**Překážky limitující nestátní neziskové organizace v přístupu k prostředkům Evropských strukturálních a investičních fondů  
z pohledu jejich zástupců v monitorovacích výborech**

Výbor pro Evropskou unii, jež je stálým pracovním orgánem Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, vypracoval souhrn zásadních překážek, kterým čelí nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“) při čerpání pomoci z Evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“).

Problémy, se kterými se NNO v oblasti plnohodnotného zapojení do čerpání podpory z ESIF setkávají, jsou obdobné s předchozími programovými obdobími 2004 – 2006 a 2007 – 2014. Vyjma opakované příčiny, jako je trvající komplikovanost nastaveného systému ESIF a nedostatečná administrativní kapacita NNO v přípravné a realizační fázi, NNO čelí specifickým omezením, které zhoršují jejich postavení ve srovnání s jinými oprávněnými žadateli a omezují jejich přístup k prostředkům z ESIF.

Tento dokument má přispět k identifikaci a potažmo eliminaci problémů včetně zajištění rovného přístupu pro NNO v oblasti čerpání z ESIF. Jeho cílem je ve výsledku přispět k lepšímu čerpání podpory z ESIF, která stále činí i v obecnějším smyslu potíže. Podklady k tomuto dokumentu poskytli zástupci NNO v monitorovacích výborech operačních programů (dále jen „OP“).

Podle Rozboru financování NNO z veřejných rozpočtů v roce 2015 bylo státním rozpočtem kofinancováno pouze 1 443 dotací z ESIF v celkové výši 408,8 mil. Kč. Na podporu z ESIF dosáhlo 11 účelových zařízení církví (to je cca 5 % z registrovaných účelových zařízení), dále 9 nadací a nadačních fondů (to je cca 0,05 % z registrovaných nadací a nadačních fondů), 559 spolků a pobočných spolků (to je cca 0,3 % z registrovaných spolků a pobočných spolků), 211 obecně prospěšných společností (což je cca 1 % registrovaných obecně prospěšných společností) a 31 ústavů, což jsou cca 2 % registrovaných ústavů). Jedná se tedy o velice nízkou míru podpory, a nelze argumentovat tím, že se 3. programové období teprve rozbíhalo, protože v roce 2015 došlo v čerpání podpory z ESIF k souběhu dvou programových období.

**Zástupci NNO v monitorovacích výborech OP identifikovali tyto obecné překážky při čerpání pomoci z ESIF:**

1. **Komplikovaný a uživatelsky nepřívětivý informační systém IS KP14+ (součást MS2014+)**
2. **Přetrvávající velká administrativní zátěž pro žadatele i příjemce**
3. **Zdlouhavé lhůty v hodnocení projektových žádostí, schvalování a zpožděné vyplácení podpory**
4. **Rozpor metodických pokynů OP s centrálně závaznými pravidly MMR-NOK**
5. **Nepřehlednost v problematice veřejné podpory**

**Závěr:**

**Usnesením vlády ze dne 29.07.2015 č. 608 byla schválena Státní politika vůči NNO na léta 2015 až 2020. Mezi úkoly, uvedenými v příloze tohoto usnesení, je také úkol uložený předsedovi Rady vlády pro NNO „průběžně sledovat úspěšnost NNO při získávání podpory z ESIF v programovém období let 2014 až 2020 a spolupracovat s řídícími orgány OP tak, aby se zvýšil počet konečných příjemců z řad NNO alespoň na 4 % z celkového počtu registrovaných NNO“.**

**K tomu jsou aktuálně navrhována tato opatření:**

1. **Zadat z OP Technická pomoc zakázku na zpracování analýzy čerpání podpory z ESIF ze strany NNO s návrhy na opatření.**
2. **Projednat s Národním orgánem pro koordinaci a poté s některými řídícími orgány problémy NNO při čerpání podpory z ESIF.**
3. **Upozornit na tento úkol a problematiku na nejbližším jednání Rady pro ESIF na pracovní úrovni.**

**Obecné překážky**

1. **Komplikovaný a uživatelsky nepřívětivý informační systém IS KP14+ (součást MS2014+)**

Systém MS2014+ je uživatelsky nepřívětivý ve všech oblastech (zadávaní projektového návrhu, vkládání rozpočtu, žádání o změnu, apod.), neumožňuje jednoduché postupy, převody dat, nutí uživatele k přepisování údajů již kvalitně zpracovaných formou jiných agend, zatěžuje administrativu, vykazuje spoustu chyb, a to i zásadních, je zdrojem duplicitních údajů (depeše, e-maily, přílohy), atd.

1. **Přetrvávající velká administrativní zátěž pro žadatele i příjemce**

Náročnost projektových příprav nereflektuje možnosti žadatelů z řad NNO. Upřednostňuje se ekonomická stránka nad obsahovou, NNO jsou stavěny na úroveň podnikatelských subjektů, pro přípravy jsou vyžadovány úzce odborné specializace a vymezené činnosti (Integrovaný regionální OP) – Analýzy proveditelnosti, CBA analýzy atd.).

1. **Zdlouhavé lhůty v hodnocení projektových žádostí, schvalování a zpožděné vyplácení podpory**

Lhůty jsou výhodné pro poskytovatele a nevýhodné pro žadatele. Například na vyhodnocení kritérií přijatelnosti má řídící orgán 110 dní, ale žadatel pak má na odstranění domnělých či skutečných chyb pouze 5 dní.

1. **Rozpor metodických pokynů OP s centrálně závaznými pravidly MMR-NOK**

Konkrétní příklad: nerespektování závazných metodik v dotačních podmínkách v případě rozsahu vedení projektového účetnictví. Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů na období 2014 – 2020 definuje rozsah projektového účetnictví takto:*„Příjemci jsou povinni vést účetnictví nebo daňovou evidenci v souladu s předpisy ČR. Příjemci, kteří vedou účetnictví podle zákona o účetnictví, vedou účetnictví způsobem, který zajistí jednoznačné přiřazení účetních položek ke konkrétnímu projektu, tj. zejména výnosů a nákladů a zařazení do evidence majetku (u příjemců postupujících podle* § 38a *zákona o účetnictví se jedná o přiřazení zejména příjmů a výdajů a zařazení do evidence majetku)“.*

OP VVV používá zcela jinou definici: *„Příjemce je povinen řádně účtovat o veškerých příjmech a výdajích, resp. výnosech a nákladech. Příjemce je povinen vést účetnictví v souladu s předpisy ČR, zejména se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“).* Tato definice umožňuje rozdílný výklad povinností a při přísném výkladu je tak příjemce povinen účtovat projektově o všech příjmech a výdajích. Pro příjemce účtující na akruálním principu je podmínka prakticky nesplnitelná. Obdobně nepřesná formulace je použita i v dotacích OP Zaměstnanost**.**

1. **Nepřehlednost v problematice veřejné podpory**

Neexistuje jednotný a pro žadatele / příjemce srozumitelný metodický přístup napříč OP. V řadě případů poskytovatelé nepostupují v souladu s Metodickým doporučením pro oblast veřejné podpory, vydané Národním orgánem pro koordinaci pro období 2014+.

Příloha

**Konkrétní příklady omezení**

* **Podmínky výzev omezují zapojení NNO**

OP Zaměstnanost

U výzev č. 027 a 028 „Implementace Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014 – 2020 (méně rozvinuté regiony)“. Přestože NNO byla jedním z oprávněných žadatelů vedle organizačních složek států včetně příspěvkových organizací, tak účast NNO byla znevýhodněná dodatečnými podmínkami. Výzva umožňovala podporu projektu realizovaného NNO, ale podmínkou bylo partnerství NNO s orgánem veřejné správy. Nicméně organizační složky státu a jejich příspěvkové organizace mohly být partnery pouze bez finančního příspěvku.

U výzvy č. 043 „Podnikové vzdělávání zaměstnanců“ si NNO nemohly žádat, přestože jsou zaměstnavateli.

U výzvy č. 015 „Podpora sociálního podnikání“ NNO nebyly zařazeny mezi žadatele.

Výzvy č. 052 „Podpora sociálního začleňování v SVL 3. Výzva“ a č. 067 "Podpora sociálního podnikání" obsahují omezení v případě žádosti podávané NNO, kdy NNO musí být v době podání žádosti registrovaným poskytovatelem sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a sociální službu poskytuje min. po dobu 12 měsíců.

Integrovaný regionální OP

Výzvy č. 56 a č. 57 „Infrastruktura pro zájmové, neformální a celoživotní vzdělávání“ – předkládané projektové záměry musely být v souladu s Místním akčním plánem vzdělávání (dále jen „MAP“) nebo s Krajským akčním plánem (dále jen „KAP“) vzdělávání. Tato podmínka zbytečně omezuje zapojení NNO do čerpání a centralizuje podporu pouze na subjekty předem vybrané krajskými úřady. V případě některých KAP vůbec nefigurují NNO a jejich projekty. KAP první fáze jsou zaměřeny pouze na školy a školská zařízení. U některých MAP se prodlužuje schválení právního aktu, a tedy jeho realizace, dochází tak k časovému nesouladu s výzvami, tudíž k nečerpání alokace.

U výzvy č. 29 „Rozvoj sociálních služeb“ byl požadavek na předložení pověřovacího aktu. Krajský úřad Jihomoravského kraje u žádosti z výzvy č. 29 odmítl žadateli (NNO) vydat Pověření k poskytování služby obecného hospodářského zájmu s odůvodněním, že: "*Pověření ani příslib Pověření Vám bohužel vystavit nemůžeme, protože se jedná o novou službu a v současné době neznáme podmínky, které budou platit pro vstup do sítě v roce, kdy bude stavba dokončena a zahajován provoz. Nelze zatím předvídat, jaká bude v té době platná legislativa, zda se např. bude síť sociálních služeb soutěžit apod.*“ Na základě diskuze krajů na poradě vedoucích odborů sociálních věcí krajských úřadů se v této záležitosti na Ministerstvu práce a sociálních věcí uskutečnilo dne 21.09.2016 jednání s Ministerstvem pro místní rozvoj o tom, že tato podmínka ve výzvě je nereálná a nelze ji z objektivních důvodů naplnit. Přesto však v aktuálních výzvách zůstává.

* **Nejednotný přístup v metodických pokynech u jednotlivých řídících orgánů**

OP Zaměstnanost vs. OP Výzkum, vývoj a vzdělávání

**Nejednotnost ve velikosti úvazku u osob zapojených do realizace projektu.** V případě OP Zaměstnanost (dále jen „OP Z“) úvazek osoby, u které je odměňování i jen částečně hrazeno z prostředků projektu OP Z, může být maximálně 1,0 dohromady. V případě OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (dále jen „OP VVV“) je to maximálně 1,2 uzavřeného pracovního úvazku pro pracovníka zaměstnaného subjekty zapojenými do projektu.

**Nejednotnost v případě přezkoumání výsledku z fází hodnocení a výběru**. OP Z na rozdíl od OP VVV v pravidlech uvádí, že je možné podat žádost o přezkum kterékoliv fáze hodnocení pouze v případě projektů, které v procesu hodnocení čí výběru dosáhly negativního výsledku. V OP Z tedy u projektu, který byl doporučen k financování nebo byl zařazen mezi rezervní projekty, není možnost odvolat se např. proti nízkému bodovému ohodnocení, krácení apod., ačkoliv OP VVV i jednotné metodické prostředí to umožňují.

OP Z vs. OP Praha – pól růstu ČR

Nejednotné doporučené stropy mezd v rámci OP Z a OP Praha - pól růstu ČR (dále jen „OP PPRČR“) u obdobných pozic (obvyklé ceny a mzdy).

OP PPRČR: <http://penizeproprahu.cz/obvykle-ceny-a-mzdy>

OP Z: <https://www.esfcr.cz/obvykle-ceny-a-mzdy-platy-opz/-/dokument/799359>

**Nejednotnost výkladu problematiky přímých a nepřímých nákladů.** V praxi se např. u hodnocení projektů ukazuje nejednotný výklad přímých nákladů a nepřímých nákladů, kdy záleží na subjektivním hodnocení každého jednotlivce (např. u projektů v rámci stejné výzvy položka případové supervize – u dvou projektů schváleno jako přímý náklad, u třetího zamítnuto a kráceno).

* **Změny pravidel pro žadatele u vyhlášených výzev nebo pro příjemce v průběhu realizace projektů**

Dochází ke změnám metodických pokynů po vyhlášení výzev. Žadatelé musí reflektovat tyto nové povinnosti v již běžící lhůtě pro přípravu žádosti, v horším případě jsou vyřazováni pro nesplnění podmínky, která byla zařazena nově před uzavřením výzvy.

OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost

V příručce pro žadatele chybělo jasné vymezení cílové skupiny a příjemců aktivit projektu. Problém s vymezením cílové skupiny se objevuje zejména u sociálních projektů, kdy se výzvy průběžně upřesňují a při přípravě projektu vzniká potřeba průběžně sledovat změny.

OP Z

Nejednotnost informací napříč pracovníky řídícího orgánu – OP Z vydalo novou verzi pravidel, kde se nově povinné prvky vizuální identity OP Z nevztahovaly na dokumentaci k výběrovým řízením. Tuto změnu zaznamenalo pouze oddělení veřejných zakázek. Oddělení publicity ani přednášející na semináři, ani programový manažer o tom nevěděli. Obecně je od žadatelů / příjemců vyžadována značná orientace v rychle se měnících podmínkách prostředí OP Z i OP VVV, ačkoliv sám řídící orgán často poskytuje nejednotné informace.

Příklad: OP Praha – pól růstu ČR, výzva č. 18

Příjem žádostí byl ukončen dne 23.06.2016 se sdělením, že výsledky budou k dispozici do 6 měsíců. Zahájení realizace projektů bylo naplánováno na leden 2017. Prozatím bylo zveřejněno pouze průběžné věcné hodnocení, 30 projektů ještě není ohodnoceno, finální rozhodnutí bude nejdříve v březnu 2017. Tj. došlo ke zpoždění minimálně o 3 měsíce. Dobu ukončení projektů nelze posunout, musí být ukončeny do prosince 2019, dochází tedy ke krácení doby realizace projektu, což s sebou nese komplikaci v realizaci i další práci spojenou s předěláním harmonogramu, rozpočtu a mnohdy i indikátorů.

<http://penizeproprahu.cz/prubezny-stav-vecneho-hodnoceni-projektu-predlozenych-do-vyzvy-c-18-stav-k-24-1-2017/>

* **Stanovený limit nepřímých nákladů je neadekvátní v případě malých a středně velkých projektů**

OP Z a OP PPRČR

Financování managementu projektu z nepřímých nákladů neposkytuje dostatečné prostředky na pokrytí personálu zajišťující náročnou administrativu. Jedná se o podpořené projekty z OP Z a OP PPRČR, kde nepřímé náklady fixně představují 25 %. I tato částka, např. u projektu za 2 mil. Kč na dva roky není dostatečná k financování veškeré režie a managementu projektu. Projekty jsou velmi administrativně zatěžující (vysoké požadavky na projektového manažera, administrátora i finančního manažera) a nepřímé náklady nestačí na pokrytí mezd těchto pracovníků. Obzvláště v případě finančního manažera je problém zajistit adekvátně kvalifikovaného pracovníka za mzdu, kterou financování projektu umožňuje (platí i pro OP VVV).

* **Zapojení místních akčních skupin do čerpání prostředků z ESIF prostřednictvím komunitně vedeného místního rozvoje nenaplnilo očekávání**

Splnění standardizace a schvalování strategií – neproběhlo téměř u cca 75 % místních akčních skupin (dále jen „MAS“), problémy s průtahy a nedodržením termínů při schvalování strategií. Mimořádně se zpožďuje administrace v rámci komunitně vedeného místního rozvoje (dále jen „CLLD“), které bylo nadějí mnoha menších NNO, působících v souladu se strategií CLLD na lokální úrovni. MAS nevznikly ve všech potřebných regionech s vymezením sociálně vyloučených lokalit, čímž následně dochází k diskriminaci (obcí a organizací v jejich oblasti bez existence MAS) při možnosti zapojit se do projektových aktivit s touto podmínkou, souladu se strategickými plány apod. Příklad: OP Z, výzva č. 052 Podpora sociálního začleňování). Podobně je tomu u integrovaných územních investic a integrovaných plánů rozvoje území, které často neumí s výzvami OP Z pracovat tak, aby mohly být efektivně využity (např. nastavují nesmyslně vysoké indikátory, které nemohou žadatelé z řad NNO naplnit).

V Praze dne 09.05.2017

Zpracovala: Mgr. Alexandra McGehee

Sekretariát Rady vlády pro NNO