tématem dosavadního průběhu čerpání ze strukturálních fondů EU v České republice. První pasáž stručně vymezení finanční perspektivu období 2007 - 2013. Další část se již zaměří na regionální operační programy v České republice a představí jejich rozpočty. Následně bude provedena analýza plnění pravidla  $n+3/n+2$ , na jejímž základě budou vybrány dva programy k podrobnějšímu hodnocení absorpční kapacity.

Třetí kapitola bude pojednávat o dvou vybraných operačních programech ve vztahu k personální kapacitě jejich řídicích orgánů. Analyzovány budou dokumenty zabývající se personální kapacitou; organizační struktury a jejich změny v průběhu programovacího období. Popsán bude systém vzdělávání, odměňování, motivace zaměstnanců a vývoj počtu zaměstnanců. Na závěr kapitoly bude personální kapacita programů komparována z hlediska fluktuace pracovníků, počtu zaměstnanců ve vztahu k aktuální administrativní zátěži a délka administrace ohodnocených žádostí o podporu a



předložených žádostí o platbu.

Poslední kapitola bude hodnotit a srovnávat kontrolní činnost vybraných operačních programů. V první části kapitoly bude vymezen a komparován způsob kontroly přijatých žádostí o podporu a způsob kontroly realizace projektů. Kontrola realizace projektů bude obsahovat část pojednávající o zjištěných nesrovnalostech v projektech. V poslední části budou ŘKS hodnoceny a porovnávány na základě míry chybovosti a stanoviska vydaného Auditním orgánem.

## 1. POLITICKÁ ANALÝZA VEŘEJNÉ POLITIKY A MODEL POLITICKÉHO CYKLU

V rámci této kapitoly dojde k definování pojmu veřejná politika, k vymezení konceptu politická analýza a popsání modelu politického cyklu v rámci veřejné politiky, respektive regionální politiky EU. Smyslem exkurzu není rozbor veřejné politiky, ani konceptu politické analýzy v plné šíři, ale seznámení se s danými fenomény. Skrze koncept politické analýzy budou představeny různé definice veřejné politiky, její členění a nakonec bude na veřejnou politiku nahlíženo jako na proces tvorby a realizace politiky, přičemž v této části bude dále podrobněji hovořeno o modelu politického cyklu. Kromě popisu formování veřejné politiky během čtyř fází politického cyklu, bude také zahrnut popis vytváření regionální politiky během fází programovacího cyklu 2007 - 2013.

### 1. 1. Charakterizace veřejné politiky

Veřejná politika má v rámci veřejného sektoru různé významy: označení určité oblasti činnosti (v našem případě se jedná o regionální politiku); výsledek; výstup; určitý konkrétní program; proces (zahrnuje implementaci), formální autorizace (například zákon), konkrétní návrh; vyjádření cílů prostřednictvím strategií, koncepcí atd. Veřejná politika se zrodila v 60. letech 20. století spojením politologie, sociologie, ekonomie a dalších vědních disciplín (Veselý, et. al. 2005: 8). Za zakladatele oboru jsou považováni Harold Lasswell a Daniel Lerner, kteří v roce 1951 vydali knihu *The Policy Science* (Veselý, Nekola 2007: 16). H. Lasswell definoval veřejnou politiku velice jednoduše, a to jako „nejdůležitější společenské volby“ (Veselý, et. al. 2005: 8-9).

V současnosti neexistuje jediná ucelená definice veřejné politiky. Americký odborník na politické vědy B. Guy Peters vymezuje veřejnou politiku následovně: „*jedná se o souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operující na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky*“ (Potůček 2005: 9). Tato definice omezuje veřejnou politiku na činnost vlády při řešení problémů. Jiní politologové, jako například bývalý prezident Americké asociace politických věd Charles E. Lindblom, charakterizují veřejnou politiku jako *produkt mnoha aktérů, kde jsou vládní aktéři pouhými zprostředkovateli a veřejná politika je realizována skrze komplexní politický systém*. Přes odlišné definice veřejné politiky lze určit alespoň její základní charakteristiky: multidisciplinárnost a zaměřenost na konkrétní a praktické problémy

(Potůček 2005: 10-11). Další obecné znaky jsou: sled kroků a rozhodnutí spíše než jednotlivá rozhodnutí; vždy obsahuje explicitní, nebo implicitní (nepřepsané) cíle a záměry (včetně jejich implementace), které se mohou během času vyvíjet a někdy může být záměr zjištěn až zpětně; je tvořena především veřejnými institucemi (Veselý, et. al. 2005: 10-11).

Jak je uvedeno výše, veřejná politika má poměrně různorodý obsah. Mnoho autorů se snažilo předložit klasifikace veřejných politik dle předem stanovených kritérií. Za jeden z nejvlivnějších přístupů je označována *klasifikace dle účinků*, která je založena na působení jednotlivých politik. Pod tuto klasifikaci spadá široce využívaná typologie dle Theodora J. Lowiho (Veselý, Nekola 2007: 37). T. J. Lowi rozděluje veřejnou politiku na tři, respektive čtyři<sup>5</sup> typy: regulativní, distributivní, redistributivní a konstitutivní politiku. Distributivní politika se zaměřuje na rozdělování nových zdrojů; redistributivní politika na přerozdělování již existujících zdrojů; regulativní politika se zaměřuje na podmínky a omezení individuálního/kolektivního chování (politika příkazů, zákazů, povolení atd.) (Knill, Tosun 2008: 1-2); konstitutivní politika se týká uspořádání politického a společenského života společnosti (Veselý, et. al. 2005: 11). Mezi další přístupy klasifikace patří například *klasifikace dle nominálních kategorií* zahrnující klasifikaci podle oblasti, cílové skupiny, politické roviny a kompetencí politických stran. Naopak *klasifikace dle povahy programu* se zaměřuje na otázku, co je podstatou konkrétní veřejné politiky (může jít například o programy finanční pomoci či programy rozvoje infrastruktury). V neposlední řadě se může jednat například o *klasifikaci podle principů řízení*, která souvisí s typy nástrojů, jakými je veřejná politika prováděna (Veselý, et. al. 2005: 11-12).

## 1. 2. Politická analýza

Koncept politické analýzy (anglicky policy analysis) spočívá v trojdimenzálním pojetí politiky, tedy rozlišení tří aspektů politiky – *policy*, *polity*, *politics*. Pojem *polity* vymezuje strukturální, ústavní a normativní prvky systému. Představuje statickou složku politiky vymezující hranice prostoru, ve kterých se daná politika odehrává. *Policy*

---

<sup>5</sup> Základní typologie vytvořena roku 1964 byla o osm let později doplněna o čtvrtý typ, tzv. konstitutivní politiku.

reprezentuje obsahovou složku politiky, která zkoumá, jakými způsoby a nástroji jsou dané problémy v rámci politického systému řešeny. Sféra *politics* představuje proces vytváření politiky, střetávají se zde různé přístupy a zájmy, které se skrze konflikt či konsenzus (ne)prosadí (Fiala, Schubert 2000: 17-19). Tyto tři výrazy představují celistvost politiky, kde politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž se střetávají političtí aktéři (*politics*), a tento střet vede k formování obsahových politik (*policy*) (Veselý, et. al. 2005: 7).

Objasnit obsah pojmu politická analýza (anglicky *policy analysis*) lze nejlépe skrze definici Thomase R. Dye, dle kterého jde o *zjišťování toho, co a proč vlády dělají a jaká změna těmito činy vzniká* (Dye citován in Fiala, Schubert 2000: 13). Dle této definice je stěžejním prvkem politické analýzy obsah, determinanty, důvody, účinky a příčiny, výsledky a souvislosti státní politiky. Vzhledem k faktu, že byla definice T. R. Dye publikována již v roce 1976, došlo od této doby v rámci politické analýzy k jistému rozšíření teoreticko-metodologického přístupu. V současné době se nemluví pouze o vládě či systému státní moci, ale o politických aktérech, to znamená všech institucích s regulativními kompetencemi, které mají společenský dosah (Fiala, Schubert 2000: 13).

V rámci politické analýzy se lze setkat s množstvím teoretických přístupů a výzkumných perspektiv, protože představuje otevřený prostor v teoretické rovině a nevyznačuje se žádnou specifickou metodologií. Politická analýza je tedy založena na otevřeném metodologickém pluralismu. Každý vědec užívá takové metody, které jsou vhodné pro daný účel (Fiala, Schubert 2000: 38-39).

V současnosti je možné identifikovat tři hlavní proudy politické analýzy, reflektující rozdílné záměry, avšak vzájemně se nevyklučující. První proud spojuje politickou analýzu s teorií státu, druhý objasňuje způsob, jakým funguje veřejná akce. Poslední proud se zaměřuje na evaluaci výsledků a efektů veřejné akce.

### 1.2.1. Politická analýza založená na teoriích státu

Hlavní charakteristikou prvního proudu je, že se nezaměřuje na veřejné politiky jako takové, ale na způsob, jak skrze ně porozumět veřejnému sektoru a jeho evoluci v čase, což znamená analýzu veřejné akce a organizací. Pro hlubší porozumění můžeme tento přístup rozdělit na tři teoretické modely dle Yvese Ményho a Jeana-Clauda

Thoeninga.

- První model předpokládá, že účelem státu je reakce na sociální požadavky a analýza je založena na perspektivě optimalizovat kolektivní volby<sup>6</sup>, racionálnost rozhodovacího procesu<sup>7</sup> a chování politických aktérů.
- Druhý model se soustřeďuje na distribuci moci a interakce mezi jednotlivými aktéry. Interakce jsou analyzovány skrze rozdílné zájmy<sup>8</sup>, organizace či institucionální pravidla<sup>9</sup>.
- Poslední model klade důraz na stát jako instrument sociálních tříd<sup>10</sup> nebo jiných specifických elitních skupin<sup>11</sup>. Analýza veřejné akce demonstruje slabou autonomii státu vzhledem ke kapitalistickým zájmům a s ohledem na soukromé aktéry a organizace. Viděno touto optikou, určitý sociální problém se může stát problémem veřejným, pouze pokud jeho odstranění vyhovuje zájmům dominantních tříd, respektive elit (Knoepfel et al. 2007: 3-5).

### 1.2.2. Analýza způsobu, jakým funguje veřejná akce

Jak je již patrné z názvu, hlavním cílem proudu není všeobecná analýza politického systému, ale porozumění logice veřejné akce. Politická analýza v tomto kontextu umožňuje porozumět, jak stát a veřejní aktéři pracují. V současnosti existuje v rámci tohoto proudu více pohledů na politickou analýzu. Někteří autoři se zaměřují na rozhodovací proces a strategie aktérů, důraz je tedy kladen na analýzu administrace a naopak je opomíjena analýza implementace specifických veřejných politik. Analýza se také může zabývat popisem fungování správních institucí nebo nástroji veřejné intervence

---

<sup>6</sup> Vychází z teorie veřejné volby, jejímž předmětem analýzy je způsob, jakým se realizují kolektivní rozhodování.

<sup>7</sup> Vychází z teorie omezené racionality, která předpokládá, že určitý aktér není schopen znát přesné důsledky svého chování, ale je schopen formovat očekávání budoucích důsledků založených na určitých znalostech (Smutek 2011).

<sup>8</sup> Odvozeno z neokorporativistického přístupu, který zachycuje působení zájmových skupin na politické struktury (držitele moci), přičemž doménou zájmových skupin je prosazování specifických požadavků vůči politickému systému (Říhová 2006: 185-186).

<sup>9</sup> Vychází z neoinstitucionálního přístupu, který se zaměřuje na efekty, jež mají politické a sociální instituce na domácí politické rozhodování, rozhodování států i na rozhodování aktérů v proměnlivém prostředí sociálních institucí (Císař 2002: 55).

<sup>10</sup> Jedná se o neomarxistický přístup, dle kterého není stát neutrálním činitelem, ale nástrojem dominance tříd (Potůček 2005: 130).

<sup>11</sup> Teorie vlády elit zdůrazňuje, že ve veřejné politice vládne úzká elitní menšina, která organizuje společenské zájmy. Vliv jednotlivých elit vychází z jejich postavení v rámci veřejných agentur a organizací (Potůček 2005: 130).

z pohledu jejich účinnosti z makro i mikroekonomického hlediska (Knoepfel et al. 2007: 7-8).

### 1.2.3. Evaluace efektů veřejné akce

Tento proud se snaží objasnit a zhodnotit výsledky veřejné akce a její efekty na společnost. Přístup má značně hodnotící povahu v porovnání s předchozím proudem, který se vyznačuje explanatorními prvky. V jeho rámci rozeznáváme dva rozdílné pohledy na evaluaci.

- První pohled se zaměřuje na metodologický přístup k evaluaci. Práce jsou založeny například na statistickém zpracování kvantitativních dat, jako jsou hodnotící kritéria. EU využívá tohoto přístupu k socioekonomické evaluaci operačních programů (dále jen OP).
- Druhý pohled se koncentruje na proces evaluace a jeho implementaci (Knoepfel et al. 2007: 9).

### 1.2.4. Metodologie politické analýzy

Jak již bylo řečeno výše, důležitou charakteristikou politické analýzy je to, že s ní nelze spojovat žádnou všeobecně platnou metodu nebo pracovní postup. Na tomto místě bude uvedena základní metodologická výbava politické analýzy:

- vyšetřovací techniky: dotazování, angažované pozorování, obsahová analýza;
- kvalitativní a kvantitativní metody;
- případová studie a srovnávací metoda;
- sekundární analýza;
- studie ex ante<sup>12</sup>, ex post<sup>13</sup>;
- modely a metody (Fiala, Schubert 2000: 41-48).

Pro porozumění, jakým způsobem je veřejná politika vytvářena, mohou být použity různé teoretické modely. V současnosti jich existuje mnoho, uvedeno bude dále pouze pět základních. Tyto modely mohou zkoumat formování politiky buď z všeobecného hlediska, nebo se zaměřit na proces vytváření konkrétní politiky v dané zemi. U jednotlivých

---

<sup>12</sup> Analýza ex ante je srovnatelná s prognózou, jsou zde uvedeny poznatky o věcech, postupech a dějích, které se uskuteční v budoucnosti (Fiala, Schubert 2000: 47).

<sup>13</sup> Při analýze ex post jsou zkoumány již existující výsledky (Fiala, Schubert 2000: 47).

modelů budou popsány jejich funkce, vzájemné podobnosti a možné limity analýzy. Modely pomáhají objasnit vztah mezi *politics* a *policy*. Porozumění tohoto vztahu je při formování *policy* nezbytné, protože- jak již bylo řečeno výše - *politics*, respektive střet aktérů vede k formování obsahových politik. Mezi hlavní modely patří: institucionální model, racionální model, inkrementální model, model advokačních koalic, model elit a model politického procesu.

#### *Institucionální model*

V centru zájmu politické vědy byla po dlouhou dobu otázka, jakým způsobem ovlivňuje institucionální uspořádání obsah veřejných politik. Z institucionální perspektivy jsou veřejné politiky formulovány a implementovány výhradně politickými institucemi. Tento model již ovšem neanalyzuje jakékoliv procesy uvnitř těchto institucí. Nezabývá se otázkami, kdo nebo co je hnací silou politického procesu (Knill, Tosun 2008: 7).

#### *Racionální model*

Racionální model politického rozhodování je proces založený na formulování a zabezpečení logických „optimálních“ rozhodnutí. Obhajuje politiky, které jsou efektivní, a předpokládá, že všichni aktéři se chovají racionálně, neutrálně a snaží se minimalizovat náklady a maximalizovat zisk (Knill, Tosun 2008: 5-6). Všeobecně je tento model považován za „ideální typ“ politického rozhodování a v realitě neexistuje. Pro svoji cyklickou povahu, tedy že veřejná politika je sestavena z opakujících se stádií, je racionální model přirovnáván k modelu politického procesu (Enserink, et. al. 2013: 18-19).

#### *Inkrementální model*

Inkrementální model vznikl jako odezva na limity modelu racionálního. Nedostatky spatřuje ve faktu, že v realitě se snaží každý aktér mít co největší prospěch, spíše než být neutrální a snažit se minimalizovat celkové náklady a maximalizovat zisk. Tento model dále odmítá tvrzení racionálního modelu, že rozhodovací proces je lineární a naopak předpokládá zapojení aktérů při tvorbě veřejných politik na více úrovních (John 1998: 35).

Inkrementální a racionální model ovšem nemusí stát vždy v protikladu. Rozhodování může být v určitých stádiích racionální (například na začátku programu) a až s postupem času mohou některá rozhodnutí nabýt inkrementální podoby. Oba modely

navíc sdílejí i jisté nedostatky. Neodpovídají na otázku, proč se charakter rozhodování mění v průběhu času a na jiném místě (John 1998: 35-36).

#### *Model advokačních koalic*

Model advokačních koalic je založen na předpokladu, že veřejná politika je výsledek soupeření mezi advokačními koalicemi. Koalice jsou tvořeny neformálními sítěmi aktérů politického procesu a formovány na základě analogie rozdílů v hodnotách a přesvědčení. V realitě se většinou nejedná o skutečnou skupinu či organizaci, ale jde o teoretické kategorie poskytující prostor pro analýzu (Sabatier, Weible 2007: 189-190).

#### *Model elit*

Model elit, stejně jako výše zmíněný model advokačních koalic, patří mezi tzv. skupinové modely, které vycházejí z tvrzení, že síť aktérů určuje tvorbu veřejné politiky. Tento model předpokládá užší skupinu aktérů, konkrétně se jedná o vládnoucí elitu. Vlivní aktéři mají schopnost formovat názor veřejnosti na danou veřejnou politiku a politický proces je výsledkem jejich preferencí (Knill, Tosun 2008: 8).

#### *Model politického procesu*

Model politického procesu vychází z faktu, že realizace politiky je dynamický proces. Politický proces funguje jako proces zpracování daného problému a je rozdělen do různých fází dle časového průběhu. Uvedené fáze mohou být libovolně doplňovány a členěny, jejich společným prvkem pak je časová posloupnost, která umožňuje vznik sekvenčních kategorií (Fiala, Schubert 2000: 75-76). Politický proces rozdělený na fáze zpracování problému vede k chápání procesu jako cyklu. Pro studium procesů veřejné politiky bylo navrženo několik cyklických modelů. Jednotlivé modely vycházejí z aplikace systémového přístupu předloženého Davidem Eastonem, který analyzoval politickou aktivitu jako systém obsahující procesy (Potůček 2005: 34).

Nejjednodušší rozdělení politického cyklu předpokládá tři fáze: iniciace politiky, realizace a ukončení politiky. Názorným příkladem podrobnějšího modelu veřejněpolitického cyklu může být model vytvořený politologem Yehezkelem Dorem roku 1968. Ten se skládá sice pouze ze tří hlavních fází (příprava politiky na metaúrovni, návrh veřejné politiky, realizace a hodnocení veřejné politiky), ale dále se člení na dílčí procesy. Celkově tento model tvoří sedmnáct fází a všechny jsou spjaty sítí zpětných vazeb. Dalším, jednodušším modelem, je model navržený Brianem W. Hogwoodem a



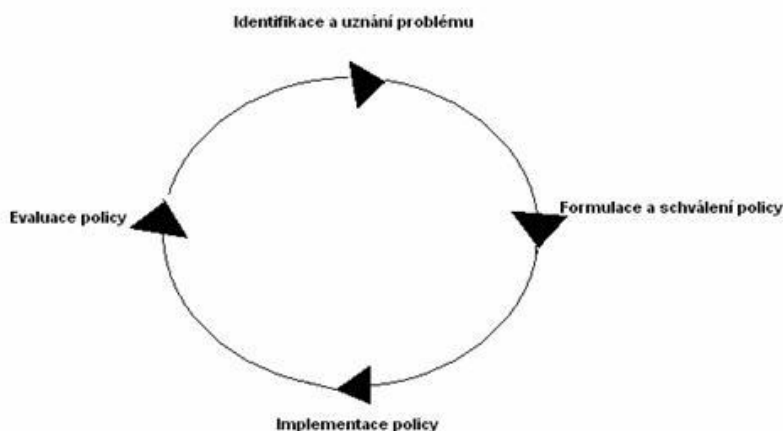
Lewisem A. Gunnem. Ti rozlišují celkově devět fází politického cyklu. Většina analytiků si ovšem vystačí s modely, které mají menší počet fází. V současnosti existuje mezi výzkumníky všeobecná shoda o rozdělení politického cyklu na pět základních fází:

- identifikace problému a uznání problému - vznik problému, definice problému, agenda setting;
- formulace politiky - reakce politických aktérů na problémy, formulace programu, definice vhodných řešení problému, filtrování mezi ideálním řešením a dostupnými zdroji;
- schválení politiky - adopce programu;
- implementace politiky - aplikace zvolených řešení, akce aktérů implementačního procesu, příprava a realizace politiky;
- evaluace politiky - stanovení efektů politiky, evaluace účinků, efektivnosti, relevance ve vztahu k výchozímu problému (Knoepfel et al. 2007: 31).

### 1.3. Model politického cyklu

V následující části práce bude podrobněji analyzován model politického cyklu skládající se ze čtyř fází. V zásadě se jedná o takové rozdělení cyklu, které je všeobecně uznávané mezi odborníky (viz výše). Vzhledem k faktu, že od sebe bývá často obtížné jednoznačně oddělit druhou a třetí fázi cyklu – formulaci a schválení politiky, jsou zde tyto fáze spojeny v jednu. Použitý model bude vypadat následovně:

**Schéma 1:** Model politického cyklu



Zdroj: vlastní zpracování

V rámci regionální politiky EU se dají tyto fáze sledovat ze dvou hledisek – historického či v rámci konkrétního programovacího období. Historické hledisko sleduje vývoj koheze, která představuje základní veřejný problém regionální politiky (Molle 2007: 4) v čase, tzn. již od vzniku Evropského hospodářského společenství v roce 1958, kdy se regionální disparity začaly objevovat mezi prvními šesti členskými zeměmi. Druhé hledisko sleduje regionální politiku v rámci jednoho programovacího období. Protože se práce zabývá obdobím 2007 – 2013, které představuje čtvrté ucelené programovací období, budou v ní fáze regionální politiky dále sledovány z druhého hlediska.

### 1.3.1. První fáze – iniciace a uznání problému

První fáze politického cyklu je ta část procesu, ve které se dospívá k závěru, že existuje socio-ekonomický problém, který je potřeba řešit. Problém představuje počáteční bod realizace a debaty o potřebě vzniku veřejné politiky. Definování, strukturování či modelování problému je tedy považováno za klíčový krok k analýze a tvorbě politiky (Knoepfel et al. 2007: 21). Otázkou je, co vlastně je a není problém. V současnosti existuje množství definic tohoto termínu, přičemž na tomto místě budou uvedeny tři:

- „odchylka od očekávaného standardu fungování“ (definice dle Charlese H. Kepnera a Benjamin B. Tregoa);
- „rozpor mezi současným a požadovaným stavem, tedy mezi tím, kde jsme a kde bychom chtěli být“ (definice dle K.R. MacCrimmona a R. N. Taylora);
- „situace, ve které máme cíl, ale neznáme cestu k němu“ (definice dle Karla Dunckera) (Veselý, Nekola 2007: -192-193).

Pokud hovoříme o problému v kontextu modelu politického cyklu, jedná se o tzv. veřejný (public) problém. Je tedy nezbytné vymezit tento termín vůči jinému druhu problému – sociálnímu. Veřejný problém představuje rozšíření sociálního problému do té míry, že se objevuje v celé občanské společnosti a je diskutován mezi politickými aktéry. Problém se stává veřejným pouze tehdy, pokud je situace politicky ohodnocena jako problematická. Následující Schéma 2 znázorňuje určité vývojové dimenze, na jejichž základě může být veřejný problém charakterizován a analyzován (Knoepfel et al. 2007: 129-131).

## Schéma 2: Proces definování veřejného problému



Zdroj: vlastní zpracování na základě KNOEPFEL et al. 2007: 131.

V rámci veřejné politiky se dá správné vymezení veřejného problému shrnout následovně:

- dotýká se přímo či nepřímo života dominantního počtu obyvatel daného společenství;
- je analyzovatelný a řešitelný veřejně-politickými nástroji;
- nelze jej vyřešit snadno a rychle. (Patton, Sawicki citováni in Veselý, Nekola 2007: 209).

Je důležité, aby bylo dosaženo přiměřeného jednání (tzv. agenda setting). Dochází k prvním kontaktům a vyjednávání mezi politickými aktéry a socio-ekonomickými zájmovými skupinami. K popsání procesu agenda setting existuje v literatuře několik modelů, přičemž žádný z nich není dostatečně komplexní k souhrnnému popsání tohoto procesu ve vztahu k sociálnímu, respektive veřejnému problému. Spojením těchto modelů je ale možné definovat tři základní úrovně analýzy, které by měl proces agenda setting obsahovat:

- analýza zapojených aktérů – iniciátor problému, zainteresované sociální skupiny, političtí aktéři;
- analýza použitých zdrojů a institucionálních pravidel;
- analýza věcného obsahu – vliv jednotlivých aktérů, adoptované agenda-setting strategie<sup>14</sup> vytvořené pro druh státní akce a intervence (Knoepfel et al. 2007:

<sup>14</sup> Druh strategie je zvolen dle toho, do jaké míry jsou političtí aktéři ochotni problém řešit. Dle Matthijse Hisschemöllera a Roberta Hoppea můžeme rozestnat čtyři druhy strategií: strategie založena na kolektivním

147).

### *Regionální politika*

Před začátkem programovací období 2007 – 2013 došlo k souhrnnému přehodnocování problému disparit, a tím i k přehodnocování stanovených cílů a myšlenek definovaných v Lisabonské strategii z roku 2000. Přehodnocovány byly politické, ekonomické a finanční faktory, na jejichž základě proběhla reforma utvářející podobu a náplň regionální politiky v období 2007 – 2013. Nejdůležitějším faktorem pro změnu bylo východní rozšíření EU na 25 zemí, respektive 27 členských zemí v roce 2007, které způsobilo zdvojnásobení regionálních disparit a přesun většiny alokovaných zdrojů regionální politiky směrem na východ a zhoršení problému zaměstnanosti (Manzella 2009: 18, 19).

Dalším důležitým faktorem bylo prohloubení důrazu na strategii růstu a zaměstnanosti. Tato strategie byla uvedena již v Lisabonské strategii, kvůli obtížnému prosazování velkého množství cílů a procedurální neflexibilitě, bylo ale potřeba tuto strategii reformovat. Vliv na potřebu reformy měly také zpomalení ekonomického růstu, restrukturalizace hospodářství v důsledku globalizace, rozvoj znalostní ekonomiky, technická revoluce, liberalizace trhů či měnící se demografická situace (stárnutí obyvatelstva, příliv přistěhovalců) (Třetí Kohezní zpráva 2004: 3, 4).

#### 1.3.2. Druhá fáze – formulace a schválení veřejné politiky

V první části této fáze dochází k formulaci politiky, tedy vypracování alternativ akce. Druhá část je zaměřena na formální adopci politiky (Knull, Tosun 2008: 13). Formulace zahrnuje stanovení problémové situace, navržení alternativ jednání a konkrétních návrhů pro jednání. Výsledkem jednání má být redukce a strukturace problému a zjištění, co přesně se má na daném problému řešit (Fiala, Schubert 2000: 80). Vybírány jsou také vhodné nástroje řešení a jejich nastavení. Během období formulace hrají při vyjednávacích procesech důležitou roli nejenom političtí aktéři, ale i různé zájmové skupiny, které často spolupracují s legislativními a exekutivními činiteli na

---

učení, strategie akomodace, pluralitní strategie založená na vyjednávání, intervenční strategie založená na nařízeních (Knoepfel et al. 2007: 138).

návrzích podoby politiky. Zájmové skupiny mohou být také důležité při formulování legislativy v případě, že dané politické instituce nemají dostatek času a personálu. Klíčová role zájmových skupin na formování politiky je patrná i v rámci EU (Knill, Tosun 2008: 13).

Na základě navrhovaných řešení jsou přijímána rozhodnutí. Návrh řešení je schvalován politickou reprezentací a přijetí politiky je ve formě zákona, regulace, strategického plánu apod. (Veselý, Nekola 2007: 312). Tento návrh řešení (anglicky Political-administrative Programme, dále jen PAP) je souborem rozhodnutí (norem), zahrnujících organizační a procedurální ustanovení. Všeobecně se skládá z předmětu řešení, definice zúčastněných aktérů a jejich role během realizace a ze základních administrativních principů během implementace politiky. PAP by měl zahrnovat těchto pět prvků:

- cíl – popis stavu a hodnot, kterých má být dosaženo;
- hodnotící kritéria – určení způsobu a druhu sběru dat hodnotících naplnění stanovených cílů;
- operační elementy – formy intervence včetně volby nástrojů;
- politicko-administrativní ujednání a zdroje – ustanovení kompetentních aktérů a institucionálních pravidel při implementaci, volba alokace finančních zdrojů;
- stanovení základních procedurálních prvků pro naplňování politiky (Knoepfel et al. 2007: 151-162).

### *Regionální politika*

Pro vykonávání regionální politiky EU je nutné v rámci každé členské země ustanovit základní územní jednotky, a to dle systému NUTS. Systém NUTS<sup>15</sup> (Nomenklatura územních statistických jednotek), zavedený již v 70. letech Eurostatem<sup>16</sup> k zajišťování regionálních statistik, slouží od roku 2003 k třístupňové<sup>17</sup> klasifikaci územních jednotek. Úroveň NUTS 2 slouží jako základní územní jednotka pro

---

<sup>15</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace

územních statistických jednotek – La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS).

<sup>16</sup> Statistický úřad EU

<sup>17</sup> K zajištění statistických údajů na lokální úrovni slouží dvoustupňová klasifikace LAU (Local Administrative Units), která je kompatibilní s NUTS.

vykonávání regionální politiky EU. Následující Tabulka 1 přináší přehled jednotlivých úrovní dle klasifikačního kritéria počet obyvatel (Nařízení rady 2003: 1-2).

**Tabulka 1:** Členění územních jednotek

Úroveň	Počet obyvatel (minimum – maximum)	
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Zdroj: vlastní zpracování na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2003: 3.

Proces tvorby programů v rámci regionální politiky je založen na principu programování. Programování zahrnuje proces tvorby programů včetně jejich realizace. Vzhledem k faktu, že regionální politika patří mezi tzv. sdílené politiky, v každém programovacím období dochází k vymezení regionální politiky na nadnárodní úrovni. Sekundární akty ve formě nařízení zajišťují efektivní implementaci a účinnou koordinaci této politiky.

Návrh na reformu pro období 2007 – 2013 podala Evropská komise (dále jen EK) již v roce 2004 vydáním třetí kohezní zprávy. Následně byly mezi cíle regionální politiky zakomponovány strategie růstu a zaměstnanosti, obsažené v Lisabonské strategii a Göteborgských cílech<sup>18</sup>. Po zpožděném přijetí finanční perspektivy přijaly Rada EU a Evropský parlament v červnu 2006 dokumenty definující institucionální zajištění a implementaci regionální politiky na úrovni EU a obecně i na úrovni národní. Jedná se o tato nařízení:

- ROZHODNUTÍ Rady 2006/702/ES ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost (dále jen Obecné nařízení)
- NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen Obecné nařízení)
- NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1080/2006 ze dne

<sup>18</sup> Lisabonská strategie byla roku 2001 posílena o Göteborgské cíle, které se týkaly ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje.

5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999

- NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999
- NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94
- NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS).

Dokument Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost představuje meziinstitucionální dohodu, která zahrnuje hlavní zásady regionální politiky, hlavní cíle, nástroje a upřesňuje oblasti intervence. Na základě těchto obecných zásad vypracovávají členské státy jednotlivé PAP, tedy návrhy řešení na celostátní a regionální úrovni. Jedná se o dokumenty Národní rozvojový plán<sup>19</sup>, Národní strategický referenční rámec (dále jen NSRR) a jednotlivé OP, přičemž OP a NSRR musejí být schváleny EK (Nařízení rady 2006b). Kromě těchto legislativních dokumentů musí být operační OP také v souladu s relevantní legislativou ČR. Systém implementace OP musí být navíc po obsahové i formální stránce v souladu s pravidly hospodářské soutěže, veřejných zakázek, ochrany životního prostředí a podpory rovných příležitostí (OP PI 2008: 30, 31).

Do procesu tvorby programového dokumentu každého OP musí být zapojeny relevantní subjekty tak, aby byl naplněn princip partnerství. Za tvorbu dokumentu odpovídá řídicí orgán OP, který může na jeho vypracování vyhlásit výběrové řízení (Ministerstvo pro místní rozvoj 2006a: 41, 42). Schválení OP EK by mělo proběhnout v co nejkratší době, aby se zamezilo zpoždění v čerpání z fondů EU. Zpoždění v čerpání lze ovšem částečně zamezit i v případě pozdního schválení programu, a to skrze dřívější vypsání výzev a přijímání žádostí o podporu (OP PI 2007: 18).

Každý programový dokument OP by měl obsahovat analýzu stávající situace skrze tzv. SWOT<sup>20</sup> analýzu a z ní vycházející strategii a priority programu. Součástí dokumentu by mělo být také SEA hodnocení posuzující vliv programu na životní

---

<sup>19</sup> nepovinný

<sup>20</sup> Jedná se o metodu, skrze níž se dají určit silné a slabé stránky, příležitosti a hrozby.

prostředí (Tamtéž: 63) a ex ante<sup>21</sup> hodnocení plánovaných dopadů OP včetně identifikace negativních poznatků z předcházejícího období. Každý programový dokument OP by měl dále obsahovat tyto náležitosti: odůvodnění zvolených priorit s ohledem na Strategické obecné zásady Společenství a NSRR; informace o prioritách a jejich cílech; rozpis oblastí pomoci dle kategorií; plán financování; informace o doplňkovosti s opatřeními financovanými z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova nebo z Evropského fondu pro rybolov; popis realizačního systému; seznam velkých projektů; seznam navrhovaných schémat pomoci; specifické náležitosti dle cílů podpory a finančního nástroje (Tamtéž: 45, 46).

Během druhé fáze cyklu musí členská země ustanovit pro každý OP tři základní orgány, přičemž stejný orgán může být určen pro více OP. Řídící orgán (ŘO) je celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné moci, který je odpovědný za řízení OP. Druhým orgánem je auditní orgán, jedná se též o celostátní, regionální či místní orgán, jenž zodpovídá za ověřování fungování řídicího a kontrolního systému. Posledním orgánem je platební a certifikační orgán, opět jde o celostátní, regionální či místní orgán určený státem pro ověřování výkazů výdajů a žádostí o platby před jejich posláním EK. Certifikační a auditní orgán musí být funkčně nezávislé na ŘO OP (Nařízení rady 2006a: 51).

### 1.3.3. Třetí fáze – implementace

Fáze implementace začíná v momentě přijetí veřejné politiky a trvá, dokud je platná. Implementace jinými slovy znamená uskutečňování, realizaci, provedení nebo zavádění (Veselý, Nekola 2007: 313). Pro odlišení pojmů schválení a implementace politiky se dá implementace definovat následovně: *soubor procesů následujících po schválení politiky, které přímo vedou k realizaci určených cílů* (Knoepfel et al. 2007: 188). V rámci EU se pro tento výraz používá následující definice: *operační proces, který je potřebný k vytváření očekávaných výstupů*. Ve třetí fázi politického procesu dochází ke skutečné intervenci politických aktérů a k naplňování stanovených cílů. Slouží jako „spojovací článek“ mezi politickými rozhodnutími a skutečně dosaženými výsledky (Tamtéž s. 189).

---

<sup>21</sup> předběžné



Proces implementace, nezávisle na druhu veřejné politiky, se dá definovat jako soubor rozhodnutí a aktivit, které jsou:

- prováděny jak státními, tak soukromými aktéry stanovenými v PAP;
- formulované na základě PAP;
- uskutečňovány se záměrem vytvářet, ovlivňovat a kontrolovat: a) skladbu politických sítí (policy network) formujících spojení mezi všemi zúčastněnými aktéry; b) koncepce implementační strategie; c) všeobecné, konkrétní nebo individuální rozhodnutí a aktivity adresované cílovým skupinám (Knoepfel et al. 2007: 189).

Teoretické přístupy vztahující se ke studiu procesu implementace mohou být rozděleny do tří kategorií: top-down modely, bottom-up modely, jejich variace. Teoretici pracující s top-down modely zdůrazňují schopnost tvůrců veřejných politik produkovat jednoznačné politické cíle a celkově kontrolovat implementační proces. Bottom-up modely naopak přiřazují centrální roli lokálním aktérům a vidí implementaci jako proces vyjednávání uvnitř politických sítí. (Knill, Tosun 2008: 17-18). Kritici top-down modelů zdůrazňují, že tyto modely nepřihlížejí k jakýmkoliv sociálním a politickým procesům během implementace. Dle nich stejný PAP vede k rozdílným reakcím a strategiím založeným na odlišných zájmech všech zúčastněných aktérů (Knoepfel et al. 2007: 194).

### *Regionální politika*

Implementace fondů regionální politiky EU je založená na souboru povinných požadavků a návodů k postupu, které řídí celý implementační systém. Při uskutečňování procesu implementace je uplatňována řada principů. V programovacím období 2007 – 2013 těmito principy jsou:

- programování - příprava a provádění implementace je vázána na systém víceletého programování, zahrnující určení priorit, financování a systém řízení a kontroly;
- partnerství - tento princip představuje úzkou spolupráci mezi EK, národními a regionálními orgány;
- sdílené řízení - na řízení se podílejí jak EK, tak členské státy;

- doplňkovost a provázanost – pomoc musí být provázána s činnostmi, prioritami a politikami a vzájemně se doplňovat s ostatními finančními nástroji EU;
- adicionalita - cílem je zajistit, že EU pouze doplňuje aktivity národních vlád;
- územní úroveň provádění - za implementaci OP odpovídají členské státy na příslušné územní úrovni;
- proporcionální intervence - finanční a správní zdroje jsou úměrné celkové výši výdajů alokovaných na daný OP;
- rovnost žen a mužů - rovnost pohlaví během provádění pomoci z fondů;
- udržitelný rozvoj - cíle jsou sledovány v rámci zásad udržitelného rozvoje a ochrany životního prostředí (Nařízení rady 2006a: 38-40).

Všechny země, které chtějí čerpat z fondů regionální politiky EU, se musí řídit pravidly schválenými Strategickými obecnými zásadami společenství. I přes tato jednotná pravidla se ale implementační mechanismy v jednotlivých zemích a regionech liší. Odlišná mohou být jak operační, tak výkonná opatření. Rozdíly jsou dány například těmito faktory: stupeň participace jednotlivých aktérů, počet programů, administrativní zkušenosti, výběr projektů a monitoring (ÖIR 2003: 13-14).

Proces implementace OP se dá rozdělit na dvě části – na přípravu a realizaci implementace. V první části musí každý OP vymezit struktury a povinnosti jednotlivých útvarů odpovědných za realizaci programu v rámci ŘO, zajistit dostatečnou personální kapacitu a dostatečnou komunikaci směrem k příjemci i uvnitř implementační struktury. Jednotlivé útvary ŘO by měly zajišťovat funkci platební, řídicí, realizační a kontrolní. Je důležité dodat, že se nejedná o výše zmíněný PCO ani AO, ale interní útvary ŘO. Útvar zajišťující platební funkci provádí zejména činnosti spojené s převodem prostředků příjemcům, vnitřní kontrolní systém identifikuje administrativní, systémové nebo záměrné chyby a vytváří podmínky pro prevenci jejich vzniku. Ke kontrole činnosti kontrolního systému je dále zřízen útvar interního auditu (ROP SV 2013: 216, 217). Výše uvedené řídicí, kontrolní, platební a auditní funkce musí být v rámci každého ŘO striktně odděleny (Nařízení rady 2006a: 50). Pokud jsou ustaveny zprostředkující subjekty (dále jen ZS), musí být upřesněna i jejich role v implementačním procesu.

Mezi jednotlivými útvary by měla být zajištěna dostatečná komunikace, koordinace, ale především musí mít jednotlivé útvary ŘO dostatečnou a stabilní

personální kapacitu. Ta souvisí s výší alokovaných prostředků, paralelní implementací dvou programovacích období, stupněm delegace činností na ZS a s aktuální administrativní zátěží. Součástí zajištění dostatečné personální kapacity je systém vzdělávání a způsob odměňování a motivace zaměstnanců, jejichž vhodné nastavení zamezuje vysoké fluktuaci zaměstnanců. (MMR 2007-b: 6-8).

Druhá část, tedy realizace neboli aplikace implementace, se dá charakterizovat následovně - denní opatření potřebná pro uskutečňování cílů. Proces realizace regionální politiky EU může být charakterizován ze dvou pohledů – z pohledu poskytovatele dotace (ŘO nebo ZS) a z hlediska žadatele o dotaci. V následující části dojde k vymezení z pohledu poskytovatele. Pro větší přehlednost bude realizace implementace rozdělena do čtyř fází - fáze získávání projektů, schvalování, realizování a certifikování.

#### *Fáze získávání projektů*

Tato fáze začíná dnem podávání žádostí o finanční podporu, tzn. podáváním jednotlivých projektů, a končí dnem ukončení výzvy. Projektové žádosti<sup>22</sup> jsou podávány na základě výzev implementačních orgánů. Vyhlášení výzvy je uveřejňováno v tisku a na internetových stránkách. Každá výzva obsahuje název programu, prioritní osy, popis vyhlášené oblasti podpory a počet přijímaných žádostí v rámci dané výzvy. Výzva může být buď časově omezená (tzv. kolová), kdy hodnocení probíhá po ukončení dané výzvy, nebo neomezená (tzv. průběžná), to znamená, že hodnocení jednotlivých žádostí probíhá průběžně (Slovník pojmů fondů EU). Zveřejnění výzev by mělo být vždy oznámeno v dostatečném předstihu. Vhodné časové ohraničení výzvy zajišťuje kvalitu a optimální množství podaných žádostí, přičemž u malých a středně velkých projektů jsou efektivnější kolové výzvy, kdy jsou podány jen připravené projekty, a u velkých projektů<sup>23</sup> naopak výzvy průběžné, zajišťující dostatečný čas na přípravu projektu.

Každá projektová žádost musí splňovat dané formální náležitosti. Informace související s podáním žádosti do programu jsou vždy uvedeny v aktuální příručce pro žadatele dostupné na internetových stránkách v době aktuální výzvy (Tamtéž). V závislosti na daném OP je vyžadována elektronická popřípadě i tištěná podoba

---

<sup>22</sup> Projektová žádost je formulář, který předkládá žadatel o finanční podporu ve stanoveném termínu určeném výzvou (Jarolímek, Polášek 2013: 14).

<sup>23</sup> Evropský fond pro regionální rozvoj a Kohezní fond mohou také financovat takzvané velké projekty, jejichž celkové náklady přesahují 25 milionů EUR v případě životního prostředí a 50 milionů EUR v případě jiných oblastí (MMR 2007-a: 4).

formuláře. Požadované údaje v žádosti musí být vyplněny přesně a je nutné přiložit i všechny vyžadované přílohy<sup>24</sup>, jejichž seznam se liší v závislosti na oblasti podpory a na typu žadatele. (Marek, Kantor 2009: 179).

ŘO se snaží, aby bylo v rámci výzev podáno dostatečné množství kvalitních žádostí. ŘO by neměly pouze pasivně čekat na předložení žádostí, ale aktivně se zapojit. Počet žadatelů o poskytnutí dotace může být navýšen, pokud jsou potenciální žadatelé dostatečně informováni o možnostech financování a ŘO nebo externí organizace poskytnou potenciálním příjemcům podporu a rady ohledně možnosti financování projektů a zpracování žádostí (European Policies Research Centre 2009: 39). Někteří potenciální žadatelé žádost nepodají z důvodu přílišné administrativní náročnosti při přípravě žádosti, a to zejména v podobě povinných příloh. ŘO by se proto měly snažit o minimalizaci množství požadovaných dokumentů. Na druhou stranu extrémně vysoké množství podaných žádostí také není žádoucí, protože by mohlo způsobit zatížení procesu schvalování a neschválení jinak kvalitních žádostí. Příliš vysoké množství podaných žádostí může také vést ke vzniku korupčního prostředí, protože roste zájem o ovlivnění procesu schvalování.

#### *Fáze schvalování projektů*

Po ukončení dané výzvy<sup>25</sup> probíhá vyhodnocení podaných žádostí. Žádosti jsou buď schváleny, nebo zamítnuty. Implementační orgán<sup>26</sup> hodnotí řadu kritérií a výběr probíhá dle zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Veškeré výsledky jsou veřejně dostupné. Pro zajištění jednotného evaluačního přístupu jsou projekty hodnoceny pomocí bodové stupnice, a to na základě předem stanovených otázek. Přesná hodnotící kritéria, lišící se dle oblasti podpory, jsou uvedena v Příručce pro hodnotitele. (Marek, Kantor 2009: 180).

Adekvátní nastavení hodnotících kritérií má zásadní vliv na transparentnost a objektivnost hodnotícího procesu. Přesné vymezení kritérií pro schválení projektu je stěžejní pro zajištění objektivnosti, transparentnosti, nízké chybovosti a srovnatelnosti hodnocení mezi projekty. V případě, že je výběrové kritérium přesně a srozumitelně

---

<sup>24</sup> Jedná se například o doklady o právní subjektivitě žadatele, prohlášení o bezdlužnosti vůči zdravotním pojišťovnám a veřejné správě či o přehled finanční situace žadatele (Marek, Kantor 2009: str. 179).

<sup>25</sup> V případě neomezené výzvy probíhá hodnocení průběžně.

<sup>26</sup> Nejméně dva hodnotitelé

popsáno v příručce pro hodnotitele se snižuje šance netransparentního hodnocení a nesrovnalostí hodnocení mezi projekty. Příliš široce nastavené kritérium z hlediska obsahového vymezení a příliš složité nastavení systému přiřazování bodů zvyšuje riziko neobjektivního, chybného či netransparentního hodnocení (MMR 2010-a: 10, 11).

Hodnotící kritéria jsou v každém projektu rozdělena do tří skupin: hodnocení formálních náležitostí, hodnocení přijatelnosti a věcné neboli obecné hodnocení. Hodnocení formálních náležitostí představuje posuzování administrativního souladu, a pokud žadatel nesplňuje některé kritérium, má možnost nápravy. V rámci hodnocení přijatelnosti se jedná o kritéria obecná<sup>27</sup> a specifická, která se vážou ke konkrétním opatřením. Při nesplnění kritérií přijatelnosti existují dvě možnosti řešení: vyřazení žádosti a možnost nápravy, přičemž kritéria, která jsou bezesbýtku nutná splnit, jsou uvedena v jednotlivých příručkách pro žadatele. Následně je projekt posuzován z hlediska věcného<sup>28</sup>. Vybrány jsou nakonec projekty, které získají největší<sup>29</sup> počet bodů. (Marek, Kantor 2009: 181-184). V optimálním případě by mělo dojít ke schválení či vyřazení žádosti do šesti měsíců od jejího podání, výjimku tvoří velké projekty, které jsou schvalovány na národní i EU úrovni, a proto je optimální délka pro schválení žádosti okolo jednoho roku. (MMR 2007-a: 5-6).

### *Realizační fáze*

Realizační fáze začíná ve chvíli, kdy dojde ke schválení žádosti implementačním orgánem, a končí momentem ukončení projektu. Úspěšní žadatelé<sup>30</sup> jsou navrženi do seznamu projektů navržených k financování a obdrží Rozhodnutí o poskytnutí dotace<sup>31</sup>. Tento dokument obsahuje nejenom podmínky finanční pomoci, ale i závazné datum začátku a ukončení projektu a jeho hlavní milníky. Ve chvíli, kdy žadatel tento dokument podepíše, stává se konečným uživatelem neboli příjemcem podpory. Po podepsání dochází ke skutečné realizaci projektu. (Marek, Kantor 2009: 189-190).

---

<sup>27</sup> Například vazba projektu na cíle výzvy nebo soulad s legislativou ČR (Tamtéž s. 182).

<sup>28</sup> Například v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost se jedná z věcného hlediska o šest skupin kritérií: žadatel, smysl a cíle projektu, cílová skupina, projektové řízení, udržitelnost a rizikovost projektu, rozpočet projektu, výsledky a výstupy (OP LZZ 2012: 16-17).

<sup>29</sup> Přičemž každý projekt doporučený k financování musí získat minimálně 65 bodů ze 100, respektive ze 100+bodů za specifická kritéria (OP LZZ 2012: 16-17).

<sup>30</sup> Včetně žadatelů, kteří jsou zařazeni mezi náhradníky.

<sup>31</sup> Právní akt poskytující finanční prostředky konečnému příjemci. Rozhodnutí je vydáváno příslušným ministerstvem, do jehož působnosti projekt spadá. (Marek, Kantor 2009: 189).

Příjemce podpory vypracovává v pravidelných intervalech po celou dobu realizační fáze monitorovací zprávy. Cílem monitoringu je zjišťování pokroku v realizaci projektu a kontrola efektivnosti využívání finančních prostředků. (Marek, Kantor 2009: 197-198). Příjemce podpory dále vypracovává žádosti o platbu, které zasílá příslušnému ŘO, popřípadě ZS. Žádosti jsou vždy zasílány v intervalech stanovených ve smlouvě o financování nebo v dokumentu Rozhodnutí o poskytnutí dotace. K žádosti o platbu musí být vždy připojena monitorovací zpráva (Jarolímek, Polášek 2013: 76).

Časová zpoždění a nedostatky implementační struktury v realizační fázi jsou určovány několika faktory. Jedním z těchto faktorů mohou být příliš časté změny pravidel při realizaci projektů nebo neexistence příruček pro stěžejní administrativní operace, což vede ke zpoždění a chybám v podávaných dokumentech (OP VaVPI 2012: 10). Dalším z klíčových negativních faktorů ovlivňující realizační fázi jsou výběrová řízení. Špatně vybraný dodavatel způsobuje neuznatelnost nákladů, a pokud se tato neuznatelnost zjistí až v této fázi, dochází ke značnému zpomalení implementačního procesu. ŘO by proto této problematice měl věnovat dostatečnou pozornost. Zásadním faktorem je pak kontrola projektu ze strany ŘO. Kontrola je zaměřena na finanční a kvalitativní stránku projektů. Poskytovatel často není schopen odhalit pochybení u výběrových řízení a skutečnou způsobilost nákladů. Pokud nejsou pochybení následně odhalena ani na národní úrovni, ale až při kontrole EK, může dojít k vymáhání finančních prostředků zpět (tzv. korekce) a k pozastavení proplácení (ROP SV 2012: 133, 134).

#### *Certifikační fáze*

V rámci této fáze probíhá příprava a realizace certifikace finančních prostředků. Proplácení finančních prostředků je založeno na principu předfinancování ze státního rozpočtu. ŘO popřípadě ZS poskytuje na základě žádostí o platbu peníze konečným příjemcům ze státního rozpočtu a až následně je podíl EU (maximálně 85 % financí projektu) refundován zpět do určité kapitoly státního rozpočtu skrze účet certifikačního orgánu. Sama certifikace tedy již nemá vliv na příjemce dotací. Součástí přípravy na certifikaci je vypracování hromadné žádosti založené na již vyplacených finančních prostředcích. Souhrnná žádost je poslána certifikačnímu orgánu, který ji schvaluje neboli certifikuje (MMR 2013: 8).

EK může vážně ohrozit realizaci certifikační fáze, pokud pozastaví certifikaci,

tedy proplácení financí. K tomuto zásadnímu opatření se EK uchyluje, v případě že jsou v rámci auditu shledány na straně OP závažné chyby ve fungování kontrolních a řídicích systémů nebo z důvodu vysoké chybovosti (nad 2 %).

#### 1.3.4. Čtvrtá fáze – evaluace

Poslední fáze politického cyklu se zaměřuje na evaluaci implementované politiky. Zkoumány jsou její efekty, výstupy a míra naplnění stanovených cílů (Knill, Tosun 2008: 19). Hlavním úkolem tohoto hodnocení<sup>32</sup> je poskytnout informace všem aktérům podílejícím se na dané veřejné politice. Přestože náklady na evaluaci mohou být velice vysoké, správné vyhodnocení politiky má zásadní dopad na její zefektivnění, a proto by měla být tato fáze nezbytnou součástí utváření politiky (Veselý, Nekola 2007: 79).

Tato fáze zahrnuje kromě evaluace také proces monitorování. Cílem monitorování je průběžné zjišťování pokroku dané oblasti veřejné politiky, shromažďování informací a sběr dat. Proces monitoringu a evaluace od sebe může být odlišen následovně: v rámci monitoringu (procesu sledování) dochází k nastavení systému sledování a průběžného záznamu informací. Evaluace (hodnocení) vyžaduje předchozí monitoring, nastavení jasného účelu hodnocení a zpětné vazby (Regionální rozvoj).

Evaluace může být provedena několika způsoby. Americký politolog a ekonom Michael Curtis Munger rozeznává pět druhů evaluace. Jedná se o 1) čistě formální evaluaci (monitoring rutinních úkolů); 2) evaluace spokojenosti klientů; 3) evaluaci výsledků (měření zamýšlených výsledků); 4) evaluaci nákladů a výnosů; 5) evaluaci dlouhodobých důsledků (vliv na ústřední společenský problém) (Knill, Tosun 2008: 20). Pro ohodnocení skutečných účinků politiky musí být její dopady a výsledky spojeny s kritérii hodnocení, s jejichž pomocí se měří míra těchto účinků. Základní dělení rozlišuje tři skupiny kritérií:

- rozsah dopadu - srovnání plánovaného a reálného dopadu, hodnocení kvantitativních a kvalitativních aspektů;
- efektivita ve smyslu anglického slova *effectiveness* - zaměřeno na cíl (dosahování stanovených cílů), porovnání stanovených cílů se skutečným vlivem politiky na konečné příjemce pomoci;

---

<sup>32</sup> V textu budou používány pojmy evaluace a hodnocení jako synonyma.

- efektivita ve smyslu anglického slova *efficiency* - zaměřeno na proces (porovnání výsledků s vynaloženými zdroji, tedy popis vztahu mezi náklady a výnosy politiky);
- důležitost – zkoumá vztah mezi stanovenými cíli a tlaky na vyřešení veřejného problému (zahrnuje politický aspekt<sup>33</sup>, a proto je často záměrně z evaluace vynecháno);
- produktivní ekonomie – hodnocení administrativních procesů, porovnání výsledků s vynaloženými zdroji, koncentrace výhradně na výstupy spojené s administrativou nebo zahrnuje pouze přímé náklady/zdroje/materiál (například náklady na povolení) (Knoepfel et al. 2007: 228-233).

### *Regionální politika*

Na regionální politiku EU jsou vynakládány obrovské peníze a přispěvatelé, tedy členské země, si chtějí být jisti, že jsou utráceny efektivně. Skrze evaluaci výsledků EU prokazuje účinnost svých akcí. Evaluace a monitoring regionální politiky jsou povinné od roku 1988<sup>34</sup>. Hodnocení je prováděno na základě standardizovaného přístupu, který je nutný pro provádění komparací a sumarizací účinků všech intervencí. Fáze evaluace neprobíhá pouze na úrovni EU, ale zahrnuje také národní a regionální aktéry. Hodnocení je prováděno nezávislými externími či interními aktéry<sup>35</sup>, je financováno z rozpočtu na technickou pomoc, koresponduje s principem programování a je prováděno ve třech stádiích:

- ex ante – před začátkem programovacího období (členské země);
- průběžná evaluace<sup>36</sup> – monitorování v průběhu rozpočtového období, možné podoby průběžné evaluace jsou: ad hoc (monitorování OP, často vyvoláno

<sup>33</sup> Definice cílů závisí na negociacích politických aktérů a kritérium „důležitosti“ na nich zcela závisí.

<sup>34</sup> V tomto roce proběhla zásadní reforma regionální politiky.

<sup>35</sup> V minulosti bylo povoleno pouze hodnocení nezávislými aktéry (European Policies Research Centre 2007: 18).

<sup>36</sup> Průběžné evaluace mohou být prováděny na různých úrovních. Jedná se o úroveň celé regionální politiky, multiprogramovou úroveň, úroveň jednotlivých OP, projektovou úroveň nebo hodnocení klíčových témat. Co se týká úrovně témat, mohou se velice odlišovat, jedná se například o teritoriální témata (efekty a důsledky procesu implementace v určitých územních oblastech), sektorová témata (regionální disparity či inovace) nebo například hodnocení plnění pravidla n+2 a n+3 (Tamtéž 2007: 13-14). Toto pravidlo znamená, že každý závazek členské země vůči Evropské komisi musí být splněn do dvou, respektive tří let od přijetí. Pravidlo n+3 platí na závazky přijaté v letech 2008, 2009 a 2010. N+2 se vztahuje na léta 2011 a 2012 (Slovník pojmů fondů EU).



zjištěnými problémy), ongoing (pro zlepšení systému realizace OP), souhrnná (strategické zprávy) (Slovník pojmů fondů EU);

- ex post – dodatečná evaluace posuzující celé programovací období, především pak dopady (EK) (MMR 2006: 4).

EK je zodpovědná za ex post evaluace a hodnotí hlavní pokroky regionální politiky. Dále vytváří strategické zprávy, které shrnují hlavní výsledky a vývojové tendence provádění národních strategických plánů. Kromě těchto zpráv EK každoročně vypracovává výroční zprávy o pokroku (Nařízení rady 2006a: 44). EK také poskytuje návody k postupu hodnocení a koordinuje výměnu zkušeností spojených s tímto tématem.

Na národní úrovni jsou zajišťovány činnosti spojené především s tvorbou strategických zpráv, spolupráce s dalšími evaluačními pracovišti, sdílení informací a poskytování metodické podpory. Důležitým zdrojem údajů pro evaluaci je monitorovací systém, který zajišťuje plnou podporu při řízení, monitorování, evaluaci a administraci na třech úrovních implementace – centrální, úroveň ŘO a úroveň příjemců) (Prováděcí dokument ROP SV 2008: 137).

Na úrovni OP zajišťuje ŘO celkové monitorování programu, odpovědnost nese za správný, efektivní, systematický a včasný monitoring a za zanášení dat do monitorovacího systému. ŘO má povinnost do systému zanášet data v požadovaném rozsahu (zajištění transparentnosti), bez chyb, poruch funkcí a zdržení (zajištění vysoké funkčnosti) (Pokyny pro evaluaci 2006: 5). ŘO má dále povinnost zřídit Monitorovací výbor, a to do tří měsíců od rozhodnutí o schválení programu. Povinností tohoto výboru je zajistit dohled nad realizací programu, dosažení cílů programu, zajištění souladu s předpisy EU a legislativou ČR. Výbor zajišťuje celkovou kvalitu pro provádění programu a provádění monitorování na základě finančních ukazatelů a ukazatelů pro výstupy a výsledky prioritních os a jednotlivých cílů. Členství ve výboru by mělo být v souladu s principem partnerství a rovných příležitostí. (Nařízení Rady 2006a: 36, 55).

Za provádění evaluace na úrovni OP odpovídá ŘO. V rámci ŘO za hodnocení odpovídá evaluační pracoviště. Úlohu poradního a koordinačního orgánu dále plní pracovní skupina pro evaluaci. Odborný dohled provádí tzv. oponentní skupina, která je z důvodu transparentnosti tvořena i členy mimo ŘO (MMR 2006: 5). ŘO zajišťuje vypracování evaluací, které jsou uvedeny v evaluačním plánu. Každý rok jsou

vypracovávají výroční zprávy, a to do šesti měsíců od konce předcházejícího kalendářního roku. Dále by měly být dle potřeby vypracovávány ad hoc zprávy. V roce 2017 musí být vypracována závěrečná zpráva. Na vypracování evaluací spolupracuje ŘO a Monitorovací výbor s evaluátory a pracovníky na různých úrovních implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v ČR a s nezávislými externími hodnotiteli (ROP SV 2008: 141). Pro efektivní sledování plnění cílů OP slouží indikátorové soustavy. Tyto monitorovací indikátory by měly mít jasnou vypovídací schopnost jakým způsobem dochází k naplňování cílů a aktivit programu. Správně nastavený systém monitorovacích indikátorů slouží manažerům programu, pracovníkům monitoringu a evaluace k měření očekávaných výsledků programu i jednotlivých projektů. (MMR 2006: 3).

### 1.3.5. Aplikace teoretického rámce na analýzu vybraných OP

V teoretické části práce je regionální politika EU začleněna do širšího kontextu problematiky veřejné politiky, která je definována prostřednictvím konceptu politické analýzy. Skrze jeden z přístupů politické analýzy, konkrétně model politického cyklu charakterizovaného čtyřmi vybranými fázemi, je popisována tvorba regionální politiky EU v České republice v období 2007 – 2013. Při správném utváření politiky by mělo dojít k efektivnímu čerpání prostředků v rámci jednotlivých programů. Limitující prvky čerpání se mohou objevit kdekoliv v systému, od samotného nastavení OP ve druhé fázi politického cyklu až po kvalitu evaluací programu ve čtvrté fázi cyklu. Ve stručnosti jsou níže sumarizovány limitující prvky dle jednotlivých fází politického cyklu regionální politiky EU v ČR v období 2007 – 2013.

V rámci první fáze cyklu je objasněn proces definování veřejného problému regionální politiky pro dané období. Uvedeny jsou hlavní faktory mající vliv na potřebu reformy a také stěžejní dokumenty s reformou související. Ve druhé fázi je popsán proces formulace politiky, který v rámci regionální politiky EU představuje tzv. programování. Během této fáze dochází k tvorbě legislativních dokumentů EU definujících institucionální zajištění a implementaci regionální politiky EU v členské zemi. Do procesu tvorby politiky se zapojují aktéři implementačních struktur jednotlivých OP, kteří vytvářejí programové dokumenty. V tomto bodě se objevují na straně poskytovatele první potenciální limitující vnitřní prvky zamezující efektivní čerpání prostředků. Jednak je

limitujícím prvkem odlišná délka potřebná ke schválení programových dokumentů EK, která může vést ke zpožděním v čerpání, dále se pak jedná o celkové nastavení programu. Nevyhovující nastavení programu může zamezit optimálnímu čerpání prostředků a podávání adekvátního množství projektových žádostí.

Třetí fáze politického cyklu popisuje implementaci regionální politiky, tedy její realizaci. Všechny OP, skrze které jsou dané cíle regionální politiky v daném období uskutečňovány, se musí řídit pravidly schválenými na úrovni EU. I přes tato jednotná pravidla se ale implementační mechanismy v jednotlivých zemích a OP liší. Rozdílná mohou být jak operační, tak výkonná opatření. Vnitřní faktory na straně poskytovatele, které mohou mít vliv na rozdílnou absorpci finančních prostředků z fondů EU, se dají rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří faktory související s nastavením procesu implementace. Mezi tyto faktory patří například struktura a povinnosti jednotlivých útvarů odpovědných za realizaci programu v rámci ŘO, personální kapacita ŘO, publicita a propagace, řídicí a kontrolní činnost.

Druhá skupina faktorů ve fázi implementace souvisí s denními opatřeními potřebnými pro uskutečňování cílů. Tyto faktory jsou úzce spojeny s projektovým cyklem, který se zabývá problematikou řízení projektů na straně poskytovatele. V rámci projektového cyklu se může jednat například o tyto limitující prvky: přílišná náročnost zpracování projektové žádosti (zejména v podobě velkého množství příloh); systém hodnocení a s tím spojený výběr projektů, který musí být založen na transparentnosti a nestrannosti; zdlouhavá administrace předložených žádostí o podporu nebo předložených žádostí o platbu.

Poslední fáze politického cyklu se zaměřuje na monitorování a evaluaci implementované politiky. Všechny OP jsou od roku 1988 povinny provádět monitoring i evaluaci. Přestože je hodnocení prováděno na základě standardizovaného přístupu, který je nutný pro provádění komparací a sumarizací účinků všech intervencí, i v rámci této fáze existují faktory, které potenciálně mohou mít vliv na rozdílnou absorpci finančních prostředků. Příkladem může být informační monitorovací systém, který je sice nastaven na národní úrovni, ale OP musí zajišťovat jeho plné fungování. Důležitá je také kvalita zpracování povinných a nepovinných evaluací, které by měly upozornit na selhávání systému. Za pomoci systematické evaluace vznikají doporučení ke změně postupů a

nastavení, na jejichž základě dochází ke zlepšení celého systému.

V analytické části práce budou v rámci vybraných regionálních operačních programů (dále jen ROP) zkoumány dva vnitřní limitující prvky na straně poskytovatele, které zamezují efektivní absorpci finančních prostředků z fondů EU. Tyto faktory byly vybrány s ohledem na jejich významnost a na dostupnost informací. Jedná se o tyto dva faktory: personální kapacita a řídicí a kontrolní činnost.

#### 1.3.5.1. Personální kapacita

Personální kapacita má zásadní vliv na všechny činnosti vykonávané v rámci ŘO OP. Personální kapacitou se na národní úrovni zabývají metodické dokumenty, které mají vliv na způsob využívání personálních zdrojů v rámci struktur OP. Veškeré dokumenty jsou dostupné na internetových stránkách [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz). a zaměřují se především na následující oblasti: systém odměňování zaměstnanců a systém vzdělávání, výběr nových zaměstnanců a na typové pracovní pozice. Mezi stěžejní dokumenty patří:

*Metodický pokyn ke vzdělávání zaměstnanců v rámci Systému vzdělávání zaměstnanců realizujících Národní strategický referenční rámec v období let 2007 – 2013 a Dohodu o partnerství v programovém období 2014 – 2020*

Jedná se o dokument navazující na *Metodický pokyn ke vzdělávání zaměstnanců v rámci Systému vzdělávání zaměstnanců realizujících Národní strategický referenční rámec v období let 2007 – 2013*, který popisuje cíle systému vzdělávání zaměstnanců implementační struktury NSRR. Jeho využití pro potřeby ŘO je ovšem omezené, protože se zaměřuje pouze na školení v rámci projektu Systém vzdělávání zaměstnanců.

*Metodika výběru zaměstnanců implementujících fondy EU v programovém období 2007 – 2013 a v programovém období 2014+*

Dokument se zaměřuje na sjednocení výběrových kritérií při přijímání nových zaměstnanců do implementačních struktur NSRR. Uvádí požadavky na výběr pozice a na proces výběru. Důvodem zpracování tohoto dokumentu je snaha o zajištění nediskriminace, transparentnosti a rovných příležitostí.

*Základní typové pozice implementační struktury subjektů operačních programů (řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů) v programovacím období 2007 – 2013*

Dokument uvádí přehled základních typových pozic zastoupených v rámci ŘO. U těchto pozic jsou dále definovány odborné znalosti a osobnostní předpoklady. Dokument sjednocuje informace předávané Národnímu orgánu pro koordinaci (dále jen NOK), protože ŘO jsou povinny každý rok zasílat informace o pracovních úvazcích na výše zmíněných typových pozicích. NOK na základě těchto informací zpracovává Zprávu o zajištění administrativní kapacity NSRR za daný rok. Základní typové pozice jsou uvedeny v Příloze 1, kde jsou vypsány všechny typové pozice, popis jejich pracovních činností a požadované znalosti a dovednosti. Pro analýzu personální kapacity i kontrolní činnosti budou použity dvě typové pozice pracovníků - projektový a finanční manažer.

Implementační struktura ROP NUTS II Jihovýchod a ROP NUTS II Severozápad je určena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 138/2006 (dále „Zákon“) a Nařízením rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

Celkovou odpovědnost za realizaci programů nesou ŘO, jmenovitě Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod a Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. Funkci platebního a certifikačního orgánu a auditního orgánu plní pro oba programy Ministerstvo financí České republiky.

Orgány Regionální rady jsou ze zákona:

- Výbor regionální rady - odpovědný za přípravu a provádění programu, přípravu řídicích a kontrolních systémů, zavedení systému pro shromažďování informací, zavedení ukazatelů pro monitoring a evaluaci, zajištění informací pro PCO a Monitorovací výbor a EK, zpracování výročních zpráv a závěrečné zprávy, propagaci programu, zřízení Monitorovacího výboru. Členy jsou zvolení zástupci krajů tvořící daný region soudržnosti.
- Předseda regionální rady - statutární orgán zastupující Regionální radu navenek, který je odpovědný Výboru regionální rady.
- Úřad regionální rady - výkonný orgán zabezpečující úkoly spojené s funkcí ŘO a

úkoly zabezpečující odborné, technické a organizační činnosti ŘO (ROP JV 2007: 165, 166).

Analytická část práce bude zaměřena pouze na personální kapacitu Úřadu regionální rady ROP Jihovýchod a Úřadu regionální rady ROP Severozápad.

#### 1.3.5.2. Kontrolní činnost

Kontrolní činnost zajišťuje správné a transparentní čerpání prostředků z fondů EU. Tato činnost je prováděna na několika úrovních. Vyhodnocení a výběr projektů k financování a primární kontrola projektů v souvislosti s proplacením je ve výlučné pravomoci ŘO daného OP. Do konce roku 2012 byly ŘO OP navíc zodpovědny za výkon interních auditů skrze pověřené auditní subjekty (dále jen PAS), které prováděly činnosti spojené zejména s hodnocením řízením rizik a prověřováním vnitřního kontrolního systému. Od začátku roku 2013 byly PAS převedeny pod správu Auditního orgánu Ministerstva financí ČR.

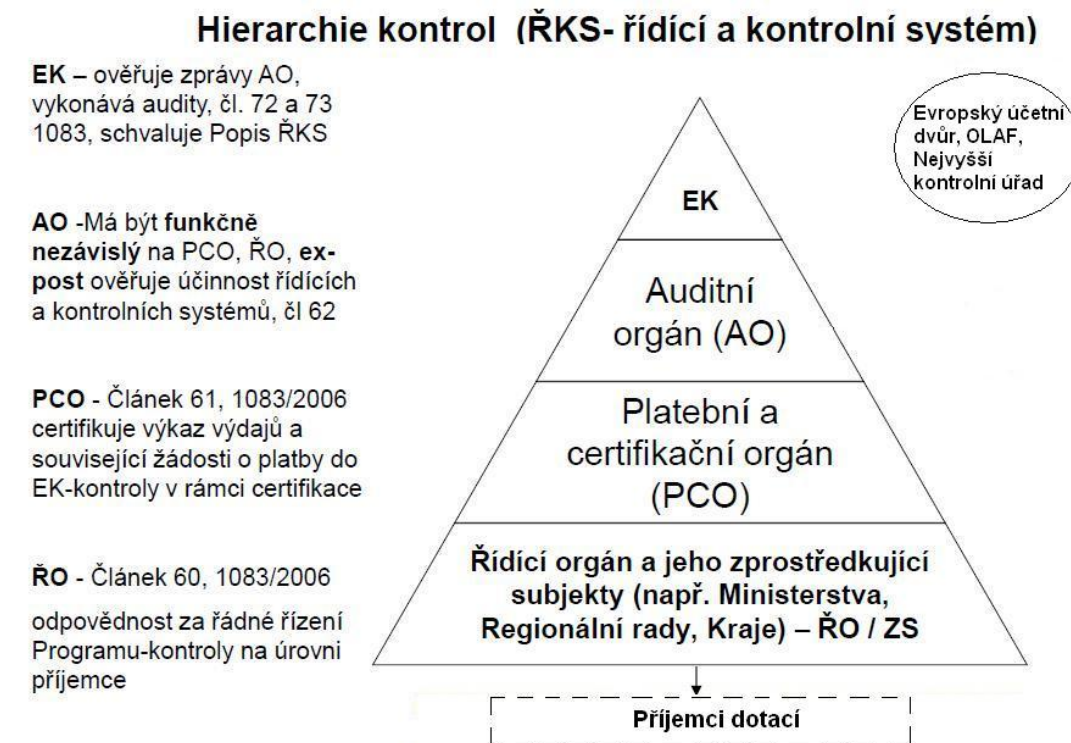
Externí kontrola (audit) je prováděna orgány mimo implementační strukturu OP. Audit je prováděn Auditním orgánem – Centrální harmonizační jednotkou Ministerstva financí ČR podle § 7 zákona o finanční kontrole. Tento orgán vykonává u všech OP audity, které ověřují nastavení a účinné fungování řídicích a kontrolních systémů a audity operací pro ověření vykázaných výdajů. Platební a certifikační orgán, jehož výkonem byl pro všechny OP pověřen Odbor Národní fond Ministerstva financí, ověřuje pro účely certifikace řádné fungování řídicích a kontrolních systémů na všech úrovních implementace, a to včetně kontrol na místě. V rámci ČR může dále vykonávat samostatnou a nezávislou kontrolní činnost v souladu se zákonem č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu Nejvyšší kontrolní úřad (MFČR 2012: 20-22).

Na úrovni EU provádí audit EK, a to na základě výročních kontrolních zpráv a stanovisek Auditního orgánu Ministerstva financí a na základě vlastních auditů. Nezávislou kontrolní činnost může dále provádět Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro potírání podvodného jednání (dále jen OLAF), přičemž druhý jmenovaný provádí kontroly a inspekce ve smyslu Rozhodnutí č. 2185/1996 a kontroly a inspekce v rámci Rozhodnutí č. 2988/1995, týkající se ochrany finančních zájmů (Tamtéž: 18-20).

Hierarchie kontrol řídicích a kontrolních systémů (dále jen ŘKS) je zobrazena

v následujícím Schématu 3.

**Schéma 3:** Hierarchie kontrol v rámci řídicích a kontrolních systémů OP



Zdroj: MFČR 2014: 5.

### *Auditní orgán*

Auditní orgán představuje třetí stupeň kontroly a svou činností nenahrazuje primární kontrolní činnost ŘO, které jsou plně zodpovědné za výběr a hodnocení projektů a primární kontrolu realizace projektů. Auditní orgán (dále jen AO) se v rámci kontroly ŘKS zabývá především těmito oblastmi: způsobilost výdajů, způsobilost projektu/naplnění stanovených cílů, účetnictví, publicita, dostupnost podkladů pro audit, veřejná podpora. K nejčastějšímu porušování pravidel dochází v oblasti veřejných zakázek a výběru projektů.

AO vydává vždy na konci roku Výroční kontrolní zprávu sumarizující výsledky auditů z předchozího referenčního období 12 měsíců. AO vydává stanovisko, zda řídicí a kontrolní systém daného OP funguje účinně a zaručuje, že výkazy výdajů předložené EK jsou správné a převody legální a řádné. Audit ŘKS OP se týká zejména těchto oblastí: vymezení, rozdělení a oddělení funkcí; postupy pro výběr operací; informace pro

poskytnutí pokynů příjemcům; ověření rizik; pomůcky pro auditní stopu<sup>37</sup> se zaměřením na finanční toky; účetní systémy, monitorovací systémy a systémy finančního výkaznictví v elektronické podobě; preventivní a nápravná opatření v případě systémových chyb zjištěných AO (MFČR 2012: 21, 105-108).

Do konce roku 2012 spadala část auditu pod PAS, který byl součástí struktur ŘO, na nichž byl funkčně nezávislý. V návaznosti na splnění požadavku EK byl PAS převeden, s platností od 1. 1. 2013, pod centralizovaný AO. Tato centralizace PAS má zajistit dostatečnou nezávislost orgánu, zlepšení metodického řízení a koordinaci výkonných auditorů, zlepšení kvality auditní činnosti pomocí jednotné metodiky AO, jednotný přístup ke klasifikaci a řešení nesrovnalostí, vzdělávání auditorů, detailní zdokumentování identifikovaných zjištění skrze jednotný přístup ke klasifikaci (MFČR 2014: 11-18).

Audit operací probíhá na výběru vzorku, k němuž se používají statistické metody. Výběr vzorku se každoročně provádí z výdajů certifikovaných v přecházejícím kalendářním roce. Auditor ověřuje spolehlivost a účinnost fungování ŘKS OP a stanovuje úroveň významnosti a četnost chyb (chybovost). Významnost se vztahuje na odlišnosti, jež může auditor akceptovat a dospět k závěru, že systém je účinný a výdaje jsou legální a regulérní. V případě, že je zjištěno v nesouladu s jedním nebo více kritérii, jedná se o zjištění chyby. Nejvyšší možná míra výskytu chyb byla EK stanovena na 2 % z objemu vykázaných certifikovaných výdajů za referenční období. Míra chybovosti se uvádí ve výroční zprávě, ve které jsou popsány všechny významné nedostatky mající vliv na vydání případného stanoviska s výhradou (MFČR 2012: 70-72). Závažná zjištění mohou vést v konečném důsledku k pozastavení certifikace ze strany Platebního a certifikačního orgánu a pozastavení průběžných plateb z EK. Následné znovuoobnovení certifikace/průběžných plateb je podmíněno plněním požadavků uvedených v tzv. Akčních plánech (MFČR 2014: 57). V některých případech může být obnovení toku peněz z EU do státního rozpočtu podmíněno zaplacením finanční korekce, která byla vyměřena EK.

---

<sup>37</sup> Veškeré rozhodovací procesy a kontrolní činnosti musí být zpětně vysledovatelné, tj musí existovat tzv. auditní stopa (audit trail).



### *Řídící a kontrolní systém na úrovni ŘO*

Primární odpovědnost za řádné fungování ŘKS OP leží na ŘO, kterými jsou v případě ROP regionální rady, a jejich prostřednictvím na úřadech regionálních rad. Požadavky na kontrolu jsou stanovené primárně v těchto legislativních dokumentech EU: Nařízení Rady 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999; Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Systém kontrol v rámci implementace projektů vychází ze zákona č. 320/2001Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů a ze zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole.

Vnitřní kontrolní systém je zodpovědný za výběr a hodnocení projektů a za primární kontrolu při jejich realizaci. Více informací k výběru a hodnocení projektů je uvedeno v podkapitole 1.3.3. Třetí fáze – implementace: Fáze schvalování projektů. Kontrola realizace projektů probíhá u všech projektů a ŘO je povinný předkládat Ministerstvu financí roční zprávy o výsledcích kontrol, a to prostřednictvím sestavy generované ze systému MONIT7+. Kontrola realizace probíhá jak na administrativní úrovni (kontrola dokladů), tak na fyzické úrovni v místě realizace projektu. Dále se provádí tzv. monitorovací návštěvy, jejichž účelem je monitoring projektu. Kontroly mohou být namátkové nebo plánované a jsou zařazeny do následujících kategorií: předběžné (ex ante), průběžné (interim) a následné (ex post) (ROP JV 2014-a: 25-29).

Během kontrol může dojít ke zjištění porušení právních předpisů EU v důsledku jednání/opomenutí hospodářského subjektu<sup>38</sup>, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu. Takové porušení se nazývá nesrovnalostí. K nesrovnalostem dochází na úrovni hospodářského subjektu, který může být jak příjemcem, tak poskytovatelem. Základním východiskem řešení nesrovnalostí je jejich prevence, která má zabránit krácení fondů EU, to znamená, že je nutné nastavit ŘKS tak, aby nesrovnalosti nevznikaly. V případě, že nesrovnalost vznikne, je nutné ji řešit v souladu s legislativou EU a ČR. Hlavní odpovědnost za řešení nesrovnalostí má ŘO (MMR 2011-b: 23, 24, 29, 31).

---

<sup>38</sup> Hospodářským subjektem se rozumí subjekt zapojený do realizace programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

## 2. ABSORPČNÍ KAPACITA OP ČESKÉ REPUBLIKY V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ 2007 - 2013

V této kapitole je provedena analýza procesu implementace z finančního hlediska. Nejdříve bude stručně vymezena finanční perspektiva 2007 – 2013 regionální politiky EU včetně krátkého vymezení cílů a nástrojů podpory. V rámci ČR bude následně určena výše absorpční kapacity u jednotlivých ROP, a to skrze ukazatel hodnotící plnění pravidla  $n+3/n+2$ . Vybrány budou dva programy - s nejvyšší a nejnižší dosaženou absorpční kapacitou, u kterých budou podrobněji analyzovány ukazatele stanovené v úvodu práce. Následovat bude jejich vzájemná komparace. Vzhledem k faktu, že se jedná o první prováděnou analýzu v rámci této práce, je také uvedena krátká charakteristika dvou vybraných OP.

### 2.1. Finanční perspektiva 2007 - 2013

EU v rozpočtovém období 2007 – 2013 hospodařila s částkou 862 363 mil. EUR, představující zhruba 1,045 % HDP členských zemí EU. Objem finančních prostředků určených na regionální politiku přesahoval 30% hranici celkového rozpočtu a dosahoval výše 308 mld. EUR. Výše finanční alokace je rozdělena do jednotlivých cílů a nástrojů regionální politiky. Pro rozpočtové období 2007 – 2013 byly ustanoveny tři cíle:

- cíl 1 – Konvergence;
- cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost;
- cíl 3 – Evropská územní spolupráce.

Cíl Konvergence zahrnuje regiony, které ekonomicky zaostávají. HDP daného regionu nesmí překročit 75 % unijního průměru. Dále se jedná o regiony, jejichž průměrné HDP statisticky narostlo díky rozšíření EU, tzv. phasing-out<sup>39</sup> regiony. Ty dostávají k dokončení procesu konvergence do roku 2013 přechodnou podporu. V rámci cíle Konvergence dostávají podporu nejenom regiony, ale také země, jejichž HDP je nižší než 90 % průměru, a to v rámci Kohezního fondu.

Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je zaměřen na posílení konkurenceschopnosti, atraktivnosti regionů a zaměstnanosti prostřednictvím investic do

---

<sup>39</sup> Regiony jejichž HDP na osobu je nižší než 75 % průměru zemí EU-15.

lidského kapitálu, inovací, znalostní společnosti a podnikání a do zlepšování životního prostředí (Nařízení Rady 2006a: 4). Tento cíl zahrnuje území EU mimo cíl Konvergence, tzv. phasing-in<sup>40</sup> regiony, dále průmyslové oblasti, jejichž nezaměstnanost je v průmyslovém sektoru vyšší než průměr EU, venkovské oblasti mající méně než 100 obyvatel na km<sup>2</sup> nebo pokud je jejich zaměstnanost v sektoru zemědělství dvakrát vyšší, než je průměr EU. O podporu mohou také žádat městské oblasti, ve kterých je nezaměstnanost vyšší než průměr EU, mající nízkou vzdělanost a vysokou kriminalitu (Marek, Kantor, str. 25).

Třetí cíl Evropská územní spolupráce podporuje rozvoj další integrace. Zahrnuje regiony v blízkosti pozemních či mořských hranic, oblasti nadnárodní a meziregionální spolupráce (Nařízení rady 2006a: 4). Evropská územní spolupráce zahrnuje tři typy podporovaných programů. Jedná se o programy přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce a program PEACE<sup>41</sup>.

Finanční podpora jednotlivých cílů, do kterých jsou přiřazeny operační programy, je alokována ze tří fondů – Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Kohezní fond. Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) začal fungovat již roku 1975 a součástí regionální politiky se stal roku 1988. Pro programové období 2007 - 2013 je jeho úloha vymezena v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006. Jeho hlavním úkolem je financování pomoci zaměřené na posílení hospodářské a sociální soudržnosti, přičemž snižování regionálních rozdílů je podporováno strukturálními změnami regionálních ekonomik a přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spoluprací.

Evropský sociální fond (ESF) byl ustaven Římskou smlouvou a začal fungovat na počátku 60. let. Jedná se tedy o nejstarší strukturální fond. Základní vymezení úlohy tohoto fondu na období 2007 - 2013 je uvedeno v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006. Dle tohoto nařízení by měl ESF podporovat *„politiky členských států, které jsou v úzkém souladu s hlavními směry a doporučeními Evropské strategie zaměstnanosti a souvisejícími cíli Společenství v oblasti sociálního začlenění, boje proti diskriminaci, podpory rovnosti, a vzdělávání a odborné*

---

<sup>40</sup> Regiony, jejichž HDP na osobu je nižší než 75 % průměru EU-15 v období 2000-2006 a více než 75 % průměru EU-15 v období 2007-2013.

<sup>41</sup> Program PEACE má za cíl konsolidaci mírového procesu v Severním Irsku.

přípravy, aby lépe přispěl k provádění cílů dohodnutých v Lisabonské a Göteborgské strategii“ (Nařízení rady 2006b: 1).

Kohezní fond byl založen Maastrichtskou smlouvou. Od svého založení je pomoc skrze tento fond soustředována na členské státy (nikoli regiony), jejichž HDP je nižší než 90 % celorepublikového průměru. V programovacím období 2007 – 2013 se pomoc vztahuje na tyto země: Bulharsko, ČR, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko. Španělsko je způsobilé pouze v tzv. přechodném režimu (jeho HDP statisticky narostlo díky rozšíření EU a je tedy menší než 90 % průměru EU - 15) (Regional Policy – Inforegio-a).

Tabulka 2 zobrazuje přehled finančních výdajů dle cílů a nástrojů regionální politiky EU. Nejvíce finančních prostředků je zcela jasně přiděleno na cíl 1 Konvergence, a to jak v rámci celé EU, tak v České republice. Tento cíl je zhruba ze 75 % financován z ERDF a ESF. Zhruba 15 % celkové finanční alokace připadá na cíl 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Minimální alokace je určena pro cíl 3 Evropská územní spolupráce, kde nejvíce financí připadá na oblast přeshraniční spolupráce.

**Tabulka 2:** Finanční alokace dle jednotlivých cílů (v mil. EUR)

Cíl 1 - Konvergence	Kohezní fond - Konvergence		69 578
	ERDF/ESF	Konvergence	199 322
		„Phasing-out“ regiony	13 955
Cíl 1 - Česká republika			25 890
Cíl 2 - Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	ERDF/ESF	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	43 556
		„Phasing-in“ regiony	11 409
Cíl 2 - Česká republika			420
Cíl 3 - Evropská územní spolupráce	ERDF	Přeshraniční spolupráce	6 255
		Nadnárodní spolupráce	1 740
		Meziregionální spolupráce	347
		Program „Peace“	347
Cíl 3 - Česká republika			390

Zdroj: vlastní zpracování dle MMR 2007-c: 25.

## 2.2. Finanční perspektiva na úrovni ČR

Česká republika v daném rozpočtovém období získala největší objem finančních prostředků právě z oblasti regionální politiky, a to částku 26,7 mld. EUR (nezahrnuje povinné domácí spolufinancování ve výši 15 %). Tato částka byla v roce 2010 po

přehodnocení výdajů na regionální politiku navýšena o dalších 237 mil. EUR (MFČR 2011). ČR byla v období 2007 – 2013 tzv. čistým příjemcem, tedy příjmy z rozpočtu EU přesahovaly výdaje vložené do rozpočtu. Dominantní složkou v rámci této čisté pozice jsou příjmy na regionální politiku. Čistá pozice dosáhla v roce 2013 nejlepšího výsledku od vstupu do EU. Rozdíl mezi příjmy a výdaji v tomto roce činil 84,1 mld. Kč a překročil čistou bilanci z roku 2012 o 11 mld. Kč. Klíčové příjmy z regionální politiky tvořily přes 73 % celkových příjmů z rozpočtu EU (Zeman 2014).

V daném programovacím období byla alokovaná částka cca 26,9 mld. EUR rozdělena mezi 26 OP v rámci tří cílů podpory. Pod cíl Konvergence spadají všechny regiony NUTS II s výjimkou hlavního města Prahy. Jedná se o sedm ROP. Pod tento cíl spadá také všech osm tematických OP. Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost zahrnuje dva OP hlavního města Prahy. Pod poslední cíl spadají všechny regiony NUTS II a finanční prostředky lze čerpat z celkově pěti OP přeshraniční spolupráce, programu meziregionální spolupráce a programu nadnárodní spolupráce a také ze dvou síťových OP. České ŘO spravují celkově 18 OP. V další sekci budou bližší informace poskytnuty pouze o ROP.

### 2.3. Finanční perspektiva na úrovni ROP

ROP pokrývají několik tematických oblastí a mají za cíl zvýšit konkurenceschopnost a atraktivitu regionů a urychlit jejich rozvoj. V České republice bylo pro období 2007 – 2013 zavedeno sedm samostatných ROP. Tyto ROP spadají pod cíl Konvergence a podporované aktivity jsou financovány z ERDF. Celková částka, kterou ROP dohromady disponují, činí 4,659 mld. EUR. Tato částka představuje 18 % z celkové alokace přidělené na cíl Konvergence v ČR a 17,5 % z celkové alokace na všechny OP a cíle podpory (Regional Policy – Inforegio-b). Následující Tabulka 3 zobrazuje přidělené částky jednotlivým regionálním OP včetně národního kofinancování (15 %), jejich procentuální podíl na celkové alokaci ROP, procentuální podíl daného programu na celkové alokaci pro všechny programy v ČR a finanční alokaci na jednoho obyvatele v rámci programu.

**Tabulka 3:** Rozpočet ROP v období 2007 – 2013

ROP	Celková alokace OP	Podíl na alokaci NSRR	Podíl na alokaci pro všechny ROP	Celková alokace OP v přepočtu na obyvatele
Severozápad	877,54	2,9 %	16 %	777,60
Moravsko-slezsko	842,46	2,8 %	15,4 %	686,80
Jihovýchod	828,76	2,7 %	15,1 %	493,35
Střední Morava	773,40	2,5 %	14,1 %	631,19
Severovýchod	772,31	2,5 %	14,1 %	512,14
Jihozápad	729,00	2,4 %	13,3 %	602,82
Střední Čechy	657,74	2,1 %	12,0 %	509,15

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě ČSÚ 2012; MMR 2008: 8.

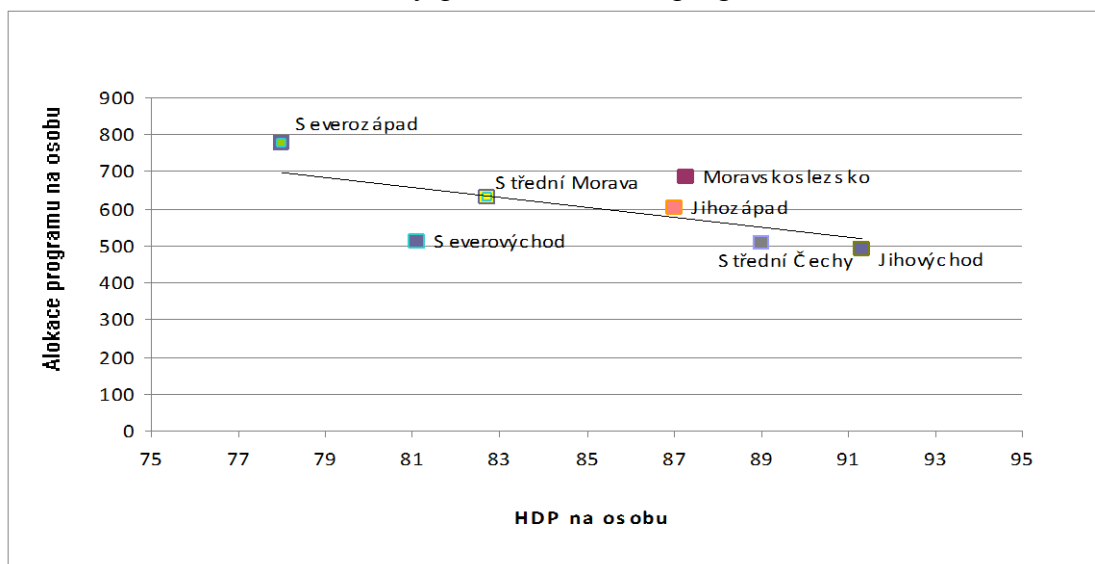
Poznámka: uvedené částky jsou v eurech; celková částka alokace zahrnuje národní kofinancování; počet obyvatel ROP uveden k roku 2012.

Z Tabulky 3 vyplývá, že v rámci ROP, disponoval největším rozpočtem ROP Severozápad, a to 877,54 mil. EUR což představuje 16% podíl na celkové alokace pro sedm ROP. Naopak nejmenší rozpočet měl ROP Střední Čechy s 657,74 mil. EUR. Jednoznačnější porovnání se dá ovšem získat až po zohlednění počtu obyvatel<sup>42</sup> daných ROP. Z tohoto pohledu je nejvíce prostředků na jednoho obyvatele alokována opět pro ROP Severozápad, a to 777,6 EUR. Nejmenší finanční částka ovšem nepřipadá na ROP Střední Čechy, ale na ROP Jihovýchod, a to 493,35 EUR.

Alokace určená pro jednotlivé ROP by měla být v souladu se základním cílem regionální politiky, kterým je podpora vyváženého rozvoje jednotlivých regionů. Nejméně ekonomicky vyspělé regiony (měřeno na základě HDP na jednoho obyvatele) by měly operovat s největší finanční alokací (přepočtu na jednoho obyvatele). Zda je tento vztah dodržován v praxi je zobrazeno v následujícím Grafu 1. Ze statistických údajů roku 2012 vyplývá, že nejvyšší ekonomickou vyspělostí disponuje ROP Jihovýchod (91,3 %), následuje ROP Střední Čechy (89 %), ROP Moravskoslezsko (87,3 %), ROP Jihozápad (87 %). Naopak ekonomicky nejzaostalejší jsou ROP Střední Morava (82,7 %), ROP Severovýchod (81,1) a ROP Severozápad (78 %).

<sup>42</sup> Počet obyvatel vychází ze sčítání obyvatel v roce 2012

**Graf 1:** Závislost ekonomické vyspělosti na alokaci programu



Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě ČSÚ 2011; ČSÚ 2012; MMR 2008: 8.

Poznámka: ekonomická vyspělost je dána ukazatelem HDP na obyvatele v roce 2012 (průměr celé ČR je 100); alokace na ROP je uvedena v eurech na jednoho obyvatele v roce 2012.

Z grafu je patrné, že základní směr je dodržován – regiony soudržnosti s vyšším HDP na jednoho obyvatele mají nižší alokaci na jednoho obyvatele a naopak. ROP, které jsou zobrazeny nad trendovou čarou, především ROP Severozápad, ale i ROP Moravskoslezsko a ROP Jihozápad, jsou financovány většími dotacemi, než odpovídá jejich ekonomické vyspělosti. Na druhou stranu zejména ROP Severovýchod, ROP Střední Čechy a ROP Jihovýchod jsou dotovány méně, než by si vzhledem k výši HDP zasloužily. Program ROP Střední Čechy jako jediný disponuje takovou částkou, která je úměrná k výši HDP.

#### 2.4. Úspěšnost jednotlivých ROP v absorpci alokovaných prostředků

K zajištění plynulosti čerpání peněz z fondů EU slouží pravidlo  $n+3/n+2$ , které je jako finanční pravidlo vymezeno Obecným nařízením (články 93-97). Dle tohoto pravidla musí být finanční alokace přidělená jednotlivým programům na daný rok vyčerpána, to znamená předložena EK k certifikaci, v následujících třech, respektive dvou letech. Pro alokace roku 2008, 2009 a 2010 platí pravidlo  $n+3$  a pro roky 2011, 2012 a 2013 pravidlo  $n+2$ . Co se týče roku 2007, pro něj bylo pravidlo  $n+3$  v roce 2010 zrušeno a rozpočtový závazek tohoto roku byl rovnoměrně rozdělen do šesti následujících let (MMR 2010-b: 16). V případě, že daný program limit pravidla v daném roce nesplní, prostředky, které

nejsou z příslušné alokace dočerpány, podléhají automatickému zrušení závazku. Ke snížení rizika nesplnění daného limitu mohou OP využít předběžné platby (zálohy) nebo pracovat s ročními závazky velkých projektů předložených EK ke schválení.

V rozpočtovém období 2007 – 2013 došlo k prvnímu plnění limitu pravidla n+3 v roce 2011. V tomto roce byly OP konfrontovány s plněním pravidla n+3 za rok 2008 navýšeného o 1/6 alokace roku 2007. Certifikované výdaje předložené EK měly činit přibližně 15 % celkové alokace OP na programovacím období 2007 – 2013. Jak je patrné z Tabulky 4, limit plnění splnily v tomto roce všechny ROP.

V roce 2012 došlo k plnění limitu pravidla n+3 za rok 2009 navýšeného o 1/6 alokace roku 2007. Výše certifikovaných výdajů, respektive žádostí o platbu zaslaných EK, musela činit zhruba 31 %. S plněním pravidla měl problém pouze ROP Severozápad, který musel využít předběžných plateb.

V roce 2013 došlo k souběhu pravidla n+3 za rok 2010 navýšeného opět o část alokace roku 2007 a pravidla n+2 za rok 2011. Limit pro plnění činil zhruba 65 % z celkové alokace OP na celé programovací období. Oproti předcházejícím letům měly programy v roce 2013 problémy splnit daný limit. Dle Tabulky 4 dosáhly požadované výše certifikovaných prostředků předložených EK pouze tři programy. Zbylé čtyři programy musely využít nástroj ke snížení rizika nesplnění, a to předběžné platby.

Na konci tohoto roku dojde opět k plnění pravidla n+2, a to za rok 2012 navýšeného o část alokace 2007. Limit plnění je zhruba 82 % certifikovaných prostředků předložených EK k proplacení. V níže uvedené tabulce je uveden procentuální přehled dosavadního průběhu plnění limitu pro tento rok. Nejlépe se zatím vyvíjí situace v ROP Jihovýchod a ROP Severovýchod, které již limit splnily na cca 95 %. Naopak nejhůře si zatím jednoznačně vede ROP Severozápad.

Do současné doby došlo k plnění pravidla ve všech ROP. Čtyři OP ovšem musely k plnění využít předběžné platby. ROP Severozápad jako jediný musel ke snížení rizika nesplnění dvakrát použít předběžné platby. V současném roce si navíc tento ROP vede opět nejhůře, a proto je vyhodnocen jako program s nejnižší schopností absorbovat alokovanou finanční částku. Naopak tři ROP plní limity bez problémů, jedná se o ROP Jihovýchod, ROP Severovýchod a ROP Střední Čechy. Jako nejúspěšnější je vyhodnocen ROP Jihovýchod, který se v letošním roce nejvíce blíží limitu plnění. Pro větší



přehlednost jsou v Tabulce 4 tučně zvýrazněny ROP nejméně a nejvíce úspěšné ve schopnosti absorbovat finanční prostředky.

**Tabulka 4:** Plnění limitu pravidla n+3/n+2

ROP	Plnění v roce 2011	Plnění v roce 2012	Plnění v roce 2013	Plnění pro rok 2014
<b>Severozápad</b>	<b>Plnění</b>	<b>Plnění s využitím předběžných plateb</b>	<b>Plnění s využitím předběžných plateb</b>	<b>79,6 %</b>
Moravskoslezsko	Plnění	Plnění	Plnění s využitím předběžných plateb	86,1 %
<b>Jihovýchod</b>	<b>Plnění</b>	<b>Plnění</b>	<b>Plnění</b>	<b>95,6 %</b>
Střední Morava	Plnění	Plnění	Plnění s využitím předběžných plateb	84,7 %
Severovýchod	Plnění	Plnění	Plnění	94,6 %
Jihozápad	Plnění	Plnění	Plnění s využitím předběžných plateb	84,1 %
Střední Čechy	Plnění	Plnění	Plnění	89,1 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních informací ROP Jihovýchod a MMR 2011-a: 34, 129; MMR 2012: 33; MMR 2013: 27.

Poznámka: plnění pro rok 2014 vychází z údajů k datu 15. 4. 2014.

## 2.5. Čerpání prostředků na úrovni ROP Jihovýchod a ROP Severozápad<sup>43; 44</sup>

### 2.5.1. Stručná charakteristika ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

#### *ROP Jihovýchod*

ROP Jihovýchod je jedním ze sedmi nástupců Společného regionálního operačního programu v období 2004 – 2006. Tento ROP se skládá ze dvou krajů – Kraj Vysočina a Jihomoravský kraj. ŘO je Regionální rada regionu soudržnosti ROP Jihovýchod se sídlem v Brně. Tato Rada je právnickou osobou a skládá se z těchto orgánů: Výbor Regionální rady ROP Jihovýchod, Předseda Regionální rady ROP Jihovýchod, Úřad Regionální rady ROP Jihovýchod, Monitorovací výbor ROP Jihovýchod. Funkci platebního a certifikačního orgánu pro tento ROP plní odbor Národního fondu

<sup>43</sup> Údaje použité v následující subkapitole vycházejí z měsíčních monitorovacích zpráv NOK.

<sup>44</sup> Všechny uvedené údaje v Kč jsou přepočteny dle aktuálního kursu v daném roce uvedeném v Monitorovacím systému Strukturálních fondů (MSC2007).

Ministerstva financí ČR. Výkonem funkce auditního orgánu je pověřeno Ministerstvo financí ČR – Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu.

Tento program se zaměřuje na rozvoj infrastruktury, cestovní ruch, přípravu menších podnikatelských ploch a na zlepšování podmínek k životu v obcích a na venkově. Tyto aktivity jsou obsaženy ve čtyřech prioritních osách: Dostupnost dopravy, Rozvoj udržitelného cestovního ruchu, Udržitelný rozvoj měst a venkovských sídel, Technická pomoc. Poslední prioritní osa Technická pomoc je průřezovou osou zajišťující všechny činnosti vedoucí k úspěšné realizaci programu.

Program je financován skrze cíl 1 Konvergence. Pro období 2007 - 2013 bylo OP přiřazeno 15,1 %, tedy 828,76 mil. EUR, z celkových prostředků na všechny ROP, což představuje třetí nejvyšší absolutní částku. Naopak v přepočtu na jednoho obyvatele daného NUTS II regionu se jedná o nejmenší finanční alokaci, a to 493,35 EUR na obyvatele. Příčinou může být fakt, že region disponuje nejvyšší ekonomickou vyspělostí (91,3 HDP na obyvatele<sup>45</sup>). Z Grafu 1 je přesto patrné, že program je financován méně, než by si dle výše HDP zasloužil.

### *ROP Severozápad*

ROP Severozápad se skládá ze dvou krajů – Ústecký kraj a Karlovarský kraj. ŘO je Regionální rada regionu soudržnosti ROP Severozápad se sídlem v Ústí nad Labem. Rada je právnickou osobou a skládá se z následujících orgánů: Výbor Regionální rady ROP Severozápad, Předseda Regionální rady ROP Severozápad, Úřad Regionální rady ROP Jihovýchod, Monitorovací výbor ROP Jihovýchod. Funkci platebního a certifikačního orgánu a auditního orgánu plní stejné orgány jako pro ROP Jihovýchod, protože se jedná o orgány ustavené na centrální úrovni.

Financování se zaměřuje na zlepšování infrastruktury, rozvoj cestovního ruchu, přípravu menších podnikatelských ploch a zkvalitňování podmínek k životu v obcích a na venkově. Aktivity jsou financovány skrze pět prioritních os: Regenerace a rozvoj měst, Integrovaná podpora místního rozvoje, Dostupnost a dopravní obslužnost, Udržitelný rozvoj cestovního ruchu, Technická pomoc. Stejně jako u ROP Jihovýchod osa Technická pomoc zajišťuje činnosti ŘO, které vedou k úspěšné realizaci programu.

---

<sup>45</sup> Dle statistiky Českého statistického úřadu z roku 2012

OP je financován skrze cíl 1 Konvergence. V období 2007 - 2013 bylo pro tento program vyhrazeno 657,74 mil. EUR, tedy 12 % celkové alokace sedmi ROP, což představuje nejmenší absolutní hodnotu alokace ze všech ROP. V přepočtu alokace na jednoho obyvatele dosáhl ROP Severozápad naopak na nejvyšší částku, a to 776 EUR. Příčinou nejvyšší alokace je nejslabší ekonomická vyspělost v rámci všech regionů NUTS II (pouze 79 % HDP na obyvatele<sup>46</sup>). Přesto z Grafu 1 vyplývá, že program disponuje většími dotacemi, než by odpovídalo jeho ekonomické vyspělosti.

#### 2.5.2. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad ve schopnosti absorpce finančních prostředků z fondů EU<sup>47</sup>

ROP Jihovýchod získal náskok v absorpci finančních prostředků oproti ROP Severozápad již na začátku rozpočtového období. Program byl, stejně jako všechny ostatní ROP, schválen až v prosinci 2007, přesto již do konce daného roku stihl vyhlásit první dvě výzvy (v září a prosinci). ROP Severozápad vyhlásil první výzvu v prosinci roku 2007. Graf 2 znázorňuje vývoj počtu podaných žádostí od počátku programovacího období. Z grafu je patrné, že k 28. dubnu 2014 žadatelé podali o 465 žádostí o podporu více než u ROP Severozápad. Největší rozdíl byl zaznamenán na začátku programovacího období, kdy bylo u Oddělení hodnocení projektů ROP Jihovýchod podáno v roce 2008 třikrát více žádostí o podporu v porovnání s Oddělením administrace projektů ROP Severozápad. V letech 2009, 2010 a 2011 vykazoval vyšší hodnoty naopak ROP Severozápad. Pomalý nárůst v letech 2012 a 2013 byl u ROP Severozápad způsoben pozastavením vyhlásováním výzev, které trvalo od června 2012 do září 2013.

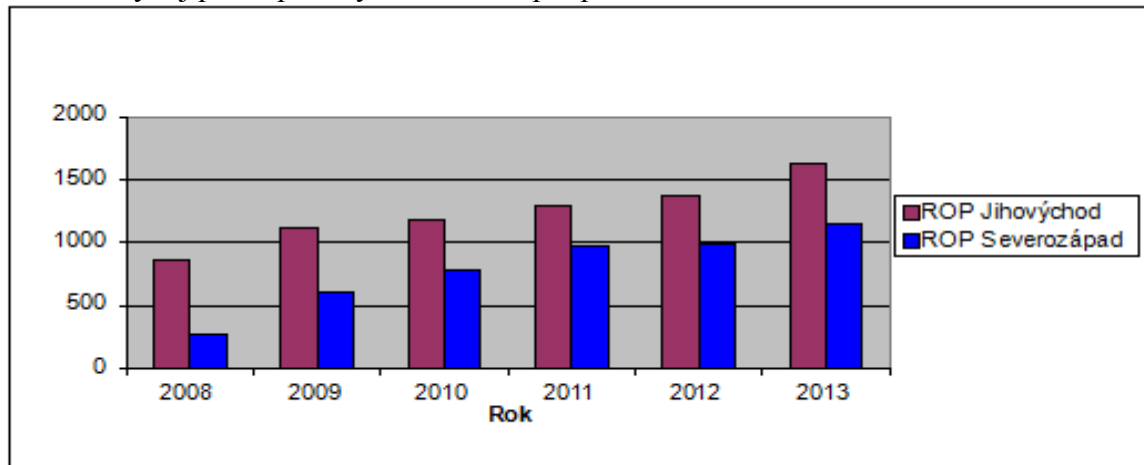
V rámci ROP Severozápad jsou hodnoceny objemově větší žádosti, a proto v poměru k celkové alokaci je rozdíl mezi programy menší. Jak je patrné z Grafu 3, ke konci roku 2013 byl u obou programů zaznamenán podobný převis podaných žádostí, a to okolo 100 %, což představuje dostatečnou absorpční kapacitu programů v této fázi projektového cyklu a schopnost programů zajistit dostatek projektů ke schválení. Je nutné poznamenat, že ROP Severozápad byl schopen zajistit dostatečný počet podaných žádostí, a to i přes pozastavení vyhlásování výzev.

---

<sup>46</sup> Dle statistiky Českého statistického úřadu z roku 2012

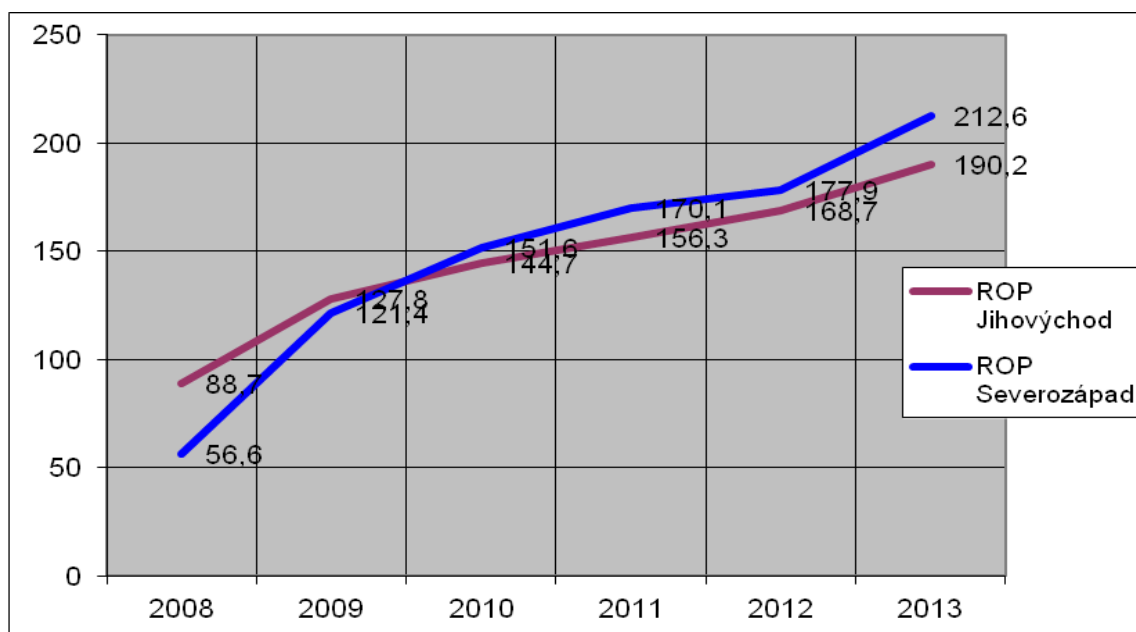
<sup>47</sup> Všechny použité údaje vycházejí z měsíčních monitorovacích zpráv Národního orgánu pro koordinaci.

**Graf 2:** Vývoj počtu podaných žádostí o podporu



Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě MMR 2008: 50, 58; MMR 2009: 75, 86; MMR 2010-b: 76, 86; MMR 2011-a: 119, 129; MMR 2012: 89, 99; MMR 2013: 79, 89.

**Graf 3:** Vývoj podílu podaných žádostí na celkové alokaci (v %)

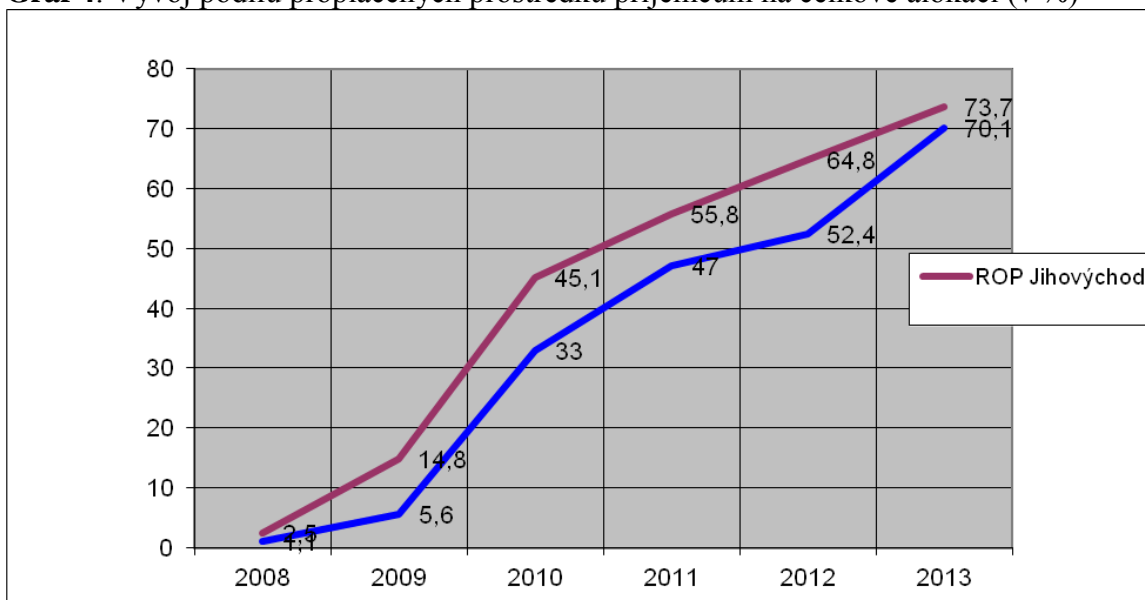


Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě MMR 2008: 50, 58; MMR 2009: 75, 86; MMR 2010-b: 76, 86; MMR 2011-a: 119, 129; MMR 2012: 89, 99; MMR 2013: 79, 89.

Pomalý začátek programu ROP Severozápad měl vliv na proplácení prostředků příjemcům. Z Grafu 4 je patrné, že největší rozdíl mezi programy byl zaznamenán v roce 2009, kdy bylo v rámci ROP Jihovýchod proplaceno příjemcům již 14,3 % z celkové alokace, zatímco u ROP Severozápad byla tato hodnota téměř třikrát menší. Větší rozdíly se smazaly až na konci roku 2013, kdy ROP Jihovýchod proplatil příjemcům 73,7 % z

celkové alokace a ROP Severozápad 70,1 % z celkové alokace. Tato fáze projektového cyklu byla v případě ROP Severozápad ovlivněna pozastavením přísunu prostředků ze státního rozpočtu v období od června 2012 do září 2013, což mělo přímý dopad na příjemce pomoci.

**Graf 4:** Vývoj podílu proplacených prostředků příjemcům na celkové alokaci (v %)



Zdroj: vlastní zpracování na základě MMR 2008: 51, 59; MMR 2009: 76, 87; MMR 2010-b: 77, 87; MMR 2011-a: 120, 130; MMR 2012: 90, 100; MMR 2013: 80 ,90.

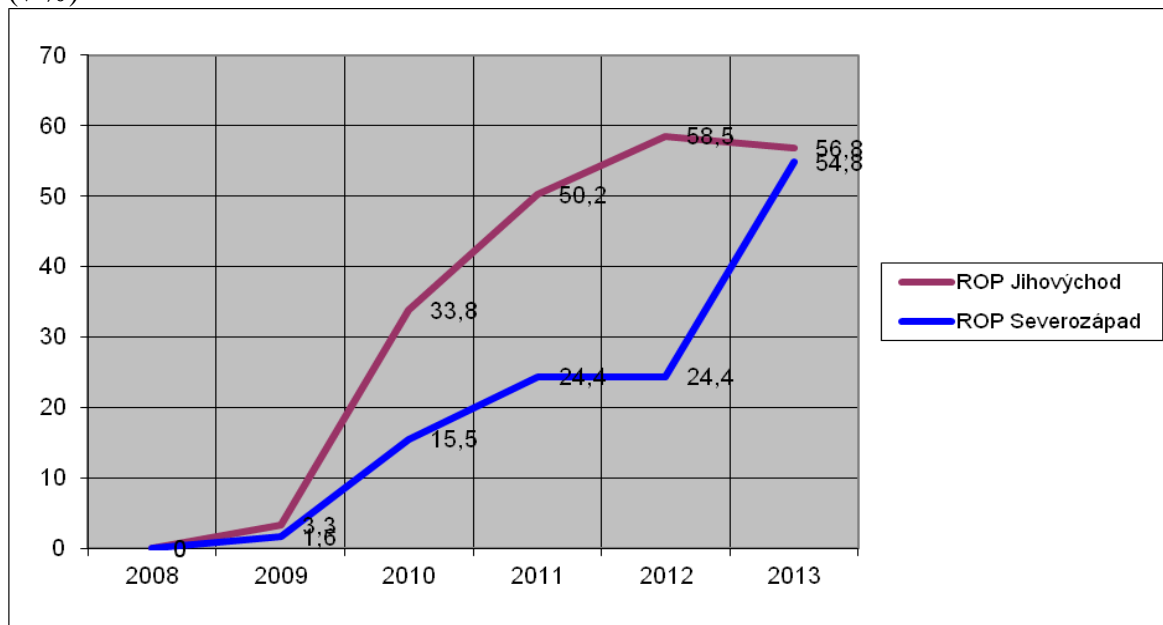
Vývoj certifikovaných prostředků předložených EK k proplacení ve vztahu k celkové alokaci programu zobrazuje Graf 5. Vývoj byl v rámci obou programů velice odlišný, přičemž největší rozdíly byly zaznamenány v letech 2010 až 2012, kdy ROP Jihovýchod pravidelně vykazoval dvojnásobný objem certifikovaných prostředků předložených EK ve vztahu k celkové alokaci programu. Přestože ROP Severozápad ke konci roku 2013 dosáhl značného pokroku a EK předložil žádosti v celkové výši 54,8 % z celkové alokace, pro plnění pravidla n+3/n+2 musel využít předběžných plateb. ROP Jihovýchod naopak vykazoval po celou dobu dostatečný počet žádostí o platbu k refundaci z EK a neměl v žádném roce problém s plněním tohoto pravidla.

Zásadní vliv na pomalý vývoj této fáze projektového cyklu u ROP Severozápad mělo pozastavení programu ze strany PCO od března 2011 do září 2013, což znamenalo zastavení předkládání žádostí o platbu k refundaci z EK. Toto pozastavení mělo přímý dopad na plnění pravidla n+3/n+2, které byl program schopen plnit pouze s využitím předběžných plateb. Také u ROP Jihovýchod došlo k pozastavení předkládání žádostí o

platbu k refundaci z EK, a to v období březen – červen 2012. Dané pozastavení proběhlo u všech OP spolufinancovaných z ERDF a Kohezního fondu. Necertifikování nemělo zásadní vliv na plnění pravidla n+3/n+2 a neohrozilo plynulost čerpání, protože to dále probíhalo skrze státní rozpočet.

Co se týče plnění pravidla n+3/n+2 pro rok 2014, je již téměř jisté, že ROP Jihovýchod nebude mít s plněním problémy, protože již v dubnu 2014 splňoval limit na 95,6 % (viz Tabulka 4). Naopak u ROP Severozápad v současnosti hrozí nedočerpání alokace pro rok 2014, a to z důvodu možného necertifikování dostatečného objemu finančních prostředků či neproplacení výdajů ze strany EK, která by mohla vyžadovat podklady k projektům od externích kontrolních orgánů (AO, OLAF atd.). Vliv na možné nedočerpání alokace může také mít intervence České národní banky z listopadu 2013, která měla za následek skokové navýšení disponibilní alokace programu (MMR 2014-b: 22-25).

**Graf 5:** Vývoj podílu certifikovaných prostředky předložené EK na celkové alokaci (v %)



Zdroj: vlastní zpracování na základě MMR 2008: 51, 59; MMR 2009: 76, 87; MMR 2010-b: 77, 87; MMR 2011-a: 120, 130; MMR 2012: 90, 100; MMR 2013: 80, 90.

### 3. ANALÝZA PERSONÁLNÍ KAPACITY ROP JIHOVÝCHOD A ROP SEVEROZÁPAD

#### 3.1. Organizační struktura

##### 3.1.1 Úřad RR JV

Základní vymezení organizační struktury Úřadu regionální rady ROP Jihovýchod (dále jen Úřad RR JV) je zakotveno již v Programovém dokumentu. Podrobnější informace jsou dále uvedeny v Prováděcím dokumentu a Operačním manuálu. Zásady činností a řízení Úřadu RR JV, úkoly a vzájemné vztahy jeho odborů a oddělení, rozsah pravomocí, povinností a odpovědností vedoucích pracovníků upravuje Organizační řád Úřadu RR JV. Aktuální organizační struktura Úřadu RR JV se skládá z ředitele, kanceláře ředitele včetně právního oddělení, z nezávislého útvaru a ze čtyř odborů, které se dále člení na nižší organizační stupně - oddělení. Mezi odbory patří Finanční odbor, Odbor řízení programu, Odbor implementace Jihlava a Odbor implementace Brno. Dalším útvarem je Právní oddělení spadající přímo pod ředitele úřadu a nezávislý Útvar interního auditu. Přehledně je organizační struktura znázorněna graficky v Příloze 2.

Úřad RR JV striktně dodržuje požadavek na oddělení platební, řídicí, auditní a kontrolní funkce. Činnosti spojené s řízením programu jsou prováděny v rámci Odboru řízení programu. Útvary, které zajišťují funkci realizační a kontrolní, jsou Odbory implementace programů. Platební funkce je vykonávána Finančním odborem. Dva odbory pro implementaci programů představují efektivnější implementaci programu. Funkci pověřeného auditního subjektu zastával do 31. 12. 2012 Útvar interního auditu, který byl převeden pod správu Ministerstva financí. V současnosti Útvar interního auditu v rámci organizační struktury Úřadu RR JV stále existuje, je ovšem funkčně závislý na ŘO.

##### 3.1.1.1. Počet zaměstnanců

**Tabulka 5:** Vývoj počtu zaměstnanců Úřadu RR JV

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1.4.2014
Počet zaměstnanců	38	50	61	65	62	63	67	70

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních informací ROP Jihovýchod

Vývoj počtu zaměstnanců v Úřadu RR JV vždy souvisí s aktuálními administrativními potřebami v daném období. Vedoucí odboru/oddělení na základě vyhodnocení administrativních potřeb předkládá na poradě vedení návrh na možné úpravy počtu zaměstnanců, který je následně schvalován ředitelem/ředitelkou ÚRR (Směrnice 01/14S: 2). Reálný vývoj počtu zaměstnanců je znázorněn v Tabulce 5. Jak je z této tabulky patrné, k vysokému nárůstu došlo mezi lety 2007 - 2008 a 2008 - 2009, což bylo dáno nutností pokrýt nárůst administrativních činností spojených zejména s příjmem a administrací žádostí o podporu. K další větší změně došlo až v roce 2013, kdy byl počet zaměstnanců navýšen o čtyři, a to z důvodu nárůstu předkládaných žádostí o platbu a monitorovacích zpráv.

### 3.1.2. Úřad RR SZ

Základní organizační struktura Úřadu RR SZ (dále jen Úřad RR SZ) je zakotvena v Programovém dokumentu. Podrobnější informace jsou součástí Prováděcího dokumentu a Operačního manuálu. Zásady činností a řízení Úřadu RR SZ, úkoly a vzájemné vztahy jeho odborů a oddělení, rozsah pravomocí, povinností a odpovědností vedoucích pracovníků upravuje organizační řád Úřadu RR SZ. Aktuální organizační struktura Úřadu RR SZ je tvořena ředitelem, čtyřmi odbory, devíti odděleními, nezávislým útvarem a dvěma samostatnými odděleními. Mezi odbory patří Odbor řízení programu, dva Územní odbory realizace programu (v Ústní nad Labem a Karlových Varech) a Ekonomický odbor. Funkčně nezávislý pověřený auditní subjekt - Interní audit byl na konci roku 2012 převeden pod Auditní orgán Ministerstva financí. Interní audit, jako součást organizační struktury Úřadu RR SZ je nyní funkčně závislý na ŘO. Samostatná oddělení jsou Finanční oddělení a Oddělení vnitřních činností. Podrobné aktuální organizační schéma ÚRR SZ je znázorněno v Příloze 3.

Organizační struktura a rozdělení činností v rámci Úřadu RR SZ je v souladu s požadavkem na oddělení funkce kontrolní, platební, řídicí a auditní. Kontrolní a realizační funkce spadá do kompetence Územních odborů realizace, řídicí funkce je zajišťována Odborem řízení programu. Funkci platební vykonává Finanční oddělení. Útvar Interní audit zajišťoval do 31. 12. 2012 auditní funkci.



### 3.1.2.1. Počet zaměstnanců

**Tabulka 6:** Vývoj počtu zaměstnanců Úřadu RR SZ

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Počet zaměstnanců	38	66	80	80	79	70	74	76

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních informací ROP Severozápad

Plánování personálního obsazení v rámci Úřadu RR SZ vychází z každoročně aktualizované analýzy. Výchozím materiálem jsou tzv. megaprocesy, to znamená výčet všech prováděných činností, jejichž hodnocení provádí vedoucí odboru/oddělení. (ROP SZ: 2011: 53).

Reálný vývoj počtu zaměstnanců je znázorněn v Tabulce 6. Z této tabulky je patrné, že Úřad RR SZ byl v roce 2007 značně poddimenzován, kromě vedoucích pozic byla obsazenost v jednotlivých útvarech nedostatečná. V roce 2008 došlo ke stabilizaci počtu zaměstnanců, a to zejména na Územních odborech realizace, které čelily značnému náporu přijatých žádostí o podporu. Tyto dva odbory měly na konci roku 2008 dohromady 31 zaměstnanců. Mezi lety 2009 a 2010 sice nedošlo ke změně počtu zaměstnanců, ale personální zajištění bylo přesto značně destabilizováno vysokou mírou fluktuace zaměstnanců (více viz následující podkapitola). Na konci roku 2011 bylo rozhodnuto, že v rámci úsporných opatření musí dojít ke snížení mzdových a provozních nákladů. Z tohoto důvodu došlo v roce 2012 ke zrušení čtyř pracovních míst a v roce 2013 ke dvěma. I přes toto „zužování“ byl v důsledku fluktuace Úřad RR SZ v těchto letech poddimenzován – v roce 2012 byl plánovaný počet 79, v realu bylo ale zaměstnáno pouze 70 zaměstnanců. V roce 2013 byl plánovaný počet 77 a reálný o 3 méně. V současnosti má Úřad RR SZ 76 zaměstnanců, což dle plánů představuje optimální počet.

### 3.2. Analýza administrativní kapacity

Vývoj počtu zaměstnanců Úřadů regionálních rad by měl být úměrný potřebám v daném období a souvisí zejména s administrativní zátěží. Administrativní zátěž je proměnlivá v čase a závisí na mnoha faktorech. Mezi nejdůležitější faktory patří počet ohodnocených projektových žádostí a počet úspěšně ukončených projektů v daném období. Zmíněné faktory mají přímý vliv na administrativní zátěž na odborech implementace programů a dále nepřímou na všech ostatních útvarech.

Na administrativní kapacitu má kromě administrativní zátěže, také vliv míra fluktuace pracovníků. Ta ovlivňuje strukturu pracovní síly. Zvýšenou fluktuací Úřady RR ztrácejí kvalitní pracovníky, což má dopad na kvantitu i kvalitu vykonané práce. Odchod pracovníků je navíc spojen se značným nárůstem administrativních nákladů vynaložených na odchod starého a příjem nového zaměstnance. Pokud je míra fluktuace přiměřená, může mít naopak i vliv pozitivní. Mírná fluktuace má význam z hlediska obměny zaměstnanců, kdy nový pracovník je schopný přinést nové přístupy a nápady.

### 3.2.1. Analýza administrativní kapacity z hlediska administrativní zátěže

#### 3.2.1.1. ROP Jihovýchod

**Tabulka 7:** Administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže ROP Jihovýchod

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem průměr
FTE ÚRR JV	45,66	58,4	64,8	63,5	65,4	67,1	57,55
Počet projektových manažerů	10	10	11	10	10	10	10,4
Počet finančních manažerů	11	16	18	18	22	22	17
Počet podaných žádostí o podporu	870	252	61	106	90	251	-
Počet podaných ŽoP	53	403	371	191	151	118	-
Počet podaných MZ	78	630	688	662	668	720	-
Počet podaných žádostí o podporu/FTE	19	4,3	0,9	1,6	1,3	3,7	5,1
Počet podaných ŽoP/FTE	1,1	6,9	5,7	3	2,3	1,7	3,4
Počet podaných MZ/FTE	1,7	10,7	10,6	10,4	10,2	10,7	9

Počet podaných žádostí o podporu/projektový manažer	87	25,2	5,5	10,6	9	25,1	27
Počet podaných ŽoP/finanční manažer	4,8	25,1	20,6	10,6	6,8	5,3	12,2
Počet podaných MZ/finanční manažer	7	39	38,2	36,7	30,3	32,7	30,6

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě interních údajů ROP Jihovýchod

Tabulka 7 zobrazuje administrativní kapacitu ROP Jihovýchod z hlediska administrativní zátěže. Ve vztahu k počtu podaných žádostí o podporu došlo k největší administrativní zátěži již v roce 2008. V tomto roce bylo podáno 870 žádostí o podporu, což představovalo 19 žádostí o podporu na 1 FTE. Každý projektový manažer z Oddělení hodnocení projektů musel v průměru ohodnotit 87 těchto žádostí. Takto vysoké číslo znamenalo nadměrné zatížení celého oddělení. Jako následek docházelo ke zpoždění v uzavírání smluv a k nárůstu fluktuace zaměstnanců, kteří kvůli nadměrné administrativní zátěži změnili zaměstnání. Prudký nárůst fluktuace během roku 2008 je znázorněn v Grafu 6. Naopak v letech 2010 a 2012 byli projektoví manažeři nedostatečně vytíženi, protože v průměru hodnotili pouze 5,5 respektive 9 žádostí o podporu.

V důsledku vysokého počtu podaných žádostí v roce 2008, došlo v roce 2009 a 2010 ke kumulaci vysokého počtu podaných ŽoP. Na 1 FTE připadalo 6,9 ŽoP respektive 5,7 v roce 2010 a na 1 finančního manažera z Oddělení realizace projektů 25,1 ŽoP v roce 2009 a 20,6 ŽoP v roce následujícím. Naproti tomu průměr za všechny roky činil pouze 12,2 ŽoP na 1 finančního manažera.

Nejrovnoměrěji byla rozložená administrativní zátěž u MZ. Kromě roku 2008, kdy byl v realizaci pouze malý počet projektů, které by vykazovaly monitorovací zprávy, bylo podávání v jednotlivých letech velmi rovnoměrné. Na 1 FTE připadalo v průměru 9 MZ na rok. V případě finančních manažerů se jednalo o průměrný počet 30 MZ ročně.

### 3.2.1.2. ROP Severozápad

**Tabulka 8:** Administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže ROP Severozápad

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem průměr
FTE ÚRR SZ	72	74	74	79	70	60,7	71,8
Počet projektových manažerů	-*	-*	10	10	10	10	10
Počet finančních manažerů	-*	-*	9	9	9	9	9
Počet podaných žádostí o podporu	279	326	183	186	23	151	-
Počet podaných ŽoP	13	41	173	152	108	86	-
Počet podaných MZ	20	191	236	246	247	80	-
Počet podaných žádostí o podporu/FTE	3,8	4,4	2,4	2,3	0,3	2,4	2,6
Počet podaných ŽoP/FTE	0,1	0,5	2,3	1,9	1,5	1,4	1,2
Počet podaných MZ/FTE	0,2	2,5	3,1	3,1	3,5	1,3	2,2
Počet podaných žádostí o podporu/projektový manažer	-*	-*	17,3	15,2	10,8	8,6	12,9
Počet ŽoP/finanční manažer	-*	-*	19,2	16,8	12	9,5	14,3
Počet MZ/finanční manažer	-*	-*	26	27,3	27,3	8,8	22,3

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty na základě interních údajů ROP Severozápad

\* Nedostupnost informací

Tabulka 8 zobrazuje administrativní kapacitu programu ROP Severozápad, a to z hlediska administrativní zátěže. Program vykazoval v jednotlivých letech poměrně rovnoměrný počet podaných žádostí o podporu. Výjimku představoval rok 2012, ve kterém bylo přijato pouze 23 žádostí o podporu, což bylo způsobeno pozastavením vyhlášených výzev. Nejvyšší počet podaných žádostí o podporu na 1 FTE byl zaznamenán v roce 2009. Lze předpokládat, že nejvyšší počet žádostí o podporu na 1 projektového manažera byl podán stejného roku, vzhledem k nedostupnosti informací o počtu projektových manažerů v tomto roce, je nejvyšší počet dle Tabulky 8 stanoven na rok 2010. V tomto roce 1 projektový manažer hodnotil v průměru 17,3 podaných žádostí o podporu. V průměru za všechny roky projektoví manažeři hodnotili pouze 12,9 žádostí o podporu, což představuje lehce podprůměrné administrativní zatížení celého Oddělení administrace projektů, v rámci kterého projektoví manažeři pracují.

Počet podaných ŽoP byl v letech 2008 a 2009 minimální a na 1 FTE připadalo pouze 0,1, respektive 0,5 ŽoP. Mírný nárůst byl zaznamenán v dalších letech do roku 2012, protože v jeho polovině došlo k pozastavení proplácení peněz ze státního rozpočtu a tedy i přijímání ŽoP od příjemců. Nejvíce ŽoP na 1 finančního manažera bylo s počtem 19,2 zpracováno v roce 2010.

Nejnižší administrativní zátěž z hlediska MZ byla zaznamenána v roce 2008 a dále v roce 2010. Nízký počet MZ k zpracování v roce 2008 byl způsoben pozdějším nastartováním celého programu. Důvodem pro nízký počet podaných MZ v roce 2013 bylo, stejně jako u ŽoP, pozastavení proplácení peněz ze státního rozpočtu. Průměrně zpracovával 1 finanční manažer ročně 22,3 MZ.

### 3.2.1.3. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže ve vztahu k podaným žádostem o podporu byla efektivnější u ROP Jihovýchod, v rámci kterého 1 projektový manažer ohodnotil v průměru 27 žádostí o podporu ročně. Naproti tomu projektoví manažeři v ROP Severozápad ohodnotili v průměru pouze 12,9 žádostí o podporu za rok. Přesto, že byl ROP Jihovýchod celkově efektivnější, je u tohoto programu nutno přihlídnout k velkým problémům, které byly způsobeny nerovnoměrným rozložením podaných žádostí o podporu, což mělo za následek abnormální administrativní zátěž v roce 2008, která velice negativně ovlivnila fluktuaci pracovníků.

ROP Severozápad je hodnocen jako efektivnější ve vztahu k podaným ŽoP. Finanční manažeři z Oddělení administrace projektů zpracovali v průměru 14,3 ŽoP za rok. V případě ROP Jihovýchod to bylo o 2,1 ŽoP ročně méně. Důvodem vyšší efektivity ROP Severozápad, a to i přes pozastavení certifikace, nebyl vyšší počet podaných ŽoP, ale výrazně nižší počet pracovníků na pozici finančních manažerů.

Ve vztahu k podaným MZ je efektivnější ROP Jihovýchod. Tento program v průměru na 1 finančního manažera zpracoval 30,6 MZ ročně, zatímco ROP Severozápad o 7 méně. U ROP Jihovýchod bylo navíc patrné velice rovnoměrné rozložení počtu podaných MZ v jednotlivých letech. Na druhou stranu rozložení podaných MZ u ROP Severozápad bylo ovlivněno probíhajícím pozastavením certifikace v roce 2013, ve kterém bylo z tohoto důvodu podáno velice nízké množství MZ.

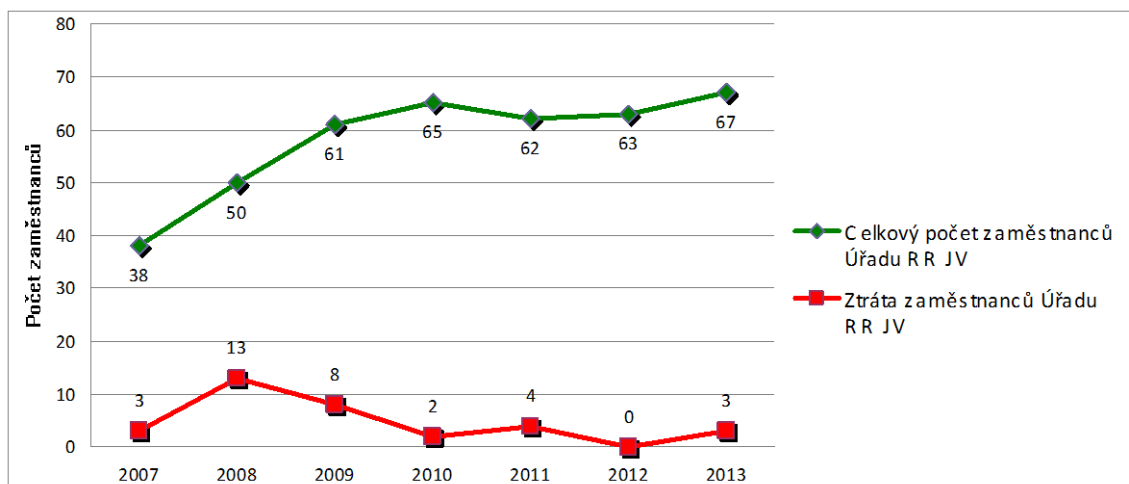
### 3.2.2. Analýza administrativní kapacity z hlediska míry fluktuace pracovníků

#### 3.2.2.1. ROP Jihovýchod

Fluktuace zaměstnanců Úřadu RR JV v jednotlivých letech je znázorněna v Grafu 6. Z tohoto grafu je patrné, že s výjimkou roku 2008 byla fluktuace zaměstnanců minimální a v jednotlivých letech nebyly zjištěny žádné problémy související se zajištěním dostatečné personální kapacity. Příčinou zvýšeného odlivu zaměstnanců v roce 2008 byl nárůst pracovní zátěže související s podáním velkého množství žádostí o podporu (znázorněno v Tabulce 7), což mělo za následek odchod zaměstnanců do soukromé sféry. Mírné výkyvy dalších let jsou spojeny zejména s odchodem zaměstnanců na mateřskou či rodičovskou dovolenou a s prodlevou před nástupem nového zaměstnance.

Potenciálně by mohl mít Úřad RR JV problémy s fluktuací v blízké budoucnosti, a to z důvodu ukončování programovacího období. Vysoká fluktuace hrozí především u zaměstnanců, kteří mají smlouvu pouze do konce roku 2014, ale všeobecně hrozí fluktuace v rámci celého úřadu, protože zaměstnanci mohou mít pocit nejistoty, který může vyústit v hledání nového místa. Nejistota pramení zejména z faktu, že ŘO nemá zkušenosti s ukončováním programu a personální potřeby v následujících letech může pouze odhadovat, a to zejména z počtu předkládaných žádostí o platbu a z monitorovacích zpráv.

**Graf 6:** Fluktuace zaměstnanců ROP Jihovýchod



Zdroj: vlastní zpracování na základě interních údajů ROP Jihovýchod

### 3.2.2.2. ROP Severozápad

Graf 7 zobrazuje fluktuaci pracovníků na Úřadě RR SZ od začátku programovacího období do konce roku 2013. Z grafu je jasně patrné, že fluktuace má v průměru progresivní charakter, což představuje neschopnost ŘO stabilizovat personální zajištění programu. Přestože se ŘO od roku 2009 začal systematicky věnovat budování administrativní kapacity, a to zejména skrze vzdělávání pracovníků, ztráta zaměstnanců se neustále zvyšovala. (ROP SZ 2009: 44).

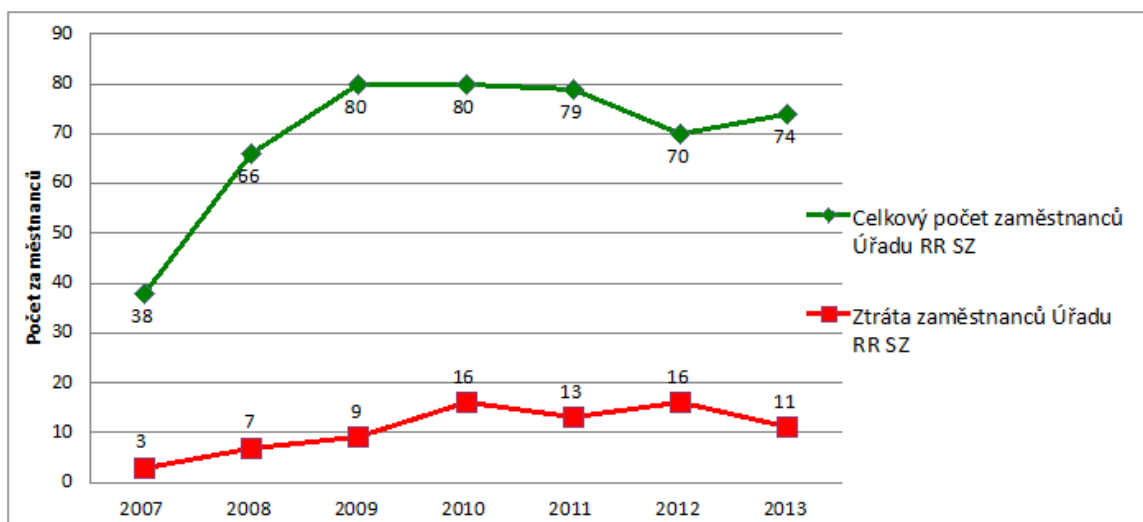
Nárůst fluktuace od roku 2010 značně zatěžoval oblast finančních nákladů a přispíval k dočasnému snížení produktivity práce a zhoršení firemního klimatu. Kvůli snížení mzdových a provozních nákladů byla ke konci roku 2011 zrušena 4 a v následujícím roce další 2 pracovní místa. Všeobecně lze říci, že záměrné snižování počtu zaměstnanců vede k tzv. řízené fluktuaci. V rámci Úřadu RR SZ byl ale vliv „zužování“ na vysokou míru fluktuace mizivý, protože v letech 2012 a 2013 byl i po snižování počet zaměstnanců poddimenzován. Konkrétně bylo v roce 2012 zaměstnáno o 9 a v roce 2013 o 3 zaměstnance méně, než bylo plánováno.

Jedním ze zásadních problémů ovlivňujících fluktuaci byl nedostatek vysoce kvalifikovaných pracovníků v Ústeckém a zejména Karlovarském kraji. O práci v Úřadě RR SZ byl relativní zájem, což dokazují údaje za roky 2009 a 2010, kdy v roce 2009 připadalo 64 uchazečů na jednu pracovní pozici a v roce 2010 dokonce 128 (ROP SZ 2010: 48). Během výběrových řízení ovšem většina vybraných uchazečů nespĺnila

odpovídající odborné kompetence. Stávající vysoce kvalifikovaní pracovníci navíc často přecházejí do soukromého sektoru.

Vysoký počet ukončených pracovních poměrů v roce 2012 a 2013 souvisel s nárůstem nejistoty, která podněcovala k hledání nového místa. Tato nejistota pramenila z pozastavení činnosti ŘO ROP Severozápad od června 2012 do září 2013. Vysoká míra fluktuace v roce 2013 byla navíc dále způsobena blížícím se koncem programovacího období.

**Graf 7:** Fluktuace zaměstnanců ROP Severozápad



Zdroj: vlastní zpracování na základě interních údajů ROP Severozápad

### 3.2.2.3. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

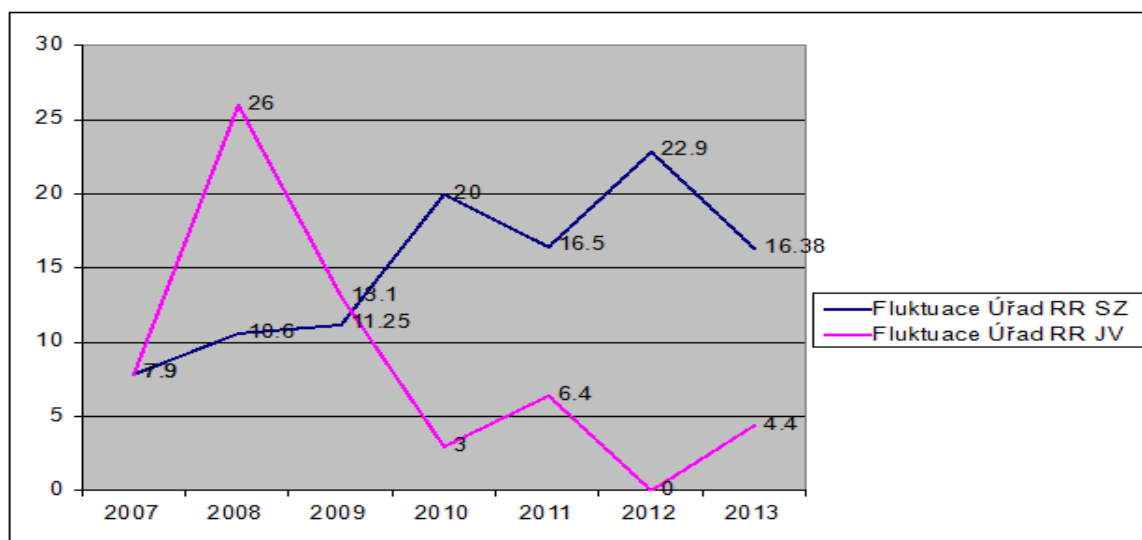
Míra fluktuace jako ukazatel hodnocení administrativní kapacity ukázala, že je tato kapacita zajišťována lépe v rámci Úřadu RR JV. Z níže uvedeného Grafu 8 vyplývá, že s výjimkou roku 2008, byla míra fluktuace vždy nižší u programu ROP Jihovýchod, kde se pohybovala v hodnotách tzv. přiměřené, tedy chtěné, fluktuace. Křivka míry fluktuace měla navíc klesající charakter, což znamená, že ŘO úspěšně buduje personální zázemí. Naopak ŘO ROP Severozápad není ani přes budování administrativní kapacity skrze různé vzdělávací akce schopen stabilizovat personální zajištění programu.

Úřad RR SZ má problémy zejména s náborem a následným udržením dostatečného množství vysoce kvalifikovaných zaměstnanců. Vysoká míra fluktuace způsobuje nárůst finančních nákladů a zároveň dočasné snížení produktivity práce. Vliv má také na zhoršení pracovního klimatu na úřadě. V důsledku vysoké fluktuace navíc



dochází k významné ztrátě historické paměti, což je klíčové zejména v současnosti, kdy je nutné analyzovat východiska programu pro následující roky. Na druhou stranu ROP Jihovýchod získal v lednu 2013 ocenění Investors in People, které mimo jiné dosvědčuje výjimečnou schopnost organizace rozvíjet potenciál svých lidí a věnovat velké úsilí jejich motivaci a příznivému klimatu, které se následně odráží na kvalitě výsledků práce.

**Graf 8:** Komparace míry fluktuace zaměstnanců ROP Jihovýchod a ROP Severozápad (v %)



Zdroj: vlastní zpracování na základě interních informací ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

### 3.3. Analýza doby administrace

V této části bude provedena analýza doby administrace žádostí o podporu a doba administrace žádostí o platbu (dále jen ŽoP). Rychlost administrativních procesů zásadně ovlivňuje celkový stav čerpání finančních prostředků z fondů EU a zrychlení rychle procesů může zamezit nesplnění limitu čerpání v jednotlivých letech, které vede k automatickému zrušení závazku.

Tabulka 9 uvádí průměrnou dobu trvání administrace žádostí o podporu, tedy průměrnou dobu od podání žádosti o podporu do uzavření smlouvy<sup>48</sup> o poskytnutí dotace. Z tabulky vyplývá, že průměrná délka trvání administrace žádosti o podporu je u ROP Jihovýchod 211 dní a u ROP Severozápad 181 dní. U obou programů je délka administrace žádostí o podporu kratší, než je průměr všech sedmi ROP.

<sup>48</sup> Okamžik uzavření smlouvy závisí z části také na budoucím příjemci, který musí doložit povinné přílohy – zejména doklady k závaznému prokázání finančních prostředků pro předfinancování realizace.

**Tabulka 9:** Doba administrace žádostí o podporu ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Operační program	Průměrná doba trvání administrace žádosti o podporu
ROP Jihovýchod	211
ROP Severozápad	181
Průměr všech ROP	280,5

Zdroj: vlastní zpracování na základě OP TP 2012: 103.

Tabulka 10 uvádí průměrnou dobu administrace ŽoP. Jak je patrné z druhého sloupce této tabulky, ROP Jihovýchod musel do 7. 9. 2011 zpracovat téměř třikrát větší počet ŽoP než ROP Severozápad. I přes vyšší administrativní zátěž u ROP Jihovýchod si programy vedly v průměrné délce administrace ŽoP velmi podobně. Podíl ŽoP, které byly proplaceny do sedmi dní, činil u obou programů méně než 1 %. V intervalu 8-10 dní se naopak pohybovalo přes 60 % ŽoP. Více než 30 % ŽoP programy proplatily v rozmezí 101 a více dní. V průměrné délce administrace, po kterou je ŽoP na straně ŘO, se programy liší výrazněji. Zatímco u ROP Severozápad je ŽoP zpracovávána většinu času na straně ŘO (93 % času), u ROP Jihovýchod má na celkovou délku administrace také poměrně výrazný vliv čas, po který je ŽoP na straně příjemce, kterému je dokument vrácen k dopracování (přes 30 % času).

**Tabulka 10:** Doba administrace ŽoP ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Operační program	Počet ŽoP	Podíl ŽoP pohybujících se v intervalech			Průměrná délka administrace ŽoP ve dnech	Průměrná délka administrace, po kterou je ŽoP na straně ŘO	
		0-7 dní	8-10 dní	101 a více dní		Ve dnech	V %
Jihovýchod	935	0,5	60,6	38,9	107,5	67,8	63
Severozápad	334	0,6	66,5	32,9	92,4	87,4	93

Zdroj: vlastní zpracování na základě OP TP 2012: 112.

### 3.3.1. Komparace ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Z výše uvedených výsledků je patrné, že průměrná délka trvání administrace žádostí o podporu je kratší u ROP Severozápad. Tomuto programu doba administrace trvala v průměru o 30 dní méně než ROP Jihovýchod. Co se týče administrace ŽoP, situace již není tak jednoznačná. Průměrná délka administrace ŽoP ve dnech byla sice

opět kratší u ROP Severozápad (o 14 dní), ale tento program zároveň zpracovával třikrát menší počet ŽoP. Do této průměrné délky je navíc započítán i čas, během kterého byla ŽoP na straně příjemce. Ukazatel průměrné délky administrace, po kterou je ŽoP pouze na straně ŘO, to znamená délka, kterou je ŘO schopen přímo ovlivnit, vychází již naopak jednoznačně lépe u ROP Jihovýchod.

#### 3.4. Celková komparace personální kapacity u ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Z provedených analýz vychází lépe ROP Jihovýchod. Tento program vykazoval po celou dobu velmi nízkou míru fluktuace pracovníků. Výjimkou byl rok 2008, což bylo způsobeno příliš vysokou administrativní zátěží v oblasti podaných žádostí o podporu. U ROP Severozápad byla vykazována velmi vysoká míra fluktuace pracovníků po celou dobu trvání programu.

Vysoká fluktuace zaměstnanců ROP Severozápad nezpůsobila vážné problémy v oblasti administrativní zátěže, protože se jednalo především o fluktuaci vysoce kvalifikovaných pracovníků, kteří se přímo nepodíleli na hodnocení žádostí o podporu, ani na kontrole ŽoP a MZ. Proto byl ROP Severozápad schopen vykazovat efektivnější výsledky v oblasti administrativní zátěže podaných žádostí o podporu a podaných ŽoP. V oblasti MZ je, z důvodu zpracování většího množství MZ na 1 finančního manažera a kvůli rovnoměrnějšímu rozložení administrativní zátěže, lépe hodnocen ROP Jihovýchod.

Srovnání doby administrace bylo založeno na hodnocení doby administrace žádostí o podporu a administrace ŽoP. V první oblasti vykazoval lepší, tedy kratší lhůty ROP Severozápad. Důvodem průměrně kratší délky administrace žádostí o podporu je ovšem fakt, že ROP Jihovýchod byl nucen hodnotit obrovské množství žádostí o podporu v roce 2008, což se velmi negativně projevilo na průměrné délce hodnocení žádostí o podporu. Co se týče délky administrace ŽoP, lepší výsledky vykazoval ROP Jihovýchod, a to i přesto, že v letech 2009, 2010 a 2011 zpracovával poměrně vysoký počet ŽoP v poměru na 1 finančního manažera.

## 4. KONTROLNÍ ČINNOST VYBRANÝCH ROP

### 4.1. Způsob kontroly přijatých žádostí

#### 4.1.1. ROP Jihovýchod

Žádosti o poskytnutí dotace jsou zpracovávány a hodnoceny v rámci Oddělení hodnocení projektů, které je součástí Odboru implementace projektů (dále jen OIP) a působí v Brně i Jihlavě. Hodnocení probíhá na dvou úrovních. Nejdříve probíhá administrativní kontrola, tedy kontrola formálních náležitostí a kontrola přijatelnosti. Druhým krokem je hodnocení žádostí dle výběrových kritérií, které zahrnuje kontrolu způsobilosti žadatele, ohodnocení vlivu projektu na horizontální témata a hodnocení kvality a proveditelnosti projektu včetně výsledků projektu.

Kontrolu formálních náležitostí provádějí nezávisle na sobě dva pracovníci Oddělení hodnocení projektů (dále jen OHP), kteří jsou určeni vedoucím OHP na základě náhodného výběru. Kritéria jsou hodnocena odpověďmi ANO/NE, přičemž pro splnění musí být všechny odpovědi ANO. V případě zjištění nedostatku ve formální náležitosti je žadatel vyzván k doplnění, a to do sedmi kalendářních dnů. Pokud dojde k neshodě při posouzení formálních náležitostí, rozhoduje třetí arbitrážní hodnocení vedoucího OHP (ROP JV 2014-b: 12-14).

Kontrola kritérií přijatelnosti je prováděna nezávisle dvěma pracovníky OHP. Hodnocení probíhá na základě odpovědí ANO/NE a v případě, že projekt nesplňuje jakékoliv kritérium přijatelnosti, je vyřazen z dalšího procesu administrace žádosti. V případě neshody rozhoduje třetí hodnocení vedoucího OHP (Tamtéž: 15, 16).

Hodnocení způsobilosti včetně vlivu projektu na horizontální témata a hodnocení kvality a proveditelnosti projektu včetně výsledků projektu je prováděno dvěma či více hodnotiteli, kterými mohou být pracovníci OIP s patřičnými odbornými kompetencemi nebo externí experti. Hodnocení probíhá na základě bodovacích tabulek. V případě, že se výsledná hodnocení liší o více jak 10 % (tedy 10 bodů), je k hodnocení vyzvána tzv. hodnotící skupina skládající se z vedoucího OHP, vedoucího Odboru řízení projektů a vedoucího Oddělení metodického řízení.

#### 4.1.1.1 Výběr externích hodnotitelů

Externí expert je vybírán z Registru externích expertů. Tato osoba nesmí být zapojena do hodnocení projektu, na kterém se jakýmkoliv způsobem sama podílí či na něm má osobní zájem, a nesmí ani hodnotit projekty, které spadají do oblasti podpory, ve které je registrován projekt, na jehož hodnocení se podílela či na něm má osobní zájem. Přiřazení experta k projektu probíhá na základě rozhodnutí vedoucího OHP, a to postupně dle abecedních seznamů s přihlédnutím ke konkrétní specifické odbornosti experta (Tamtéž: 17, 19).

Expertní posudek není vyžadován u projektů do 50 mil. Kč a jeho vypracování záleží na rozhodnutí vedoucího OHP. U projektů od 50 mil. Kč do 100 mil. Kč vypracovává posudek povinně jeden externí expert. Minimálně dva externí hodnotitelé hodnotí projekty, u kterých celkové výdaje přesahují 100 mil. Kč. (Tamtéž: 18).

#### 4.1.2. Způsob kontroly přijatých žádostí ROP Severozápad

Kontrola přijatých žádostí je v rámci ROP Severozápad prováděna v rámci Oddělení administrace projektů (dále jen OAP), které je součástí Územních odborů realizace (dále jen ÚORP) působících v Ústí nad Labem a v Karlových Varech. Stejně jako v rámci ROP Jihovýchod kontrola probíhá na dvou úrovních.

Kontrolu formálních náležitostí provádějí nezávisle dva pracovníci OAP, které vybírá vedoucí tohoto oddělení. Kritéria jsou, stejně jako u ROP Jihovýchod, hodnocena odpověďmi ANO/NE a pro splnění musejí být všechny odpovědi ANO. V případě formálních nedostatků v žádosti je žadatel vyzván, aby do pěti pracovních dnů odstranil nedostatky. V případě, že se pracovníci neshodnou na hodnocení formálních náležitostí, rozhoduje o konečném hodnocení třetí arbitrážní hodnocení vedoucího OAP (ROP SZ 2013-c: 9).

Kontrola přijatelnosti probíhá nezávisle dvěma pracovníky OAP, kteří hodnotí odpověďmi ANO/NE, pro splnění kritéria přijatelnosti musí být všechny odpovědi ANO. Jestliže dojde k neshodě, rozhoduje třetí hodnocení vedoucího pracovníka OAP. V případě nesplnění některého kritéria přijatelnosti je projekt vyřazen z dalšího hodnocení (Tamtéž: 7, 8).

Hodnocení způsobilosti žadatele včetně vlivu projektu na horizontální témata a

hodnocení kvality a proveditelnosti projektu včetně výsledků projektu je rozděleno na dvě samostatná hodnocení a výsledky jednotlivých fází se sčítají. Hodnocení způsobilosti provádí dva pracovníci OAP, které určí vedoucí ÚORP. Kvalitu a proveditelnost včetně výsledků projektu hodnotí dva externí experti vybraní losem za účasti notáře. V případě, že se výsledné číslo liší o více jak 10 %, rozhoduje arbitráž. Arbitrážní hodnocení má dvě fáze, v první posuzuje projekt vedoucí ÚORP a ve druhé fázi externí expert (Tamtéž: 11-13).

#### 4.1.2.1. Výběr externích hodnotitelů

Externí hodnotitel je vybírán z Registru externích expertů a k projektu přiřazen losem za účasti notáře. Při výběru musí být dodržena zásada nezávislosti a nepodjatosti expertů, to znamená, že expert nesmí mít podepsanou pracovní smlouvu s Regionální radou SZ, být členem Výboru regionální rady SZ a Monitorovacího výboru ROP SZ. Expert dále nesmí být žadatelem o dotaci z ROP SZ ani poradcem jiného žadatele o dotaci z dané oblasti podpory (Tamtéž: 16-18).

#### 4.1.3. Hodnocení a komparace způsobu kontroly přijatých žádostí ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Systém hodnocení a výběru projektů v rámci ROP Severozápad byl dle auditu f. Deloitte v roce 2011 a reauditů EK v roce 2012 nedostačující a umožňoval střet zájmů. Přípomínky se objevily také na straně PCO, AO a NOK. Změna tohoto systému byla jednou z podmínek pro obnovení proplácení ze státního rozpočtu a následně z EK. Změna byla schválena na 16. zasedání Monitorovacího výboru ROP Severozápad v září 2012. Došlo ke zrušení 3. fáze hodnocení (tzv. expertní komise), jejíž členové (z Výboru Regionální rady) byli k projektům přiřazováni na základě návrhu členů téhož výboru a jmenování předsedou Regionální rady Severozápad. K netransparentnosti a možnému střetu zájmů docházelo také při výběru externích expertů. Zatímco v současnosti jsou tyto experti vybíráni losem za účasti notáře, dříve o přiřazení rozhodoval ředitel Úřadu RR SZ a předseda Regionální rady Severozápad. V rámci změn došlo také k úpravě výše bodů, znění některých dílčích kritérií a ke sjednocení vah hodnotících kritérií (Tamtéž: 2).

Na druhou stranu systém hodnocení a výběru projektů v rámci ROP Jihovýchod je

dle provedených externích auditních posudků bez závažnějších nedostatků. K zásadnější změně došlo pouze v roce 2010, kdy byla snížena minimální požadovaná bodová hranice pro projekty doporučené k financování, a to z 60 na 50 bodů z maximálního dosažitelného počtu 100 bodů (ROP JV 2014-b: 21).

Rozdíly v systému hodnocení a výběru projektů mezi programy byly patrné především před výše uvedenými změnami, které proběhly u ROP Severozápad. Jednalo se zejména o rozdíly ve způsobu přiřazování hodnotitelů k projektům, za který byl ROP Severozápad kvůli netransparentnosti značně kritizován. V současnosti se rozdíly objevují především v míře zapojení externích expertů, které je u ROP Jihovýchod povinné pouze u projektů větších než 50 mil. Kč, zatímco u ROP Severozápad jsou zapojeni externí experti při každém hodnocení. Další rozdíly se objevují v rámci hodnotících kritérií a jejich bodového ohodnocení.

## 4.2. Způsob kontroly realizace projektů

### 4.2.1. ROP Jihovýchod

Kontrola realizace projektů probíhá ve třech časových úrovních – předběžně, průběžně a následně. V rámci předběžné kontroly provádějí pracovníci OHP administrativní a fyzické kontroly projektů. Administrativní kontrola probíhá u všech projektů žádajících o poskytnutí dotace. Fyzická kontrola je prováděna u všech projektů schválených Výborem Regionální rady Jihovýchod před uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace (ROP JV 2014-a: 27, 28).

Průběžnou kontrolu zajišťují pracovníci Oddělení realizace projektů (dále jen ORPJV). U průběžných kontrol probíhá vždy administrativní část kontroly. Kontrola může být uskutečněna na základě žádosti o platbu, při které se kontroluje monitorovací zpráva. Druhou možností je kontrola bez podání žádosti o platbu, v rámci monitorovacího hlášení nebo při změně v projektu. Fyzická kontrola je provedena alespoň jednou u každého projektu, s výjimkou projektů, u kterých bylo v rámci předběžné fyzické kontroly ověřeno, že aktivity projektu již byly v souladu s projektovou žádostí zrealizovány a ukončeny. Kontrola může proběhnout po podání monitorovací zprávy a žádosti o platbu nebo při podání hlášení o pokroku. Fyzické kontroly jsou plánovány na základě analýzy rizik (Tamtéž: 28).

Následná kontrola probíhá u každého projektu alespoň jednou v době udržitelnosti projektu a provádí ji pracovníci ORPJV. V rámci této kontroly probíhá opět administrativní i fyzická kontrola, přičemž ty jsou plánovány na základě předložených monitorovacích zpráv o udržitelnosti projektu nebo podnětu třetí strany (Tamtéž: 28, 29).

#### 4.2.2. ROP Severozápad

Stejně jako u ROP Jihovýchod probíhá kontrola v tomto programu ve třech časových úrovních. Předběžná kontrola zahrnuje administrativní a fyzickou kontrolu. Administrativní kontrola je prováděna minimálně dvěma pracovníky OAP, a to u všech registrovaných projektů. Kontroluje se soulad projektu se zaměřením programu a platnou legislativou a dále také formální náležitosti. Fyzickou kontrolu uskutečňují minimálně dva pracovníci Úřadu RR SZ, přičemž vedoucím je pracovník Oddělení realizace projektů (dále jen ORPSZ), který má statut projektový manažer (Rezková 2013: 22).

Průběžná kontrola je prováděna pracovníky ORPSZ a dělí se na administrativní a fyzickou. Administrativní kontrola probíhá na základě žádosti o platbu nebo bez ní, a to v případě monitorovacího hlášení či změny v projektu. Fyzická kontrola je prováděna s každou monitorovací zprávou a žádostí o platbu (Tamtéž: 23).

Následnou administrativní a fyzickou kontrolu realizují pracovníci ORPSZ. Administrativní kontrola se týká monitorovacích zpráv o udržitelnosti projektu. Fyzická kontrola je prováděna minimálně jedenkrát za celé období udržitelnosti projektu u podnikatelských subjektů a nestátních neziskových organizací. U ostatních subjektů je prováděna pouze u vzorku projektů, který je určen vedoucím ORPSZ na základě analýzy rizik projektů (Tamtéž: 24).

#### 4.2.3. Hodnocení způsobu kontroly realizace projektů a komparace zjištěných nesrovnalostí ROP Severozápad a ROP Jihovýchod

Na základě provedených externích auditů byly v rámci ROP Jihovýchod zaznamenány pouze drobné nedostatky v systému procesu kontrol realizace projektů. Narůstající výskyt chyb byl zapříčiněn především zvyšujícími se požadavky na detailnost a rozsah kontrol. Zejména kontroly u komplikovaných a méně často opakujících se činností jsou velice složité. U ROP Severozápad byly na druhou stranu během externích



auditů zjištěny v oblasti systému procesu kontrol významné nedostatky, a to zejména v oblasti veřejných zakázek. Zlepšení procesů kontrol bylo jedním z požadavků EK pro obnovení proplácení prostředků.

Během provedených kontrol bylo u realizovaných projektů do konce září 2012 potvrzeno v rámci ROP Severozápad 91 nesrovnalostí. Ve stejném sledovaném období bylo potvrzeno u ROP Jihovýchod o 38 nesrovnalostí více. Pro srovnání programů je ovšem vhodnější použít finanční objemy potvrzených nesrovnalostí. Ze srovnání finančního objemu nesrovnalostí uvedeného v Tabulce 11 vyplývá, že ROP Severozápad ve srovnání s ROP Jihovýchod vykázal více než osmkrát vyšší finanční objem nesrovnalostí. Objem nesrovnalostí ROP Severozápad představuje 21% podíl na nakontrahované alokaci programu, což tento program činí jedním z nejproblémovějších.

**Tabulka 11:** Potvrzené nesrovnalosti ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

	Počet nesrovnalostí	Finanční objem nesrovnalostí (v tis. Kč)	Finanční objem nesrovnalostí/nakontrahovaná alokace programu (v %)
ROP Jihovýchod	129	45091,1	2,4
ROP Severozápad	91	384952,8	21

Zdroj: vlastní zpracování na základě OP PK 2012: 17.

Enormní finanční objem nesrovnalostí přítomný u ROP Severozápad může mít zásadní vliv na schopnost programu úspěšně plnit pravidlo  $n+3/n+2$ . V případech odhalení nesrovnalosti totiž dochází u projektu k pozastavení proplácení, a to z důvodu povinnosti ŘO předat nesrovnalost k prošetření jiným kontrolním orgánům (například Policii ČR nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Tím vzniká časová prodleva a prodloužení lhůty proplácení peněz příjemcům. Pokud jsou výdaje shledány jako neuznatelné, vracejí se zpět do rozpočtu programu, čímž se navyšuje zbývající nevyčerpaná alokace programu. V neposlední řadě je nutné dodat, že doklady ze strany příjemců, které mají chyby, zvyšují administrativní nároky na zaměstnance ŘO.

#### 4.3. Hodnocení a komparace funkčnosti ŘKS ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Nastavení a účinné fungování ŘKS a kontrola vykázaných výdajů je u obou programů každoročně ověřována na základě externích auditů AO. AO zároveň zaručuje,

že výkazy výdajů předložené EK k refundaci jsou správné. Zda byl ŘKS daného programu schopen dostatečně kontrolovat vykázané výdaje v projektech, lze určit na základě míry chybovosti, kterou každoročně dle provedených auditů stanovuje AO.

Dle Tabulky 12 byla v případě ROP Jihovýchod míra chybovosti v roce 2009 pod limitem 2 % a v dalších dvou letech se pohybovala na hranici tohoto limitu. Pouze v roce 2012 došlo k překročení limitu, na jehož základě AO vydal stanovisko s výhradou. Důvodem navýšení chybovosti bylo z větší části zpřísnění požadavků na detailnost a rozsah kontrol, které mělo za následek nedostatečnou kapacitu kontrolních pracovníků. Přestože program vykázal v roce 2012 chybovost 7,47 %, nedošlo k pozastavení certifikace. Riziko pozastavení certifikace hrozí v současnosti, protože na základě odhadů za rok 2013 dojde opět k překročení 2% hranice celkové chybovosti programu. V konečném důsledku by toto pozastavení mohlo vést k nedočerpání alokace programu.

Co se týče provedených auditů, které se v rámci ROP Jihovýchod zaměřovaly na klíčové prvky ŘKS, byly během jednotlivých let byly zjištěny pouze pochybení se střední, nízkou a malou mírou závažnosti. Na rozdíl od ROP Severozápad nebyly v rámci auditu systému výběru projektů nalezeny žádné závažné nedostatky mající vliv na funkčnost nastaveného systému (více viz podkapitola 4.3.). Jako plně funkční byl také ohodnocen systém řídicí kontroly projektů. Mezi oblasti, u kterých bylo stanoveno provedení několika zlepšení, patří například oblast veřejných zakázek, účetních systémů, systémů monitorování a finančního výkaznictví, nastavení systému pro implementaci preventivních nápravných opatření či oblast horizontálního tématu (projekty generující příjmy).

ROP Severozápad do roku 2011 včetně, vykazoval oproti ROP Jihovýchod nižší míru celkové chybovosti. Přesto bylo tomuto programu v roce 2011 uděleno stanovisko s výhradou. Problémy se objevily u finančně objemných projektů, například u projektu Krajské zdravotní, a. s., a dále v souvislosti s možnými úplatky zaměstnanců Úřadu RR SZ. ROP Severozápad také nestihl ukončit mimořádné audity projektů, které mu v rámci tzv. vytýkácího dopisu uložila provést EK (ROP SZ 2011: 49, 50). Z výše uvedených důvodů došlo již v březnu 2011 k pozastavení certifikace ze strany PCO. V roce 2012 probíhaly u ROP Severozápad další audity projektů. Zjištěny byly pochybení zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Během června 2012 došlo k pozastavení proplácení

ze státního rozpočtu a zároveň byl na Úřadě RR SZ proveden reaudit vzorku 10 projektů ze strany EK (ROP SZ 2012-a: 49, 50). Na základě zjištěných závažných pochybeních v oblasti zadávání veřejných zakázek a prokazování způsobilosti výdajů a dále i v systému hodnocení a výběru projektů (viz předcházející podkapitola 4.3.), byla programu vyměřena korekce ve výši cca 2 mld. Kč. Po zaplacení této korekce v září 2013 došlo k obnovení toku peněz z Evropské unie i státního rozpočtu. Korekce byla uhrazena částečně z rozpočtu Karlovarského kraje (307 mil. Kč), Ústeckého kraje (597 mil. Kč) a z účtu Národního fondu Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj (1,160 mld. Kč) (Šrámek 2013).

Provedené audity v rámci ROP Severozápad, které se zaměřovaly na posouzení funkčnosti systému ŘKS, identifikovaly do konce roku 2010 pouze zjištění se střední a nízkou mírou závažnosti. Žádná z těchto zjištění nebyla označena za taková, která by mohla negativně ovlivnit čerpání finančních prostředků. V roce 2011 nebylo v rámci systémových auditů zjištěno žádné pochybení vysoké významnosti, přesto bylo deklarováno, že systém potřebuje určitá zlepšení. Důvodem bylo celkově 9 zjištění, což představuje zjištění u každého z provedených auditů. V roce 2012 bylo identifikováno celkově 25 zjištění s vysokou, střední a nízkou mírou závažnosti. Z těchto zjištění byla pouze 4 odstraněna do konce roku 2012. Mezi stěžejní zjištění, jejichž odstranění/úprava bylo podmínkou pro obnovení procesu certifikace, patřily: postupy při výběru projektů, zveřejnění informací z hodnocení projektů, opatření proti možnému střetu zájmů a zlepšení procesů kontrol.

**Tabulka 12:** Míra chybovosti a vydané stanovisko AO u ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

	2009	2010	2011	2012
ROP Jihovýchod	- méně než 2 % - stanovisko bez výhrad	- 2 % - stanovisko bez výhrad	- 2,07 % - stanovisko bez výhrad	- 7,47 % - stanovisko s výhradou
ROP Severozápad	- méně než 2 % - stanovisko bez výhrad	- méně než 2 % - stanovisko bez výhrad	- méně než 2 % - stanovisko s výhradou	necertifikováno

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních údajů ROP Jihovýchod a ROP Severozápad.

#### 4.4. Hodnocení a komparace funkčnosti ŘKS ROP Jihovýchod a ROP Severozápad ve vztahu k personální kapacitě

Chybovost programu a výsledky auditů systému ŘKS ROP Jihovýchod byly ovlivněny změnami v personální kapacitě pouze minimálně. Zatímco se tento program v roce 2008 potýkal s příliš vysokou administrativní zátěží OHP, která zároveň negativně ovlivnila míru fluktuace pracovníků, výsledky auditů v tomto období neprokázaly v oblasti výběru a hodnocení projektů žádné zjištění s vysokou mírou závažnosti. Dle Tabulky 13 byla míra chybovosti programu kromě roku 2012 velmi nízká, a to i přesto, že právě v letech 2009, 2010 a 2011 zpracovávali finanční manažeři největší množství ŽoP i MZ. Rok 2012 vykázal vysokou míru chybovosti, ta ale nebyla způsobena chybami finančních manažerů z důvodu vysoké administrativní zátěže. Důvodem bylo zpřísnění rozsahu a detailnosti kontrol.

**Tabulka 13:** Chybovost ROP Jihovýchod ve vztahu k administrativní zátěži

	2008	2009	2010	2011	2012
Míra chybovosti	-	- méně než 2 %	- méně než 2 %	2,07 %	7,47 %
Počet podaných žádostí o podporu/projektový manažer	87	25,2	5,5	10,6	9
Počet podaných ŽoP/finanční manažer	4,8	25,1	20,6	10,6	6,8
Počet podaných MZ/finanční manažer	7	39	38,2	36,7	30,3

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních údajů ROP Jihovýchod.

ROP Severozápad vykazoval chybovost pod limitní hranicí 2 % do roku 2011 včetně. Nízká chybovost byla úměrná poměrně nízké administrativní zátěži v oblasti ŽoP a MZ. V roce 2012 došlo k pozastavení certifikace programu. Dle Tabulky 14 nesouvisí toto pozastavení programu s administrativní zátěží, protože finanční manažeři zpracovávali velmi nízké množství ŽoP. V tomto období nebyl dále zaznamenán ani nárůst podaných žádostí o podporu, který by mohl negativně ovlivnit negativně hodnocený výběr a hodnocení projektů. Program se potýkal s nedostatečnou personální kapacitou, která měla

vliv na pozastavení certifikace programu, v oblasti veřejných zakázek. Tuto oblast ovlivnila vysoká míra fluktuace vysoce kvalifikovaných pracovníků. Specialisté na kontrolu veřejných zakázek se na územním pracovišti v Ústí nad Labem prakticky neustále obměňovali a v roce 2010 došlo i k situaci, kdy se touto problematikou nikdo nezabýval (ROP SZ 2012-b: 4).

**Tabulka 14:** Chybovost ROP Severozápad ve vztahu k administrativní zátěži

	2008	2009	2010	2011	2012
Míra chybovosti	-	- méně než 2 %	- méně než 2 %	- méně než 2 %	- necertifikováno
Počet podaných žádostí o podporu/projektový manažer	-*	-*	17,3	15,2	10,8
Počet ŽoP/finanční manažer	-*	-*	19,2	16,8	12
Počet MZ/finanční manažer	-*	-*	26	27,3	27,3

Zdroj: vlastní zpracování na základě interních údajů ROP Severozápad.

#### 4.5. Celková komparace kontrolní činnosti v rámci ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Kontrolní činnost je jednoznačně lépe prováděna u ROP Jihovýchod. Základním faktorem, jenž ovlivňuje tuto činnost, jsou žadatelé/příjemci, kteří v rámci tohoto programu podávají dokumenty s relativně nízkým počtem chyb. Tento fakt dokumentuje finanční objem zjištěných nesrovnalostí, který byl u ROP Jihovýchod do poloviny roku 2012 osmkrát nižší v porovnání s ROP Severozápad. Výskyt chyb, které nebyly zjištěny na straně ŘO, ale až na základě externích auditů, byl u obou programů do konce roku 2011 velmi podobný. Míra chybovosti se u programů pohybovala pod nebo na hranici 2 %.

V roce 2011 a 2012 byly v rámci ŘKS ROP Severozápad objeveny značné nedostatky. Program byl obviněn z možných manipulací a podvodů souvisejících s výběrem projektů. Problémy se objevily také na straně zadávání veřejných zakázek a prokazování způsobilosti výdajů, přičemž oblast veřejných zakázek byla negativně ovlivněna vysokou mírou fluktuace pracovníků. Na základě pochybení v ŘKS, byla ROP

Severozápad zastavena certifikace prostředků a následně i proplácení ze státního rozpočtu, přičemž k obnovení došlo až v září 2013.

U ROP Jihovýchod nedošlo k žádným závažným zjištěním v oblasti ŘKS, jež by mohla ovlivnit čerpání z fondů EU. Jediným zásadnějším problémem je nárůst míry chybovosti, která v roce 2012 činila více než 7 %, a dle odhadů se překročení hranice 2 % očekává i v roce 2013. Nárůst chybovosti nesouvisel s administrativní zátěží pracovníků, ale se změnami v rozsahu a detailnosti kontrol. Chybovost by mohla v budoucnu vést k pozastavení certifikace prostředků a k následnému nedočerpání alokace programu.

Činnost programu ROP Severozápad byla, po provedení nápravných opatření, obnovena v září 2013. V současnosti nejsou vzhledem ke specifčnosti situace sdělovány žádné informace o odhadech chybovosti v druhé polovině roku 2013. Lze ovšem předpokládat, že u auditů systému ŘKS dojde ke značnému snížení zjištění s vysokou a střední mírou závažnosti. Naopak problematická situace by mohla pokračovat v oblasti veřejných zakázek, protože i v roce 2013 byla zaznamenána vysoká míra fluktuace vysoce kvalifikovaných pracovníků. Ke zhoršení by mohlo dojít v oblasti auditů operací, kde došlo během doby pozastavení certifikace programu k nárůstu požadavků na detailnost a rozsah kontrol. Dalším faktorem zapříčiňujícím zvýšení míry chybovosti by mohl být nárůst administrativní zátěže u projektových i finančních manažerů. Ti mohou v blízké budoucnosti čelit kumulaci vysokého počtu podaných žádostí o podporu, PoŽ a MZ, a to z důvodu koncentrace vyhlášených výzev a podávání PoŽ a MZ od příjemců, kteří realizovali projekt během doby neproplácení prostředků ze státního rozpočtu.

## ZÁVĚRY

Téma práce se zabývalo zkoumáním rozdílů ve schopnosti absorpce finančních prostředků mezi regionálními operačními programy v České republice v programovacím období 2007 – 2013. Pro porozumění, jakým způsobem byla regionální politika EU v České republice během tohoto období utvářena, byl v rámci teoretické části použit koncept politická analýza. K identifikaci potencionálních proměnných vnitřních faktorů na straně příspěvatele, byl použit model politického cyklu. V každé ze čtyř fází tohoto cyklu, byly vymezeny potenciální faktory. Z těchto faktorů byly vybrány dva, konkrétně personální kapacita a kontrolní činnost, které ověřovaly v praktické části stanovenou hypotézu.

V první kapitole analytické části byla hodnocena výše absorpční kapacity regionálních operačních programů a došlo k zodpovězení první výzkumné otázky: *Jaký regionální operační program plnil nejlépe/nejhůře pravidlo  $n+3/n+2$  v jednotlivých letech?* Pravidlo  $n+3/n+2$ , jehož plnění je zásadní pro zajištění plynulosti čerpání, bylo plněno nejlépe v rámci regionálního operačního programu ROP Jihovýchod. Tento program byl jedním ze tří regionálních operačních programů, které byly schopny plnit toto pravidlo ve všech letech, a to bez použití předběžných plateb. Určení programu s nejvyšší absorpční kapacitou proběhlo na základě dat z roku 2014. K 15. 4. 2014 byl v plnění limitu stanoveného pro rok 2014 nejlepší ROP Jihovýchod, který již v prvním čtvrtletí naplnil limit z 95,6 %. Pouze o 1 % hůře dopadl ROP Severovýchod.

Regionální operační program, který nejhůře plnil pravidlo  $n+3/n+2$  byl ROP Severozápad. Tento program v roce 2012 i 2013 musel využít předběžných plateb a také v současnosti je v plnění limitu pro rok 2014 nejméně úspěšný. Programu hrozí nedočerpání alokace pro tento rok, a to z důvodu možného necertifikování dostatečného objemu finančních prostředků či neproplacení výdajů ze strany EK, která by mohla vyžadovat podklady k projektům od externích kontrolních orgánů. Vliv na možné nedočerpání alokace může mít také skokové navýšení disponibilní alokace programu po intervenci České národní banky a vysoký finanční objem nesrovnalostí, který značně prodlužuje lhůtu proplácení žádostí o platbu. Na základě finančních oprav dále dochází k navýšení nevyčerpané alokace.

Druhá kapitola praktické části se zaměřovala na jeden ze dvou stanovených faktorů, které mohou mít vliv na schopnost efektivně absorbovat finanční prostředky z fondů EU. Jednalo se o personální kapacitu Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod a Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad. Tato analytická část se věnovala zodpovězení druhé výzkumné otázky: *V rámci kterého ROP je kratší doba administrace a vyšší administrativní kapacita, která je závislá na míře fluktuace a administrativní zátěži?* Z provedených analýz hodnotit jako úspěšnější program ROP Jihovýchod, který dosáhl celkově vyšší personální kapacity. Tento program byl úspěšnější v následujících dílčích analýzách: doba administrace žádostí o platbu, administrativní kapacita z hlediska míry fluktuace, administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže v oblasti monitorovacích zpráv. Naopak ROP Severozápad vykázal lepší výsledky v analýze administrativní kapacity z hlediska administrativní zátěže v oblasti žádostí o podporu a žádostí o platbu.

Poslední kapitola práce se zaměřovala na fungování kontrolní činnosti programů a na zodpovězení třetí a čtvrté výzkumné otázky: *Který ROP vykazuje menší finanční objem nesrovnalostí a menší míru chybovosti? Který ROP vykazuje v rámci externích auditů menší počet zjištění v oblasti ŘKS<sup>49</sup>?* Z provedených analýz bylo zjištěno, že činnost řídicích a kontrolních systémů je lépe zajišťována a prováděna v rámci ROP Jihovýchod. U ROP Jihovýchod nedošlo k žádným závažným zjištěním v oblasti ŘKS. Jediným problémem byl nárůst míry chybovosti, která v roce 2012 činila více než 7 % a vedla k vydání stanoviska s výhradou. V současnosti hrozí programu opětovné překročení hranice 2 %, které by mohlo vést k pozastavení certifikace a nedočerpání alokace programu.

Regionální operační program ROP Severozápad vykazoval v oblasti řídicích a kontrolních systémů značné nedostatky. Problémy se objevily na straně zadávání veřejných zakázek, prokazování způsobilosti výdajů, výběru a hodnocení žádostí o podporu. Program navíc čelil policejnímu vyšetřování kvůli možným úplatkům při výběru a hodnocení žádostí o podporu. Činnost programu byla navíc na základě výše uvedených důvodů pozastavena. Po celou dobu realizace programu navíc přetrvávají problémy s vysokým objemem nesrovnalostí.

---

<sup>49</sup> Řídicí a kontrolní systém



Na základě provedených analýz lze potvrdit stanovenou hypotézu: *Regionální operační program s nejvyšší absorpční kapacitou disponuje dostatečnou personální kapacitou i kontrolní činností. Naopak personální kapacita a kontrolní činnost regionálního operačního programu s nejnižší absorpční kapacitou je nedostatečná.*

## PRAMENY A LITERATURA

### Prameny

CÍSAŘ, Ondřej, 2002. Politologický časopis 1/2002. *Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia*. [online]. [cit. 2014-02-01]. Dostupné z: <<http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/1/2002-1-3-C%C2%B0sa%C5%BC-Teorie%20mezin%E2%80%A0rodn%C2%B0ch%20vztah%C3%96%20a%20evropsk%E2%80%A0studia.pdf>>.

EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE, 2007. *Making Sense of European Cohesion Policy: 2007 – 2013 On-going Evaluation and Monitoring Arrangements*. [online]. [cit. 2014-03-01]. Dostupné z: <[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports%28Public%29/ThematicPaper21%282%29Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports%28Public%29/ThematicPaper21%282%29Final.pdf)>.

EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE, 2009. *The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?* [online]. [cit. 2014-03-15]. Dostupné z: <[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_69\\_The\\_Effectiveness\\_of\\_EU\\_Cohesion\\_Policy\\_Revisited.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_69_The_Effectiveness_of_EU_Cohesion_Policy_Revisited.pdf)>.

MFČR, 2011. Ministerstvo financí ČR. *Pravidla pro zajištění spolufinancování prostředků EU z národních veřejných zdrojů*. [online]. [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Fond-soudrznosti\\_2011-02\\_Pravidla-pro-zajisteni-s-polufinancovani-prostredku-EU-z-narodnich-verejnych-zdroju.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Fond-soudrznosti_2011-02_Pravidla-pro-zajisteni-s-polufinancovani-prostredku-EU-z-narodnich-verejnych-zdroju.pdf)>.

MFČR, 2012. Ministerstvo financí. *Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů*. [online]. [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/manual-pro-audit-op-2007-2012-12630-12630>>.

MFČR, 2014. Ministerstvo financí. *Řídící a kontrolní systémy*. [online]. [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/aktuality>>.

MMR, 2007-a. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodika použití režimu velkých*

*projektů v programech financovaných EU.* [online]. [cit. 2014-03-20]. Dostupné z: <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6ea00b84-6591-43c1-bee6-91746af0bec0/VELKE\\_PROJEKTY\\_CZ\\_6ea00b84-6591-43c1-bee6-91746af0bec0.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6ea00b84-6591-43c1-bee6-91746af0bec0/VELKE_PROJEKTY_CZ_6ea00b84-6591-43c1-bee6-91746af0bec0.pdf)>.

MMR, 2007-b. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Systém stabilizace a motivace zaměstnanců.* [online]. [cit. 2014-03-26]. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/getmedia/ed4d7b26-22e4-44f2-9037-16bd571827a5/Administrativni-kapacita-pdf.pdf>>.

MMR, 2007-c. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Politika soudržnosti 2007 - 2013.* [online]. [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_cs.pdf)>.

MMR, 2006. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodický pokyn pro přípravu programů 2007 – 2013: Pokyny pro evaluaci.* [online]. [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Kohezni-politika-EU/Metodicke-pokyny/Metodika-pripravy-programu>>.

MMR, 2010-a. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Evaluace a optimalizace nastavení systému hodnocení projektů OP.* [online]. [cit. 2014-03-06]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Evaluacni-cinnost-2/Evaluace-a-optimalizace-nastaveni-systemu-hodnocen>>.

MMR, 2010-b. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2010.* [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2008. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2008.* [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2009. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2009.* [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

MMR, 2011-a. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2011*. [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2011-b. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodický pokyn – nesrovnalosti*. [online]. [cit. 2014-04-01]. Dostupné z:

<[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MN-aktualizace-rijen-2011\\_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MN-aktualizace-rijen-2011_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf)>.

MMR, 2012. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2012*. [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2013-a. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Měsíční monitorovací zpráva prosinec 2013*. [online]. [cit. 2014-01-04]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2013-b. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Základní typové pozice implementační struktury subjektů programového období*. [online]. [cit. 2014-04-02].

Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3fdc4c3a-4f0a-4a8b-b9f0-1fd902d161e5/Zakladni-typove-pozice-aktualizace-k-1-breznu-2013.pdf>>.

MMR, 2014-a. *Měsíční monitorovací zpráva leden až duben 2014*. [online]. [cit. 2014-28-04]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>

.

MMR, 2014-b. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Krizové plány operačních programů*. [online]. [cit. 2014-03-26]. Dostupné z:

<[http://www.asocr.cz/addons/107%20RHSD/Analyza\\_cerpani\\_evropskych\\_fondu\\_a\\_kriz](http://www.asocr.cz/addons/107%20RHSD/Analyza_cerpani_evropskych_fondu_a_kriz)>

ove\_plany.pdf>.

NAŘÍZENÍ RADY, 2006-a. *Nářizení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1989/2006.* [online]. [cit. 2012-02-15]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:CS:PDF>>.

NAŘÍZENÍ RADY, 2006-b. *Rozhodnutí Rady 2006/702/ES ze dne 6. října 2006 o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost. Rada EU.* [online]. [cit. 2012-02-15]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0702:CS:NOT>>.

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, 2003. *Nářizení Evropského parlamentu a Rady (ES) c. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek.* [online]. [cit. 2012-02-15]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/narizeni\\_evropskeho\\_parlamentu\\_a\\_rady\\_narizeni\\_komise](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/narizeni_evropskeho_parlamentu_a_rady_narizeni_komise)>.

ÖIR, 2003. European Commission. *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds.* [online]. [cit. 2014-03-15]. Dostupné z: <[http://www.srneurope.net/docs/efficiency\\_methods\\_full.pdf](http://www.srneurope.net/docs/efficiency_methods_full.pdf)>.

OP VaVPI, 2012. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Závěrečná zpráva 2012.* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <[http://www.msmt.cz/file/23711\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/23711_1_1/)>.

OP LZZ, 2012. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. *Programový dokument.* [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/59ba9e11-d31a-4db2-be86-32f2fef649c3/OP\\_LZZ\\_revize\\_2.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/59ba9e11-d31a-4db2-be86-32f2fef649c3/OP_LZZ_revize_2.pdf)>.

OP PI, 2009. Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Výroční zpráva 2009.* [online]. [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <<http://www.mpo-oppi.cz/media/273-vyrocní-zpravy-oppi-za-roky-07-08-09-10-1112.ht>>

ml>.

OP PI, 2008. Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Výroční zpráva 2008*. [online]. [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <<http://www.mpo-oppi.cz/media/273-vyrocní-zpravy-oppi-za-roky-07-08-09-10-1112.html>>.

OP PK, 2012. Magistrát hlavního města Prahy - Odbor Evropských fondů. *Evaluace realizace Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost*. [online]. [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <[http://www.prahafondy.eu/userfiles/File/OPPK-Dokumenty/Evaluace/Zhodnoceni\\_efektivita\\_cerpani\\_prioritni\\_osy\\_4\\_OPPK\\_-\\_Technicka\\_pomoc.pdf](http://www.prahafondy.eu/userfiles/File/OPPK-Dokumenty/Evaluace/Zhodnoceni_efektivita_cerpani_prioritni_osy_4_OPPK_-_Technicka_pomoc.pdf)>.

OP TP, 2012. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Střednědobé hodnocení věcné a finanční realizace NSRR - Vyhodnocení funkčnosti implementačního systému*. [online]. [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/c2a5d6c3-a19f-49c3-bbaa-451fe4866705/Technicka-zprava\\_EO5\\_MID-TERM-evaluace-NSRR\\_duben\\_c2a5d6c3-a19f-49c3-bbaa-451fe4866705.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/c2a5d6c3-a19f-49c3-bbaa-451fe4866705/Technicka-zprava_EO5_MID-TERM-evaluace-NSRR_duben_c2a5d6c3-a19f-49c3-bbaa-451fe4866705.pdf)>.

REGIONAL POLICY – INFOREGIO-a. European Commission. *Eligible areas in the EU under the Convergence Objective and the European Competitiveness and Employment Objective*. [online]. [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm)>.

REGIONAL POLICY – INFOREGIO-b. European Commission. *European Cohesion Policy in the Czech Republic 2007 - 2013*. [online]. [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm)>.

REGIONÁLNÍ ROZVOJ. *Monitoring a evaluace*. [online]. [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <<http://www.regionalnirozvoj.cz/index.php/monitoring-a-evaluace.html>>.

REZKOVÁ, Vlasta, 2013. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Finanční vedení projektu – kontroly projektů ROP Severozápad*. [online]. [cit. 2014-04-10]. Dostupné z: <[http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2013/09/4\\_Prezentace-kontrola-18](http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2013/09/4_Prezentace-kontrola-18)>.

\_09\_2013-KV.pptx.>.

ROP JV, 2010-b. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Průvodce zaměstnance*.

ROP JV, 2014-a. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Operační manuál Kapitola 8*.

ROP JV, 2014-c. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Operační manuál Kapitola 5*.

ROP JV, 2014-a. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Operační manuál Kapitola 7*.

ROP JV, 2007. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Programový dokument*. [online]. [cit. 2014-03-25]. Dostupné z: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/bc327573-47d7-4177-9109-7c57aa9ec1f4/Programovy-dokument-ROP-Jihovychod-na-programove-obdobi-2007%E2%80%932013.pdf>>.

ROP JV, 2008. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Výroční zpráva 2008*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <<http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/vyrocní-zpravy-rop-jv>>.

ROP JV, 2009. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Výroční zpráva 2009*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <<http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/vyrocní-zpravy-rop-jv>>.

ROP JV, 2010-a. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Výroční zpráva 2010*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <<http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/vyrocní-zpravy-rop-jv>>.

ROP JV, 2011. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Výroční zpráva 2012*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <<http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/vyrocní-zpravy-rop-jv>>.

ROP JV, 2012. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Výroční zpráva 2011*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.jihovychod.cz/vysledky-rop/vyrocni-zpravy-rop-jv>>.

ROP SZ, 2012-a. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva 2012*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

ROP SZ, 2012-b. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Evaluační procesy kontroly veřejných zakázek*. [online]. [cit. 2014-04-02]. Dostupné z:

<[http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2012/06/Evaluace\\_procesu\\_kontroly\\_verejnych\\_zakazek.pdf](http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2012/06/Evaluace_procesu_kontroly_verejnych_zakazek.pdf)>.

ROP SZ, 2013-b. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Prováděcí dokument*. [online]. [cit. 2014-03-25]. Dostupné z:

<[http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2012/02/Provadeci\\_dokument.pdf](http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2012/02/Provadeci_dokument.pdf)>.

ROP SZ, 2013-c. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční konference ROP Severozápad: Systém hodnocení projektů*. [online]. [cit. 2014-04-10].

Dostupné z:

<[http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2013/09/3\\_System-hodnoceni-projektu.pptx](http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2013/09/3_System-hodnoceni-projektu.pptx)>.

ROP SZ, 2013-a. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Programový dokument*. [online]. [cit. 2014-03-25]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6737deaa-7bdb-461d-8e1f-a58c592a3f63/Programovy-dokument-ROP-Severozapad-na-programove-obdobi-2007%E2%80%932013.pdf>>.

ROP SZ, 2008. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva 2008*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

ROP SZ, 2009. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva 2009*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

ROP SZ, 2010. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva*



2010. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

ROP SZ, 2011. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva 2011*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

ROP SZ, 2012-a. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad. *Výroční zpráva 2012*. [online]. [cit. 2014-03-05]. Dostupné z:

<<http://www.nuts2severozapad.cz/ropsz/ropsz-info/vyrocni-zpravy>>.

SLOVNÍK POJMŮ FONDŮ EU, 2007. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Slovník pojmů z období 2007 - 2013*. [online]. [cit. 2014-01-20]. Dostupné z:

<<http://www.strukturalni-fondy.cz/Glosar/Pojmy-z-obdobi-2007-2013>>.

SMĚRNICE 01/14S, 2014. Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. *Personální řízení ROP Jihovýchod*.

SMUTEK, Martin, 2011. Prohuman sociologický časopis. *Omezená racionalita veřejné politiky nejen v otázkách řešení marginalizace a sociálního vyloučení*. [online]. [cit. 2014-02-10]. Dostupné z:

<<http://www.prohuman.sk/socialna-praca/omezena-racionalita-verejne-politiky-nejen-v-otazkach-reseni-marginalizace-a-socialniho-vyloucen%C3%AD>>.

ŠRÁMEK, Ondřej, 2013. Ministerstvo financí České republiky. *Severozápad – podmínky obnovení*. [online]. [cit. 2014-04-02]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2013/podminky-mf-pro-obnoveni-refundace-a-cer-13733>>.

TŘETÍ KOHEZNÍ ZPRÁVA, 2004. Evropská komise. *Third Report on Economic and Social Cohesion*. [online]. [cit. 20-3-2014). Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm)>.

ZAHRADNÍK, Petr, 2010. *Analýza čerpání fondů E*. [online]. [cit. 2014-03-02]. Dostupné z:

<<http://denikreferendum.cz/clanek/15463-analyza-cerpani-fondu-eu-a-konkurenceschopn>>

ost>.

ZEMAN, 2014. Ministerstvo financí ČR. *Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu EU za rok 2013*. [online]. [cit. 2014-20-03]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpoc-16906>>.

ČSÚ, 2012. Český statistický úřad. *Regionální hrubý domácí produkt*. [online]. [cit. 2014-21-03]. Dostupné z: <<http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tgs00003>>.

ČSÚ, 2012. Český statistický úřad. *Regionální hrubý domácí produkt*. [online]. [cit. 2014-21-03]. Dostupné z: <<http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h?ptabkod=tgs00001>>.

## Literatura

ENSERINK, Bert, et al., 2013. *Organizing the Policy Analysis Process*. In THISSEN, Will a Waren WALKER. *Public Policy Analysis: New Developments*. New York: Springer. 286 s. ISBN: 978-1-4614-4601-9.

FIALA, Petr a Klaus SCHUBERT, 2000. *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal. 170 s. ISBN:8085947501.

JAROLÍMEK, Michal a Jaromír POLÁŠEK, 2013. *Projektový management I a II*. České Budějovice: Občanské sdružení CHANGE IN NATURE. 62 s. ISBN 978-80-7394-407-0.

JOHN, Peter, 1998. *Analysing Public Policy*. London: Continuum. 227 s. ISBN 0826454240.

KNILL, Christoph a Jale TOSUN. 2008. *Policy Making*. In: Daniele Caramani (ed.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press. 376 s. ISBN 978-0-230-27839-4.

KNOEPFEL, Peter, et al., 2007. *Public Policy Analysis*. Bristol: The British Library. 317 s. ISBN-13 978 1 86134 907.

MAREK, Dan a Tomáš KANTOR, 2007. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal. 210 s. ISBN 978-80-87029-13-8.

MOLLE, Willem, 2007. *European Cohesion policy*. Oxford: Taylor & Francis. 368 s. ISBN 0203945271.

NEKOLA, Martin a Arnošt Veselý. 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: Sociologické nakladatelství. 397s. ISBN 987-80-86429-75-5.

POTŮČEK, Martin, et al., 2005. *Veřejná politika*. Praha: Slon. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.

ŘÍHOVÁ, Blanka, 2006. *Přehled moderních politologických dějin*. Praha: Portál. 304 s. ISBN 80-7367-177-8.

SABATIER, Paul, 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: WestView Press. 344 s. ISBN 0786734248.

VESELÝ, Arnošt, et. al. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby*. Praha: UK FSV CESES. 43 s. ISSN: 1801-1640.

## SEZNAM SYMBOLŮ

AO - Auditní orgán  
ESÚS - Evropské seskupení pro územní spolupráci  
EU - Evropská unie  
FTE - Full-time-equivalent  
HDP - Hrubý domácí produkt  
EK - Evropská komise  
ERDF - Evropský fond pro regionální rozvoj  
ES - Evropské společenství  
ESF - Evropský sociální fond  
MFČR - Ministerstvo financí České republiky  
MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj  
MZ - Monitorovací zpráva  
NOK - Národní orgán pro koordinaci  
NSRR - Národní strategický referenční rámec  
NUTS - La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques  
OAP – Oddělení administrace projektů ROP Severozápad  
OHP - Oddělení hodnocení projektů ROP Jihovýchod  
OLAF - Evropský úřad pro potírání podvodného jednání  
OP - Operační program  
OP LZZ - Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost  
OP PI - Operační program Podnikání a inovace  
OP VaVPI - Operační program Věda a výzkum pro inovace  
ORPSZ - Oddělení realizace projektů ROP Severozápad  
ORPJV – Oddělení realizace projektů ROP Jihovýchod  
PAP - Polical-administrative Programme  
PAS - Pověřený auditní subjekt  
PCO - Platební a certifikační orgán  
ROP - Regionální operační program  
ROP JV - Regionální operační program Jihovýchod

ROP SV - Regionální operační program Severovýchod

ROP SZ - Regionální operační program Severozápad

ŘKS - Řídící a kontrolní systém

ŘO - Řídící orgán

SEA - Strategic Environmental Assessment

ZS - Zprostředkující subjekt

ŽoP - Žádost o platbu

## **SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A SCHÉMAT**

### **Seznam tabulek**

Tabulka 1: Členění územních jednotek

Tabulka 2: Finanční alokace dle jednotlivých cílů (v mil. EUR)

Tabulka 3: Rozpočet ROP v období 2007 – 2013

Tabulka 4: Plnění limitu pravidla  $n+3/n+2$

Tabulka 5: Vývoj počtu zaměstnanců Úřadu RR JV

Tabulka 6: Vývoj počtu zaměstnanců Úřadu RR SZ

Tabulka 7: Administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže ROP Jihovýchod

Tabulka 8: Administrativní kapacita z hlediska administrativní zátěže ROP Severozápad

Tabulka 9: Doba administrace žádostí o podporu ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Tabulka 10: Doba administrace ŽoP ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Tabulka 11: Potvrzené nesrovnalosti ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Tabulka 12: Míra chybovosti a vydané stanovisko AO u ROP Jihovýchod a ROP Severozápad

Tabulka 13: Chybovost ROP Jihovýchod ve vztahu k administrativní zátěži

Tabulka 13: Chybovost ROP Severozápad ve vztahu k administrativní zátěži

### **Seznam grafů**

Graf 1: Závislost ekonomické vyspělosti na alokaci programu

Graf 2: Vývoj počtu podaných žádostí o podporu

Graf 3: Vývoj podílu podaných žádostí na celkové alokaci (v %)

Graf 4: Vývoj podílu proplacených prostředků příjemcům na celkové alokaci (v %)

Graf 5: Vývoj podílu certifikovaných prostředky předložené EK na celkové alokaci (v %)

Graf 6: Fluktuace zaměstnanců ROP Jihovýchod

Graf 7: Fluktuace zaměstnanců ROP Severozápad

Graf 8: Komparace míry fluktuace zaměstnanců ROP Jihovýchod a ROP Severozápad (v %)

## **Seznam schémat**

Schéma 1: Model politického cyklu

Schéma 2: Proces definování veřejného problému

Schéma 3: Hierarchie kontrol v rámci řídicích a kontrolních systémů OP

## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha 1: Základní typové pozice

Příloha 2: Organizační schéma Úřad RR JV

Příloha 3: Organizační schéma Úřad RR SZ



Příloha 1: Základní typové pozice

Pořadí	Typová pozice	Popis pracovní činnosti	Požadované znalosti a dovednosti
1.	Administrátor monitorovacího systému	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodické a technické zajišťování jednotlivých úrovní monitorovacího systému SF/FS MSC2007, IS ŘO a žádost v rámci OP</li> <li>• Administrace smluv s dodavateli příslušných informačních systémů</li> <li>• Správa uživatelských práv, rolí a kompetencí informačních systémů používaných zaměstnanci implementační struktury OP</li> <li>• Koordinace uživatelské podpory pro subjekty implementační struktury</li> <li>• Metodická podpora, konzultace a poradenství v oblasti informačního systému SF/FS na jednotlivých úrovních implementace (NSSR, IS ŘO, žadatelé/příjemci podpory) při používání informačních systémů</li> <li>• Koordinace a technické zajišťování elektronické výměny dat do databáze Evropské komise SFC2007</li> <li>• Datové toky o programech, projektech mezi subjekty implementace</li> <li>• Koordinace přípravy webových žádostí a nastavení pokynů v rámci OP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifické znalosti v oblasti informačního a monitorovacího systému, rámcová znalost databází</li> <li>• Znalost legislativy ES a ČR</li> <li>• Znalost finančního řízení a rozpočtu a kontroly</li> <li>• Sledování postupu realizace projektů</li> <li>• Samostatnost, schopnost řešit problémy, tvůrčí myšlení, analytické schopnosti</li> </ul>
2.	Administrativní pracovník	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zajišťování administrativních činností daného útvaru</li> <li>• Zodpovědnost za technické zabezpečení sekretariátu daného útvaru</li> <li>• Samostatné vyřizování operativních záležitostí spadajících do působnosti sekretariátu útvaru</li> <li>• Zodpovědnost za organizační přípravu a zabezpečení materiálů a podkladů pro jednání</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost implementační struktury OP komunikace, kultivovanost, flexibilita, samostatnost, spolehlivost</li> </ul>
3.	Analytik OP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zajišťování analytických prací v návaznosti na metodické postupy hodnocení dopadu využívání fondů EU</li> <li>• Využívání dat a výstupů z indikátorových soustav ke komplexnímu hodnocení využití národních zdrojů a zdrojů EU</li> <li>• Systematická analýza a dlouhodobě dopady intervencí fondů EU a národních politik do regionů ČR</li> <li>• Využívání dat, poskytování analýz a spolupráce s Národním orgánem pro koordinaci (NOK)</li> <li>• Tvorba reportingu o využití národních</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost strategických dokumentů EU a ČR</li> <li>• Znalost legislativy ES a ČR (zj. zákona o veřejných zakázkách)</li> <li>• Analytické schopnosti, systematická a pečlivost, komunikativnost, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, schopnost týmové</li> </ul>

		zdrojů a zdrojů EU v regionech ČR	spolupráce
4.	Finanční manažer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinace plánování a finančního řízení, jeho čerpání a kontroly projektů OP, včetně sledování plnění pravidla N+3, resp. N+2</li> <li>• Monitorování procesů schvalování žádostí o platbu projektů financovaných z OP ve vymezeném rozsahu</li> <li>• Kontrola projektů na místě jejich realizace po finanční stránce</li> <li>• Správa monitorovacího informačního systému v oblasti finančního řízení, plateb a certifikace výdajů projektů</li> <li>• Vypracovávání pravidel a postupů finančního řízení a hodnocení projektů pro potřeby implementační struktury</li> <li>• Schvalování žádostí o platbu na projekty a zaslání požadavků na jejich proplacení finančnímu útvaru</li> <li>• Příprava podkladů pro Platební a certifikační orgán pro certifikaci výdajů</li> <li>• Hlášení a šetření podezření na finanční nesrovnalosti při realizaci projektů</li> <li>• Příprava podkladů pro zadávací dokumentaci, vyhodnocování zadávacích řízení a realizaci projektů</li> <li>• Poradenská a konzultační činnost při předkládání projektů ostatním subjektům implementace OP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy ES a ČR (zejména zákon o veřejných zakázkách a zákon o finanční kontrole)</li> <li>• Specifické znalosti v oblasti finančního řízení a rozpočtu a kontroly, platby, nesrovnalosti, sledování postupu realizace projektů</li> <li>• Samostatnost, schopnost řešit problémy</li> </ul>
5.	Komunikační úředník	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinace publicity a komunikace při implementaci OP</li> <li>• Metodický dohled nad dodržováním příslušných nařízení a dohled nad dodržováním manuálu vizuální identity</li> <li>• Propagace OP a zajištění informovanosti mezi subjekty implementační struktury, potenciálním žadatelům, příjemcům, novinářům a celé veřejnosti</li> <li>• Příprava a řádná realizace Komunikačního plánu</li> <li>• Zajišťování interní informovanosti zaměstnanců ŘO/ZS o Komunikačním plánu a všech komunikačních kanálech a nástrojích</li> <li>• Kontrola výkonu činností v oblasti komunikace a publicity subjektů implementační struktury OP</li> <li>• Plánování akcí publicity a informační kampaně pro OP a zajišťování jejich realizace</li> <li>• Budování absorpční kapacity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy ES a ČR</li> <li>• Znalosti pro budování absorpční kapacity, orientace v oblasti public relations, komunikace a publicity</li> <li>• Dovednost komunikace, kultivovanost projevu a vystupování</li> <li>• Iniciativnost, flexibilita, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost týmové spolupráce</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidence, šetření a hlášení podezření na nesrovnalosti v oblasti komunikace a publicity v rámci implementační struktury OP</li> </ul>	
6.	Kontrolor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tvorba koncepce, metodiky a usměrňování finanční kontroly organizace a navrhování systémových opatření</li> <li>• Přezkoumávání projevů rizik, zda v zavedených systémech řízení nedochází k projevům trestné činnosti nebo jiného chování</li> <li>• Provádění plánovaných a mimořádných kontrol v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, se statutem a manuálem interního auditu a s mezinárodně uznávanými standardy pro výkon interního auditu</li> <li>• Provádí ověřování, zda: realizované operace a vynakládané veřejné výdaje k jejich realizaci byly po celou dobu v souladu s příslušným programem (resp. jejich cílem), akty práva ES a právními předpisy ČR, schválenými rozpočty, vydanými rozhodnutími, popř. uzavřenými smlouvami přijatými v rámci řízení a splňují stanovená kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti; opatření přijatá k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik byla při uskutečňování operací dostatečně účinná a zda bylo pamatováno na přizpůsobení se případnému vzniku nových rizik zejména při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek; záznamy o uskutečněných operacích a uchování záznamů s každou operací spojených jsou úplné, věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků</li> <li>• Zpracovávání a realizace plánu kontrol</li> <li>• Zpracovávání protokolu o výsledku kontrolní činnosti nebo jiného záznamu s ohledem na charakter kontrolní činnosti</li> <li>• Monitorování a vyhodnocování plnění opatření k nápravě zjištěných nedostatků</li> <li>• Spolupráce s NKÚ, MF, EK a s dalšími příslušnými vnějšími institucemi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy EU a ČR (zejména zákon o veřejných zakázkách, zákon o finanční kontrole a zákona o státní kontrole)</li> <li>• Znalost postupů finančního řízení prostředků EU, rozpočtových pravidel, finančního monitoringu prostředků, analýzy rizik, řešení nesrovnalostí a vrácení prostředků EU, certifikace, hodnotících zpráv, vnitřních kontrolních systémů</li> <li>• Schopnost týmové práce, komunikační a prezentační dovednosti, pečlivost, zodpovědnost, samostatnost, nezávislost, objektivnost</li> </ul>
7.	Koordinátor evaluace	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zpracovávání, realizace a aktualizace evaluačních plánů</li> <li>• Metodické řízení provádění evaluace (ad-hoc, on-going, ex-ante)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy ES a ČR</li> <li>• Specifické znalosti pro metodickou podporu a</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zpracovávání metodik a technicko-informačních materiálů pro evaluaci</li> <li>• Koordinace hodnocení programů SF/FS</li> <li>• Koordinace tvorby a metodické řízení monitorovacích indikátorů v rámci OP</li> <li>• Analýza a hodnocení nastavení výběrových kritérií</li> <li>• Analýza a hodnocení slabých míst IS a kapacit</li> <li>• Poskytování informací o výsledcích evaluace příslušného OP Monitorovacímu výboru OP</li> <li>• Zajišťování informovanosti o výsledcích jednotlivých evaluací uvnitř implementační struktury i vně</li> <li>• Koordinace při tvorbě evaluačních indikátorů a posuzování jejich vhodnosti</li> </ul>	<p>evaluaci</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schopnost plánování, organizování, týmové spolupráce, komunikativnost, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, samostatnost</li> </ul>
8.	Koordinátor kontrol a nesrovnalostí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedení a udržování preventivních opatření vztahujících se ke vzniku nesrovnalostí</li> <li>• Evidence nesrovnalostí uvnitř implementační struktury a hlášení nesrovnalostí implementační struktury internímu auditu a dalším orgánům</li> <li>• Monitoring vývoje šetření nesrovnalostí</li> <li>• Spolupráce na řešení následků nesrovnalosti a vypracování návrhu preventivních opatření</li> <li>• Informování prověřovaného subjektu o zahájení šetření a návrh na pozastavení financování projektů nebo oblastí podpory</li> <li>• Plánování kontroly na místě a vyzvání subjektu k nápravě stavu</li> <li>• Zajišťování řízení a fungování činnosti pracovní skupiny k nesrovnalostem a kontrole na úrovni implementační struktury příslušného OP</li> <li>• Nastavování a aktualizace vnitřního kontrolního systému na úrovni subjektu implementace příslušného OP, který je v souladu s legislativou ES</li> <li>• Vypracovávání plánu kontrol projektů</li> <li>• Provedení kontroly zadávání zakázek příjemcem podpory v rámci realizovaného projektu v souladu se závaznými postupy (zákon o veřejných zakázkách)</li> <li>• Provedení procesní kontroly v souladu s pravidly uvedenými v zákoně o finanční kontrole ve veřejné správě</li> <li>• Analyzování výsledků kontroly pro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy ES a ČR (zejména zákon o veřejných zakázkách a finanční kontrole ve veřejné správě a další zákony s tím související)</li> <li>• Specifické znalosti v oblasti finančního řízení a rozpočtu, kontroly a nesrovnalostí</li> <li>• Schopnost řešit problémy, objektivnost, nezáujatost</li> </ul>

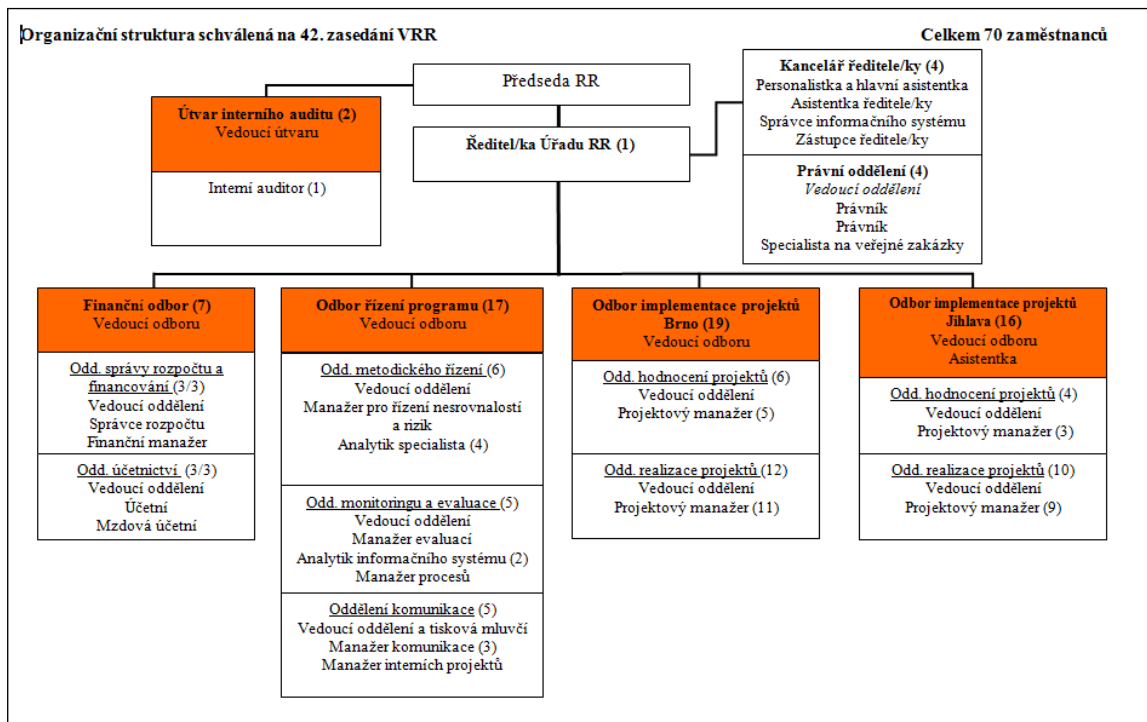
		následující plánované období	
9.	Koordinátor technické pomoci	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinace čerpání technické pomoci</li> <li>• Příprava plánů a rozpočtu TP a přehledů pro jednotlivé subjekty (MV, EK, apod.)</li> <li>• Odpovědnost za přípravu, řízení a realizaci projektů TP</li> <li>• Odpovědnost za zpracování podkladů pro Komisi pro technickou pomoc</li> <li>• Odpovědnost za přípravu podkladů pro zadávací dokumentaci, zajištění výběrových řízení</li> <li>• Poskytování poradenství subjektům implementace OP ohledně TP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost projektového řízení, administrace, hodnocení a výběr projektů</li> <li>• Znalost oblasti technická pomoc OP</li> <li>• Schopnost týmové spolupráce, komunikativnost, organizování, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, samostatnost</li> </ul>
10.	Koordinátor vzdělávání	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plánování a koordinace vzdělávání zaměstnanců implementační struktury OP</li> <li>• Zpracovávání a kontrola individuálních vzdělávacích plánů zaměstnanců implementační struktury OP</li> <li>• Evidence přehledu absolvovaných vzdělávacích akcí <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizace, příprava a realizace vzdělávacích akcí</li> </ul> </li> <li>• Zpracovávání metodik vzdělávání pro implementaci OP</li> <li>• Poskytování podpory, poradenské a konzultační činnosti v oblasti vzdělávání všem subjektům implementační struktury OP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost projektového řízení, administrace, hodnocení a výběr projektů</li> <li>• Orientace v oblasti HR</li> <li>• Znalost oblasti technická pomoc OP</li> <li>• Znalost personálního řízení, pracovně-právních vztahů</li> <li>• Schopnost týmové spolupráce, komunikativnost, organizování, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, samostatnost</li> </ul>
11.	Metodik řízení	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vypracovávání programu a prováděcího dokumentu OP a jejich aktualizace</li> <li>• Vypracovávání postupů pro řízení programu, metodickou podporu, monitoring, evaluaci, nesrovnalosti, administraci, hodnocení a výběr projektů, kontrol, proplácení a certifikaci plateb, publicitu, TP, budování absorpční kapacity v rámci řízení dokumentace OP</li> <li>• Vypracovávání a aktualizace systému metodik a postupů pro žadatele a příjemce OP</li> <li>• Metodické řízení implementace OP</li> <li>• Koordinace realizačních dokument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy EU a ČR (zj. zákon o veřejných zakázkách, zákon o finanční kontrole a veřejnoprávní kontrole)</li> <li>• Znalost postupů finančního řízení prostředků EU, rozpočtových pravidel, finančního monitoringu prostředků, analýzy rizik, řešení nesrovnalostí a vrácení prostředků EU, certifikace, hodnotících zpráv, vnitřních kontrolních systémů</li> <li>• Schopnost týmové práce, komunikační a prezentační dovednosti, pečlivost, zodpovědnost, samostatnost, nezávislost, objektivnost</li> </ul>
12.	Právník	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poskytování konzultací, revizí, kontroly a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy EU a</li> </ul>

		<p>právní podpory při zadávání veřejných zakázek (dle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, předpisů platných pro jednotlivé operační programy a interních předpisů subjektů NSRR) a k poskytování veřejné podpory</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Příprava podkladů pro zadávací dokumentaci, vyhodnocování zadávacích řízení (administrace zadávacího řízení a činění úkonů dle zákona o veřejných zakázkách)</li> <li>• Tvorba smluv s dodavateli</li> <li>• Poskytování právní podpory při sledování a řešení plnění smluvních vztahů</li> <li>• Zajišťování právního poradenství při poskytování dotací (dle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů)</li> <li>• Participace na tvorbě metodických a programových dokumentů</li> <li>• Sledování vývoje legislativy EU v oblasti strukturálních fondů</li> </ul>	<p>ČR (zj. zákona o veřejných zakázkách a interních směrnic subjektů NSRR)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samostatnost, pečlivost, zodpovědnost, spolehlivost</li> <li>• Občanská bezúhonnost</li> </ul>
13.	Projektový manažer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Příprava plánů realizace projektů po věcné stránce, sledování jejich čerpání a koordinace implementačních subjektů</li> <li>• Provádění aktivit v rámci projektů týkajících se výběru, administrace a hodnocení projektů, sledování dodržování rovných příležitostí, horizontálních témat apod.</li> <li>• Provádění cost-benefit analýzy projektů, posuzování vlivu projektu na životní prostředí a urbánní celky v souvislosti s udržitelným rozvojem</li> <li>• Zajišťování zvyšování kvality a efektivnosti spolupráce soukromé a státní sféry (PPP)</li> <li>• Koordinace přípravy vyhlášení výzev k předložení projektů</li> <li>• Kontroly projektů na místě jejich realizace</li> <li>• Hlášení a šetření podezření na nesrovnalosti při realizaci projektů</li> <li>• Účast v pracovních skupinách pro oblast přípravy a realizace OP</li> <li>• Příprava podkladů pro zadávací dokumentaci, vyhodnocování zadávacích řízení a realizaci projektů</li> <li>• Poradenská a konzultační činnost ostatním subjektům implementace OP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost legislativy ES a ČR (zj. zákona o veřejných zakázkách)</li> <li>• Specifické znalosti pro administraci, hodnocení a výběr projektů</li> <li>• Specifické znalosti pro kontrolu a monitoring realizace projektů</li> <li>• Specifické znalosti CBA, PPP, urbánní problematiky, vlivu projektů na ŽP a udržitelný rozvoj</li> <li>• Komunikativnost, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, schopnost týmové spolupráce</li> </ul>
14.	Řídící pracovník	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zodpovědnost za plánování, věcné a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Znalost implementační</li> </ul>

		<p>finanční řízení OP (tj. tvorbu střednědobých a ročních plánů výzev, realizaci a predikce výdajů a čerpání prostředků, tvorbu analýzy rizik a řízení rizik, koordinaci vyhlášení výzev k předkládání projektů, komunikaci a publicitu, budování absorpční kapacity, hodnocení a schvalování projektů, schvalování žádostí o platbu, přípravu souhrnných žádostí o platby, monitorování realizace OP, koordinace kontrol na místě realizace projektů, hlášení a řešení podezření na nesrovnalost a potvrzených nesrovnalostí)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Řízení, koordinace a kontrola činností daného útvaru</li> <li>• Řešení problémů v oblasti implementace po metodické stránce za spolupráce všech zainteresovaných subjektů implementační struktury OP či dalších subjektů</li> <li>• Koordinace přípravy metodických pokynů k operačním programům, řízení změn metodik, archivaci a komunikaci metodických pokynů všem relevantním implementačním subjektům.</li> <li>• Zodpovědnost za soulad metodik OP s českou a evropskou legislativou</li> <li>• Spolupráce na vypracovávání průběžných, výročních a závěrečných zpráv</li> <li>• Koordinace zpracování analýz potřebných k efektivní realizaci a řízení programů</li> <li>• Řešení metodických problémů v oblasti implementace OP za spolupráce všech zainteresovaných subjektů implementačních struktur a dalších subjektů (MMR, MF apod.).</li> <li>• Odpovědnost za výměnu dat o OP s Evropskou komisí, MMR či MF</li> <li>• Odpovědnost za archivaci dokumentů souvisejících s činnostmi útvaru a archivaci a evidenci všech manuálů, metodik a příruček souvisejících s realizací OP.</li> <li>• Účast v pracovních skupinách vytvořených k řešení specifických oblastí přípravy a realizace příslušného operačního programu</li> <li>• Koordinace spolupráce věcně příslušných útvarů ministerstva, subjektů zapojených do implementační struktury OP, a spolupráce s dalšími orgány státní správy a orgány EK v rámci implementace OP</li> </ul>	<p>struktury OP a strategického řízení OP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifické znalosti pro realizaci OP a monitoring, metodickou podporu, kontrolu a nesrovnalosti, projektové řízení, finanční řízení, platby, řízení rizik, plánování</li> <li>• Manažerské dovednosti, vedení týmů, vyjednávání</li> <li>• Znalost legislativy ES a ČR</li> <li>• Komunikativnost, kultivovanost, tvůrčí a strukturované myšlení, schopnost řešit problémy, samostatnost, odpovědnost za vlastní rozhodnutí, schopnost týmové spolupráce, schopnost stanovit priority, nezávislost a objektivita</li> </ul>
--	--	---	--

Zdroj: MMR 2013-b.

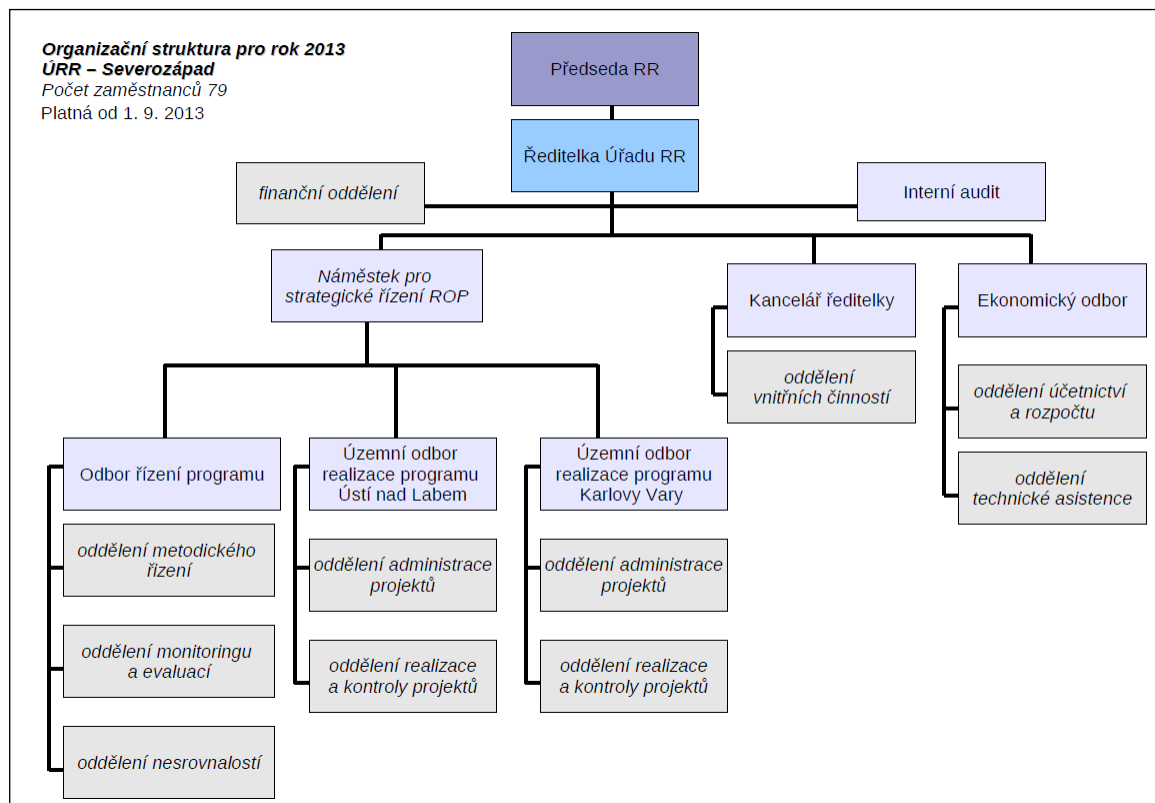
## Příloha 2: Organizační schéma Úřad RR JV



Zdroj: interní informace ROP Jihovýchod



### Příloha 3: Organizační schéma Úřad RR SZ



Zdroj: interní informace ROP Severozápad

## **ABSTRAKT**

Diplomová práce se zaměřuje na regionální politiku Evropské unie v České republice v programovacím období 2007 - 2013. V současnosti dochází k postupnému ukončování období a jednotlivé programy čelí možnosti nedočerpání přidělené finanční alokace. Práce si klade za cíl zhodnotit absorpční kapacitu regionálních operačních programů v České republice, tedy schopnost alokovat přidělené finanční prostředky. Porovnání programů proběhne na základě pravidla  $n+3/n+2$ , jehož plnění je zásadní pro úspěšné vyčerpání celé alokace. U dvou nejrozdílnějších programů bude dále absorpční kapacita detailněji porovnávána. V praktické části práce budou dané dva programy komparovány na základě faktorů, které mají vliv na absorpční kapacitu. Tyto faktory budou vymezeny v teoretické části práce pojednávající o politickém cyklu. Mezi vybrané faktory použité v praktické části práce patří personální kapacita a kontrolní činnost.

Klíčová slova:

regionální politika Evropské unie, Česká republika, strukturální fondy a Kohezní fond, regionální operační programy, Regionální operační program Jihovýchod, Regionální operační program Severozápad, absorpční kapacita, personální kapacita, kontrolní činnost.

## **ABSTRACT**

This thesis deals with the Regional policy of the European Union in the Czech Republic during 2007 - 2013 programming period. The end of the current programming period is approaching and the operational programmes may face problems with spending the whole financial allocation. The aim of this work is the evaluation of absorption capacity of the regional operational programmes in the Czech Republic. In another words this means to evaluate their ability to absorb allocated financial resources. The comparison is based on the rule  $n+3/n+2$ . The success of the programmes depends on the fulfillment of this rule. Two programmes with the most different attained absorption capacity are further compared in more detail. These programmes are further compared in terms of the factors which might influence their absorption capacity. All possible factors are described within

the frame of the theoretical part dealing with separate stages of the policy cycle. Two factors, namely personnel capacity and control systems, are chosen to be used in the practical thesis part.

Key words:

the Regional policy of the European Union, the Czech Republic, the Structural Funds and the Cohesion Fund, the regional operational programmes, the Regional Operational Programme South-East, the Regional Operational Programme North-West, absorption capacity, personnel capacity, control systems.