**Evaluace nastavení technické pomoci v rámci Dohody o partnerství**

Registrační číslo projektu:

CZ.08.1.125/0.0/0.0/15\_001/0000156

**Závěrečná zpráva – manažerské shrnutí**

Dodavatel:

Ernst & Young, s.r.o.

Na Florenci 2116/15

110 00 Praha 1 – Nové Město

IČ: 26705338

26. 10. 2020

Obsah

[1. Manažerské shrnutí 3](#_Toc54385809)

[2. Executive summary 6](#_Toc54385810)

# Manažerské shrnutí

Evaluace se zabývala dvěma základními evaluačními okruhy:

**EQ1**

**Jak účelně a jasně nastavit rozhraní mezi „velkou“ a „malou“ technickou pomocí („TP“)?**

**Do jaké míry je možné využít metody zjednodušeného vykazování nákladů na aktivity a projekty financované technickou pomocí?**

**EQ2**

Níže shrnujeme hlavní závěry související s oběma evaluačními okruhy.

**EQ1**

**Nastavení rozhraní mezi oběma typy technické pomoci v období 2014–2020 nezpůsobuje zásadní problémy v následné implementaci. Relativně obecná definice aktivit technické pomoci v programových dokumentech nesvazuje příliš ruce implementační struktuře ve financování potřebných výdajů. K duplicitám nebo nemožnosti financovat některé výdaje dochází spíše v ojedinělých případech.**

**EQ2**

**Přestože z věcného hlediska financování technické pomoci nejsou indikovány zásadní problémy, může stávající nastavení přinášet nadměrnou administrativní zátěž a neefektivní nakládání s kapacitami vinou příliš složitých procesů. Problémové oblasti souvisí zejména s nastavením rolí a odpovědností, nastavením kontroly výdajů a strukturou projektů TP.**

**Technická pomoc je svou povahou (nízká chybovost, příjemci jsou veřejné instituce) vhodná pro využití některé z metod zjednodušeného vykazování nákladů. Jelikož v rámci nákladů převažují osobní výdaje, nejvhodnější a nejschůdnější variantou se jeví využití paušální sazby nad osobními výdaji, která by pokryla veškeré ostatní typy výdajů. Aplikace této metody v OPTP i v ostatních operačních programech by měla jít ruku v ruce s racionalizací počtu a zaměření projektů technické pomoci.**

**Z hlediska úspory administrativních nákladů má největší potenciální vliv varianta využití jednorázových plateb na technickou pomoc, navázaných na výsledek, definovaný jako čerpání v ostatních prioritních osách programu. Tato varianta, v českých podmínkách dosud nevyzkoušená, s sebou nese riziko nedostatečného cash flow z důvodu obvyklého pomalejšího náběhu programového období. Na druhou stranu umožňuje radikálně omezit zátěž spojenou s administrací projektů TP.**

**Zaměření evaluace**

Cílem evaluace bylo poskytnout doporučení pro nastavení implementace technické pomoci v programovém období 2021+, a to na podkladě posouzení jejího fungování v období 2014–2020. Předmětem evaluace byla jak technická pomoc poskytovaná skrze operační program Technická pomoc (OPTP; dále v textu také jako „velká TP“), tak technická pomoc (TP) v rámci samostatných prioritních os ostatních operačních programů (OP; dále v textu také jako „malé TP“)). Součástí byla rovněž analýza možnosti využití zjednodušených metod vykazování nákladů v obou typech technické pomoci, jak z právního pohledu, tak dle struktury nákladů.

Evaluační otázky formulované zadavatelem, na které tato zpráva poskytuje odpověď, jsou:

* Jak účelně a jasně nastavit rozhraní mezi „velkou TP“ a „malými TP“?
* Do jaké míry je možné využít metody zjednodušeného vykazování nákladů na aktivity či projekty financované v rámci „velké“ a „malých“ TP?

Východiskem pro zodpovězení výše uvedených otázek byl doplňující evaluační okruh, v jehož rámci byly detailně zanalyzovány výdaje na technickou pomoc napříč operačními programy:

* Jaké náklady, v jaké výši, v jakých projektech jsou propláceny v rámci „velké technické pomoci“ (OPTP) a v rámci „malých technických pomocí“ (prioritních os technická pomoc v rámci operačních programů v ČR regulovaných DoP)?

**Shrnutí hlavních závěrů pro oba hlavní evaluační okruhy**

**EQ1**

**Nastavení rozhraní mezi oběma typy technické pomoci v období 2014–2020 nezpůsobuje zásadní problémy v následné implementaci**

Hlavním cílem technické pomoci je financovat aktivity, které jsou nutné pro úspěšnou implementaci operačních programů. Z tohoto pohledu je stávající rozhraní ukotvené v řídicí dokumentaci dle respondentů nastaveno vhodně. Aktivity technické pomoci v textech operačních programů jsou definovány velmi obecně, což umožňuje v převážné většině financovat relevantní aktivity související s administrací operačního programu.

Obecnější vymezení technické pomoci v klíčových programových dokumentech zabraňuje situacím, kdy by některé aktivity na pomezí mezi oběma typy technické pomoci nebyly zafinancovány ani z jednoho zdroje z důvodu obavy administrátorů ohledně jejich způsobilosti.

Z rozhovorů a fokusních skupin pak vyplývá, že více než samotné rozhraní definované v DoP a operačních programech, ovlivňuje hladkou implementaci technické pomoci konkrétní vymezení aktivit a výdajů v projektech a následný přístup kontrolních pracovníků k uznávání výdajů, které jsou svým charakterem na pomezí definovaných aktivit. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodnější definovat aktivity v projektech technické pomoci obecněji. To umožňuje příjemcům financovat ad hoc potřeby operačního programu, které se nevyhnutelně objevují, bez nutnosti měnit zásadněji obsah projektu a vyhnout se tak administrativní zátěži s tím spojené.

Dílčí problémy s uznatelností některých aktivit ilustrující problém s příliš úzce definovanými aktivitami v projektech byly zaznamenány u některých typů školení nebo účastníků a účinkujících na konferencích, pořádaných subjekty implementační struktury. Jednalo se ale spíše o ojedinělé případy.

Centralizovat je vhodné horizontální témata, která jsou společná pro všechny subjekty a pracovníky TP napříč operačními programy. Díky jedinému přístupu k horizontálním tématům jsou aktivity lépe koordinované a jednotné a lze očekávat výraznější úspory z rozsahu. Specifická témata pro jednotlivé OP by měla být ponechána v gesci „malých“ TP. OP znají žadatele/příjemce, specifické potřeby svých zaměstnanců na vzdělávání i potřeby pro evaluace.

**Stávající nastavení technické pomoci přináší v řadě případů nadměrnou administrativní zátěž**

Jedním z předpokladů implementace technické pomoci je také minimalizace administrativní zátěže a nákladů s ní spojených. Tomu by měla pomoci i plošší implementační struktura, minimalizace administrativních kroků a zohlednění specifik technické pomoci, tj. zejména fakt, že se v drtivé většině případů jedná o veřejné subjekty, které podléhají standardním pravidlům kontroly veřejných financí nad rámec ESIF.

Vzhledem k tomu, že projekty technické pomoci spadají pod působnost jednotného metodického prostředí, stejně jako projekty v ostatních prioritních osách, prochází standardním projektovým cyklem. Mezi operačními programy jsou v tomto nastavení rozdíly. Některé operační programy (zejména se jedná o operační program Doprava) mají projekty obecné a s dlouhým trváním (např. na celé programové období), nemusí tím pádem administrovat celý projektový cyklus příliš často. Naopak jsou programy, které realizují samostatné projekty na krátkou dobu (např. 1 rok) nebo na specifické aktivity, musí tak častěji opakovat celý projektový cyklus (podání projektové žádosti, hodnocení, podávání zpráv) a administrativní zátěž s tím spojená narůstá. Kratší projekty na druhou stranu přináší snazší finanční řízení. Výhody a nevýhody obou přístupů shrnuje následující tabulka:

**Úzce definované a kratší projekty**

**EQ1**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| * Snazší řízení projektu – výdaje po dobu trvání projektu jsou jasné a typově podobné, výdajů není většinou mnoho, a tak je podávání zpráv jednodušší a rychlejší, včetně jejich následní kontroly. * Dřívější uzavření umožňuje dříve ukončit kontroly a audity a případné přetrvávající problémy zohlednit při přípravě dalšího projektu. * Snazší finanční řízení a identifikace zbývajících / chybějících prostředků. | * Pro každý malý projekt je nutné podat projektovou žádost, tu ohodnotit a odevzdávat zprávy a žádosti o platbu. * Koordinace dílčích projektů na úrovni programu je kapacitně i administrativně náročnější. |

**Obecnější a delší projekty**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| * Větší flexibilita v aktivitách, které lze z projektu hradit. Případná žádost o změnu je obvykle méně náročná, než podání nové projektové žádosti. * Menší administrativní náročnost vzhledem k projektovému cyklu – není třeba předjednávat a podávat tolik projektových žádostí, provádět hodnocení a následně podávat žádostí o platbu a zpráv. * Možnost provázat je s dlouhodobými plány např. v oblasti vzdělávání, evaluací apod. | * Náročnost na koordinaci, např. pro získání veškerých dokladů pro žádosti o platbu z různých oddělení ministerstva (personální, ekonomické atd.). * Obecné zaměření projektu může vyvolat dotazy u následné kontroly nebo auditu, např. ze strany auditního orgánu. * V případě komplikace ve výborovém řízení může dojít ke zdržení administrace žádostí o platbu a tím i proplacení výdajů za ostatní aktivity TP. |

Doporučujeme zjednodušit administraci projektů technické pomoci (zjednodušit projektový cyklus), aby bylo fungování technické pomoci efektivnější. Jednou z cest ke zjednodušení je nastavení specifického (jednoduššího) přístupu k technické pomoci v rámci pravidel připravovaného jednotného národního rámce. Dále se nabízí snížit počet projektů technické pomoci a definovat jejich aktivity obecněji za účelem zvýšení flexibility.

Zároveň je nutné zajistit oddělení odpovědností a nezávislosti na jednotlivých stupních, což vede často k situacím, kdy ti samí aktéři jsou jednou v pozici příjemce a podruhé v pozici poskytovatele. Tato situace je patrná zejména u operačních programů využívajících zprostředkující subjekty, ale objevuje se i na úrovni ŘO. Implementační struktura je pak složitější, nepřehledná a velmi rozdílná mezi jednotlivými operačními programy.

Rozdílné přístupy je možné identifikovat také v míře detailu prováděné kontroly, ať již se jedná o administrativní kontrolu nebo kontrolu na místě. Rozdíly je možné pozorovat například na míře detailu kontroly mzdových výdajů, které obecně tvoří největší část výdajů technické pomoci. Vzhledem k tomu, že většina respondentů se shodla, že míra chybovosti je u projektů technické pomoci nízká a převažují administrativní chyby, nabízí se určité zjednodušení administrativní kontroly. Toto zjednodušení by bylo nutné vyjednat na úrovni jednotného metodického prostředí, respektive právě připravovaného národního referenčního rámce, a prodiskutovat rovněž s Auditním orgánem Ministerstva financí.

Omezení kontroly veřejných výdajů v rámci implementační struktury ESIF naráží rovněž na rozpočtová pravidla a finanční kontrolu, kdy každý veřejný výdaj by měl podléhat určitému stupni kontroly. Z tohoto hlediska by bylo vhodné spoléhat na standardní kontrolní mechanismy veřejných subjektů nezávisle na ESIF. Tedy kontrola vykonávaná u výdajů nadřízeným pracovníkem, ekonomickým oddělení, mzdovým oddělením, právním oddělením atd. Je nutné, aby tyto mechanismy byly nastaveny dostatečně a byly na ně dostupné kapacity, což může být problém zejména u veřejných zakázek.

**EQ1**

Doporučujeme zrevidovat procesy kontroly, které probíhají na úrovni ESIF i „mimo ESIF“ (dle interních pravidel ministerstev) tak, aby byly nastaveny efektivně a bez zbytečných duplicit, např. aby kontrola zadání veřejných zakázek proběhla buď v rámci právního oddělení ministerstva nebo při administrativním ověření.

Zároveň doporučujeme snížit nároky na kontrolu dle pravidel ESIF v případě úkonů, kde nejsou evidována zásadní pochybení (např. úhrady mezd a povinných odvodů nebo proces výběrových řízení na zaměstnance) a reflektovat tak i specifické postavení technické pomoci (subjekty veřejné správy). A to například formou zavedení vzorků u administrativního ověření nebo vypuštění kontroly některých aspektů/zmenšení objemu kontrolovaných dokumentů u výdajů, u kterých se na základě historických zkušeností neobjevují chyby. Přístup by měl být diskutován napříč OP, aby byl zajištěn konzistentní přístup ke zjednodušení napříč TP.

**Technická pomoc se svojí povahou jeví jako velmi vhodná pro zavedení zjednodušených metod vykazování, přičemž stávající legislativa pro to poskytuje několik možností.**

**EQ2**

Vzhledem k charakteru technické pomoci, kdy se jedná v zásadě o servisní činnost, vykonávanou převážně mezi veřejnými subjekty a z velké části tvořenou repetitivními aktivitami a výdaji, je žádoucí její administrativní zátěž maximálně snižovat. Velká část problémů zmiňovaných výše by pak byla řešitelná aplikací některé z metod zjednodušeného vykazování nákladů nebo jejich kombinací.

Z hlediska zjednodušení by největší úsporu administrativní zátěže přineslo využití paušální sazby na technickou pomoc na úrovni celé Dohody o partnerství. Tato varianta by přinesla zásah do již nastavené struktury DoP pro budoucí období. Nese s sebou také problémy s cash-flow v počátku implementace a nutnost nastavení rozdělení financování průřezových aktivit momentálně financovaných z OPTP, zejména co se týče monitorovacího systému a činnosti Auditního a Platebního a certifikačního orgánu, mezi jednotlivé operační programy.

Vzhledem k charakteru většiny projektů technické pomoci, kde výrazně převažují mzdové náklady, se jako nejvhodnější varianta jeví využití paušální sazby vypočítané z osobních výdajů, která by pokrývala všechny ostatní typy výdajů. Na úrovni jednotlivých programů se navrhované paušální sazby v „malé“ TP na základě dosavadních dat pohybují v rozmezí 7–24 % z osobních nákladů, v případě OP TP je tento poměr na úrovni programu aktuálně vyšší než povolených 40 %. Efektivní využití této metody by tedy pravděpodobně vyžadovalo změnu struktury projektů technické pomoci v některých programech. Restrukturalizace projektů by měla být provedena tak, aby se vyrovnala výše osobních nákladů a ostatní náklady se vešly do paušálu. Toho může být dosaženo kombinací projektů (např. spojením projektů na osobní a cestovní náklady), kdyby se místo aktuálního množství menších projektů realizovalo několik hlavních projektů a následně by bylo možné aplikovat paušální sazbu na projektové úrovni.

Další možností je využití jednorázových plateb, kdy technická pomoc je proplácena předem definovanými částkami navázanými na certifikované výdaje programu mimo technickou pomoc. Využití této metody pro technickou pomoc není běžné, nicméně současná legislativa jej umožňuje a existují zkušenosti z Holandska z tohoto programového období. Varianta sebou nese nutnost jasně vydefinovat výstupy, na které bude proplácení technické pomoci navázáno a obhájení postupu před Evropskou komisí a potažmo i před Auditním orgánem.

Poslední varianta, tj. využití jednotkových sazeb aplikované na některé specifické typy výdajů, byla rámcově posouzena na základě zkušeností s jejich aplikací některými řídicími orgány již v tomto období. Vzhledem k poměrně vysoké náročnosti vydefinování a kalkulaci jednotek a omezenou míru zjednodušení, které by tato metoda pro projekty technické pomoci přinesla, ji jako vhodný nástroj nedoporučujeme.

**Metodologie**

Evaluace byla zpracována v několika základních krocích, které zahrnovaly desk research dokumentace, analýzu historických souvislostí nastavení rozhraní mezi oběma typy technické pomoci na programové období 2014 - 2020, sestavení teorie změny úspěšného fungování technické pomoci, analýzu administrativních dat a následné individuální rozhovory a fokusní skupiny s klíčovými aktéry (reprezentanti různých rolí v technické pomoci operačních programů i OPTP).

# Executive summary

The evaluation dealt with two basic evaluation areas:

**EQ1**

**How to set the interface efficiently and clearly between "large" and "small" technical assistance ("TA")?**

**To what extent is it possible to use Simplified Cost Options for activities or projects financed by technical assistance?**

**EQ2**

Below we summarize the main conclusions related to both evaluation areas.

**EQ1**

**Setting up the interface between the two types of technical assistance in the period 2014–2020 does not cause major problems in the subsequent implementation. The relatively general definition of technical assistance activities in the programming documents does not tie the hands of the implementation structure too much in financing the necessary expenditures. Duplications or inability to finance some expenditures occur in rather rare cases.**

**EQ2**

**Although no substantive problems are indicated from the material point of view of financing technical assistance, the current set-up can lead to excessive administrative burdens and inefficient capacity management due to overly complex processes. The problem areas are mainly related to the setting of roles and responsibilities, the setting of expenditure control and the structure of TA projects.**

**Technical assistance is by its nature (low error rate, beneficiaries are public institutions) suitable for the use of some of the methods of Simplified Cost Options. As the personnel costs predominate within the costs, the most appropriate and feasible option seems to be the use of a flat rate over personnel costs to cover all other types of expenditure. The application of this method in OPTA and in other operational programmes should go hand in hand with the rationalization of the number and focus of TA projects.**

**From the point of view of saving administrative costs, the most potential influential option seems to be the use of one-off payments for technical assistance, linked to the result, defined as drawing in other priority axes of the programme. This variant, which has not yet been tested in Czech conditions, carries with it the risk of insufficient cash flow due to the usual slower start of the programming period. On the other hand, it makes it possible to radically reduce the burden associated with the administration of TA projects.**

**Focus of evaluation**

The aim of the evaluation was to provide recommendations for setting up the implementation of technical assistance in the programming period 2021+, based on an assessment of the functioning in the period 2014–2020. The subject of the evaluation was both technical assistance provided through the Operational Programme Technical Assistance (OPTA, also referred to as “large TA”) and technical assistance (TA) within the separate priority axes of other operational programmes (OP, also referred to as “small TA”). It also includes an analysis of the possibilities of using Simplified Cost Options in both types of technical assistance – from a legal point of view and according to the cost structure.

The evaluation questions formulated by the contracting authority to which this report provides answers are:

* How to set the interface between "large TA" and "small TA" efficiently and clearly?
* To what extent is it possible to use Simplified Cost Options for activities or projects financed under “large” and "small" TA?

The starting point for answering the above questions was an additional evaluation section, in which the expenditure on technical assistance across the operational programmes was analysed in detail:

* What costs, in what amount, in which projects is it reimbursed within the framework of "large technical assistance" (OPTA) and within the framework of "small technical assistance" (priority axes technical assistance within operational programmes in the Czech Republic regulated by PA)?

**Summary of the main conclusions for both main evaluation areas**

**EQ1**

**Setting up the interface between the two types of technical assistance in the period 2014–2020 does not cause major problems in the subsequent implementation**

The main objective of technical assistance is to finance activities that are necessary for the successful implementation of operational programmes. From this point of view and according to the respondents, the existing interface anchored in the programme documentation is set appropriately. Activities of technical assistance in the texts of operational programmes are defined very generally, which makes it possible to finance the vast majority of relevant activities related to the administration of the operational programme.

A more general definition of technical assistance in key programming documents prevents situations where some activities on the border between the two types of technical assistance would not be funded from any source due to administrators' concerns about their eligibility.

Interviews and focus groups show that more than the interface defined in the PA and operational programmes, the smooth implementation of technical assistance is affected by the specific definition of activities and expenditures in projects and the subsequent approach of control staff to the recognition of expenditures which by their nature are on the border of defined activities. From this point of view, it seems more appropriate to define activities in projects more generally. This allows beneficiaries to finance the ad hoc needs of the operational programme, which inevitably arise, without having to change the content of the project more fundamentally and thus avoid the associated administrative burden.

Partial problems with the recognition of some activities illustrating the problem with too narrowly defined activities in projects were recorded for some types of trainings or participants and actors on conferences organized by the subjects of the implementation structure. However, these were rather isolated cases.

It is appropriate to centralize horizontal topics that are common to all entities and staff of technical assistance across operational programmes. Thanks to a single approach to horizontal themes, activities are better coordinated, and coherent, and significant economies of scale can be expected. Specific topics for individual operational programmes should be left to the responsibility of "small TA". Operational programmes know applicants / beneficiaries, the specific training needs of their employees as well as the needs for evaluations.

**In many cases, the current set-up of technical assistance imposes an excessive administrative burden**

One of the prerequisites for the implementation of technical assistance is also the minimization of the administrative burden and costs associated with it. This should also be achieved by a flatter implementation structure, minimizing administrative steps and taking into account the specificities of technical assistance, i.e. in particular the fact that in the vast majority of cases these are public entities that are subject to standard public finance control rules beyond ESIF.

As technical assistance projects fall within the scope of the uniform methodological environment in the same way as projects in other priority axes, the TA projects go through a standard project cycle. There are differences between operational programmes in this setting. Some operational programmes (in particular: Operational Programme Transport) have general and long-lasting projects (e.g. for the whole programming period), so they may not administer the whole project cycle too often. On the contrary, there are programmes that implement individual projects for a short period (e.g. 1 year) or for specific activities, so they must repeat the entire project cycle more often (submitting a project application, evaluation, reporting) and the administrative burden associated with it is increasing. Shorter projects, on the other hand, make financial management easier. The advantages and disadvantages of both approaches are summarized in the following table:

**EQ1**

**Narrowly defined and shorter projects**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| * Easier project management - expenditures for the duration of the project are clear and similar in type, there are usually not many expenditures, so reporting is easier and faster, including their subsequent control. * Earlier closure allows controls and audits to be completed earlier and any remaining problems to be considered in the preparation of the next project. * Easier financial management and identification of remaining / missing funds. | * For each small project, it is necessary to submit a project application, evaluate it and submit reports and payment requests. * Coordination of sub-projects at the programme level is more demanding in terms of capacity and administration. |

**More general and longer projects**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| * Greater flexibility in the activities that can be covered by the project. A possible request for change is usually less demanding than submitting a new project application. * Less administrative complexity due to the project cycle – there is no need to pre-negotiate and submit as many project applications, carry out evaluations and then submit payment applications and reports. * Possibility to link them with long-term plans, e.g. in the field of education, evaluation, etc. | * Demand for coordination, e.g. to obtain all documents for payment claims from various departments of the Ministry (personnel, economics, etc.). * The general focus of the project may raise questions about the follow-up control or audit, e.g. by the audit authority. * In case of a complication in the committee procedure, the administration of payment claims may be delayed and thus the reimbursement of expenses for other TA activities. |

We recommend simplifying the administration of technical assistance projects (simplifying the project cycle) to make the operation of technical assistance more efficient. One of the ways to simplify is to set up a specific (simpler) approach to technical assistance within the rules of the prepared single national framework. We also propose to reduce the number of technical assistance projects and to define their activities more generally to increase flexibility.

At the same time, it is necessary to ensure the separation of responsibilities and independence at individual levels, which often leads to situations where the same actors are once in the position of the beneficiary and the second time in the position of the provider. This situation is especially evident in the operational programmes using intermediate subjects, but it also appears at the level of the MA. The implementation structure is then more complex, unclear and very different between individual operational programmes.

Different approaches can also be identified in the level of detail of the control performed, whether it is an administrative or on-the-spot check. The differences can be observed, for example, in the level of detail of the control of wage expenditures, which generally make up the largest part of technical assistance expenditures. Given that most respondents agreed that the error rate for technical assistance projects is low and that administrative errors predominate, some simplification of administrative control is possible. This simplification would need to be negotiated at the level of a uniform methodological environment, or the currently being prepared national reference framework, and discussed with the Audit Authority of the Ministry of Finance.

**EQ1**

Limitations on the control of public expenditure within the implementation structure of the ESIF also run into budgetary rules and financial control, where each public expenditure should be subject to a certain degree of control. In this respect, it would be appropriate to rely on standard control mechanisms of public entities independently of ESIF. That is, control over expenditure by the superior, the economic department, the payroll department, the legal department etc. It is necessary that these mechanisms are set up sufficiently and that capacities are available for them, which can be a problem especially for public procurement.

We recommend revising the control processes that take place at the level of ESIF and "outside ESIF" (according to the internal rules of ministries) so that they are set up effectively and without unnecessary duplication, e.g. so that control of public procurement takes place either within the legal department of the ministry or during administrative verification.

Moreover, we recommend reducing the requirements for control according to ESIF rules in the case of actions where no major errors are recorded (e.g. payment of wages and mandatory contributions or the process of selection procedures for employees) and thus reflect the specific position of technical assistance (public administration entities). This can be done, for example, by introducing samples for administrative verification or eliminating controls on certain aspects / reducing the volume of documents checked for expenditure which, based on historical experience, is free from error. The approach should be discussed across the OP to ensure a consistent approach to simplification across the TP.

**Technical assistance by its nature appears to be very suitable for the introduction of Simplified Cost Options, with existing legislation providing several options for it.**

**EQ2**

Due to the nature of technical assistance, which is basically a service activity, performed mainly between public entities and largely consisting of repetitive activities and expenditures, it is desirable to reduce its administrative burden as much as possible. A large part of the problems mentioned above would then be solvable by applying some of the Simplified Cost Options or their combinations.

From a simplification point of view, the use of a flat rate for technical assistance at the level of the whole Partnership Agreement would bring the greatest administrative burden savings. However, this option does not allow for the existence of a separate operational programme and would bring interference with the already set structure of the PA for the future period. It also brings the problems with cash flow at the beginning of implementation and the need to set the distribution of funding for cross-cutting activities currently financed from OPTA, especially as regards the monitoring system and the activities of the Audit and Certification and Payment authorities, between individual operational programmes.

Given the nature of most technical assistance projects, where labour costs significantly predominate, the use of a flat rate calculated on the basis of personal expenditure, which would cover all other types of expenditure, appears to be the most appropriate option. At the level of individual programmes, the proposed flat rates in the “small” TA, based on existing data, range from 7–24 % of personnel costs; in the case of the OP TA, this ratio at the program level is currently higher than the permitted 40 %. Effective use of this method would therefore probably require a change in the structure of technical assistance projects in some programmes. The restructuring of projects should be carried out in such a way as to equalize the level of personnel costs and other costs to be included in the flat rate. This can be achieved by combining projects (e.g. combining projects for personnel and travel costs) if, instead of the current number of smaller projects, several major projects were implemented, and subsequently a flat rate could be applied at project level.

Another option is to use one-off payments, where technical assistance is reimbursed in predefined amounts linked to certified program expenditures other than technical assistance. The use of this method for technical assistance is not common, however current legislation allows it and there is experience from the Netherlands from this programming period. The option entails the need to clearly define the outputs to which the reimbursement of technical assistance will be linked and to defend the procedure before the European Commission and thus also before the Audit Authority.

The last option, i.e. the use of unit rates applied to some specific types of expenditure, was broadly assessed based on experience with their application by some managing authorities already in this period. Due to the relatively high complexity of defining and calculating units and the limited degree of simplification that this method would bring for technical assistance projects, we do not recommend it as a suitable tool.

**Methodology**

The evaluation was prepared in several basic steps, which included desk research documentation, analysis of the historical context of setting the interface between the two types of technical assistance for the 2014-2020 programming period, compiling a theory of changes in successful operation of technical assistance, analysis of administrative data and subsequent individual interviews and focus groups with key actors (representatives of various roles in technical assistance of operational programmes and OPTA).