



**Podkladová studie pro přípravu
systému implementace období
2021+**

Příloha 1 – Grafické shrnutí závěrů Projektu



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Kontext

Vzhledem k výzvam, kterým budou čelit Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) v ČR v období 2021+, je nutné získat co největší přehled o tom, jaké implementační struktury a s tím související náležitosti existovaly a existují napříč EU a jaké mají jednotlivé modely implementační architektury výhody a nevýhody.

Hlavní cíle studie



Získat zkušenosti a poznatky o různých typech implementačních struktur ze zahraničí

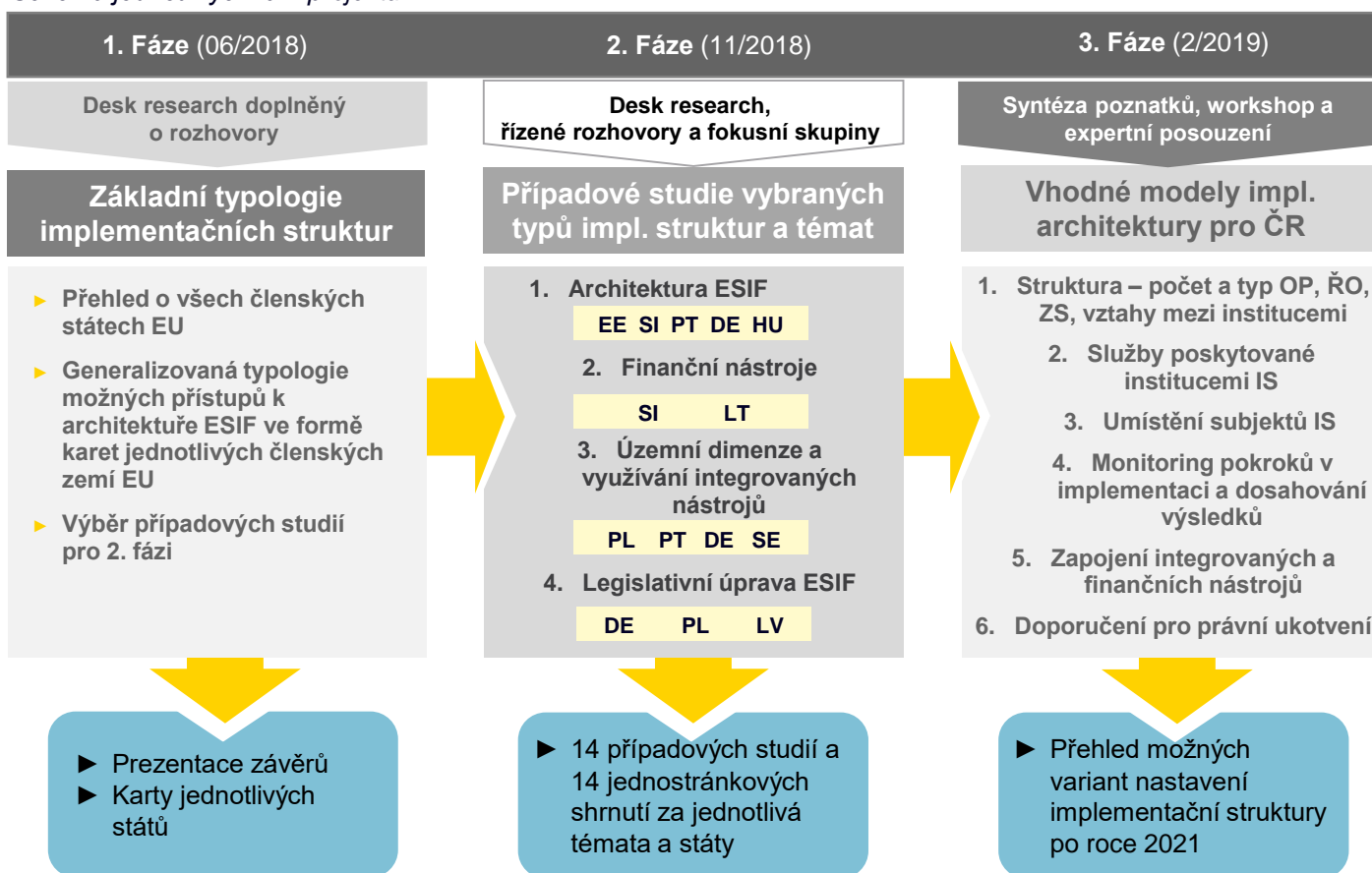


Vytvořit přehled typů implementačních struktur s jejich přínosy, riziky a plánovanými změnami po roce 2020

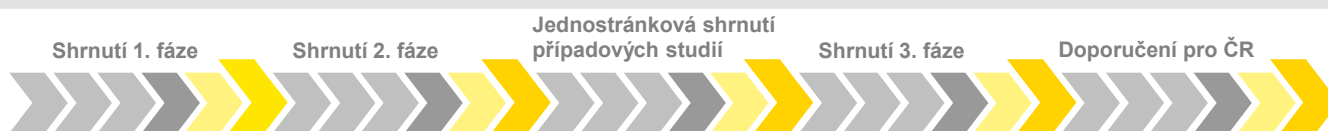


Vytvořit na základě získané evidence varianty pro ČR, jakožto inspiraci a příklady dobré praxe pro nastavování implementační struktury pro období 2021+

Schéma jednotlivých fází projektu



V tomto materiálu dále naleznete:



Seznam použitých zkratk

AO	Auditní orgán	ČS	Členský stát	IS	Implementační struktura	OP	Operační program	ŘO	Řídicí orgán
CLLD	Komunitně vedený místní rozvoj	FN	Finanční nástroje	ITI	Integrované územní investice	MF	Ministerstvo financí	MAS	Místní akční skupina
P/CO	Platební/certifikační orgán	IT	Informační technologie	MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	ROP	Regionální operační program	ZS	Zprostředkující subjekt



Shrnutí první fáze studie



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



1. fáze studie

Cílem 1. fáze studie bylo zanalyzovat jednotlivé přístupy k implementační architektuře ESIF napříč EU a získat tak přehled o jednotlivých členských státech. Výsledky mají formu profilů implementační struktury v jednotlivých členských státech. Profily obsahují popisy základních ekonomicko-sociálních charakteristik daného státu, počty a typy operačních programů, hlavní subjekty zodpovědné za implementaci ESIF, právní nastavení implementace, popis kontrolních a auditních mechanismů, míru využívání integrovaných a finančních nástrojů, změny oproti minulému programovému období a plány pro nastavení příštího období. Vybrané aspekty prezentujeme níže.

Základní přístupy k podobě implementační struktury z hlediska počtu a typu operačních programů

Počet a typ operačních programů (tematické nebo regionální), skrze které jsou ESIF implementovány, je ovlivněn zejména velikostí národní alokace, počtem obyvatel a velikostí daného státu, regionálním členěním a mírou správní autonomie jednotlivých regionů. Analýzou přístupů v jednotlivých členských státech jsme identifikovali čtyři základní typy implementačních struktur, které prezentujeme na následujícím schématu.

Základní typy implementačních struktur

Vysoce koncentrovaná

Maximálně 2 tematické operační programy



Tematicky diverzifikovaná

Implementace převážně prostřednictvím tematických OP a pouze doplňkově skrze ROP (< 15 % alokace)



Decentralizovaná

Implementace převážně prostřednictvím regionálních programů (> 80% alokace), doplněné o několik tematických programů s menší alokací



Kombinovaná

Implementace prostřednictvím kombinace tematických a regionálních OP



Implementační struktury dle počtu a typu OP

Typy institucí vykonávajících funkci AO

► Specificky zřízený orgán

BG HR HU IT

► Ministerstvo financí

AT DE EE EL FI LU

LV NL PL SI SK

► Útvar interního auditu

BE CY MT UK

► Jiný orgán implementační struktury

DE DK FR IT PT

► Národní kontrolní / auditní autorita

BE ES FR LT PT RO SE



Legislativní úprava ESIF dle jednotlivých zemí



Zákon nebo obdobný legislativní akt o ESIF

BG	DK	EE	EL
ES	FI	HR	LV
PL	PT	SK	



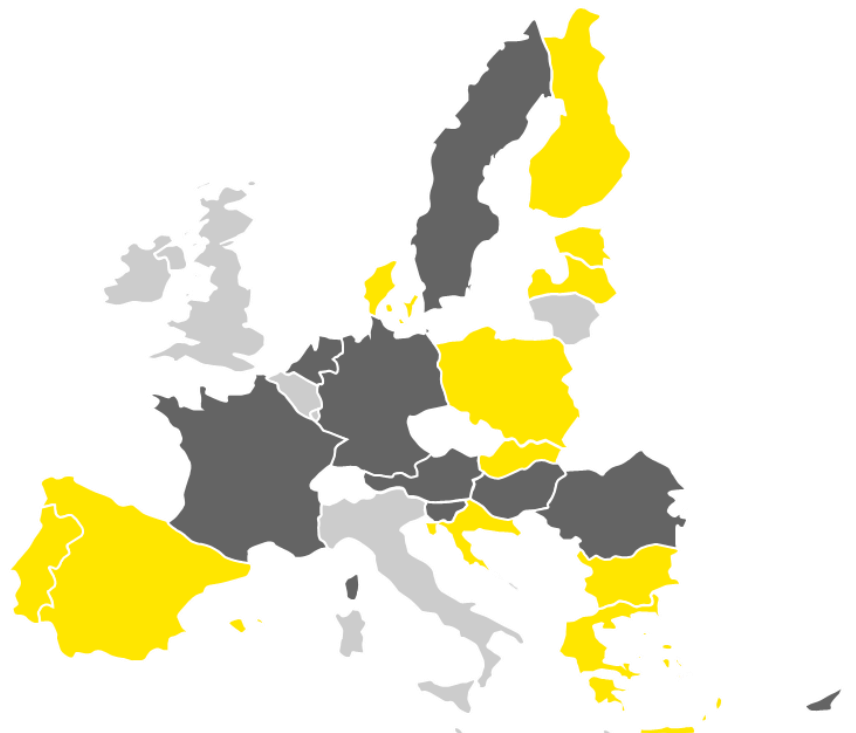
Pouze metodiky případně jiný typ legislativy

AT	CY	DE	FR
HU	LT	NL	RO
SE	SI		



Vyhlášky, nařízení dekrety, směrnice o ESIF

BE	IE	IT
LU	MT	UK




EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR





Shrnutí druhé fáze studie a jednotlivých případových studií



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



2. fáze studie

Během 2. fáze studie bylo zpracováno 14 případových studií ke čtyřem klíčovým tématům a zemím vybraných na základě informací z 1. fáze Projektu. Případové studie pokryly celkem devět členských států EU. Vybrané země zahrnovaly převážně novější členské státy EU (Slovinsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko), které byly doplněny o několik původních členských zemí (Německo, Portugalsko, Švédsko) pro získání inspirace ze zemí, které mají s implementací politiky soudržnosti dlouhodobější zkušenosti. Ve výběru zemí byly rovněž zohledněny konkrétní aspekty z 1. fáze, které byly vyhodnoceny jako dobrá praxe a možná inspirace pro ČR.

Vybrané aspekty přístupu k implementaci ESIF identifikované v rámci případových studií

Téma 1: Architektura ESIF

- ▶ Zejména nové členské země s menší rozlohou a počtem obyvatel implementují ESIF skrze jediný operační program pro všechny tři hlavní ESI fondy (EFRR, ESF a FS).
- ▶ Role a postavení koordinačního orgánu závisí zejména na struktuře a počtu OP. Koordinační orgán s obdobným rozsahem kompetencí jako v ČR existuje např. v Portugalsku nebo Polsku.
- ▶ V Estonsku a Slovinsku je využíváno státní centrum sdílených služeb jakožto specifický zprostředkující subjekt, který zajišťuje průřezové aktivity související s administrací projektů pro ostatní subjekty.
- ▶ Komunikace a sdílení názorů mezi auditním a řídicím orgánem patří mezi klíčové předpoklady hladké implementace, spíše než striktní závaznost závěrů činěných auditním orgánem.

Téma 2: Finanční nástroje

- ▶ Primární cíle financování prostřednictvím finančních nástrojů jsou podpora podnikání, energetická účinnost a veřejná infrastruktura.
- ▶ Finanční nástroje jsou řízeny fondem fondů, který může být jeden, jako v případě Slovinska, nebo jich může být více (např. dva jako v Litvě).
- ▶ Správce fondu fondů byl v obou zemích vybrán na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách. Finanční zprostředkovatelé byli vybíráni ve výběrových řízeních.
- ▶ Zapojení soukromých subjektů do poskytování FN nebylo ve Slovinsku příliš úspěšné, v Litvě se jich zapojilo více.
- ▶ Kombinace dotací a finančních nástrojů byla v Litvě povolena, ale působí značnou administrativní zátěž. Ve Slovinsku povolena nebyla.

Téma 3: Integrované nástroje

- ▶ Míra využití integrovaných nástrojů napříč státy se značně liší. Portugalsko využívá oba nástroje poměrně intenzivně, v Německu je naopak jejich využití limitováno pouze na několik spolk. zemí.
- ▶ CLLD je také málo využívané v Polsku, kde však významnější roli hraje ITI implementované povinně ve všech vojvodstvích.
- ▶ Ve Švédsku byl ustaven specifický celonárodní operační program pro CLLD, zatímco ITI je využito pouze v jedné oblasti.
- ▶ Postavení ITI jako zprostředkujícího subjektu bylo identifikováno v Polsku a Portugalsku, v ostatních zemích mělo jinou formu.
- ▶ CLLD je obecně vítáno jako užitečný nástroj „bottom-up“ přístupu a multifondovost pomohla rozšířit počet podpořitelných projektů. Dodržování pravidel ESIF je však pro MAS poměrně náročné, jelikož obvykle nedisponují potřebnými kapacitami.

Téma 4: Legislativa ESIF

- ▶ Specifická právní úprava poskytování prostředků z ESIF pomáhá zejména k jednoznačnému vymezení kompetencí klíčových subjektů implementační struktury.
- ▶ Země, které mají pro současné programové období samostatný ESIF zákon (Estonsko, Portugalsko, Polsko, Lotyšsko), měly obdobnou úpravu již pro předchozí programové období.
- ▶ IT systém na tvorbu legislativy usnadňující tvorbu předpisů a zapojení relevantních partnerů je využíván v Estonsku a přispěl ke konečné podobě zákona o ESIF.
- ▶ Úprava a řešení nesrovnalostí jsou u Polska a Lotyšska definovány zákonem o ESIF, případně prováděcími nařízeními. V Německu jsou nesrovnalosti řešeny dle národní rozpočtové legislativy. V žádném ze zkoumaných států nebylo legislativní ukotvení nesrovnalostí či proces jejich řešení označeno za zásadní problém.





Německo

Implementační struktura

Německo představuje silně decentralizovaný model, kdy na centrální úrovni probíhá především koordinace programů a na regionální faktická implementace ESIF, s výjimkou ESF, které je implementováno rovněž na federální úrovni. Tato struktura je dána postavením Německa jako federace skládající se z 16 nezávislých a rovných států, které si spravují vlastní záležitosti do značné míry samostatně a ve vzájemném partnerství. Implementace se liší mezi státy, mezi státy a spolkovou úrovní a také mezi jednotlivými operačními programy, které jsou striktně organizačně oddělené. Na regionální úrovni je pak patrná snaha o provázání národních a ESIF dotací, a to zejména začleněním tematicky zaměřených zprostředkujících subjektů spravujících rovněž národní programy.



Pozitivní aspekty

- ▶ Stabilita a kontinuita systému
- ▶ Jasně vymezení kompetencí institucí IS
- ▶ Nízká potřeba koordinace mezi programy a institucemi
- ▶ Přímá aplikace evropského Nařízení
- ▶ Dobrá organizace kontrol a auditů nezatěžující implementační strukturu

Negativní aspekty

- ▶ Vysoké celkové náklady na implementační strukturu napříč všemi státy
- ▶ Velmi nízká provázanost IT systémů a s tím související vysoké náklady
- ▶ Nízká podpora zavádění nových nástrojů, jako např. integrované nebo finanční nástroje

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Rozdílnost

Napříč Německem jsou značné rozdíly v samotném nastavení OP, typu institucí zapojených do implementace či v IT systémech. Do ESIF se promítají regionální specifika, přičemž ESI fondy mají větší důležitost ve východních zemích než v západních.

2

Samostatnost & Nezávislost

Operační programy fungují samostatně a centrální (spolková) koordinace je slabší v porovnání s ČR. Jednotlivé státy jsou značně nezávislé při nastavování pravidel implementace, vývoji IT systémů i využívání prostředků. Výsledkem je značná diverzita mezi regiony i operačními programy.

3

Partnerství & Spolupráce

Zástupci institucí implementační struktury se scházejí formálně při koordinačních schůzích organizovaných federálními institucemi odpovědnými za koordinaci. Navíc fungují neformální komunikační kanály směřující k eliminaci překryvů v programování.

4

Přímá aplikace Nařízení EU

Německo je schopné bez větších obtíží přímo aplikovat Nařízení EU bez nutnosti přijímat národní duplicitní předpisy. Nedochozí tak k nesrovnalostem mezi evropskými a národními předpisy; soulad s Nařízením je tím zajištěn.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Estonsko

Implementační struktura



Estonsko představuje vysoce centralizovaný model. Implementační struktura je koncentrovaná v jediném řídicím orgánu (*Ministerstvu financí*) namísto původních tří v předchozím programovacím období, a počet OP se tak snížil ze tří na jeden. V Estonsku je patrná kontinuální snaha o zjednodušení, unifikaci a centralizaci. Koncentrovanější struktura přináší efektivnější komunikaci, snížení administrativní zátěže aktérů, koncentraci znalostí, harmonizaci procedur a přímější koordinaci systému. Kroky směřující ke zjednodušení implementační struktury pokračují zapojením Státního centra sdílených služeb (SSSC), které bude zastřešovat všechny typy dotací a fungovat jako zprostředkující subjekt druhé úrovně a zároveň převezme část úkolů řídicího orgánu. Jednotliví aktéři (zejména liová ministerstva) oceňují, že díky nižší administrativní zátěži mohou pozornost soustředit na věcné záměry a výsledky.



Pozitivní aspekty

- ▶ Stabilita a kontinuita systému - evoluční vývoj směřující k centralizaci a simplifikaci
- ▶ Jasně formální i neformální vymezení kompetencí jednotlivých aktérů
- ▶ Harmonizace přístupu k příjemcům a úspory nákladů díky SSSC
- ▶ Komunikace, kooperace a sdílení dobré praxe
- ▶ Nízká administrativní zátěž vnímaná většinou stakeholderů

Negativní aspekty

- ▶ Slabší pozice zprostředkujících subjektů oproti ŘO a implementujícím subjektům
- ▶ Nízká koordinace EFRR, ESF, FS vs. EZFRV a ENRF
- ▶ V současné době nižší míra čerpání prostředků

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Státní centrum sdílených služeb (SSSC)

Od druhé poloviny roku 2018 dochází k přesunu technických implementačních úkolů na Státní centrum sdílených služeb (vládní agentura podřízená MF). Centrum zastřešuje všechny typy dotací (ESIF, národní atd.) a bude plnit role ŘO, implementujícího orgánu a CO, přičemž MF bude nadále vykonávat činnosti plánování, evaluace a monitoringu.

2

Komunikace a kooperace

Efektivní komunikace a kooperace jsou podpořeny formálními setkáními a sdílením dobré praxe mezi jednotlivými aktéry struktury. Aktéři IS sídlí v jedné budově, díky čemuž je komunikace mezi nimi vysoce efektivní. Efektivní komunikace a kooperace snižují auditní náklady a čas využitý na administrativu.

3

Centralizace a koncentrace

Implementační struktura je koncentrovaná v jediném ŘO, kterým je Ministerstvo financí. Dílčí odbory MF dále vykonávají činnosti AO a CO. Silná pozice MF zajišťuje koordinaci, synergie a komplementaritu.

4

Efektivní IT systém

V Estonsku je nastavený efektivní IT systém pro návrh legislativy (není omezený pouze na ESIF), který značně snižuje administrativní náročnost spojenou s legislativou ESIF. Napříč IS funguje jednotný monitorovací systém s interface pro žadatele a příjemce, který je aktéry vnímán rovněž pozitivně.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world

Maďarsko

Implementační struktura

Maďarský model implementace ESIF je v porovnání s ostatními sledovanými zeměmi nejpodobnější českému systému. Pět řídicích orgánů, zakomponovaných do struktur jednotlivých ministerstev, řídí celkem devět operačních programů. Roli zprostředkujícího subjektu plní Maďarská státní pokladna. Zprostředkující subjekt byl však zřízen pro pouze tři operační programy, ostatní jej nemají. Silnou roli hraje také Kancelář předsedy vlády, která má jednak kontrolní pravomoci, ale také zastřešuje jeden z řídicích orgánů. Tato koncentrace vznikla jako reakce na zkušenosti z minulých programových období, kdy relativně vysoký počet zprostředkujících subjektů (až 22) byl vnímán jako neefektivní. V této souvislosti se maďarská implementační struktura několikrát velice významně proměnila, naposledy na jaře roku 2018. Nestabilita je tedy určitým charakteristickým znakem Maďarského systému.



Pozitivní aspekty

- ▶ Jednotný legislativní rámec napříč jednotlivými fondy
- ▶ Vysoká míra interoperability IT systému s dalšími registry a systémy veřejné správy
- ▶ Až 100% předfinancování pro příjemce z veřejného sektoru a nestátní neziskové organizace

Negativní aspekty

- ▶ Relativně velký počet a frekvence změn implementační architektury
- ▶ Vysoká administrativní zátěž
- ▶ Výrazné oslabení role regionů v implementaci
- ▶ Překrývání kompetencí koordinačních, kontrolních a auditních institucí, nekoordinovanost činností

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Vysoká četnost změn

Od roku 2004 došlo k mnoha zásadním změnám v implementační struktuře. Vysoká proměnlivost systému nejen ztěžuje příjemcům přístup k ESI fondům, ale také způsobuje vysokou fluktuaci zaměstnanců IS.

2

IT systém

Nový jednotný IT systém FAIR byl vyvinut s důrazem na propojenost s dalšími systémy a registry veřejné správy. Jeho kontinuální vývoj se řídí principem „stejná data zadat pouze jednou.“ Zároveň však FAIR pokulhává v uživatelské přívětivosti a připravenosti.

3

Byrokracie pro MSP

Střední a malé podniky jsou jako příjemci zatěžováni nadměrou administrativních úkonů. Jejich zástupci tvrdí, že způsob implementace fondů nereflakuje povahu a potřeby soukromého sektoru.

4

Standardizace procesů

Převedení zprostředkujících subjektů do řídicích orgánů a jejich zakomponování pod jednotlivá ministerstva přineslo větší synergii mezi jednotlivými procesy implementační struktury. Správa ESIF se tak stala méně rozříštěnou.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Portugalsko

Implementační struktura

Portugalsko představuje silně centralizovaný model, kdy na centrální úrovni probíhá technická a administrativní koordinace programů prostřednictvím státní Agentury pro rozvoj a soudržnost (NOK) spadající pod Ministerstvo plánování a infrastruktury. Agentura vznikla pro účely ESIF sloučením tří veřejných subjektů, které její funkci vykonávaly v minulém období. Liniová ministerstva mají v IS několik rolí (schvalování plánu výzev, hodnocení podmínek u výběrových řízení aj.), nemají však roli ŘO či ZS.

Centralizovaná struktura přináší koncentraci znalostí, efektivnější využití zdrojů, globálnější přístup a zamezuje duplikacím kompetencí, nemůže však plně zachytit rozmanitost různých území v kombinaci s nižším samosprávným významem regionů v Portugalsku.



Pozitivní aspekty

- ▶ Kontinuita a neustálé zlepšování systému
- ▶ Předávání zkušeností napříč fondy díky centralizované struktuře
- ▶ Jasně vymezení kompetencí institucí IS, nedochází k překryvu kompetencí
- ▶ Rozvinutý a relativně fungující IT systém
- ▶ Přehledně zpracované záležitosti související s ESIF v zákonech

Negativní aspekty

- ▶ Vyšší administrativní zátěž, spojená s nerespektováním nastavených termínů
- ▶ Komplexita, rigidita a časová náročnost koordinace kvůli centralizované struktuře
- ▶ Nedostatečné reflektování zájmů relevantních stakeholderů a potřeb regionů při formování programů

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Vysoký stupeň centralizace

Faktickou koordinaci ESIF zajišťuje jediná instituce, která zároveň vykonává činnosti PO, CO, AO, evaluaci a monitoring. Politickou koordinaci (reprezentace, dialogy s EK) vykonává Mezivládní koordinační komise.

2

Role regionů

Pevninské regiony jsou, na rozdíl od ČR, nástrojem centrální vlády, spíše než samosprávou. Ačkoli se řízení finančních prostředků ESIF v projednává s příslušnými zainteresovanými subjekty, diskuze jsou často formální, a regionální hlasy nejsou plně zohledněny v konečném rozhodování.

3

Tematická koordinace

Multifondovost OP a kombinace tematických OP napříč regiony představuje výzvu pro NOK z pohledu koordinace. Jedním ze způsobů řešení jsou koordinační sítě – platformy pro spolupráci. Členové se pravidelně schází a diskutují problémy, NOK schůzky koordinuje a zve na ně odborníky z praxe.

4

IT systém

Jednotlivé ŘO mají vlastní IT systém z minulého programového období a Agentura spravuje centrální IS, který sbírá informace ze systémů od ŘO a ze systémů státní správy, a má jediný vstupní bod pro příjemce. Dále existuje IT systém na auditní reporty a závěry.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world

Slovinsko

Implementační struktura



Implementační struktura ve Slovinsku je charakteristická pouze jedním operačním programem, spravujícím všechny tři hlavní ESI fondy (EFRR, ESF, FS). Oproti minulému období došlo ke snížení počtu OP ze tří, byť i tehdy byla funkce ŘO pro všechny programy vykonávaná jedním orgánem. Vzhledem k menší velikosti Slovinska není implementační struktura tak rozsáhlá a jako hlavní aspekt úspěšné implementace jsou vnímány dobré vztahy mezi zapojenými institucemi, které umožňují efektivní kooperaci.



Pozitivní aspekty

- ▶ Stabilita a kontinuita, zajištěná i skrze transfer zaměstnanců v případě organizačních změn
- ▶ Implementace hlavních fondů skrze jeden operační program
- ▶ Budování infrastruktury pro NNO v rámci jedné prioritní osy
- ▶ Dobrá komunikace mezi orgány implementační struktury

Negativní aspekty

- ▶ Oslabení role regionů oproti minulosti
- ▶ Funkčnost systému je odvislá od relativní síly ŘO
- ▶ Oddělení role ŘO a CO vnímáno jako určitá brzda efektivní implementace
- ▶ Příliš mnoho zprostředkujících a implementujících subjektů
- ▶ Zpoždění v implementaci nového IT systému
- ▶ Pochybnosti o reálném fungování partnerského systému

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Role ŘO

Hlavní koordinační role ESIF připadá na ŘO, kterým je Vládní úřad pro rozvoj a ESIF. Toto nastavení sebou nese výhody i nevýhody.

2

Harmonizace v plánování auditů / kontrol

AO sdílí plány auditů s ŘO a CO tak, aby je ŘO mohl zohlednit ve vlastních plánech kontrol.

3

Závaznost závěrů AO

Za řešení identifikovaných nesrovnalostí je zodpovědný ZS. Závěry auditního orgánu nejsou pro ostatní subjekty plně závazné, nicméně v průběhu uzavírání auditu probíhá o závěrech diskuze mezi AO a auditovaným subjektem vedoucí obvykle k nalezení konsenzu.

4

Řízení alokace skrze implementační plán

Implementační plán přijatý na základě vládního dekretu stanovuje alokaci na jednotlivé prioritní osy a alokaci pro jednotlivé uživatele rozpočtu.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Litva

Finanční nástroje



Nejpoužívanějším schématem v Litvě je využití fondů a manažerů/zprostředkovatelů z řad soukromých finančních institucí. Implementace FN probíhá prostřednictvím dvou státních finančních institucí (INVEGA a VIPA) a EIB. Manažeři fondu fondů byli vybráni na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách. Manažeři jednotlivých finančních nástrojů (většinou z řad soukromého sektoru) pak byli vybráni prostřednictvím veřejných zakázek. Finanční nástroje jsou využívány v následujících oblastech: 1) podpora výzkumu, vývoje a inovací, 2) podpora malých a středních podniků, 3) podpora nízkouhlíkového hospodářství, životního prostředí a energetické účinnosti.



Pozitivní aspekty

- ▶ Nastavení FN s ohledem na trh
- ▶ Zapojení soukromých investorů
- ▶ Od začátku jasná a srozumitelná pravidla implementace
- ▶ Snaha o změnu mentality zvyklé na dotace

Negativní aspekty

- ▶ Excesivní nastavení systému kontrol
- ▶ Komplikovanost celého procesu implementace finančních nástrojů
- ▶ Využívání finančních nástrojů ze strany veřejných institucí dle pravidel EUROSTAT počítá do národního (veřejného) dluhu
- ▶ Kombinování finančních nástrojů a dotací

Klíčové aspekty finančních nástrojů

1

Nastavení FN s ohledem na trh

FN vyplnily vhodné místo na trhu (tj. nebyly konkurencí komerčním nástrojům tam, kde trh funguje). Design FN, aby nebyly odlišné od jiných tržních nástrojů. Snaha o výběr vhodného nástroje (půjček, záruk, kapitálových vstupů) pro daný sektor.

2

Metodické prostředí

Ministerstvo financí vydává jako ŘO zpřesňující pokyny závazné pro zprostředkující a implementující subjekty. Liniová ministerstva jako ZS povinně vytvářejí metodiku pro kritéria výběru projektů, a dopodrobna rozpracovávají Nařízení a pokyny MF

3

Proces implementace FN

V případě menších projektů se realizace projektu nevyplatí – kvůli náročnosti přípravy žádosti i náročnosti následné implementace. Někdy je snazší realizovat dotační projekt. Místy excesivní nastavení systému kontrol.

4

Finanční nástroje a dotace

Pokud jsou v dané oblasti podpory dostupné dotace, zájem o finanční nástroje tím výrazně upadá. Velkým problémem je ovšem také administrace projektů, ve kterých se míchá financování z dotace a z finančního nástroje.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Slovensko

Finanční nástroje



Implementační struktura finančních nástrojů je relativně jednoduchá. Manažerem fondu fondů je slovenská národní rozvojová banka SID Bank, finančními zprostředkovateli pak jsou státní Slovene Enterprise Fund (který má rozsáhlé zkušenosti s implementací finančních nástrojů v minulém programovém období) a dvě komerční banky.

Finanční nástroje podporované z ESIF se dělí do čtyř tematických oblastí, konkrétně na podporu malých a středních podniků, podporu výzkumu, vývoje a inovací, podporu městského rozvoje a podporu energetické účinnosti.



Pozitivní aspekty

- ▶ Jednoduchá implementační struktura s jedním manažerem fondu fondů a přehledným portfoliem finančních nástrojů
- ▶ Zahrnutí národní rozvojové banky a snaha koncentrovat finanční nástroje na jedno místo
- ▶ Dostatečně atraktivní nastavení finančních nástrojů

Negativní aspekty

- ▶ Značné zpoždění implementace finančních nástrojů způsobené zdlouhavou přípravou
- ▶ Nadměrná administrativní náročnost
- ▶ Nedostatečné zapojení komerčních bank jako finančních zprostředkovatelů
- ▶ Využívání finančních nástrojů ze strany veřejných institucí se dle pravidel EUROSTAT započítává do veřejného dluhu

Klíčové aspekty finančních nástrojů

1

Přehledné portfolio FN

Používanými finančními nástroji jsou půjčky, mikropůjčky, portfoliové záruky a equity kapitálový fond.

2

Administrativní náročnost

Procedury jsou plné kontrol a reportování, což snižuje atraktivitu samotných FN. Pro konečné příjemce by mělo být využít FN obdobně náročné jako využít běžných produktů komerčních bank.

3

Zpoždění implementace FN

Ex-ante hodnocení FN bylo připravené v roce 2015, ale rozhodnutí o podobě implementační struktury padlo až v polovině roku 2017. Zbytek roku 2017 byl věnován přípravě smlouvy se SID Bank, rok 2018 pak přípravě jednotlivých FN a hledáním vhodných finančních zprostředkovatelů.

4

Zapojení komerčních bank

Nedaří se získat dostatek finančních zprostředkovatelů pro portfoliové záruky a equity fondy ze soukromé sféry. Cílem do budoucna tedy je zvýšit zapojení soukromého sektoru.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Německo

Integrované nástroje



Jediným spolkovým státem, který v rámci implementace CLLD kombinuje podporu z různých fondů je Sasko-Anhaltsko. V ostatních zemích není CLLD jako takové implementováno, nicméně v rámci programů rozvoje venkova pokračuje implementace nástroje LEADER. Většina zemí vnímá kombinaci všech tří fondů jako komplikovanou, respektive vzhledem k výši alokace a složitostem pravidel čerpání EFRR a ESF (odlišnostem od pravidel EZFRV, na které byly v rámci LEADER zvyklí) nevnímaly multifondový přístup jako přidanou hodnotu. ITI je implementováno ze strany jediné spolkové země, kterou je Šlesvicko-Holštýnsko. V dalších spolkových zemích je udržitelný městský rozvoj (SUD) realizován jinou formou, než je ITI.



Pozitivní aspekty

- ▶ Formulace názorů a priorit na lokální úrovni
- ▶ Vysoká míra spolufinancování
- ▶ Dobrá spolupráce a fungující komunikace mezi ŘO a MAS
- ▶ Regionální kanceláře ŘO
- ▶ Multifondovost, koncentrace řízení na jedno místo

Negativní aspekty

- ▶ Tematické omezení oblastí podpory
- ▶ Administrativní náročnost
- ▶ „Laxní“ přístup některých MAS

Klíčové aspekty integrovaných nástrojů

1

Formulování a priorit na místní úrovni

Zahrnutí místních institucí a obyvatel a možnost ovlivnit a podílet se na rozvoji místa bydliště je pro mnohé (zejména mladé) obyvatele jedním z důvodů zůstat bydlet v daném místě (tj. nestěhovat se do větších měst).

2

Dobrá spolupráce a komunikace

Vytvořen systém několika pracovních skupin zaměřených na různá témata, jejichž členy jsou zástupci ŘO a vedoucí jednotlivých MAS.

Existence několika regionálních kanceláří zřízených ŘO. Průběžný mentoring / vzdělávání zástupců MAS.

3

„Laxní“ přístup některých MAS

V některých případech se místní aktéři neradi adekvátně věnují přípravě rozvojové strategie. To pak má za následek, že nejsou vybírány ty nejrelevantnější projekty, případně se v dané oblasti v rámci CLLD realizuje aktivit jen velmi málo.

4

Administrativní náročnost

Celý proces implementace CLLD je příliš administrativně náročný, nejen kvůli evropské legislativě, ale i kvůli té na úrovni spolkové země.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Polsko

Integrované nástroje

Dle Dohody o partnerství je v Polsku ITI implementováno povinně v hlavních městech vojvodství a oblastech, které mají funkční vazby s hlavním městem (metropolitní oblasti). Základem pro definování funkčních oblastí ITI byl dokument připravený Ministerstvem investic a rozvoje s názvem Kritéria pro vymezení městských funkčních oblastí středisek vojvodství, který byl poskytnut úřadům vojvodství v únoru 2013. Postavení a způsob spolupráce ŘO a ITI asociací není centrálně definován a unifikován, v jednotlivých ROP (vojvodstvích) se tak liší.



Pozitivní aspekty

- ▶ Vztahy mezi starosty jednotlivých měst a obcí (ZS)
- ▶ ITI nástroj aktivuje vztahy mezi partnery
- ▶ Způsob a výsledek stanovení funkčních oblastí
- ▶ Možnost externího financování úspěšným motivačním prvkem pro spolupráci

Negativní aspekty

Negativní aspekty jak jsou vnímány hlavními aktéry:

- ▶ MIR - nedostatek zkušeností se spoluprací a dialogem v území
- ▶ ŘO - obecné problémy spojené s územní samosprávou
- ▶ ZS - nevyvážené partnerství, náročnost přípravy programového období

Klíčové aspekty integrovaných nástrojů

1

CLLD

V rámci PRV (EZFRV) a OP Rybářství (ENRF) je implementován nástroj LEADER. CLLD jako nástroj je dle Dohody o partnerství možné využít v rámci ROP. O využití CLLD si rozhodovaly jednotlivé ŘO samy, přičemž realizován nakonec byl pouze ve dvou vojvodstvích

2

Efektivní nastavení ITI

Názory na efektivní nastavení ITI se poměrně liší dle pohledu příslušných hlavních aktérů:

Ministerstvo investic a rozvoje: 1) snížit formálnost postupů, nezahrnovat ITI do výběru projektů; 2) menší počet prioritních cílů

Řídicí orgán: 1) nezřizovat ITI jako ZS; 2) zapojit ITI do přípravy programu a budování kompetencí analytického centra v rámci ITI

Zprostředkující subjekt: 1) výběr projektů by měl být realizován na úrovni ITI; 2) nastavit finanční motivaci pro spolupracující místní samosprávy; 3) definovat parametry a standardy spolupráce mezi ITI a ŘO z centrální úrovně

3

Dva typy ITI

Regionální na úrovni vojvodství (zaměřené na oblast regionální metropole) a subregionální (v některých vojvodstvích je více ITI funkčních oblastí)



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Portugalsko

Integrované nástroje

Pro ITI i CLLD platí, že jsou realizovány v rámci desíti regionálních operačních programů, kde jsou řídicími orgány tzv. regionální agentury, které však jsou centrálně řízené a jsou součástí státní správy. Z hlediska alokace je nejvýznamnějším nástrojem ITI (1 045 mil. EUR), následuje SUD (796 mil. EUR) a CLLD (280 mil. EUR).

Pro integrované nástroje jsou využívány fondy EFRR, ESF, EZFRV a ENRF. Celkem je podporováno 88 místních akčních skupin (venkovských, rybářských i městských) a 23 ITI (které jsou realizovány tzv. intermunicipálními entitami na úrovni NUTS III regionů).



Pozitivní aspekty

- ▶ Posílení místních partnerství
- ▶ Zvýšení zapojení soukromých aktérů do spolupráce
- ▶ Používání jednotného IT systému
- ▶ Posílení kapacit a kompetencí místních samospráv

Negativní aspekty

- ▶ Velmi silná centralizace veřejné správy
- ▶ Nedostatečná ochota místních samospráv ke spolupráci
- ▶ Nedostatek zkušeností s kombinací více fondů
- ▶ Nedostatek zkušeností s CLLD v městských oblastech

Klíčové aspekty integrovaných nástrojů

1

Posílení místních partnerství

Prostřednictvím implementace integrovaných nástrojů se posílilo zapojení místních aktérů, nejen místních samospráv, ale také například malých a středních podniků.

2

Silná centralizace veřejné správy

Specifikem Portugalska je významná centralizace veřejné správy. Mimo obce a ústřední vlády neexistují žádné samosprávné regiony. Integrované nástroje tak do jisté míry mají kompenzovat tuto centralitu.

3

Jednotný IT systém

Jednotný IT systém umožňuje identifikovat případné překryvy mezi jednotlivými integrovanými nástroji, což usnadňuje práci RO při schvalování i kontrole projektů.

4

Neochota ke spolupráci

Klíčovým problémem je nedostatečná ochota místních samospráv a dalších aktérů spolupracovat. Spolupráce mezi městy nefunguje ideálně, protože města spolu mohou soupeřit o projekty.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world

Švédsko

Integrované nástroje



Ve Švédsku je CLLD podporován ve všech čtyřech fondech ESIF. V případě zapojení EFRR a ESF nejsou aktivity a projekty podpořené v rámci MAS omezené pouze na venkovské oblasti. Řídicím orgánem všech těchto programů je státní agentura Jordbruksverket. Pro koordinaci místního rozvoje na vrcholové úrovni byl zřízen společný monitorovací výbor, který sdružuje relevantní ministerstva a další aktéry ze všech tří operačních programů. Jediným operačním programem využívajícím ITI je OP Západní Švédsko. Implementace ITI se zaměřuje na město Göteborg, které ovšem není zprostředkujícím subjektem. Město Göteborg má integrovaný rozvojový plán - podle tohoto plánu jsou z operačního programu financovány celkem tři projekty.



Pozitivní aspekty

- ▶ Multifundový přístup a specifický OP pro CLLD
- ▶ Historické zkušenosti a fungující partnerství
- ▶ Budování odbornosti MAS
- ▶ Zjednodušení implementační struktury
- ▶ Flexibilita celého systému ITI
- ▶ Silné postavení města Göteborg

Negativní aspekty

- ▶ Rozdíly mezi jednotlivými fondy a čerpání EFRR a ESF
- ▶ Náročnost přípravy programového období

Klíčové aspekty integrovaných nástrojů

1

Multifundový přístup

Vytváří úspory z rozsahu pro MAS. Postupy a procesy díky tomu mohou být zjednodušeny („single entry point“ – jedno místo pro realizaci projektů ze všech čtyř fondů), se snahou sjednotit pravidla a postupy. Větší pokrytí a rozsah intervencí a rozšíření partnerství.

2

Zjednodušení implementační struktury

V předchozím období nekomunikovaly MAS přímo s ŘO, ale fungovaly tzv. Regional Boards of Administration. V současném období byla odstraněna jedna úroveň implementační struktury - to zjednodušilo jednotlivé postupy, procesy a vzájemnou komunikaci = zrychlení celé administrace.

3

Rozdíly mezi jednotlivými fondy

Při aplikaci multifundového přístupu je pro ŘO i pro jednotlivé MAS velmi náročné vnímat a pochopit rozdíly mezi jednotlivými fondy (např. v systému hodnocení, systému kontrol, pravidel publicity apod.). To způsobuje problémy s čerpáním EFRR a ESF.

4

Příprava programového období

Náročnost a zdouhavost přípravy současného programového období, která zabrala přibližně dva roky. I nyní jsou některé postupy příliš zdouhavé. Vše je také z pohledu MAS kontrolováno až příliš důkladně.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Německo

Legislativa



Legislativa Německa z převážné míry vychází přímo z Nařízení EK. Kompletní struktura aplikovatelné legislativy je následující: 1) Nařízení EK, 2) Federální zákony, 3) Zákony na úrovni státu, 4) ESIF specifická legislativa na úrovni některých států, 5) Metodické prostředí jednotlivých implementačních orgánů, 6) Dílčí administrativní rozhodnutí implementačních orgánů. Nižší stupeň v rámci struktury neubírá na komplexnosti dané legislativy. V případě ESIF specifické Směrnice v Sasku trvala příprava dlouhou dobu a zahrnovala intenzivní diskuze.



Pozitivní aspekty

- ▶ Jasná struktura legislativy mezi federální a spolkovou úrovní
- ▶ Jednodušší přímá aplikace EU předpisů
- ▶ Smlouvy mezi institucemi se příliš neliší od požadavků a ustanovení Nařízení co se týče kompetencí
- ▶ Nízký výskyt nesrovnalostí

Negativní aspekty

- ▶ Obtížná implementace zjednodušených metod vykazování na federální úrovni

Klíčové aspekty legislativy

1

Přístup k nesrovnalostem

Úprava nesrovnalostí vychází přímo z Nařízení. Obecně respondenti chápali nesrovnalost spíše jako ekvivalent podvodu, než administrativní pochybení. Řešení připadá implementujícím subjektům, neoprávněně vyplacené prostředky jsou vymáhány pomocí administrativních rozhodnutí.

2

Metodické prostředí

Německo se snaží metodiky pro ESIF a národní dotace sjednotit. V míře detailu se obvykle neodchylují příliš od Nařízení a řeší spíše procesní ukotvení povinností. Příručky pro realizaci vytváří zpravidla ŘO, nejkonkrétnější metodiku implementující subjekty.

3

Přímá aplikace Nařízení EU

Německo je schopné bez větších obtíží přímo aplikovat Nařízení EU bez nutnosti přijímat národní duplicitní předpisy. Nedochozí tak k nesrovnalostem mezi evropskými a národními předpisy; soulad s Nařízením je tím zajištěn.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Lotyšsko

Legislativa



V Lotyšsku byly úpravy v národní legislativě pro účely ESIF spíše menší a zacílené na konkrétní témata – např. zákon o stavebnictví, veřejné zakázky. Kompletní struktura aplikovatelné legislativy je následující: 1) Zákon o ESIF, 2) Horizontální nařízení vládního kabinetu, 3) Specifická nařízení vládního kabinetu pro specifické cíle, 4) Metodiky a manuály vydávané jednotlivými institucemi. Nařízení jsou vytvářena příslušnými ministerstvy za dohledu Ministerstva financí jakožto ŘO, které stanovilo minimální formální požadavky.



Pozitivní aspekty

- ▶ Kontinuita legislativy a dostatečné zapojení všech partnerů do její tvorby
- ▶ Úsilí o nalezení rozumné míry detailu
- ▶ IT systém na podporu tvorby legislativy usnadňuje tvorbu/úpravy zákonů a nařízení

Negativní aspekty

- ▶ Značné komplikace s implementací ITI
- ▶ Celkově objemná řídicí a metodická dokumentace související s ESIF

Klíčové aspekty legislativy

1

Přístup k nesrovnalostem

Velmi obecně zakotvené v zákoně o ESIF, specificky upravené vládním nařízením a dále rozvinuté v metodikách vypracovaných MF. Klíčovou úlohu v řešení hraje „Státní SSC“ – Central Finance a Contracting Agency

2

Metodické prostředí

Ministerstvo financí vydává jako ŘO zpřesňující pokyny závazné pro zprostředkující a implementující subjekty. Liniová ministerstva jako ZS povinně vytvářejí metodiku pro kritéria výběru projektů, a dopodrobna rozpracovávají Nařízení a pokyny MF

3

Státní centrum sdílených služeb - FSCA

V případě nesrovnalostí vydává rozhodnutí o vymáhání dotčené částky, přičemž je možné nárok uspokojit v rámci jiného projektu stejného příjemce. Minimální hranice nesrovnalosti je 250€. Rozdílný přístup je aplikován k veřejným a soukromým příjemcům.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR





Polsko

Legislativa

V Polsku nebyly zaznamenány žádné zásadní rozpory mezi pravidly obsaženými v evropské a národní legislativě. Kompletní struktura aplikovatelné legislativy je následující: 1) Zákon o ESIF, 2) Horizontální pokyny Ministerstva rozvoje (MIR), 3) Podrobný popis prioritních os OP a Podrobný popis řídicích a kontrolních systémů vydávané příslušným ŘO, 4) Ostatní dokumenty (instrukce, manuály). Absence právní síly uvedených dokumentů s výjimkou zákona o ESIF a jejich závaznost daná pouze smlouvami umožňuje jejich flexibilnější přizpůsobení případným změnám, ačkoliv jejich prosazování může být v praxi obtížnější.



Pozitivní aspekty

- ▶ Absence zásadních rozporů s principy a pravidly EU
- ▶ Transparentnost předpisů a dostupnost ESIF dokumentů pro žadatele a příjemce
- ▶ Manuály konkrétních postupů pro žadatele/příjemce vydávané ŘO
- ▶ Spolupráce mezi MIR, ŘO ROP a partnery při tvorbě pravidel implementace

Negativní aspekty

- ▶ Místy objemná dokumentace související s ESIF
- ▶ Mnohá pravidla obsažená jen v dokumentech bez patřičné právní síly
- ▶ Restriktivní výklad nesrovnalostí (zejm. u veřejných zakázek) a finančních nástrojů
- ▶ Rozpory ohledně DPH jako (ne)uznatelného výdaje

Klíčové aspekty legislativy

1

Metodické prostředí

MIR jako NOK vydává horizontální pokyny závazné zejm. pro ostatní instituce IS. ŘO vydávají vlastní dokumenty s cílem zejména zpřehlednit pravidla pro žadatele či příjemce. Tyto dokumenty jsou pro příjemce závazné na základě smlouvy o poskytnutí dotace.

2

Přístup k ESIF dokumentům

Veškeré právní i neprávní dokumenty (včetně jejich změn) týkající se ESIF jsou k dispozici na webových stránkách MIR i regionálních ŘO. Mnohdy roztržštěná pravidla jsou navíc vysvětlována v doprovodných manuálech a instrukcích ŘO.

3

Decentralizace se snahou o unifikaci

Decentralizace v implementaci ESIF napříč ROPy se projevuje přijímáním různých forem podpůrných dokumentů napříč regiony, který je vyvažován snahou MIR celý systém unifikovat prostřednictvím zákona o ESIF a horizontálních směrnic.

4

Řešení nesrovnalostí

Úprava nesrovnalostí vychází ze Zákona o ESIF a Zákona o veřejných financích. Nesrovnalost je chápána jako každé porušení práva EU, včetně porušení národních pravidel. Řešení případů ŘO, neoprávněně vyplacené prostředky jsou vymáhány pomocí administrativních rozhodnutí.




EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR





Shrnutí třetí fáze studie a doporučení pro nastavení implementace ESIF



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



3. fáze studie

Spojením základních informací o implementačních strukturách získaných v 1. fázi napříč celou EU a detailnějších poznatků o pozitivních i negativních aspektech fungování ESIF ve vybraných zemích a jejich zasazení do českého kontextu jsme formulovali možné varianty přístupu k nastavení implementační struktury v ČR v období 2021 - 2027. Samotné varianty stručně shrnují hlavní aspekty možného přístupu, silné a slabé stránky a konkrétní bariéry jejich aplikace v ČR. Níže uvádíme přehled řešených témat a stručně i nástin probíraných variant.

Architektura ESIF

Kolik by mělo být ŘO?	Počet řídicích orgánů bude vždy spojen s počtem operačních programů a jejich typem, závisí tedy na strategickém rozhodnutí vlády. Alternativou k nyní aplikovanému modelu v ČR, kdy každý tematický operační program řídí věcně příslušné ministerstvo, je podřízení více operačních programů pod jednu instituci, což může přispět k zefektivnění řízení a koordinace.
Kde by měly být ŘO umístěny?	V návaznosti na nastavení počtu OP jsme zvažovali varianty pokračování stávajícího umístění ŘO na příslušných ministerstvech a směřování implementační struktury do specificky zřízených subjektů. Alternativou je opětovné zapojení krajských institucí, které však není v budoucím programovém období příliš pravděpodobné.
Kolik by mělo být ZS?	Volba závisí primárně na rozhodnutí řídicích orgánů. Nižší počet subjektů by měl vést k nižším nákladům na administraci a jednoduššímu přístupu k žadatelům/příjemcům. Na druhou stranu je nutné zvážit zacílení programu směrem do regionů a zajistit blízkost k žadatelům a příjemcům. Zvažovali jsme tak zachování stávajícího počtu, jeho snížení nebo zvýšení. Specifickým případem je pak koncentrace činností ZS do jedné instituce fungující pro všechny OP.
Jakou roli by měl plnit Národní orgán pro koordinaci?	Role NOK může být, v návaznosti na počet a typ OP a míru autonomie jednotlivých ŘO: 1) koordinační, ponechávající více volnosti ŘO nebo 2) řídicí, tj. kladoucí důraz na nastavování a prosazování jednotných pravidel napříč OP. V případě nízkého počtu OP je pak role více dohledová. V praxi se obvykle jedná o vhodnou kombinaci těchto přístupů dle potřeb dané implementační struktury.
Jaká by měla být pozice a role auditního orgánu?	Kromě stávající pozice AO na ministerstvu financí jsme zvažovali přesun této funkce do stejné instituce jako ŘO, případně je pak možné kompetence rozdělit mezi více institucí. Role AO je pak mimo jiné určena závazností jeho závěrů pro ostatní aktéry implementační struktury, která může, ale nemusí být ukotvena legislativně.

Finanční nástroje

Měly by být finanční nástroje v ČR implementovány?	V rámci nastavení implementační struktury je vhodné zvážit variantu, kdy by finanční nástroje z ESIF vůbec implementovány nebyly. To zahrnuje provedení důkladné analýzy přínosů a limitů zavedení finančních nástrojů..
Jaká by měla být implementační struktura finančních nástrojů?	Řízení implementace finančních nástrojů může být centralizováno do jediné instituce, resp. správce fondu fondů, nebo naopak rozděleno mezi více fondů na základě tematického či regionálního rozdělení. Centralizovaná struktura je administrativně jednodušší, více správců může zase umožnit lepší zacílení nástrojů a případně i zohlednění regionálních potřeb.
Umožnit kombinaci finančních nástrojů a dotací?	Povolení kombinace finančních nástrojů a dotací s sebou nese více možností pro žadatele a může rozšířit jejich potenciální počet. Na druhou stranu však představuje značné administrativní náklady a náročnost na řízení implementace.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



3. fáze studie

Integrované nástroje

Je potřeba zvláštní legislativa pro ITI/CLLD?

Přijetí specifické legislativy upravující implementaci IN umožňuje jasnější vymezení kompetencí jednotlivých subjektů, na druhou stranu sebou nese poměrně složitý proces jejich přijetí. Příliš detailní legislativní úprava pak může způsobit přílišnou rigiditu systému. Implementace založená na stávající legislativě (případně s jejími drobnými úpravami) se jeví jako schůdnější řešení, byť sebou nese riziko přenosu některých nedostatků.

Jaká by měla být role ITI v implementační struktuře?

Oblasti ITI mohou v implementační struktuře plnit roli zprostředkujících subjektů, což posílí jejich vliv na výběr i implementaci projektů, k čemuž však musí mít dostatečné kapacity i know-how v řízení a administraci prostředků z ESIF. Alternativou je jejich zapojení jinou formou, např. přisouzením odpovědnosti za výběr projektů nebo hodnocení souladu s rozvojovými strategiemi, což sebou nese menší administrativní zátěž, ale zároveň snižuje vliv oblastí na samotné projekty.

Jaká by měla být role MAS?

MAS mohou hrát v CLLD roli formálnější, tj. s pevně definovanými kompetencemi a odpovědností za výraznou část hodnocení i administrace projektů. Pokud MAS nemají dostatečnou kapacitu pro výše uvedené činnosti, mohou jim být svěřeny pouze dílčí odpovědnosti v podobě vypracování rozvojové strategie a případně i věcné hodnocení projektů. V druhém případě více formálních úkonů vykonává ŘO, což napomáhá standardizaci přístupu k příjemcům/žadatelům, ale na druhou stranu to může komplikovat a prodlužovat celý proces.

Legislativa

Jak by měly být ESIF ukotveny legislativně?

V případě legislativního ukotvení ESIF jsme rozpracovali tři základní varianty. První, přijetí samostatného zákona o ESIF, představuje nejkompaktnější úpravu, která by mohla řešit většinu problémů, s kterými se nyní implementační struktura potýká. Její příprava by byla nicméně časově i administrativně značně náročná a vyžadovala by změnu mnoha dalších zákonů. Alternativou se jeví pokračovat drobnými úpravami stávající legislativy za účelem odstranění konkrétních úzkých míst, zejména úpravou zákona o regionálním rozvoji a rozpočtových pravidel. Třetí cestou je komplexnější úprava ESIF formou podzákoné normy, která představuje určitý mezistupeň obou předchozích možností. Pro zlepšení vzájemné spolupráce s jinými resorty a efektivnější výkon svěřených kompetencí je žádoucí jasné zákonné vymezení pravomocí a působnosti všech klíčových institucí implementační struktury, jako NOK, ŘO, ZS nebo AO, což může být provedeno do určité míry v rámci všech naznačených variant.

Jak by měly být legislativně upraveny nesrovnalosti?

Jedním z řešení stávající situace ohledně nesrovnalostí je zakotvení jejich definice dle Nařízení EK do národní legislativy, ať již v rámci stávajících rozpočtových pravidel, nebo specifickou úpravou. Opačným přístupem by bylo sladit úpravu porušení rozpočtové kázně v zákoně o rozpočtových pravidlech s definicí nesrovnalostí. Oba přístupy by mohly vést k tomu, že by se kompetence v řešení nesrovnalostí přesunula plně buď na subjekt implementační struktury (specifická úprava), nebo na finanční správu (sladění definice nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně).



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Doporučení pro obecné nastavení implementační struktury

1

Stabilita a kontinuita



- ▶ Vyhnut se překotným změnám
- ▶ Opírat změny o objektivní analýzy vyhodnocující dosavadního fungování
- ▶ Důsledně dbát na maximální snahu udržet stávající pracovníky a volit vhodný systém motivace k tomuto účelu

2

Dlouhodobý pohled



- ▶ Změny by měly brát v potaz i delší horizont než jedno období
- ▶ Již nyní rozmyslet případné změny implementační struktury v případě budoucího radikálnějšího poklesu alokace
- ▶ Dílčí kroky již nyní mohou usnadnit provedení výraznější změny v budoucnu

3

Neformální komunikace



- ▶ Posilovat zejména neformální komunikaci mezi jednotlivými subjekty implementační struktury
- ▶ Dobré vztahy mezi klíčovými zástupci jednotlivých orgánů mohou přispět k řešení problému i bez složitých paragrafů
- ▶ Koncentrace institucí implementační struktury může tento efekt podpořit

4

Vztah auditního orgánu a ostatních subjektů implementační struktury



- ▶ Posilovat komunikaci a výměnu zkušeností mezi AO a ŘO nebo ZS, aby v co nejmenší míře docházelo k odlišným stanoviskům a posouzení totožných situací
- ▶ Zvážit, zda by ŘO neměl mít vždy možnost připomínkovat návrhy auditních zpráv i v případech, kdy je auditovaným subjektem pouze příjemce
- ▶ Zvážit, zda neponechat více prostoru pro řídicí orgán, aby nemusel nepřenášet automaticky závěry auditu na příjemce dotace

Doporučení pro nastavení specifických aspektů

Finanční nástroje

- ▶ Vyhodnotit úspěšnost implementace
- ▶ Definovat očekávání a stanovit cíle
- ▶ Realizovat důkladnou ex-ante analýzu pro identifikaci mezery na trhu
- ▶ Rozhodnout o podobě FN učinit co nejdříve a do přípravy zahrnout všechny aktéry
- ▶ Nastavit FN tak, aby bylo zamezeno duplicitám a nevytvářela se konkurence
- ▶ Umožnit zapojení soukromých subjektů a motivovat je
- ▶ Sjednotit podporu FN poskytovaných z různých zdrojů a centrálně jejich realizaci koordinovat

Integrované nástroje

- ▶ Vyhodnotit úspěšnost implementace
- ▶ Definovat očekávání od integrovaných nástrojů
- ▶ Definovat základní principy (standardy) vzniku a fungování MAS
- ▶ Adekvátní podpora MAS a ITI
- ▶ Zjednodušit administrativní postupy
- ▶ Jasně stanovit role, odpovědnosti a pravomoci jednotlivých zapojených aktérů
- ▶ Zachovat multifondovost při realizaci místních rozvojových strategií
- ▶ Tematicky CLLD a ITI pokud možno příliš neomezovat v operačních programech

Legislativní ukotvení ESIF

- ▶ Identifikovat existující problémy
- ▶ V případě rozhodnutí a adopce specifické ESIF právní úpravy započít s její přípravou co nejdříve a zapojit všechny relevantní partnery do její tvorby
- ▶ Otevřít diskuzi o současném právním nastavení nesrovnalostí
- ▶ Zvážit posílení role ŘO v řešení nesrovnalostí a posílení partnerského vztahu mezi ŘO a AO
- ▶ Zjednodušit proces řešení nesrovnalostí stanovením určité minimální hranice hodnoty nesrovnalosti za účelem snížení jejich počtu



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Národní orgán pro koordinaci Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Národní orgán pro koordinaci (NOK) je centrálním metodickým a koordinačním subjektem pro implementaci programů spolufinancovaných z fondů Evropské unie v programovém období 2007–2013 a 2014–2020. Roli NOK plní Ministerstvo pro místní rozvoj ČR na základě usnesení vlády ČR č. 198 z 22. února 2006 a č. 448 z 12. června 2013.

NOK nastavuje standardy a pravidla pro realizaci operačních programů, monitoruje průběh čerpání a vyhodnocuje možná rizika, na která navrhuje vhodná řešení. V jeho gesci je též provádění evaluací a vyhodnocování dopadů evropských fondů a zajišťování informovanosti o programech a možnostech financování. Je oficiálním partnerem pro jednání s Evropskou komisí v otázkách realizace politiky soudržnosti. Do jeho gesce spadá i příprava programového období 2021–2027.

www.dotaceEU.cz

www.mmr.cz

nok@mmr.cz

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Informace o EY

EY je předním celosvětovým poskytovatelem odborných poradenských služeb v oblasti auditu, daní, transakčního a podnikového poradenství. Znalost problematiky a kvalita služeb, které poskytujeme, přispívají k posilování důvěry v kapitálové trhy i v ekonomiky celého světa. Výjimečný lidský a odborný potenciál nám umožňuje hrát významnou roli při vytváření lepšího prostředí pro naše zaměstnance, klienty i pro širší společnost.

Název EY zahrnuje celosvětovou organizaci a může zahrnovat jednu či více členských firem Ernst & Young Global Limited, z nichž každá je samostatnou právníkou osobou. Ernst & Young Global Limited, britská společnost s ručením omezeným garancí, služby klientům neposkytuje. Pro podrobnější informace o naší organizaci navštivte prosím naše webové stránky ey.com.

ey.com