



Ministerstvo dopravy ČR

**Nastavení metodiky výpočtu
paušální sazby pro nepřímé náklady
Operačního programu Doprava**

7. října 2016

Verze 3.0

Obsah

1	Úvod	1
1.1	Cíle zakázky	1
2	Předpoklady a zdroje pro zpracování metodiky	2
2.1	Metodické materiály a zdroje	2
2.2	Nepřímé náklady a jejich definice	4
3	Zkušenosti s využitím paušální sazby pro nepřímé náklady	6
3.1	Využití nepřímých nákladů v programovém období 2007 - 2013	6
3.1.1	Využití sazeb pro nepřímé náklady v OP LZZ	6
3.2	Využití paušální sazby pro nepřímé náklady v programové období 2014 - 2020	8
3.2.1	Využití sazeb pro nepřímé náklady v OP VVV	8
4	Obecné vymezení nepřímých nákladů v projektech spolufinancovaných z OP D	12
5	Stanovení paušální sazby pro nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D	13
5.1	Výběr vzorku analyzovaných projektů	13
5.2	Metoda výpočtu paušální sazby nepřímých nákladů	14
5.3	Analýza projektů a vymezení kategorií nepřímých nákladů v OP D	16
5.3.1	Nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D	17
5.4	Stanovení paušální sazby	19
5.5	Výpočet paušální sazby dle příjemců	22
6	Důsledky financování nepřímých nákladů paušální sazbou pro systém řízení a kontroly	23
7	Závěr	25
8	Seznam použitých zkratk	27
9	Seznam příloh	28

1 Úvod

1.1 Cíle zakázky

Cílem projektu Nastavení metodiky výpočtu paušální sazby pro nepřímé náklady Operačního programu Doprava (dále jen „OP D“) je určení výše nepřímých nákladů vybraných příjemců dotací z OP D v programovém období 2014 - 2020.

V programovém období 2007 – 2013 nebyly paušální sazby nepřímých nákladů v OP D využívány. Náklady, které by bylo možno označit za nepřímé (viz kapitola 5.3.1 tohoto materiálu), byly buď zahrnovány do přímých způsobilých nákladů projektů a jako takové vykazovány v projektech OP D nebo nebyly do způsobilých výdajů projektů zahrnuty vůbec a byly hrazeny z vlastních zdrojů jednotlivých příjemců.

V aktuálním programovém období zvažuje Řídící orgán OP D, kterým je Ministerstvo dopravy ČR (dále jen „MD“), zavedení institutu zjednodušeného vykazování nepřímých nákladů do některých výzev OP D z důvodu snížení administrativní zátěže. Cílem této metodiky je vymezení kategorie nepřímých nákladů a stanovení výše paušální sazby (ve vztahu k přímým nákladům), pomocí které budou tyto náklady vykazovány. Metodika rovněž stanoví výběr vhodných SC pro využití paušální sazby pro nepřímé výdaje, popisuje rizika spojená s využitím sazby pro nepřímé výdaje a navrhuje opatření pro jejich eliminaci. Pozornost byla věnována také problematice kontroly a ověřování způsobilosti výdajů v případě užití paušální sazby pro nepřímé výdaje.

Metodika sestává ze 4 dílčích věcných částí:

- a) Předpoklady a zdroje pro zpracování metodiky
- b) Zkušenosti s využitím paušální sazby pro nepřímé náklady
- c) Vymezení nepřímých nákladů v projektech spolufinancovaných z OP D
- d) Stanovení paušální sazby pro nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D

2 Předpoklady a zdroje pro zpracování metodiky

Tato kapitola obsahuje informace o zdrojích pro zpracování metodiky jak na evropské úrovni (nařízení, akty v přenesené pravomoci, pokyny a doporučení), tak na úrovni národní (metodické dokumenty Ministerstva pro místní rozvoj - Národního orgánu pro koordinaci, Ministerstva financí a ostatních řídicích orgánů). Dále kapitola obsahuje informace o schůzkách projektového týmu. V další části kapitola pojednává o metodickém vymezení nepřímých nákladů a jejich definici na základě uvedených zdrojů.

2.1 Metodické materiály a zdroje

Při zpracování metodiky výpočtu paušální sazby pro nepřímé výdaje OP D zpracovatel vychází z veřejně přístupných metodik EU, veřejně dostupných informací ostatních řídicích orgánů, předaných dokumentů a informačních zdrojů MD a příjemců Ředitelství silnic a dálnic (dále jen „ŘSD“) a Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC“).

K vypracování metodiky byly využity níže uvedené zdroje:

- Pokyny k zjednodušenému vykazování nákladů. Evropské strukturální a investiční (ESI) fondy. EGESIF_14-0017. 2014. Evropská komise, Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování. [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_cs.pdf;
- Guidance on sampling methods for audit authorities (Under Article 62 of Council Regulation (EC) N° 1083/2006, Article 16, including Annex IV, of Commission Regulation (EC) N° 1828/2006 and Articles 61 of Council Regulation (EC) N° 1198/2006, Article 42, including Annex IV, of Commission Regulation (EC) N° 498/2007). 2013. Evropská komise, Generální ředitelství Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku. [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/guidance-note-to-audit-authorities-on-sampling
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006;
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006;
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosincem 2013, o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce;
- 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;
- Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj;

- COCOF 09/0025/04-EN, Článek 11.3 (b) nařízení (ES) č. 1081/2006 ve znění nařízení (ES) č. 396/2009 Článek 7.4 nařízení (ES) č. 1081/2006 ve znění nařízení (ES) č. 396/2009 - Nepřímé náklady vykazované paušálně, paušální náklady vypočítané na základě standardní stupnice jednotkových nákladů a jednorázové částky
- Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014-2020, aktualizovaná verze k 1. 10. 2015;
- Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 - 2020 s účinností od 1. 11. 2015
- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013 s účinností od 20. 4. 2015
- Metodika způsobilých výdajů Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, číslo vydání 2.1, aktualizovaná verze ke 2. 3. 2015;
- Obecná pravidla (rámcová metodika) pro vykazování skutečných nepřímých nákladů v projektech OP VaVPI;
- Pravidla pro žadatele a příjemce - Obecná část, Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání - Programové období 2014–2020;
- Pokyny pro žadatele pro projekty z oblastí podpory 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 4.1, 5.1, 5.2, 6.2 v rámci Operačního programu D (vyhlášené výzvy 01, 02, 05, 14, 15) verze 3.3 platná od 7. srpna 2015;
- Pokyny pro žadatele Prioritní osa 6 Operačního programu D Oblast podpory 6.3 – Podpora modernizace říčních plavidel, verze 1.5 platná od 15. 9. 2014;
- Seznam podpořených projektů OP D včetně očekávané celkové výše čerpání OPD (viz Příloha č. 1 tohoto materiálu);
- Průběžné nebo závěrečné monitorovací zprávy k vybranému vzorku projektů (viz Příloha č. 2 tohoto materiálu);
- Projektové žádosti vybraného vzorku projektů (viz Příloha č. 2 tohoto materiálu);
- Směrnice SŽDC č. 55 - Výkony v souvislosti s realizací plánu investiční výstavby železniční dopravní infrastruktury ve znění změny č. 1 (účinnost od 14. 4. 2014)
- Modelový příklad pro práci s investičními náklady a jejich převodem mezi souhrnným rozpočtem, CBA tabulkami a tabulkou H.1, SUDOP Praha
- Věstník dopravy - Informace z resortu ministerstva dopravy, Číslo 11/2013. [online]. Dostupné z: http://www.mdcz.cz/NR/rdonlyres/1184767E-37D5-4111-BCA0-605F802FFB4B/0/130522_Vestnik_dopravy_11.pdf
- Vzorový projekt SŽDC – CDP Praha, číslo projektu CZ.1.01/1.2.00/15.0521, Příloha č. 1a (projekt schválen v rámci prioritní osy 1 - Modernizace železniční sítě TEN-T, oblast podpory 1.2 - Zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s Technickými specifikacemi pro interoperabilitu (TSI) a rozvoj telematických systémů. [online] Základní informace dostupné z: <http://www.szdc.cz/modernizace-drahy/prehled-staveb/op-doprava/cdp-praha.html>

Informační schůzky:

- 10. března 2016, Ministerstvo dopravy ČR – úvodní schůzka
 - Účel schůzky: Zahájení projektu – upřesnění cílů, harmonogramu a celkového rozsahu projektu, upřesnění očekávání a definování potřeb zadavatele.
- 29. března 2016, Ministerstvo dopravy ČR – upřesnění výběru vzorku, struktura zdrojových dat
 - Účel schůzky: Projednání vybraného vzorku projektů k analýze, seznámení se strukturou dostupných dat k jednotlivým projektům – průběžné a závěrečné monitorovací zprávy projektů, projektové žádosti.
- 18. dubna 2016, Ministerstvo dopravy ČR
 - Účel schůzky: Seznámení s aktuálním stavem, shrnutí spolupráce s ŘSD a SŽDC, prodiskutování prvního návrhu kategorií nepřímých nákladů.
- 26. července 2016, Ministerstvo dopravy ČR
 - Účel schůzky: Seznámení s aktuálním stavem, shrnutí spolupráce s ŘSD a SŽDC ohledně doplňujících podkladů, prodiskutování připomínek k 1. verzi materiálu

2.2 Nepřímé náklady a jejich definice

Nepřímé náklady nejsou v evropské ani české legislativě pozitivně vymezeny a obecně jsou vymezeny jako všechny způsobilé náklady, které nejsou způsobilými přímými náklady.

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 v čl. 56 stanovuje, že: „*Pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států s výhradou výjimek stanovených ve zvláštních nařízeních pro každý z fondů. Vztahují se na veškeré veřejné výdaje vykázané v rámci operačního programu*“.

Ačkoli nepřímé náklady nejsou ani v dalších legislativních dokumentech EU explicitně definovány, je možné v nich najít možnost aplikace nepřímých nákladů a podrobnější vymezení jejich limitů. V Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, je v čl. 28 uvedeno, že v zájmu omezení administrativní zátěže příjemců a řídicích orgánů by za určitých podmínek měly být způsobilé paušální sazby za režijní náklady. Dále se v čl. 52 uvádí, že paušální sazby založené na průměrných nákladech nesmí přesáhnout 25 % přímých nákladů na operaci. Výpočet paušálních sazeb se dle nařízení řádně dokumentuje a pravidelně reviduje.

Podrobněji problematiku nepřímých nákladů upravuje Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, v jehož čl. 67 je uvedeno, že granty a vratné pomoci mohou být poskytnuty ve formě financování paušální sazbou, která se určí za použití procentního podílu z jedné nebo více stanovených kategorií nákladů. Článek čl. 68 se pak přímo týká financování nepřímých nákladů a nákladů na zaměstnance týkajících se grantů a vratné pomoci paušální sazbou a stanovuje následující:

Pokud provádění operace vede ke vzniku nepřímých nákladů, lze tyto náklady vypočítat prostřednictvím jedné z následujících paušálních sazeb:

- a) paušální sazbou až do výše 25 % způsobilých přímých nákladů za předpokladu, že se tato sazba vypočte na základě přiměřené, spravedlivé a ověřitelné metody výpočtu

nebo metody, která se v rámci režimů pro granty financované výhradně členským státem uplatňují na obdobný druh operace a příjemce;

- b) paušální sazbou až do výše 15 % způsobilých přímých nákladů na zaměstnance, aniž by se od členského státu požadovalo provedení výpočtu ke stanovení použitelné sazby;
- c) paušální sazbou způsobilých přímých nákladů na základě stávajících metod a odpovídajících sazeb platných v rámci politik Unie pro obdobný druh operace a příjemce.

Zároveň je v tomto článku stanoveno, že Komise je oprávněna definovat paušální sazby a metody související s jejich určením.

Legislativa EU tedy ctí princip subsidiarity a nechává až na několik stanovených pravidel (která budou dále upřesněna v kapitole 5.2 tohoto materiálu) určení způsobilosti výdajů na úrovni národních států. Detailní nastavení pravidel způsobilosti výdajů, včetně případného nastavení možností jejich zjednodušeného vykazování, je tedy úkolem řídicího orgánu.

Možnost zjednodušeného vykazování nákladů musí být vždy stanovena předem (ve výzvě pro předkládání projektových žádostí). Metoda výpočtu paušálních sazeb a podmínky pro jejich poskytování musí být zapracovány do pravidel způsobilosti výdajů daného operačního programu, a jakmile jsou tyto podmínky stanoveny, nelze je v průběhu operace nebo po jejím dokončení měnit tak, aby se kompenzovalo případné zvýšení nákladů nebo nevyčerpání schváleného dostupného rozpočtu.

Je důležité, aby příjemci byli v Rozhodnutí o poskytnutí dotace přesně informováni o požadavcích na opodstatnění deklarovaných výdajů a specifického výstupu nebo výsledku, kterého má být dosaženo.

V českém prostředí není princip proplácení výdajů prostřednictvím paušálních sazeb pro nepřímé náklady novinkou. V řadě operačních programů byl využíván již v programovém období 2007 - 2013 a uplatňuje se již i v programovém období 2014 - 2020. Cílem využívání paušálních sazeb pro nepřímé náklady je snížení pravděpodobnosti chyb ve vykazování a snížení administrativní zátěže, jak na úrovni příjemců dotace, tak na úrovni řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu. Nepřímé náklady jsou využívány zejména tam, kde by operace malého finančního objemu zařazené do přímých nákladů generovaly velký objem administrativní a kontrolní činnosti na straně realizátorů a řídicích orgánů, resp. zprostředkujících subjektů.

V metodických dokumentech českých řídicích orgánů, které již princip zjednodušeného vykazování prostřednictvím nepřímých nákladů aplikují, jsou nepřímé náklady definovány¹ jako náklady, které nejsou nebo nemohou být jednoznačně spojené s konkrétní aktivitou daného projektu. Nepřímé náklady vykázané paušální sazbou se neprokazují a jejich rozpis se neuvádí do rozpočtu projektu, jejich výše se odvozuje od přímých způsobilých nákladů² v předem stanovené maximální procentní výši.

Nepřímé náklady vykázané paušální sazbou není nutné dokládat účetními, ani jinými doklady. Má se za to, že nepřímé náklady vznikly, byly skutečně vynaloženy a jsou způsobilé ve výši odvozené od procentuálního limitu z nákladů přímých³.

¹ <http://www.esfcr.cz/slovník/neprime-naklady>

² Ze základu přímých způsobilých výdajů, z nichž se nepřímé náklady vypočítávají, mohou být některé kategorie nákladů vyjmuty. V programovém období 2007-2013 se typicky jednalo o náklady na křížové financování.

³ V případě nedočerpání či krácení přímých nákladů tak automaticky dochází i ke krácení nákladů nepřímých.

3 Zkušenosti s využitím paušální sazby pro nepřímé náklady

Tato kapitola obsahuje stručné příklady využití nepřímých nákladů v jiných relevantních operačních programech v programovém období 2007 - 2013 a 2014 - 2020 a vymezení typických nepřímých nákladů.

Jak vyplývá ze zkušeností řídicích orgánů, využití nepřímých nákladů znamená výrazné zjednodušení administrace. Složitost vyúčtování administrativních nákladů před zavedením nepřímých nákladů spočívala:

- ve vysokém počtu dokladů, kterými příjemce prokazoval relativně malou část nákladů;
- v obtížné kontrolovatelnosti nákladů. Příjemce uplatňoval část nákladů podílem vůči celkovým režijním nákladům za celou organizaci.

Dle zkušeností některých operačních programů přineslo zjednodušení způsobu vyúčtování administrativních nákladů také snížení chybovosti ve vyúčtováních v rámci žádostí o platbu.

3.1 Využití nepřímých nákladů v programovém období 2007 - 2013

Zjednodušený způsob vykazování nepřímých nákladů byl v programovém období 2007 - 2013 využíván převážně u projektů spolufinancovaných z Evropského sociálního fondu na administrativní a mzdové náklady (OP Lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen „OP LZZ“), OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost). Níže uvádíme přehled vymezení nepřímých nákladů v případě OP LZZ.

3.1.1 Využití sazeb pro nepřímé náklady v OP LZZ

Nepřímé náklady byly použity pro všechny grantové projekty, kde se příjemce nebo jeho partneři přímo podílí na zajištění realizace klíčových aktivit projektu. Pravidla pro nepřímé náklady jsou dostupná pro příjemce ve výzvách pro předkládání projektů a v související dokumentaci. U nepřímých nákladů se vždy má za to, že tyto náklady vznikly a jsou způsobilé ve výši podílu na přímých nákladech stanoveného v Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Výše podílu nepřímých nákladů je vždy stanovena vyhlášovatelem ve výzvě pro předkládání projektů. Pro období 2007 - 2013 mohly nepřímé náklady dosahovat maximálně 20 % přímých způsobilých nákladů (bez křížového financování).

Použití stanoveného podílu nepřímých nákladů je povinné pro všechny projekty v dané výzvě – příjemce nemůže požádat o jiné % nepřímých nákladů.

Tabulka 1: Intervaly pro stanovení podílu nepřímých nákladů ze strany vyhlášovatelů výzev

Objem přímých nákladů (bez nákladů, jež spadají do křížového financování)	Nepřímé náklady (%)
do 5 mil. Kč	20 - 14 %
mezi 5 a 10 mil. Kč	18 - 12 %
nad 10 mil. Kč	16 - 8 %

Pozn.: Přesné podíly nepřímých nákladů jsou stanoveny v příslušných výzvách pro předkládání projektů, vždy však jsou v souladu s intervaly v této tabulce.

Tabulka 2: Aktuální podíly nepřímých nákladů využívané ve všech výzvách pro předkládání projektů s nepřímými náklady jsou následující:

Přímé náklady bez křížového financování	Nepřímé náklady (%)
do 4 mil	18 %
mezi 4 a 6 mil	16 %
mezi 6 a 10 mil	14 %
mezi 10 a 15 mil	12 %
nad 15 mil	10 %

Řídící orgán při stanovení sazby vycházel z analýzy nepřímých nákladů podpořených v období 2004 - 2006, kde většina analyzovaných projektů měla nepřímé náklady vyšší než 20 % přímých nákladů. Z toho důvodu byly aplikovány regresivní sazby – čím vyšší přímé náklady, tím nižší procento nepřímých nákladů. Nákup služeb nad určitý limit vede ke snížení procenta nepřímých nákladů:

Tabulka 3: Snížení limitu nepřímých nákladů dle podílu nákupu služeb

Podíl nákupu služeb na celkových přímých způsobilých nákladech	Snížení podílu nepřímých nákladů oproti % ve výzvě
do 60 %	žádné snížení – platí podíly ve výzvě (viz předchozí tabulka)
mezi 60 % a 90 %	snížení o ½ podílu stanoveného ve výzvě
90 % a více	snížení o 100 %, nepřímé náklady se nehradí

Prostředky na nepřímé náklady projektu jsou poskytovány průběžně, vždy spolu s prostředky na přímé náklady projektu. Každá platba příjemci tak v sobě zahrnuje prostředky na přímé i na nepřímé náklady, a to v poměru stanoveném v Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nepřímé náklady příjemce nárokuje v rámci předložené monitorovací zprávy s žádostí o platbu.

Jestliže podle závěrečného vyúčtování projektu částka vyplacená na pokrytí nepřímých nákladů v rámci zálohování převyší fixní procento skutečně vynaložených a prokázaných přímých nákladů projektu, musí být příslušná částka vrácena na účet poskytovatele tak, aby procentní podíl nepřímých nákladů stanovený v Rozhodnutí o poskytnutí dotace zůstal zachován.

Hlavní kategorie nepřímých nákladů v OP LZZ:

- osobní náklady zaměstnanců, kteří nejsou přímo spojení s realizací projektu;
- vnitrostátní cestovné realizačního týmu;
- nájem, vodné, topení, energie v prostorách využívaných pro administraci projektu v prostorech kanceláře projektu a dalších pronajímaných nemovitostech využívaných k realizaci projektu;
- odpisy budov využívaných pro projekt (pro administraci projektu i práci s cílovou skupinou);

- odpisy zařízení či vybavení, které slouží k administraci projektu (tj. nepoužívá ho pro své zapojení do projektu cílová skupina);
- nájem nebo operativní leasing vybavení pro administraci projektu;
- výdaje na publicitu;
- náklady na spotřební a kancelářský materiál určený pro administraci projektu;
- náklady na pořízení zásob či materiálu pro zajištění občerstvení pracovníků projektu a cílové skupiny;
- čisticí prostředky a nástroje;
- poplatky za internet, telefon, fax, poštovné, dopravné, balné;
- bankovní poplatky;
- notářské a správní poplatky nutné pro realizaci projektu;
- daňové a právní poradenství a konzultace;
- ostraha a pojištění majetku využívaného k realizaci projektu
- účetnictví a personalistika;
- zajištění školení BOZP apod.

3.2 Využití paušální sazby pro nepřímé náklady v programové období 2014 - 2020

Zkušenosti s využitím paušální sazby pro nepřímé náklady se v programovém období 2007 - 2013 týkaly především tzv. měkkých projektů. V případě Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále jen „EFRR“) byly nepřímé náklady buď vykazovány jako skutečné výdaje (za pomoci účetních či jiných dokladů), nebo byly řazeny mezi výdaje nezpůsobilé..

Např. v OP VaVpI byly nepřímé náklady vymezeny jako náklady, které nelze přímo přiřadit konkrétnímu projektu, ale které byly organizací vynaloženy v souvislosti se zajištěním řešení projektu a jsou doloženy účetním systémem organizace.

Nepřímé náklady v OP VaVpI obsahují zejména náklady na vedení organizace a náklady podpůrných jednotek (oddělení ekonomické, personální, administrativní, právní, správa budov, knihovna, správce sítě apod.), například osobní náklady, cestovní náhrady a spotřební materiál vedení organizace a podpůrných zaměstnanců, odpisy či nájem budov, náklady související s provozem budov - pojištění, ostraha, opravy a údržba, sítě (energie, voda, plyn), administrativní náklady apod.

Zkušenosti s nepřímými náklady využil ŘO OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (dále jen „OP VVV“) při nastavení podmínek pro aplikaci paušální sazby nepřímých nákladů v OP VVV pro programové období 2014 - 2020.

3.2.1 Využití sazeb pro nepřímé náklady v OP VVV

V případě OP VVV je varianta zjednodušené formy vykazování pro projekty financované z EFRR umožněna na základě Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v kapitole 8.7, a to formou individuálního výpočtu sazby nepřímých nákladů na základě doložení rozpočtu se všemi plánovanými náklady, včetně těch, které dle Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce svým charakterem spadají do skupiny nepřímých nákladů.

V rámci OP VVV se jedná o náklady, které organizaci vznikají v souvislosti se zajištěním servisních činností (např. zpracování účetnictví, platby nájemného a energií), které nelze přímo

přiřadit ke konkrétnímu projektu. Jedná se rovněž o náklady s nízkými částkami, které se v projektech vyskytují ve velkém počtu a jsou administrativně náročné na vykazování i kontrolu (např. tuzemské cestovné). V neposlední řadě se jedná o náklady, které se opakují v každém projektu a jsou pro jeho zajištění nezbytné (např. pozice zajišťující administraci projektu).

Paušální sazba nepřímých nákladů může být ve výzvě pro podávání projektů spolufinancovaných z EFRR určena buď individuálně na každém projektu, nebo je stanovena na základě zpracované analýzy na úrovni výzvy. Paušální sazba nepřímých nákladů však nesmí nikdy překročit 25 %.

K tomuto kroku přistoupil ŘO OP VVV z toho důvodu, že i v případě jedné výzvy se mohou předkládané projekty významně lišit jak z pohledu velikosti rozpočtu, tak z pohledu skladby jednotlivých nákladů. V rámci jedné výzvy tak mohou být realizovány infrastrukturální projekty, ale také projekty s vysokým podílem osobních nákladů. Z toho důvodu byla dána možnost zvolit stanovení sazby na úrovni projektu.

Na úrovni projektu je sazba stanovena následujícím postupem⁴:

1. Žadatel v žádosti o podporu edituje rozpočet v rozdělení na administrativní výdaje a ostatní výdaje.
2. Rozpočet je posuzován v procesu hodnocení projektu interními/externími hodnotiteli/hodnotící/výběrovou komisí. Obsahuje-li nezpůsobilé výdaje, případně nadsazené částky, je odpovídajícím způsobem krácen.
3. ŘO stanoví paušální sazbu nepřímých nákladů po doporučení projektu výběrovou komisí po ukončení procesu schvalování jako podíl administrativních nákladů, očištěných o náklady spadající svým charakterem do skupiny nepřímých nákladů, vůči celkovým přímým způsobilým výdajům projektu.
4. Paušální sazba nepřímých nákladů je zafixována v právním aktu o poskytnutí podpory a platí do konce realizace projektu. Touto sazbou jsou v každé žádosti o platbu stanoveny nepřímé náklady.

Na úrovni výzvy se paušální sazba stanovuje u takových výzev OP VVV, kde ŘO předpokládá obdobné projekty, jako je tomu např. u OP D.

Stejně jako u ostatních programů, je absolutní konečná výše nepřímých způsobilých výdajů přímo úměrná skutečně vynaloženým přímým způsobilým výdajům. Proto je v rámci kontroly předložené žádosti o platbu nutné ověřit výši skutečně vzniklých a doložených přímých způsobilých výdajů. **V případě, že při následné kontrole bude část přímých výdajů klasifikována jako nezpůsobilá, stane se nezpůsobilou také odpovídající část nepřímých nákladů určená paušální sazbou.**

Hlavní kategorie nepřímých nákladů v OP VVV

Kategorie nepřímých nákladů je v případě OP VVV stejná pro projekty financované z Evropského sociálního fondu (dále jen „ESF“) i EFRR. Pokud výzva a dokumentace k ní se vztahující, v níž jsou aplikovány nepřímé náklady, nestanoví jinak, nelze mezi přímé výdaje zařadit zejména:

⁴ Pravidla pro žadatele a příjemce - Obecná část; Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání - Programové období 2014–2020; kapitola 8.7, str. 154

1) Výdaje na odměňování pracovníků, kteří vykonávají v rámci organizace příjemce či partnera aktivity:

- výdaje spojené s činnostmi administrativního týmu projektu (např. projektový manažer, finanční manažer, jejich asistenti, apod.);
- vedení účetnictví, personalistika, administrace zadávacích řízení;
- zajištění školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v režimu stanoveném právními předpisy ČR;
- zajištění ostrahy; úklidu a čištění;
- zajištění opravy a údržby zařízení a vybavení a využívaných nemovitostí;
- zajištění publicity projektu s výjimkou případů, kdy jsou opatření publicity hlavní činností projektu (zejména u projektů zaměřených na změnu povědomí cílové skupiny, apod.);
- náklady na tvorbu FKSP za pracovníky, jejichž mzdové náklady jsou v rámci projektu hrazeny z nepřímých nákladů.

2) Cestovné realizačního týmu, jehož předmětem jsou:

- veškeré cestovní náhrady spojené s vnitrostátními pracovními cestami (není rozhodující, jakým dopravním prostředkem se cesta uskutečnila – např. služebním nebo soukromým vozidlem, hromadnou dopravou, taxi, aj.);
- veškeré náklady na provoz vozidel k vnitrostátním cestám.

3) Zařízení a vybavení a kancelářské prostředky v následujících položkách:

- náklady na hardwarové a softwarové vybavení pro administrativní tým projektu;
- náklady na nákup papírů (včetně bloků), materiálu na laminování, psacích potřeb, kancelářských sponek, šanonů, desek na dokumenty, CD, DVD, USB flash disků a dalších nosičů dat (bez ohledu na jejich využití v projektu, tj. zda jsou nezbytné pro administraci projektu či pro cílovou skupinu);
- náklady na spotřební a kancelářský materiál (jiný než v předchozí odrážce) určený pro administraci projektu (nikoli materiál pro cílovou skupinu projektu), tj. veškerý materiál či drobné předměty, které nemají charakter zařízení nebo přístroje nebo jsou určeny k jednorázové nebo postupné spotřebě a jejich životnost nepřesahuje dobu 1 roku;
- náklady na nákup zařízení a vybavení a spotřebního materiálu, které jsou pořízovány za účelem zajištění publicity pomoci z ESF (zejména dle článku 8 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006);
- odpisy budov využívaných pro realizaci projektu;
- odpisy zařízení či vybavení, které slouží k administraci projektu (tj. nepoužívá ho cílová skupina při svém zapojení do projektu).

4) Výdaje za služby, jejichž předmětem je:

- nájemné kanceláře a dalších prostor využívaných administrativním týmem projektu (včetně publicity projektu), pronájem prostor pro práci s cílovou skupinou projektu patří mezi přímé náklady (např. pronájem učebny, pronájem prostor pro chráněnou dílnu, apod.);
- nákup vody (vodné, stočné), paliv a energie (elektřina, topení, apod.), v prostorech využívaných k realizaci projektu;
- internetové a telefonické připojení, fax, poštovné, dopravné, balné;
- vedení účetnictví včetně vedení mezd pracovníků;

- vedení rozpočtu, daňové a právní poradenství a konzultace;
- náklady spojené se zpracováním žádosti o podporu či jejich příloh;
- náklady spojené s administrací dotace;
- zajištění personalistiky (včetně nákladů spojených s posuzováním zdravotní způsobilosti k práci na základě vstupní lékařské prohlídky v souladu se zákonem o specifických zdravotních službách), zajištění školení BOZP v režimu stanoveném právními předpisy ČR;
- nájem či operativní leasing zařízení či vybavení, které slouží k administraci projektu (tj. nepoužívá ho pro své zapojení do projektu cílová skupina);
- zajištění opravy a údržby zařízení využívaných nemovitostí;
- zajištění publicity projektu včetně monitoringu tisku, s výjimkou případů, kdy jsou opatření publicity hlavní činností projektu (zejména u projektů zaměřených na změnu povědomí cílové skupiny, apod.);
- správa počítačových sítí a internetových stránek včetně jejich aktualizace, kopírování, tisk pro administraci projektu a pro publicitu;
- bankovní poplatky včetně bankovních poplatků za mezinárodní finanční transakce (zahraniční platby, výběry hotovosti v zahraničí, konverzní poplatky, atd.);
- administrace výběrových/zadávacích řízení nezbytných pro projekt a další služby spojené se zadáváním zakázek (inzerce, poradenství, atd.);
- procesní nebo finanční audit projektu, není-li vyžadován výzvou;
- notářské a správní poplatky nutné pro realizaci projektu (např. ověřování dokumentů, atd.);
- úklidové a čisticí služby;
- zajištění ostrahy; pojištění majetku využívaného k realizaci projektu.

4 Obecné vymezení nepřímých nákladů v projektech spolufinancovaných z OP D

V programovém období 2007 - 2013 a v rámci OP D nebylo zjednodušené vykazování aplikováno; z celkem 16 výzev vyhlášených v minulém programovém období ani jedna příjemcům neumožňovala uplatnění režimu zjednodušeného vykazování včetně aplikace nepřímých nákladů.

Všechny projekty OP D byly realizovány a monitorovány v režimu skutečně vzniklých nákladů. To znamená, že veškeré vzniklé náklady projektů byly zahrnovány do rozpočtu a jejich prostý součet tvořil celkové náklady projektu. Od celkových způsobilých nákladů projektů se odečítaly pouze nezpůsobilé výdaje vymezené příslušnou metodikou programu.

Dle Metodického pokynu pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 - 2020 je podmínkou pro využití paušální sazby pro nepřímé výdaje přesné vymezení přímých a nepřímých výdajů ze strany poskytovatele podpory.

Paušální sazba by měla zohledňovat jednak velikost projektu, a jednak míru outsourcingu ze strany příjemce podpory. Obecně platí, že nepřímé náklady klesají se vzrůstající velikostí projektu, a také podílem činností realizovaných dodavatelsky (nikoliv vlastními silami příjemce).

Pro projekty, u nichž podstatná většina nákladů vznikne formou nákupu služeb od externích dodavatelů, jsou způsobilá procenta nepřímých nákladů snížena. Tímto opatřením se zohledňuje skutečnost, že nákup služeb od externích dodavatelů zpravidla snižuje nároky na technickou podporu realizace projektu, jež tvoří základ nepřímých nákladů.

Na druhou stranu je třeba uvažovat specifika jednotlivých operačních programů. Konkrétně v OP D lze předpokládat, že naprostá většina výdajů bude realizována formou dodávek. Většinu nákladů projektu OP D tvoří náklady na nákup služeb (realizace dodávek a staveb), u nichž, jak prokázala analýza dostupných dat (viz Příloha č. 3), naopak se zvětšováním objemu, resp. jejich procentuálního zastoupení v rozpočtu projektu, dochází k nárůstu nároků na technickou podporu realizace (realizace rozsáhlých veřejných zakázek, větší rozsah zajišťovaných aktivit souvisejících s BOZP atd.).

Existují i další argumenty, proč není stanovování několika hranic nepřímých nákladů (např. dle velikosti projektu) optimální. Tento přístup může ovlivňovat chování příjemců a vést např. k níže uvedeným důsledkům:

- příjemci mohou účelově rozdělovat funkční celky projektů na menší části, jejichž rozpočty se budou pohybovat blízko horní hranice rozpočtového pásma, pro něž platí vyšší limit nepřímých nákladů;
- pokud by došlo ke krácení % nepřímých nákladů v závislosti na objemu externě dodávaných služeb, mohou mít příjemci tendenci s dělením funkčních celků projektů pojit i dělení dodávek;
- příjemci mohou mít tendenci v závislosti na výše uvedeném realizovat větší množství malých projektů na úkor velkých systémových projektů;
- příjemci nebudou mít tendenci úspor v přímých nákladech některých projektů za předpokladu, že v jiných projektech jim částka nepřímých nákladů nebude dostačovat.

5 Stanovení paušální sazby pro nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D

5.1 Výběr vzorku analyzovaných projektů

Pro potřeby výběru vzorku zpracovatel použil údaje z databáze podpořených projektů spolufinancovaných z OP D v programovém období 2007 - 2013 poskytnutou zadavatelem. Primárně zpracovatel využíval při výběru vzorku projekty, které se nacházejí ve stavu „výdaje certifikovány“ (stav P7 dle IS MONIT) a „financování projektu ukončeno“ (stav P6 dle IS MONIT). U těchto projektů existuje důvodný předpoklad, že celková výše čerpání se u nich již nebude měnit, a to jak pokud jde o celkovou částku čerpání, tak o strukturu čerpání v rámci jednotlivých skupin výdajů.

Následně zpracovatel rozdělil jednotlivé příjemce do tří kategorií – SŽDC, ŘSD a kategorie všech ostatních příjemců. Rozdělení bylo provedeno na základě významnosti jednotlivých příjemců - jednak s ohledem na množství realizovaných projektů, jednak s ohledem na objem skutečně čerpaných prostředků.

Předpokladem pro výběr celkového počtu projektů do vzorku byla pravidla stanovená Evropskou komisí v materiálu COCOF 08-0021-03 – Pokyny pro auditní orgány ohledně metod výběru vzorků. Ve smyslu citovaného materiálu by počet jednotek analyzovaného vzorku neměl být nižší než 30 jednotek.

Na základě celkového objemu čerpání byl jednotlivým kategoriím příjemců (tj. SŽDC, ŘSD, ostatní) přiřazen poměrný počet projektů pro analýzu. Na základě tohoto kritéria stanovil zpracovatel počet analyzovaných projektů následovně:

Kategorie příjemce	Počet projektů zastoupených ve vzorku
Ostatní	2
ŘSD	12
SŽDC	16

V návaznosti na zastoupení jednotlivých kategorií příjemců se jako minimálně zastoupená ukázala kategorie „Ostatní příjemci“, kdy celkové skutečně čerpané prostředky v této kategorii z OP D dosahují pouze hodnoty 8 % a ve výběru vzorku se jedná pouze o 2 projekty. Projekty z této kategorie jsou navíc typově i nákladově velmi různorodé a analýzu jejich dat zpracovatel vyhodnotil jako statisticky neprůkaznou. Na základě této skutečnosti a faktu, že v předmětné kategorii nebude mít zpracovatel k dispozici všechny podklady pro další analýzu nepřímých nákladů (tj. nákladové položky příjemců dosud neobsažené ve způsobilých výdajích realizovaných projektů, přístup k účetnictví příjemců atd.) zpracovatel navrhl vyloučení tohoto typu příjemců z analýzy. Tento postup a finální návrh vzorku projektů byl odsouhlasen zadavatelem.

Pro zvolené kategorie příjemců byla následně nad rámec stanoveného zahrnuta podmínka alespoň 10% proporcionality z celkového počtu projektů schválených v každé oblasti podpory, resp. specifického cíle OP D a minimální počet 3 analyzovaných projektů za každou oblast podpory. To znamená, že do vzorku muselo být zařazeno alespoň 10 % z celkového počtu projektů schválených v dané oblasti podpory. Pokud byl 10% vzorek nižší než počet 3, byl počet analyzovaných projektů v dané oblasti podpory automaticky navýšen na počet 3 projektů.

Jako základní měřítko pro stanovení počtu projektů k analýze byly tedy určeny kategorie:

- minimální celková výše 30 analyzovaných projektů;
- podíl na celkovém čerpání nákladů z celkového objemu čerpaných prostředků schválených projektů OP D za danou kategorii příjemce;
- minimálně 10% vzorek z celkového počtu schválených projektů za danou oblast podpory;
- a zároveň minimální počet 3 analyzovaných projektů za každou oblast podpory.

V dalším kroku zpracovatel stanovil, kolik projektů v každé kategorii příjemců připadá na konkrétní oblast podpory (a to opět dle hlediska zastoupení jednotlivých oblastí podpory na celkovém objemu čerpání). Pokud se v dané oblasti podpory vyskytuje větší množství projektů (více než 10), byly následně určeny velikostní kategorie podle objemu čerpání, v jejichž rámci byl vzorek vybírán. V rámci těchto kategorií byl dále stanoven počet projektů, které budou podrobeny analýze a navržena metoda výběru projektů z této množiny. Výchozí metodou byl náhodný výběr, neboť se ukázalo, že ve většině případů se počet projektů k analýze blíží počtu projektů v preferovaných stavech (P6 a P7). V několika případech byl zvolen medián celkového čerpání jakožto metoda referující na typickou velikostní kategorii projektu ve vybrané množině.

Na základě osobní schůzky se zadavatelem došlo následně k rozšíření výběru vzorku u některých oblastí podpory. Ve vybraných oblastech podpory (oblast 2.1) byl původní počet projektů k analýze rozšířen z počtu 3 na počet 5, neboť tato oblast podpory byla vyhodnocena jako oblast sdružující projekty velmi různorodé, ať již jde o jejich velikost či zaměření.

Celkový počet projektů k analýze byl stanoven na 38. Oblasti podpory, počty projektů, které v jejich rámci budou analyzovány, i návrh způsobu výběru konkrétních projektů do vzorku je uveden v Příloze č. 2.

5.2 Metoda výpočtu paušální sazby nepřímých nákladů

Tato část materiálu se zabývá metodickým přístupem ke stanovení paušální sazby nepřímých nákladů na základě dostupných dat od vybraných příjemců a na základě zvoleného vzorku projektů. Metodický přístup se odvozuje od základních požadavků stanovených v Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013, 1303/2013 a 1304/2013 a dále v upřesňujících pokynech Komise k těmto nařízením.

Metoda výpočtu nepřímých nákladů je jedním z typů zjednodušeného financování paušální sazbou. Nepřímé náklady lze přitom stanovit paušální sazbou z vybraných přímých nákladů (typicky osobních nákladů) nebo z celkových přímých nákladů projektu. Vzhledem k tomu, že osobní náklady jsou v projektech OP D z hlediska svého rozsahu marginální a platí pro ně, že se jedná o náklady, jejichž prokazování je složité (mnoho malých položek se složitými rozdělovacími klíči), nebyly osobní náklady do velké části projektů OP D zahrnovány a nelze je tudíž využít ani jako zdroj informací pro vytvoření metodiky zjednodušeného vykazování paušální sazbou pro programové období 2014 - 2020.

Proto zpracovatel navrhuje paušální sazbu nepřímých nákladů nastavit jako procentuální sazbu z celkových přímých nákladů projektu, nikoli jako procentuální sazbu jen z části vybraných přímých nákladů.

Metodika výpočtu nepřímých nákladů musí být (stejně jako metodika výpočtu pro ostatní paušální sazby) přiměřená, spravedlivá a ověřitelná. To znamená, že metodika musí být realistická a paušální sazba musí odpovídat historickým datům bez zásadních a nevysvětlitelných výkyvů v nákladech. V rámci metodiky nejsou upřednostňováni žádní příjemci ani operace bez ohledu na jejich objektivní charakteristiky a řídicí orgán musí být schopen doložit, z čeho při stanovování

metodiky nepřímých nákladů vycházel. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 stanoví jako přiměřené, spravedlivé a ověřitelné metody takové metody, které jsou založeny na:

- statistických údajích nebo jiných objektivních informacích;
- ověřených údajích jednotlivých příjemců v minulých letech;
- použití obvyklých postupů účtování nákladů jednotlivých příjemců.

Zpracovatel přistoupil k využití kombinace použití statistických údajů (jiných objektivních informací) a využití údajů jednotlivých příjemců.

Metoda využití statistických údajů nebo jiných objektivních informací znamená statistickou analýzu minulých/historických dat, přičemž Komise jako jeden ze zdrojů výslovně zmiňuje ověřené výdaje v minulosti. Výhodou této metody je možnost využití dat různých operací a příjemců. V rámci OP D byla využita data o financování projektů napříč oblastmi podpory, jednotlivými výzvami a zaměřením projektů.

Analýza historických dat je analýza dat čerpání rozpočtů dotčených projektů v členění nákladů na náklady přímé a nepřímé (nahlíženo optikou programového období 2014 - 2020) a členění jednotlivých rozpočtových položek mezi přímé a nepřímé náklady v souladu s kapitolou 5.3 tohoto materiálu. Na základě zvolené metody tak bylo možné určit, jakou část nákladů projektů podpořených v programovém období 2007 - 2013 tvořily náklady, které jsou v programovém období 2014 - 2020 zařazeny mezi přímé náklady a jakou část náklady, které byly tímto dokumentem zařazeny mezi náklady nepřímé.

Zdrojovými daty pro analýzu statistických dat jsou údaje o čerpání přímých nákladů projektů podpořených v rámci OP D v programovém období 2007 - 2013, reportované v rámci monitorovacích zpráv o projektech řídicímu orgánu (podrobněji o analyzovaných projektech viz kapitola 5.1 pojednávající o výběru vzorku).

V minulém programovém období docházelo v OP D k tomu, že v některých projektech byly náklady, které bychom v programovém období 2014 - 2020 označili za nepřímé, automaticky vylučovány jako nezpůsobilé či jako ty, které příjemci do přímých nákladů vědomě nezahrnovali. Příčinou bylo to, že se jednalo o náklady, které nebylo možné přesně přiřadit ke konkrétní aktivitě projektu či konkrétnímu projektu vůbec, a pro příjemce bylo velmi účtne složité tento typ nákladů mezi projekty dělit. Tento typ nákladů se tedy v rozpočtech schválených projektů OP D vůbec neobjevoval. Z tohoto důvodu zpracovatel považuje za nezbytné využití i druhé dílčí metody pro stanovení paušální výše nepřímých nákladů, a to sice využití údajů jednotlivých příjemců z minulých let.

Na základě této metody je možné analyzovat i ty náklady, které nejsou formální součástí projektů OP D, ale zároveň se jedná o náklady, které příjemce musel v souvislosti s realizací výstupů vynaložit a které s projekty OP D souvisejí. Konkrétně metoda spočívá ve shromáždění a analýze historických účetních údajů od příjemců. Pokud jde o skutečné výdaje vynaložené na jednotlivé kategorie způsobilých výdajů (přímých i nepřímých v terminologii OP D 2014 - 2020), popisuje zahrnuté kategorie nákladů a týká se pouze nákladových středisek/oddělení příjemce, která se na operaci podílela.

Zdrojem dat pro tuto dílčí analýzu jsou výstupy z účetních systémů organizací SŽDC a ŘSD za roky 2010 - 2015.⁵ Konkrétní analýzy a jejich výstupy jsou popsány v kapitole 5.3 tohoto materiálu.

⁵ Komise jako podmínku stanoví alespoň tříletou časovou řadu historických dat z důvodu zohlednění ročních výkyvů.

V průběhu přípravy tohoto materiálu jsme používali primární i sekundární zdroje informací. Primární zdroje pro analýzu z dat poskytnutých od příjemců, sekundární sběr informací čerpal z informací získaných od příjemců v rámci osobních schůzek. Musíme zdůraznit, že naše doporučení a závěry vycházejí z aktuální situace. V případě změny výchozích předpokladů doporučujeme zvážit aktualizaci zde uváděných závěrů. Zpracovatel se spoléhal na správnost, úplnost, pravdivost a přesnost informací, které obdržel. Informace nám poskytnuté nebyly nezávisle ověřovány.

Tento dokument se odkazuje na „Analýzu KPMG“; jedná se o případy, kdy jsme provedli analytické procedury na základě dostupných informací, abychom byli schopni interpretovat výsledná data. Nelze nicméně vyloučit případné nesrovnalosti či zkreslení informací způsobené záměrným poskytnutím nepravdivých dat zdrojovými subjekty. Tato práce nebyla předmětem auditu a neobsahuje tak stanovisko nezávislého auditora. Tento dokument je určen pouze pro účely adresáta a neměl by být citován či jinak zmiňován, ať už jako celek nebo jeho část, bez předchozího písemného souhlasu KPMG, kromě případů souvisejících s vlastní realizací předmětného projektu.

5.3 Analýza projektů a vymezení kategorií nepřímých nákladů v OP D

V dalším kroku došlo u analyzovaných projektů k vytipování možných kategorií nepřímých nákladů, které splňují definici dle nařízení a metodických pokynů. Následně bylo nezbytné tyto kategorie rozdělit dle jednotlivých položek v rozpočtu tak, aby bylo zamezeno dvojímu financování, tedy určit konkrétní nepřímé náklady.

Základem pro analýzu projektů byla tabulka H.1 *Rozpis výdajů projektu dle zdrojů financování v rozpočtu projektu*, která je součástí průběžných monitorovacích zpráv o projektu i závěrečné monitorovací zprávy o projektu, a komentář k tabulce H.1, kde je uveden rozpis celkových nákladů včetně popisu položek a odkazu na údaje v souhrnném rozpočtu stavby.

Zpracovatel vycházel při stanovení nepřímých nákladů z definice a vymezení nepřímých nákladů v metodických pokynech, uvedených v kapitole 2.1 tohoto materiálu.

Na základě osobních schůzek s příjemci analyzovaných projektů ve vzorku došlo k vydefinování potenciálních nákladů, které by bylo možné zařadit do kategorie nepřímých nákladů.

Zpracovatel dále ve spolupráci s příjemci rozděлил výdaje do tří kategorií:

1. Způsobilé výdaje, které byly zařazovány do přímých nákladů:

- projekt stavby (bez dodatků navyšujících cenu),
- dokumentace skutečného provedení,
- geotechnický průzkum, archeologický průzkum a jiné odborné průzkumy, posudky, dozory, BOZP,
- samotná výstavba, včetně vyvolaných investic,
- výkupy do 10 %.

2. Možné způsobilé výdaje, které nebyly zařazovány do způsobilých výdajů kvůli vysoké administrativní náročnosti

- investorsko-inženýrská činnost – tj. např. mzdové výdaje, správní a místní poplatky, režijní náklady,
- přípravná dokumentace včetně dodatků,

- příprava žádosti o spolufinancování včetně překladů (v programovém období 2007–2013 hrazeno v rámci Prioritní osy 7 – Technická pomoc).

3. Nezpůsobilé výdaje, které nejsou zařazovány do tabulky H.1 kvůli nezpůsobilosti ke spolufinancování z OP D ze své podstaty,

- práce na majetku třetích osob, které nejsou vyvolané projektem jako vyvolané investice
- výkupy nad 10 %,
- vícepráce, které nesplňují zprísněné požadavky pro projekty spolufinancované z EU fondů dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

V případě třetí kategorie se jedná o nezpůsobilé výdaje, které zpracovatel navrhuje i nadále ponechat v kategorii nezpůsobilých výdajů a nezahrnovat je v rámci OP D v programovém období 2014 – 2020 mezi nepřímé náklady.

Následně se zpracovatel zaměřil na druhou kategorii, tedy na možné způsobilé výdaje, které příjemci nezahrnovali do rozpočtů projektů kvůli vysoké administrativní náročnosti.

V souladu s metodickými dokumenty a také na základě zkušeností ostatních řídicích orgánů navrhuje zpracovatel do kategorie nepřímých nákladů zařadit také:

- podkladové studie a analýzy dle specifických požadavků jednotlivých priorit a typu projektu (hydrogeologický průzkum, technicko-ekonomická analýza, odborný posudek, analýza rizik);
- soutěže a zadávací řízení (na zpracování přípravné dokumentace, na zpracování projektu stavby, na dodávku), včetně organizace zadávacího/výběrového řízení;
- zpracování posudku EIA;
- osobní náklady na pracovníky zapojené do přípravy a realizace projektu;
- správní a místní poplatky nutné pro realizaci projektu (např. ověřování dokumentů, notářské poplatky, vklady do katastru, poplatky za vydané stavební povolení, odvody a poplatky za odnětí zemědělské a lesní půdy atd.);
- výdaje na poradenské služby (poradenské služby pro řízení projektu, pro geotechnický průzkum, právní poradenství a konzultace);
- pojištění majetku využívaného k realizaci projektu.

Následně zpracovatel vymezil u prvních dvou kategorií nepřímé náklady, které dále vstupovaly do výpočtu paušální sazby nepřímých nákladů v OP D pro programové období 2014–2020.

5.3.1 Nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D

Vzhledem ke skutečnosti, že nelze taxativně vypsát všechny přímé náklady v projektech, přistoupil zpracovatel k negativnímu vymezení na základě analýzy jednotlivých kategorií nákladů v projektech a navrhuje mezi přímé náklady nezařazovat níže uvedené náklady.

Dle dosavadní analýzy nelze mezi přímé náklady zařadit zejména:

1. Náklady přípravy a zabezpečení staveb

- práce prováděné před zpracováním přípravné dokumentace (podklady pro přípravnou dokumentaci, geodetické práce, mapové podklady, průzkumy, geotechnické práce, modely pro projekty);
- podkladové studie a analýzy dle specifických požadavků jednotlivých priorit a typu projektu (hydrogeologický průzkum, technicko-ekonomická analýza, analýza rizik);

- zpracování posudku EIA;
 - náklady spojené se zpracováním žádosti o podporu či jejich příloh; náklady spojené s administrací dotace, další náklady spojené s administrací projektu;
 - notifikace a koordinátor BOZP v přípravě, zajištění školení BOZP v režimu stanoveném právními předpisy ČR;
 - dozor na stavbách (technický dozor investora, bezpečnost a ochrana zdraví při práci, archeologický, pyrotechnický, geotechnický, biologický aj. dozor).
 - soutěže a zadávací řízení (na zpracování přípravné dokumentace, na zpracování projektu stavby, na dodávku), včetně organizace zadávacího/výběrového řízení;
 - přípravná dokumentace včetně dodatků.
 - zabezpečení a konzervační práce, měření účinnosti protihlukových opatření, mapové podklady a průzkumy
 - správní a místní poplatky nutné pro realizaci projektu (např. ověřování dokumentů, notářské poplatky, vklady do katastru, poplatky za vydané stavební povolení apod.);
 - odvody a poplatky za trvalé a dočasné odnětí zemědělské a lesní půdy, odstranění ekonomické újmy, příspěvky jiným investorům (podíl na účelně vynaložených nákladech ve smyslu zák. č. 458/00 Sb. apod.);
2. Osobní náklady na pracovníky zapojené do přípravy a realizace projektu
- hrubá mzda, plat nebo odměna z dohod zaměstnanců pracujících na projektu (popř. její alikvotní část odpovídající zapojení zaměstnance do realizace daného projektu) včetně náhrad, resp. příplatků či jiných benefitů, které zaměstnanci náleží na základě právního předpisu, kolektivní smlouvy nebo vnitřního předpisu zaměstnavatele upravujícího pracovní či služební poměr (např. za práci přesčas, práci ve svátek, pokud zaměstnanec vykonával v tomto časovém období práce přímo s projektem související, odměn a prémie, apod.);
 - stanovené povinné výdaje zaměstnavatele za zaměstnance pracujícího na daném projektu, popř. jejich alikvotní část odpovídající zapojení zaměstnance do realizace daného projektu.
 - vnitrostátní cestovné realizačního týmu
3. Zařízení a vybavení
- odpisy budov využívaných pro realizaci projektu; odpisy zařízení či vybavení, které slouží k administraci projektu (tj. nepoužívá ho pro své zapojení do projektu cílová skupina);
 - náklady na spotřební a kancelářský materiál určený pro administraci projektu;
 - náklady na hardwarové a softwarové vybavení a ostatní služby v oblasti IT pro administrativní tým projektu
 - náklady na nákup spotřebního materiálu
4. Výdaje za služby, jejichž předmětem je
- nájem, nákup vody (vodné, stočné), paliv a energie (elektřina, topení, apod.), v prostorách využívaných pro administraci projektu v prostorech kanceláře projektu a dalších pronajímaných nemovitostech využívaných k realizaci projektu;
 - nájem/leasing zařízení a vybavení potřebného pro realizaci/administraci projektu;
 - zajištění opravy a údržby osobních automobilů, zařízení a vybavení a využívaných nemovitostí;

- poplatky za internet, telefon, fax, poštovné, dopravné, balné;
- správa počítačových sítí a internetových stránek včetně jejich aktualizace;
- kopírování; tisk pro administraci a publicitu projektu
- účetnictví a personalistika
- školení zaměstnanců
- výdaje na poradenské služby (poradenské služby pro řízení projektu, pro geotechnický průzkum, právní poradenství a konzultace, odborné a znalecké posudky);
- ostraha a pojištění majetku využívaného k realizaci projektu.
- úklidové a čistící služby;

Za způsobilé výdaje **nelze** v žádném případě považovat výdaje:

- přímé daně (silniční daň, daň z nemovitostí, daň z převodu nemovitostí, daň darovací, daň dědická, cla, apod.);
- vyvolané investice, které nejsou spojeny výhradně a přímo s účelem projektu;
- úroky z dlužných částek, sankční poplatky, pokuty a penále, případně další sankční výdaje vyplývající ze smluv nebo dalších příčin, storno poplatky;
- správní a místní poplatky, které nemají přímou vazbu na projekt a nejsou výslovně stanoveny ŘO;
- výdaje, které jsou součástí likvidace společnosti, nedobytné pohledávky, apod.;
- rezervy na možné budoucí ztráty a dluhy; splátky úvěrů;
- mzdové náklady zaměstnanců, kteří se na realizaci projektu nepodílejí;
- u zaměstnanců, kteří se na realizaci projektu podílejí, část osobních nákladů, která neodpovídá pracovnímu vytížení zaměstnance na daném projektu;
- ostatní výdaje na zaměstnance, ke kterým nejsou zaměstnavatelé povinni dle zvláštních právních předpisů;
 - odvody na zdravotním pojištění v případě, že zaměstnanec čerpá neplacené volno;
 - náhrady spojené s dovolenou nad rámec počtu týdnů taxativně vymezených v ustanovení § 213 zákoníku práce;
 - náhrady spojené s dovolenou sjednanou k dohodě o pracovní činnosti;
 - odstupné; příspěvky na penzijní připojištění, dary.

5.4 Stanovení paušální sazby

V rámci připomínek zaslaných ze strany Řídicího orgánu OP D k verzi 1.0 metodiky došlo v kapitole 5.3 k vyřazení položek Projekt stavby, Projektové souhrnné řešení a Daňové poradenství z vymezení nepřímých nákladů v OP D.

Na základě dostupných dat pak provedl zpracovatel u projektů ve vzorku modelaci zařazení položek uvedených v kapitole 5.3 tohoto materiálu do nepřímých nákladů. Seznam analyzovaných projektů je uveden v Příloze č. 2.

Všechny analyzované projekty uplatňovaly reálně vzniklé náklady; všechny způsobilé náklady byly tedy řazeny do kategorie přímé náklady. V rámci stanovení podílu nepřímých nákladů k přímým zařadil zpracovatel do nepřímých nákladů také dříve nezpůsobilé náklady, které však splňují pravidla pro způsobilost, ale nebyly ze strany příjemce zařazovány do rozpočtu z důvodu vysoké administrativní zátěže (viz kapitola 5.33 tohoto materiálu). **Cílem provedené modelace bylo zjistit výsledný podíl takto vymezených nepřímých nákladů na přímých nákladech vybraných projektů.**

Pro potřeby výpočtu podílu vytvořil zpracovatel z dostupných dat souhrnnou modelaci celkových nákladů vybraných projektů ŘSD a SŽDC s rozpadem na jednotlivé kategorie skutečných nákladů projektu (viz Příloha č. 3). Jednotlivé kategorie obsahují náklady vymezené v podkapitole 5.3.1.

Zpracovatel vycházel při zpracování této analýzy z dostupných dat obou majoritních příjemců. V případě projektů SŽDC byly do výpočtu zahrnuty pouze ty projekty, u kterých bylo možné doložit rozpis výdajů projektu dle zdrojů financování v rozpočtu projektů (projekty uvedeny v Příloze č. 3 – List SŽDC).

Během přípravy této metodiky se ukázalo, že **z dostupných podkladů obou příjemců není možné přesně vymezit** ke každému projektu zvlášť konkrétní náklady pro jednotlivé položky rozpočtu, které jsou definovány v kapitole 5.3.1. Zpracovatel proto opět oslovil oba majoritní příjemce s žádostí o vyčíslení těchto nákladů u projektů ve vzorku, aby bylo možné zahrnout jejich výši do konečného výpočtu zpracovatele. Rozpad nákladů dle jednotlivých položek rozpočtu je důležitý pro vytvoření nástroje na přesný propočet paušální sazby v případě, že by se ŘO v budoucnu rozhodl vyřadit některé položky rozpočtu z nepřímých nákladů.

Oba majoritní příjemci SŽDC a ŘSD poskytli data jako součást vlastních propočetů stanovení paušální sazby nepřímých nákladů (viz kapitola 5.5 tohoto materiálu). **Výpočty byly provedeny odlišnými metodami, avšak lze konstatovat, že výsledky obou metod směřují k podobnému výsledku a podporují tak metodu výpočtu zpracovatele.**

Dále byl ze strany SŽDC zpracovateli poskytnut přehled sledování prováděných činností dle analytických účtů v systému SAP, avšak pouze u projektů Stavební správy západ. Zpracovatel aktualizoval výpočet u projektů SŽDC v Příloze č. 3 o nově poskytnutá data (sloupec „Náklady dokumentace akce + náklady řízení, přípravy a realizace akce (inženýrská činnost)“). U ostatních projektů byla využita dostupná data z monitorovacích a závěrečných zpráv projektů. V případě ŘSD byly zpracovateli dodatečně poskytnuty podklady k osobním nákladům zaměstnanců podílejících se na projektech v analyzovaném vzorku projektů a data k vnitrostátnímu cestovnímu realizačního týmu. Zpracovatel následně také zahrnul data do modelace v Příloze č. 3 (sloupec „Náklady řízení, přípravy a realizace akce (inženýrská činnost)“) a aktualizoval výpočet podílu nepřímých nákladů v projektech ŘSD.

Provedené modelace vymezených nepřímých nákladů a přesunu dotčených kategorií dříve neuplatňovaných způsobitelných nákladů do nepřímých nákladů z dostupných dat ukázaly, že **na vzorku analyzovaných projektů ŘSD by se podíl nepřímých nákladů pohyboval v rozmezí 3,09 – 8,66 % přímých nákladů⁶.** U vybraných projektů ŘSD tak **průměrná hodnota podílu nepřímých nákladů na projektech činí 5,40 %.**

Dle dostupných dat byl u projektů SŽDC uplatněn stejný postup. Provedené modelace vymezených nepřímých nákladů a přesunu dotčených kategorií dříve neuplatňovaných způsobitelných výdajů do nepřímých nákladů z dostupných dat ukázaly, že **na vzorku analyzovaných projektů SŽDC by se podíl nepřímých nákladů pohyboval v rozmezí 2,60 – 7,70 % přímých nákladů⁷.** U vybraných projektů SŽDC tak **průměrná hodnota podílu nepřímých nákladů na projektech činí 4,27⁸ %.**

⁶ Na základě připomínek ŘO nebyly do výpočtu zahrnovány hodnoty, které představují ve statistickém vzorku extrémní hodnoty.

⁷ Na základě připomínek ŘO nebyly do výpočtu zahrnovány hodnoty, které představují ve statistickém vzorku extrémní hodnoty.

⁸ U některých projektů SŽDC, kde nebylo možné provést rozpad položek v rámci Nákladů na dokumentaci stavby na detailní úroveň (a nezahrnovat tak do výpočtu položky Projekt stavby a související práce), byla pro výpočet použita položka tabulky H. - Poplatky za plány/stavební projekt, a to 50% hodnota, která dle analyzovaných dostupných dat odpovídá nákladům bez položky Projekt stavby). Tyto položky jsou v Příloze č. 3 označeny oranžovou barvou.

Na základě analýzy projektů dle dostupných dat lze konstatovat, že se výsledný podíl nepřímých nákladů u analyzovaných projektů pohybuje průměrně v rozmezí 4,3 – 5,4 %.

Podrobnější informace o modelaci nepřímých nákladů pro analyzované projekty ŘSD a SŽDC ze strany zpracovatele poskytuje Příloha č. 3 a č. 4 tohoto materiálu.

Vzhledem k povaze projektů OP D, doporučuje zpracovatel použít jednu sazbu nepřímých nákladů na všechny projekty ve výzvě, odlišně například od zkušeností OP VVV, kde je možné stanovit paušální sazbu buď individuálně na každém projektu, nebo je stanovena na základě zpracované analýzy na úrovni výzvy. V případě OP D se jedná o nepřímé náklady, které se ve stejné míře opakují v každém projektu a jsou pro jeho zajištění nezbytné. Zpracovatel tak na základě analýzy dostupných dat, výsledků analýzy dle Přílohy č. 3 a Přílohy č. 4, doporučuje použít paušální sazbu pro nepřímé náklady ve výši 5 %.

5.5 Výpočet paušální sazby dle příjemců

Pro ucelený přehled uvádíme níže přístupy obou majoritních příjemců k výpočtu paušální sazby nepřímých nákladů na projektech spolufinancovaných z OP D, které však nevstupují do výpočtu zpracovatele a jsou zde uvedeny pouze pro doplnění celé problematiky.

Výpočet paušální sazby nepřímých nákladů - SŽDC

Metoda SŽDC je založena na stejném principu jako metoda zpracovatele. Ze strany SŽDC byly u 9 projektů, které nejsou ve vzorku analyzovaných projektů, vyčísleny způsobilé náklady v rámci položek Investorsko inženýrská činnost, Jiné náklady přípravy a zabezpečení stavby a Náklady dalšího zabezpečení, které zpracovatel označuje v této metodice jako nepřímé náklady. U všech tří skupin nákladů uvedl příjemce jak současný/schválený stav v rámci uvedeného stádia projektu, tak skutečnost (potřebu) v rámci uvedeného stádia. Příjemce dále stanovil procentuální podíl těchto nákladů na celkových investičních nákladech. Tímto způsobem byl stanoven podíl vyčíslených nákladů u každého projektu. **Na vzorku analyzovaných projektů SŽDC by se podíl nepřímých nákladů pohyboval v rozmezí 2,5 – 5,86 % přímých nákladů. Průměrná hodnota podílu nepřímých nákladů na projektech by tak dle SŽDC činila 3,78 %.**

Podrobnější informace o modelaci nepřímých nákladů ze strany SŽDC poskytuje Příloha č. 5 tohoto materiálu. V druhém listě je pak uveden výčet nákladů zahrnutých do výpočtu SŽDC.

Výpočet paušální sazby nepřímých nákladů – ŘSD

Metoda ŘSD je založena na stanovení podílu běžných výdajů OP D k celkovým výdajům na akce OP D v rámci rozpočtu SFDI v letech 2011 až 2015. Příjemce postupoval tak, že si nejdříve pro každý rok v daném období určil, jaké procento za ŘSD činí celkem akce OP D v rámci rozpočtu SFDI. Následně příjemce vyčíslil celkové běžné výdaje za ŘSD a vypočteným procentem stanovil, jaká část z celkových běžných výdajů připadá na běžné výdaje v rámci projektů OP D. Sazbu nepřímých nákladů pro jednotlivé roky příjemce určil jako podíl běžných výdajů OP D k akcím OP D celkem.

Zpracovatel v rámci posuzování zvolené metody očistil seznam běžných výdajů o nezpůsobilé výdaje, jako např. daně, neboť příjemce tyto náklady do výpočtu zahrnul. **Tímto způsobem by se podíl nepřímých nákladů pohyboval v rozmezí 3,28 – 5,65 % přímých nákladů, což odpovídá také původním výpočtům zpracovatele. Pokud bychom z výsledků jednotlivých let udělali průměr, činila by průměrná hodnota podílu nepřímých nákladů na projektech dle ŘSD 4,43 %.**

Podrobnější informace o modelaci nepřímých nákladů ze strany ŘSD poskytuje Příloha č. 6 tohoto materiálu, kde jsou kromě souhrnného výpočtu uvedeny také rozpočty a celkové běžné výdaje ŘSD za jednotlivé roky.

6 Důsledky financování nepřímých nákladů paušální sazbou pro systém řízení a kontroly

V souladu s Pokyny Komise (EGESIF 14-0017) poskytne řídicí orgán jasnou a jednoznačnou definici přímých a/nebo nepřímých nákladů.

Auditoři budou během vykonávání svých auditorských úkolů u příjemců ověřovat správnou klasifikaci nákladů a neexistenci dvojího vykazování nákladů, což znamená, že stejné náklady nebudou vykazovány jednou jako přímé, a zároveň jako nepřímé. Auditů podpůrných finančních dokumentů podléhají pouze ty položky výdajů, které jsou vykázány jako přímé náklady, protože příjemce není povinen hlásit nebo prokazovat nepřímé náklady proplacené na základě paušální sazby.

V případě certifikace výdajů mohou být Komisi vykázány vypočítané nepřímé náklady pouze společně s náklady, které byly použity k jejich výpočtu (přímé náklady). Pokud byla velká část nepřímých nákladů předfinancována, aniž by byly vynaloženy příslušné přímé náklady, nebudou v souladu s Pokyny Komise EGESIF 14-0017 v době předložení výkazu souvisejících výdajů tyto náklady certifikovány Komisi, jelikož se budou považovat za zálohovou platbu pro příjemce.

Pokyn Komise EGESIF 14-0017 (a také COCOF 09/0025/04-EN) uvádí zjištění, která by mohla být považována za nesrovnalosti, jsou jimi například následující:

- případy, kdy sazba nebyla stanovena v souladu s výsledky metody výpočtu;
- případy, kdy metoda výpočtu nedodržuje podmínky stanovené v právních předpisech;
- případy, kdy příjemce nerespektoval stanovené sazby nebo vykázal nezpůsobilé přímé náklady nezahrnuté do kategorií způsobilých přímých nákladů stanovených řídicím orgánem.
- dvojí vykazování stejné položky nákladů
- případy, kdy byly přímé náklady sníženy bez poměrného snížení výše paušální sazby nepřímých nákladů.

Jestliže auditoři nebo kontrolóři zjistí nesrovnalost v kategoriích způsobilých nákladů, je třeba uplatnit poměrné snížení také na nepřímé náklady, protože jinak by překročily sazbu stanovenou s ohledem na způsobilé přímé náklady.

Obecný přístup ke kontrole a auditu zjednodušeného vykazování nákladů

Ověřování metody výpočtu se provádí na úrovni řídicího orgánu nebo na úrovni zprostředkujícího subjektu, zatímco kontrola uplatňování systému financování paušální sazbou se uskuteční na úrovni příjemců. Osoby pověřené řídicími kontrolami ověří správnou klasifikaci nákladů a neexistenci dvojího vykazování nákladů u příjemců.

Komise a vnitrostátní orgány ověří výpočet nákladů na operace a provedou audity zákonnosti a správnosti. Tyto audity však budou provedeny na základě metody výpočtu použité ke stanovení zjednodušených nákladů, nikoli na základě finančních dokladů u jednotlivých projektů.

Metodika auditu a kontroly, která se uplatní v případě použití financování paušální sazbou, zahrnuje tato ověření:

1. ověření metody výpočtu ke stanovení financování paušální sazbou, jež by měly být určeny předem jedním či několika způsoby stanovenými v čl. 67 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních. Toto ověření by se mělo uskutečnit na úrovni řídicího orgánu

a/nebo na úrovni příjemců (u systémů založených na vlastních údajích příjemců v souladu s čl. 67 odst. 5 písm. a) body ii) a iii));

2. v případě financování paušální sazbou ověření kategorií způsobilých nákladů, na něž se sazba vztahuje.

Dle Pokynů EGESIF 14-0017 se Komise při auditu metody výpočtu zaměří na ověření splnění jednotlivých podmínek a nezpochybní důvody výběru určité metody. Řídicí orgán by měl uchovávat odpovídající záznamy o metodě výpočtu a měl by být schopen prokázat, na jakém základě bylo rozhodnuto o paušálních sazbách. Na záznamy vedené za účelem zdokumentování metody výpočtu se vztahují požadavky stanovené v článku 140 nařízení o společných ustanoveních.

Rizikové oblasti

Zejména v úvodní fázi projektu, kdy nebudou ještě naplno realizovány aktivity s vazbou na přímé náklady projektu, ale převážně budou realizovány přípravné a administrativní práce (např. vyhledávání a výběr dodavatelů, administrace veřejných zakázek), může nastat situace, kdy příjemce nebude vykazovat přímé náklady (případně v nízké výši), nicméně náklady na administraci a řízení projektu již bude nutné vynakládat a na tyto náklady nebude dopočtená výše nepřímých nákladů procentem z přímých nákladů dostatečná.

Rizikovým faktorem z pohledu organizací, na které se vztahuje zákon o rozpočtových pravidlech, je určení prostředků v jednotlivých rozpočtových kapitolách a při případném jejich překročení (nutnosti navýšení) je potřeba realizovat další administrativní činnosti (např. rozpočtová opatření), případně hrozí porušení rozpočtové kázně. Stejně tak z pohledu zákona o účetnictví je nutné veškeré uskutečněné výdaje řádně evidovat a navíc v případě nových metodických pravidel bude dále nutné rozlišovat, zda jde o nepřímé či přímé, což může vést k dodatečnému navýšení administrativní zátěže spojené s řízením projektů financovaných z OP D. Nutnost rozlišovat nepřímé náklady a zdůvodnění vazby těchto nákladů na projekt až v případě externích kontrol (např. FÚ, NKÚ) opět zvyšuje riziko případného porušení rozpočtové kázně a dodatečných sankcí.

7 Závěr

Předmětem poptávaných služeb ze strany Řídicího orgánu OP D bylo metodické nastavení paušální sazby pro nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D v programovém období 2014 - 2020. Jako cíl tohoto materiálu byl stanoven návrh metodiky výpočtu paušální sazby pro nepřímé náklady, která bude vyhovovat požadavkům vycházejícím z právních předpisů a závazného metodického pokynu MMR - NOK pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 - 2020 (v aktuálně platném znění).

Zpracovatel v materiálu pokryl všechny čtyři definované věcné části metodiky:

- a) předpoklady a zdroje pro zpracování metodiky,
- b) zkušenosti s využitím paušální sazby pro nepřímé náklady,
- c) vymezení nepřímých nákladů v projektech spolufinancovaných z OP D a
- d) stanovení paušální sazby pro nepřímé náklady v projektech spolufinancovaných z OP D.

Cíle bylo dosaženo v kapitole 5, kde zpracovatel na základě dostupných dat vymezil kategorie nepřímých nákladů v projektech spolufinancovaných z OP D a namodeloval, jaký podíl by na přímých nákladech takto vymezené nepřímé náklady přibližně činily.

S ohledem na míru dostupnosti informací o skutečných nákladech a účetním zachycení nákladů spojených s osobními náklady určenými na náklady pozic zajišťujících administraci a řízení projektů, provedl zpracovatel v souladu se zadáním analýzu nepřímých nákladů ve vybraných projektech ŘSD a SZDC za použití kombinace statistických údajů (jiných objektivních informací) a využití údajů jednotlivých příjemců.

Zdrojovými daty pro analýzu statistických dat byly údaje o čerpání přímých nákladů projektů podpořených v rámci OP D v programovém období 2007 - 2013, reportované v rámci monitorovacích zpráv o projektech Řídicímu orgánu OP D.

Na základě analýzy těchto dat doporučuje zpracovatel řídicímu orgánu aplikovat jednotnou paušální sazbu pro nepřímé náklady v rámci SC 1.1, 1.2, 2.1 a 3.1. V případě SC 2.3 však zpracovatel nedoporučuje aplikovat paušální sazbu na výzvy rozvoje systémů ITS, neboť se při analýze prokázalo, že v případě obdobného typu projektů v rámci oblasti podpory 1.2, OP D v programovém období 2007 – 2013, nelze jednoznačně identifikovat náklady, které by se v každém projektu opakovali stejnou měrou. V případě, že by rozvoj systémů ITS byl součástí komplexního projektu, doporučuje zpracovatel paušální sazbu využít.

S ohledem na dostupnost informací a množství předpokladů počítá tato analýza s chybovou tolerancí. Je proto důležité, aby zástupci Řídicího orgánu OP D brali tuto skutečnost v úvahu při nastavení konkrétní výše paušální sazby v projektech OP D.

Vliv na Řídicí orgán/Zprostředkující subjekt

Cílem využívání nepřímých nákladů je snížení pravděpodobnosti chyb ve vykazování a snížení administrativní zátěže, jak na úrovni příjemců dotace, tak na úrovni řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu. Nepřímé náklady jsou využívány zejména tam, kde by operace malého finančního objemu zařazené do přímých nákladů generovaly velký objem administrativní a kontrolní činnosti na straně řídicího orgánu, resp. zprostředkujícího subjektu.

Dalším důvodem pro využití nepřímých nákladů je úspora finančních prostředků státního rozpočtu. Z dostupných dat vyplývá, že většina nezpůsobilých nákladů je v případě těchto projektů hrazena z rozpočtu SFDI, přitom se jedná právě o náklady, které příjemci nezahrnovali do přímých nákladů projektů kvůli vysoké administrativní náročnosti na dokladování.

Návrhy na opatření

Z analýzy vybraných projektů vyplynulo, že v projektech OP D lze při dodržení povinností stanovených metodikou využít financování paušální sazbou pro nepřímé výdaje. Hlavním důvodem je možnost jasně oddělit přímé a nepřímé náklady, přiřadit nepřímé náklady ke kategoriím výdajů a kvantifikovat jejich výši v projektech OP D. Důležitou premisou je, že se nepřímé náklady v každém projektu opakují a jsou pro jeho zajištění nezbytné.

V návaznosti na zpracovanou analýzu doporučuje zpracovatel provést následující kroky předtím, než bude ze strany Řídicího orgánu umožněno využití nepřímých nákladů v projektech OP D:

- provést revizi ostatních nepřímých nákladů v souladu s doporučením zpracovatele v kapitole 5.3 (nepřímé náklady bez osobních nákladů na administraci a řízení projektu – typicky např. podkladové studie, soutěže a zadávací řízení, správní poplatky režijní náklady, dozory atd.);
- aktualizovat metodické dokumenty Řídicího orgánu OP D tak, aby bylo možné zahrnout do způsobilých nepřímých výdajů takové výdaje, které příjemci dříve dobrovolně zařazovali do nezpůsobilých výdajů z důvodu vysoké administrativní zátěže na vykazování.
 - Pravidla pro žadatele a příjemce Operačního programu Doprava 2014-2020, v aktuálně platném znění
 - Řídicí dokumentace OP D
 - Pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury

8 Seznam použitých zkratek

BOZP	Bezpečnost a ochrana zdraví při práci
CS	Cílová skupina
COCOF	Commission communautaire française
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EGESIF	Expert Group on Structural and Investment Funds
EIA	Environmental Impact Assessment
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
FKSP	Fond kulturních a sociálních potřeb
FÚ	Finanční úřad
KA	Klíčová aktivita
MD	Ministerstvo dopravy ČR
MI	Monitorovací indikátor
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NN	Nepřímé náklady
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OP D	Operační program Doprava
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP VaVpI	Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
OP VVV	Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání
PN	Přímé náklady
RT	Realizační tým
ŘO	Řídicí orgán
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
SC	Specifický cíl
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
TEN-T	Trans-European Transport Networks
TSI	Technické specifikace pro interoperabilitu

9 Seznam příloh

Příloha č. 1	Seznam schválených projektů v OPD
Příloha č. 2	Vzorek vybraných projektů
Příloha č. 3	Modelace podílu nepřímých nákladů na celkových přímých nákladech
Příloha č. 4	Vzorový příklad výpočtu podílu nepřímých nákladů
Příloha č. 5	Modelace výpočtu podílu nepřímých nákladů dle SŽDC
Příloha č. 6	Modelace výpočtu podílu nepřímých nákladů dle ŘSD