Doporučení pro nastavení implementační struktury v programovém období 2014-2020

Obsah

[1 Úvod 3](#_Toc358305137)

[2 Typologie modelů implementační struktury programů 5](#_Toc358305138)

[2.1 Ideální model implementační struktury 5](#_Toc358305139)

[2.2 Modifikace implementační struktury 7](#_Toc358305140)

[2.2.1 Model s více poskytovateli dotace na úrovni ZS 7](#_Toc358305141)

[2.2.2 Model bez zprostředkujícího subjektu 8](#_Toc358305142)

[2.2.3 Model s více zprostředkujícími subjekty zapojených do implementace jedné oblasti intervence 9](#_Toc358305143)

[2.2.4 Model s mezistupněm realizace dílčí strategie 11](#_Toc358305144)

[2.2.5 Model s globálním grantem 12](#_Toc358305145)

[2.2.6 Model s platební agenturou 14](#_Toc358305146)

[3 Obecné závěry a doporučení 15](#_Toc358305147)

# Úvod

Systém implementace, resp. architektury programů v programovém období 2014-2020 musí být nastaven tak, aby umožnil řídícímu orgánu **efektivně řídit program** a **dosahovat cílů programu**, **plnit řádně povinnosti stanovené nařízeními** a byl **srozumitelný** pro žadatele, příjemce, samotné subjekty implementační struktury a kontrolní či auditní orgán.

1. **Východiska**
2. Požadavky na kvalitu řídících a kontrolních systémy v čase narůstají, pro zajištění spolehlivosti programu bude nezbytné postavit adekvátní řídící a kontrolní systém.
3. Vzhledem k tematické pestrosti, předpokládanému zastoupení integrovaných nástrojů a zapojení partnerů bude nezbytné nastavit takový řídící a kontrolní systém, který zajistí přiměřenou míry jistoty.
4. Je nezbytné zohlednit dobrou, ale hlavně špatnou praxi z programového období 2007-2013, která poslouží k identifikaci vhodného řešení a vyvarování se současných nedostatků.
5. Je nezbytné zjednodušovat podmínky, procesy a struktury při zajištění spolehlivosti kontrolního systému v rámci samotného procesu řízení programu.

Pro naplnění výše zmíněných východisek je nutné jednak zohledňovat požadavky návrhů nařízení, ale také zkušenosti a hlavní poznatky, které se projevily či stále projevují v rámci implementace programového období 2007-2013.

V rámci provedených evaluací a analýz zaměřených na hodnocení funkčnosti systému implementace v programovém období 2007-2013 (týká se fondů Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu Soudržnosti (FS), Evropského sociálního fondu (ESF), Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF) a Evropského zemědělského fond pro rozvoj venkova (EZFRV) bylo zjištěno několik problematických oblastí, kterým by se řídící orgány při rozhodování o nastavení implementační struktury v období 2014-2020 měly vyvarovat. Jedná se o následující:

* nejednotný způsob poskytování dotací a řešení porušení rozpočtové kázně v rámci programu při zapojení více zprostředkujících subjektů (ZS);
* nízká vymahatelnosti delegovaných funkcí;
* rozdílné administrativní postupy s rozdílnými lhůtami v rámci operačních programů u běžných projektů při zapojení více ZS;
* nedodržování stanovených postupů a procesů nastavených v řídící dokumentaci operačního programu;
* vysoké riziko netransparentnosti prostředí implementace evropských fondů v důsledku politických vlivů, lobbingu, střetu zájmů, korupčního jednání, prosazování zájmů určitých skupin a subjektů;
* poddimenzovanost personálních kapacit a jejich nedostatečná zkušenost v některých operačních programech způsobená značnou fluktuací a nízkou motivovaností těchto kapacit.

Dopady některých výše uvedených oblastí je možné řídícím orgánem ovlivnit přímo (rozhodnutím o nastavení implementační struktury, zapojením zkušených a již prověřených orgánů do architektury programu, nastavením jednotných procesů a lhůt (tam, kde je to relevantní) v rámci programu apod.), či nepřímo, např. prostřednictvím návrhů na změnu příslušných právních předpisů.

Tento materiál poskytuje řídícím orgánům informace o základních typech implementačních modelů aplikovaných v rámci programového období 2007-2013 vč. vyhodnocení jejich silných a slabých stránek a podává také základní doporučení pro nastavení architektury programů v  programovém období 2014-2020.

# Typologie modelů implementační struktury programů

V této kapitole jsou popsány základní modely implementační struktury, které byly nastaveny v rámci programového období 2007-2013, vč. vyhodnocení jejich hlavních silných a slabých stránek. Funkčnost a vhodnost použití jednotlivých modelů se odvíjí od věcného zaměření programu, rozsahu delegovaných kompetencí na jiné subjekty implementační struktury a nastavení účinných mechanismů spolupráce a určení role poskytovatele dotace v rámci programu. Některé slabé stránky, které byly u jednotlivých modelů identifikovány, lze vhodným přístupem při nastavování struktury implementace v následujícím programovém období 2014-2020 odstranit a zajistit tak vyšší funkčnost vybraných modelů.

Pro stanovení a popis implementační struktury programů je nezbytné nejprve popsat ideální stav implementační struktury a s ním srovnávat modifikace a kombinace.

## Ideální model implementační struktury

Ideální implementační struktura na základě zkušeností z programového období 2007-2013 je jednoduchá a přesto ji nechybí žádná z komponent a kompetencí, kterou vyžadují návrhy nařízení. Návrh obecného nařízení[[1]](#footnote-1) zapojení ZS umožňuje, ale nevyžaduje.



V ideálním případě je **řídící orgán (ŘO)** **jediným poskytovatelem dotace**, stanovuje na principu partnerství strategii a podmínky programu a přímo řídí a kontroluje jediný zprostředkující subjekt[[2]](#footnote-2). Ideálně je tento ZS řízen řídícím orgánem - jedná se zejména o státní příspěvkovou organizaci či státní fond[[3]](#footnote-3). **Zprostředkující subjekt není poskytovatelem dotace**, ale odborníkem na řízení a administraci projektů ve všech stupních realizace a disponuje širokou pobočkovou sítí. Jednotlivé pobočky znají region a mohou nabídnout klientsky orientovanou službu žadatelům a příjemcům.

**Silné stránky:**

* jednoduchá struktura řízení;
* ŘO přímo kontroluje celou linku finančních toků;
* rychlejší vymahatelnost plnění delegovaných činností a snadná kontrolovatelnost;
* možnost unifikace pravidel a podmínek (Příručka pro příjemce a žadatele, operační manuál apod.);
* přehlednost a srozumitelnost pro žadatele a příjemce.

**Slabé stránky:**

* vyšší administrativní zátěž na úrovni ŘO, neboť zprostředkující subjekt, pokud není poskytovatelem dotace, nemůže vykonávat podle zák. 320/2000 Sb. veřejnosprávní kontroly;
* možná aplikace pouze při jednom poskytovateli dotace v programu;
* zprostředkující subjekt při podpoře více odvětví nebo dvou fondů v jednom programu nemusí věcně znát problematiku všech odvětví.

V programovém období 2007-2013 je tento model uplatňován v zásadě u OP Životní prostředí (ŘO = MŽP, ZS = SFŽP ČR), OP Doprava (ŘO = MD, ZS = SFDI), u OP Technická pomoc (ŘO = MMR, ZS = CRR) a OP Rybářství (ŘO = MZe, ZS = SZIF), do jisté míry pak u programů Evropské územní spolupráce, u nichž má řídící orgán sídlo v ČR.

**Vhodné využití pro oblast**

* jakákoliv forma dotací u individuálních projektů.

**Závěr**

Pouze při respektování principu jednoho poskytovatele dotace v rámci programu může ŘO řídit celý program a dostatečně kontrolovat a usměrňovat administraci jednotlivých prioritních os/Priorit Unie. Sjednotí se požadavky kladené na žadatele a příjemce a odstraní se rozdílný rozsah a forma podkladů požadovaných různými poskytovateli.

Právní předpisy ČR neupravují pravomoci ŘO, je proto nutné využít stávajících možností, jak zajistit plnění povinností ŘO a poskytnout mu základní pravomoci. Tento model znamená vyvážení mezi odpovědností a kompetencemi k jejímu naplňování. Dále s ním souvisí zjednodušení rozsahu dokumentace programu, kdy je žádoucí mít pro celý program jednu řídící dokumentaci s jednotnými postupy a v optimálním případě jednu příručku pro žadatele a příjemce, která bude platit pro celé území ČR.

## Modifikace implementační struktury

### Model s více poskytovateli dotace na úrovni ZS

Model s více poskytovateli dotace v prvé řadě představuje komplikaci v podobě kombinace projektové a programové úrovně u **zprostředkujícího subjektu**, který je **poskytovatelem dotace** a zároveň **dotace administruje**. Dochází k výraznému zbytnění administrativní struktury na ZS. Ta musí zajistit dostatečnou kapacitu na administraci projektů a zajištění výkonu poskytovatele dotace a nositele strategické roviny administrované oblasti.

Pro řídící orgán to znamená nárůst kapacit na koordinaci a permanentní slaďování podmínek jednotlivých ZS. Nehledě na aspekt zdvojení (a vícenásobení, podle počtu ZS) kontrol, schvalování dokumentace, vzdělávání apod. Pro žadatele a příjemce to znamená, že v jednom programu se mohou lišit podmínky v jednotlivých oblastech intervence podle poskytovatelů dotace a že se žádostmi o dotaci obracejí na více místech u více zprostředkujících subjektů.



**Silné stránky:**

* jednotlivé ZS mohou uplatnit věcnou znalost podporovaných odvětví.

**Slabé stránky:**

* čím je vyšší počet ZS, tím je větší administrativní náročnost systému a zvýšené nároky na koordinační funkci ŘO;
* nejednotný přístup k příjemcům jednotlivými zprostředkujícími subjekty;
* nejednotné podmínky nastavené jednotlivými ZS jako poskytovateli dotace;
* obtížné stanovení a zejména vymahatelnost podmínek delegování pravomocí z ŘO na ZS v případě dvou organizačních složek státu (OSS).

V programovém období 2007-2013 je tento model uplatňován zejména v Integrovaném operačním programu (IOP) nebo OP Lidské zdroje a zaměstnanost.

**Vhodné využití pro oblast**

* vhodné pro programy, kde je více věcných/územních odlišných oblastí intervencí, za předpokladu, že řídící orgán nerozhodne o aplikaci modelu 1.1.

**Závěr**

Tento model fakticky atomizuje program do více částí (v působnosti ZS) a de facto snižuje pravomoci ŘO. Jako klíčovým předpokladem fungování je nutnost nastavit pro všechny ZS jednotná pravidla.

### Model bez zprostředkujícího subjektu

Jedná se o velmi jednoduchý model, který je vhodný zejména pro programy s nízkou alokací finančních prostředků spravujících malé území, nebo pro programy se zaměřením na úzkou/ucelenou oblast podporovaných intervencí.



**Silné stránky:**

* přímá personální politika v rámci celé implementační struktury;
* jednodušší implementační model, přímá komunikace s žadateli a příjemci, odpadá nutnost kontroly ZS;
* rychlý postup implementace programu, který není zatížen nutnou koordinací mezi ŘO a ZS.

**Slabé stránky:**

* formální oddělení funkcí v rámci jednoho subjektu a riziko možného střetu zájmu;
* neexistence kontaktního místa v regionech pro žadatele a příjemce v případě, že ŘO bude podporovat rozsáhlejší území, např. jednotky NUTS II a větší.

Model odpovídá nastavení implementace Regionálních operačních programů, OP Praha Adaptabilita a OP Praha Konkurenceschopnost a OP Výzkum a vývoj pro inovace v období 2007-2013.

**Vhodné využití pro oblast**

* využití pro program OP Praha – pól růstu nebo i pro části operačních programů, kde si ŘO ponechá implementaci (např. technická pomoc).

**Závěr**

V současném období 2007-2013 se neprokázalo, že by takovýto jednoduchý model implementace byl personálně úspornější. Regionální operační programy (ROP) mají podíl na alokaci programů i na počtu projektů nižší, než představuje jejich podíl na počtu pracovníků (lepší personální vybavení ROPů ve srovnání s tematickými OP).

### Model s více zprostředkujícími subjekty zapojených do implementace jedné oblasti intervence

Tento model byl vyzkoušen v IOP v případě dodatečného zapojení Centra pro regionální rozvoj ČR (CRR) do oblastí intervencí administrovaných ZS Ministerstvem vnitra (MV) a Ministerstvem práce a sociálních věci (MPSV)[[4]](#footnote-4).

Vždy **jeden ZS** (CRR) byl odpovědný za **administraci projektů**, **druhý ZS** (MPSV) pak plnil úkoly spojené s rolí **poskytovatele dotace**.



**Silné stránky:**

* využití administrativní kapacity dvou subjektů v případě oblastí intervence, kde je společný zájem dvou partnerů na realizaci (možné zejména u oblastí místního či regionálního rozvoje, sociální integrace apod.);
* možnost společného řízení v oblasti územního rozvoje.

**Slabé stránky:**

* prodlevy v administraci vyplývající z potřeby předávání podkladů a složek mezi dvěma zprostředkujícími subjekty;
* u některých činností obtížné přiřazení odpovědnosti, spory mezi ZS o kompetence, pravomoci a odpovědnost za chyby;
* vysoké požadavky na koordinaci, řízení a kontroly ZS, potřeba silného ŘO.

**Vhodné využití pro oblast**

* možné využití především v oblasti místního a regionálního rozvoje a sociální integrace.

**Závěr**

Tento model byl zatím využit pouze v IOP, vždy byl založen na opatřeních spojených s podporou regionálního rozvoje a na využití dlouholetých znalostí CRR implementovat opatření spjatá s podporou regionálního rozvoje. Ze zkušeností v IOP vyplývá, že není přínosem spolupráce dvou ZS, ale časová návaznost jejich činností.

### Model s mezistupněm realizace dílčí strategie

Do implementačního systému vstupují dílčí strategie (tematické, územní). Tento model se v  období 2007-2013 týká pouze části operačního programu, kdy jsou realizovány integrované plány rozvoje měst (IPRM) v rámci IOP a ROPů a strategie místního rozvoje v rámci Programu rozvoje venkova 2007-2013.



**Silné stránky:**

* vyšší zapojení místních/regionálních partnerů do programu;
* větší znalost místního prostředí, která se promítne do dílčích strategií.

**Slabé stránky:**

* časové zpoždění, kdy po vyhlášení programu musí vzniknout (nebo modifikovat) dílčí strategie a teprve po jejím schválení lze předkládat a administrovat projekty. V případě programu IOP a IPRM tento mezistupeň zabral přibližně rok času;
* omezená administrativní kapacita a zkušenosti místních aktérů pro implementaci opatření navrhovaných v dílčí strategii (bude záviset na rozsahu delegovaných kompetencí).

**Vhodné využití pro oblast**

* strategií na úrovni místního a regionálního rozvoje.

**Závěr**

S realizací integrovaných strategií zaměřených na místní a regionální rozvoj nutno počítat. Je nezbytné oddělovat rovinu strategickou (někdo určuje typy podpořených projektů, kdy a v jaké výši mají být prostředky využity) od roviny administrativní (někdo jednotlivé projekty pod touto strategií administruje). Od nositele strategie lze akceptovat zapojení v rozsahu přípravy dílčí strategie, monitorování jejího naplňování, podíl na výběru projektů, které dílčí strategii naplňují.

### Model s globálním grantem

Nositel dílčí strategie je součástí implementace a administruje projekty jednotlivých uživatelů v globálním grantu. Nejčastěji byly do tohoto modelu zapojovány kraje (OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost a OP LZZ). V návrhu obecného nařízení se globální grant opět objevuje (viz čl. 113 odst. 7 návrhu nařízení). **Globální grant je část operačního programu, kterou administruje zprostředkující subjekt,** pověřený řídícím orgánem (formou písemné dohody) řízením této části operačního programu.

Výše zmíněný model (oproti individuálním projektům) má dvě fáze, v první fázi je schvalován vlastní globální grant, ve druhé fázi pak ZS jako nositel globálního grantu jej realizuje. Mohou tedy být do něj předkládány grantové projekty, ale třeba i individuální projekty, což záleží na charakteru GG. Nositel GG tak přebírá část kompetencí řídícího orgánu a nese odpovědnost za realizaci GG.



**Silné stránky:**

* větší znalost místních podmínek při implementaci, vazba na místní/regionální rozvojové dokumenty, strategie apod.;
* větší důraz na zapojení místních/regionálních aktérů do implementace období 2014-2020, nutnost posílení principů územní soudržnosti
* tím, že je GG součástí programu, nevzniká tak žádný nový produkt, nebo strategie, což je výhoda oproti předchozímu modelu.

**Slabé stránky:**

* vlivy regionální politické scény u globálních grantů implementovaných regionálními strukturami;
* možné navýšení administrativní náročnosti vůči žadatelům a příjemcům, neboť nositel GG si může nad rámec základních stanovit další specifické podmínky, za kterých je poskytována podpora;
* změny politické reprezentace a jejich priorit.

**Vhodné využití pro oblast**

* měkké aktivity v ESF, případně u aktivit, kde se předpokládá větší množství malých projektů obdobného (nejlépe identického) charakteru.
* jako zvláštní formu tohoto modelu možno považovat **Společný akční plán** (SAP) zmíněný v čl. 93 až 98 návrhu obecného nařízení.

**Závěr**

Obecně nutno s modelem zapojení globálního grantu do programů počítat i v budoucím období 2014- 2020. Podle čl. 6 návrhu nařízení k ESF[[5]](#footnote-5) se forma globálních grantů jmenovitě očekává ve vztahu k zapojení sociálních partnerů a NNO, je také možná v oblastech vzdělávání a zaměstnanosti.

### Model s platební agenturou

Tento model je specificky využíván speciálně v rámci Programu rozvoje venkova 2007-2013. Tento model není hodnocen z hlediska silných a slabých stránek, neboť zřízení platební agentury je v novém programovém období 2014-2020 vyžadováno přímo relevantním nařízením (Návrh nařízení EP a Rady EU o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky). Nicméně je doplněn pro dokreslení jednotlivých typů implementační struktury.



# Obecné závěry a doporučení

Z výše uvedeného popisu jednotlivých modelů implementačních systémů vyplývá, že většina z nich bude patrně aplikovaná i v novém období 2014-2020. Přitom je nutno zdůraznit, že jednotlivé modely vychází ze stávající praxe u klíčových rezortů a ROP a jednak z legislativních požadavků na nové období (integrované přístupy, globální granty a další).

Některé modely jsou sice administrativně náročnější (modely 2.2.3, 2.2.4 a 2.2.5), nicméně jsou to modely využívané zejména v rámci podpory regionálního rozvoje nebo u programů spolufinancovaných z ESF. **Model 2.1 s jedním ZS je administrativně ideální strukturou**. Jako optimální se jeví nastavit model systému implementace tak, aby v případě, že řídící orgán nebude jediným poskytovatelem dotace v rámci programu, bylo následně využito zejména modelu s globálním grantem.[[6]](#footnote-6)

Pro nastavení efektivního systému implementace je nutné také **minimalizovat** z hlediska řízení programu, orientace potencionálních žadatelů a správy programové dokumentace **počet subjektů** zapojených v roli **zprostředkujícího subjektu a zvážit rozsah delegovaných kompetencí**. Doporučujeme rezorty nebo obdobné instituce vnímat jako odborníky na podporované téma nebo jako subjekt doporučující projekty k podpoře v integrovaných přístupech.

Pokud ŘO rozhodne o zapojení některého **zprostředkujícího subjekt**, měl by pak tento **splňovat** minimálně následující **parametry**:

* organizace disponuje zkušeným týmem pracovníků v oblasti projektového a finančního řízení projektů financovaných z fondů EU;
* administrativní kapacita odpovídá požadavkům programu;
* nezávislost (oddělenost funkcí) na příjemcích dotace.

Při nastavování implementační struktury je zapotřebí mít na paměti při výkonu všech činností především také **dopad na žadatele a příjemce** a odstranit komplikující kroky v implementačním systému. Cílem je mít jednoduchý a srozumitelný procesní postup na úrovni programu/ projektu, který bude eliminovat riziko zbytečných chyb a bude zajišťovat adekvátní servis v co nejkratším čase.

Komplikovanější implementační strukturu lze obhájit jen za prokazatelného výrazného zjednodušení pro žadatele a příjemce.

1. Návrh nařízení EP a Rady o společných ustanoveních ohledně EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRF, jichž se týká Společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně EFRR, ESF a FS a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tento ideální předpoklad samozřejmě nemusí platit vždy – pokud bude program obsahovat více tematicky různorodých priorit, může dávat smysl mít více ZS (každý zaměřený na jinou prioritu). [↑](#footnote-ref-2)
3. Existují situace, kdy státní fond, i když není poskytovatelem dotace, je natolik politicky silným subjektem, že může komplikovat ŘO prosazovat své zájmy. V tomto případě je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost nastavování pravidel spolupráce, jednotlivých kompetencí a jejich závaznosti a vymahatelnosti. [↑](#footnote-ref-3)
4. Z důvodu nedostatečné administrativní kapacity na MPSV a MVČR. [↑](#footnote-ref-4)
5. Návrh nařízení EP a Rady o ESF a o zrušení nařízení (ES) č. 1081/2006 [↑](#footnote-ref-5)
6. Toto doporučení se nevztahuje na program PRV 2014-2020, kde je struktura systému implementace dána nařízením. [↑](#footnote-ref-6)