



Případová studie

Téma 01: Architektura ESIF

Portugalsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratk	2
Manažerské shrnutí	3
1. Základní charakteristiky systému ESIF	4
2. Zjednodušené schéma implementační struktury	5
3. Odpovědi na evaluační otázky	6
3.1 Charakteristiky systému	6
3.1.1 Klíčoví hráči a jejich postavení v systému	6
3.2 Rozdělení kompetencí	8
3.2.1 Zapojení liniových ministerstev jako tvůrců politik	9
3.3 Změny oproti předchozímu programovému období	10
3.3.1 Centralizace	10
3.3.2 Počet OP a tematické zaměření	11
3.3.3 Změny plánované pro nadcházející programové období	12
3.4 Legislativní rámec	12
3.5 Koordinace mezi jednotlivými fondy a OP, tematická koordinace	13
3.5.1 Koordinace mezi fondy a operačními programy	13
3.5.2 Koordinační síť	14
3.5.3 Síť pro monitoring a evaluace	15
3.5.4 Síť pro dynamiku regionů	15
3.5.5 Klíčové aspekty úspěchu sítí	16
3.5.6 Tematická koordinace	16
3.5.7 Změny spojené s realokací	17
3.6 Pro a proti implementační struktury	17
3.6.1 Kontinuita systému a neustále zlepšování	17
3.6.2 Vysoký stupeň centralizace – komplexnější a rigidnější koordinace	18
3.6.3 Role regionů s v ESIF	18
3.6.4 IT systém	19
3.6.5 Administrativní zátěž a nedodržování termínů	19
3.7 Monitoring a IT	19
3.7.1 Monitoring a evaluace	19
3.7.2 IT systém	20
3.7.3 Interoperabilita	21
3.7.4 Veřejná zakázka na IT systém	22
3.8 Dohoda o partnerství	22
3.9 Audit a kontroly	23
3.9.1 Rozdělení kompetencí	23
3.9.2 OP Technická pomoc	23
3.9.3 Charakter zjištění	23
3.9.4 Certifikační orgán (CO)	24
3.9.5 Sdílení plánů a závěrů auditu	24
3.9.6 Nesrovnalosti	24
4. Přehled projektových aktivit	25



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
CO	Certifikační orgán
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EK	Evropská komise
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EUR	Euro
EY	Ernst & Young
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
GIF	Generální inspektorát financí
IS	Informační systém
IT	Informační technologie
NOK	Národní orgán koordinace
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (<i>Office de Lutte Anti-Fraud</i>)
OP	Operační program
PO	Platební orgán
POCI	OP Konkurenceschopnost a internacionalizace
POCH	OP Lidský kapitál
POISE	OP Sociální inkluze a zaměstnanost
POSEUR	OP Udržitelnost a efektivita
PT 2020	ESI fondy v Portugalsku v programovém období 2014-2020
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídicí orgán
ZS	Zprostředkující subjekt

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
- ▶ Jasné 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 scházejí 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



1. Základní charakteristiky systému ESIF

Počet operačních programů (OP/ROP)

16 (6/10)

Počet územních celků (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

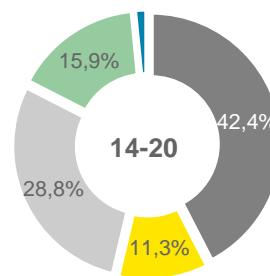
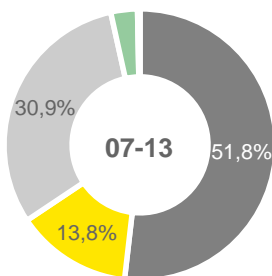
3/7/25

Celková plánovaná alokace (dle programového období a dle fondu)

Celková alokace (mil. EUR)

14-20: 25 398

07-13: 21 073



Přehled operačních programů¹

	Alokace (mil. €)	Absorpce	Řídící orgán	
Národní	Konkurenceschopnost a internacionalizace- ERDF/ESF/CF	6 233 062 608	31 %	ŘO OP Compete 2020
	Lidský kapitál - ESF	3 642 155 414	44 %	ŘO OP Lidský kapitál
	Námořní a rybářský - Portugal	507 807 536	10 %	ŘO OP Mar
	Sociální začleňování a zaměstnanost- ESF/YEI	2 564 601 118	20 %	ŘO OP Sociální začleňování a zaměstnanost
	Udržitelnost a efektivita využívání zdrojů - CF	2 650 284 901	13 %	ŘO OP Udržitelnost a efektivita při využívání zdrojů
	Technická pomoc- ERDF	167 862 249	22 %	Agentura pro rozvoj a soudržnost
Regionální	Alentejo - ERDF/ESF	1 312 087 209	13 %	Komise koordinace a regionálního rozvoje Alentejo
	Algarve - ERDF/ESF	447 573 300	15 %	Komise koordinace a regionálního rozvoje Algarve
	Azores - ERDF/ESF	1 392 165 800	41 %	Autonomní region Azory
	Azores - Rural Development	340 396 956	44 %	Autonomní region Azory
	Centro - ERDF/ESF	2 642 875 695	18 %	Komise koordinace a regionálního rozvoje Centrálního regionu
	Continental Portugal – Rozvoj venkova	4 178 885 097	43 %	PDR2020
	Lisboa - ERDF/ESF	1 821 373 196	11 %	Komise koordinace a regionálního rozvoje Lisabon
	Madeira - ERDF/ESF	472 030 679	75 %	Autonomní region Madeira, Institut pro regionální rozvoj
	Madeira – Regionální rozvoj	201 162 490	22 %	Autonomní region Madeira, jednotka ŘO OP PRODERAM
	Norte - ERDF/ESF	4 165 589 709	19 %	Komise koordinace a regionálního rozvoje Severního regionu

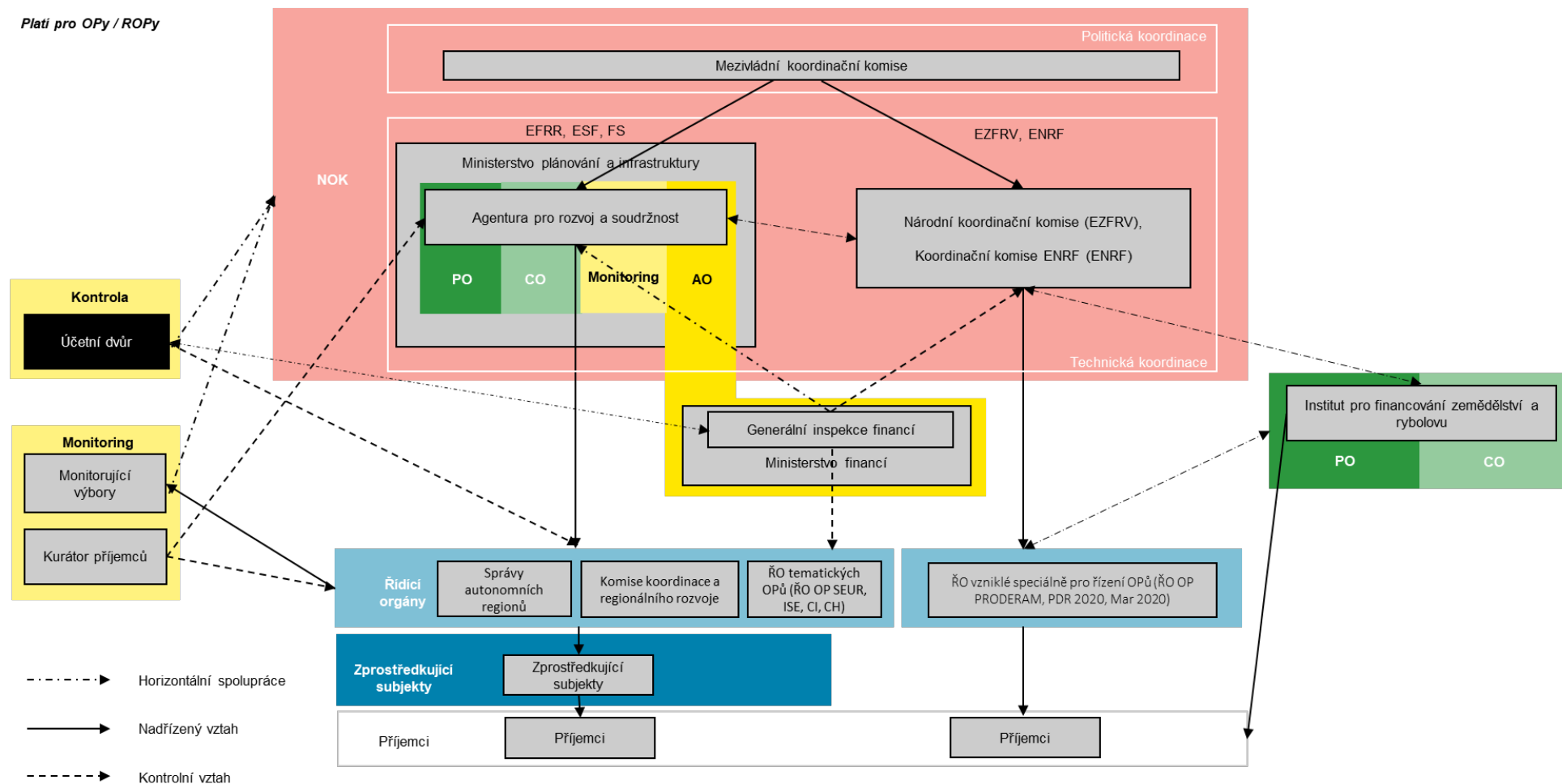
¹ Data sesbírání dne 18.10.2018 z <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Alokace je v eurech. Absorpce se rozumí skutečné výdaje deklarované v rámci projektů daného programu.



2. Zjednodušené schéma implementační struktury

Schéma 1: Zjednodušené schéma implementační struktury v Portugalsku

Platí pro OPy / ROPy





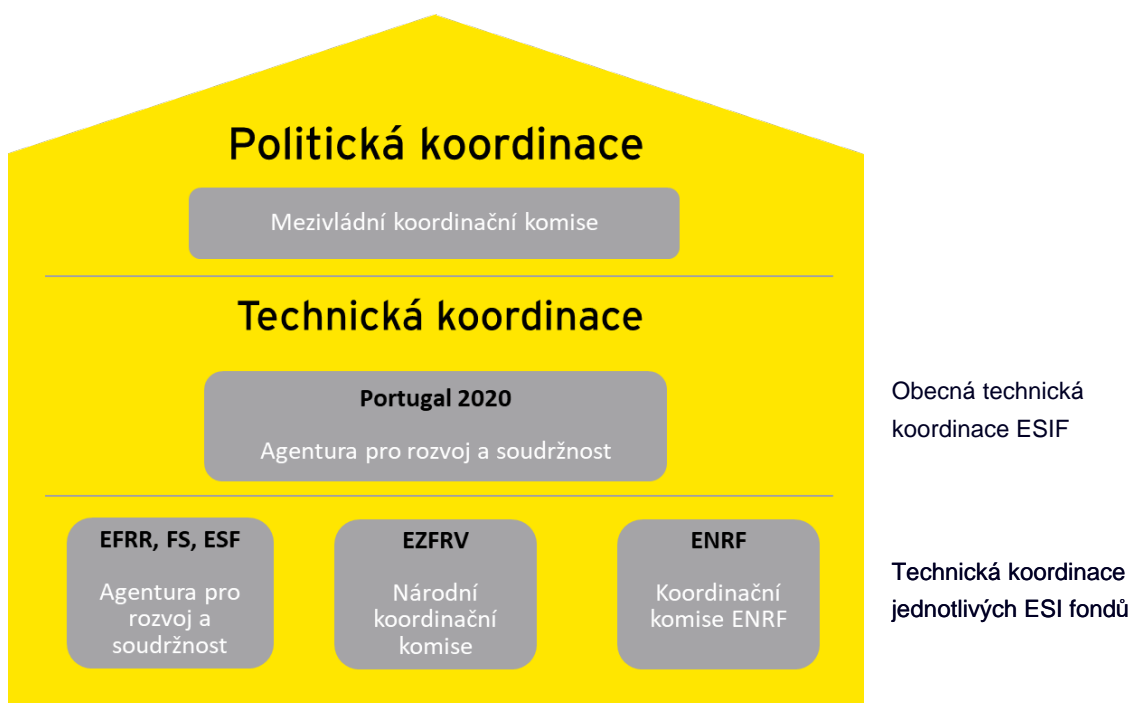
3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1 Charakteristiky systému

3.1.1 Klíčoví hráči a jejich postavení v systému

ESI fondy v Portugalsku jsou **politicky koordinovány** *Mezivládní koordinační komisí pro dohodu o partnerství (Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, dále také „Komise“)*, která je zodpovědná za politické řízení fondů a komunikaci s Evropskou komisí. *Mezivládní koordinační komise* se skládá z jednoho člena vlády z každého ministerstva a koordinuje ji ministr pro místní rozvoj. Komise se schází pravidelně jednou za měsíc (nebo dle potřeby) a řeší buď obecná témata, nebo jednu konkrétní tematickou oblast (konkurenceschopnost, sociální začleňování apod.). Součástí Komise jsou i pracovní skupiny na jednotlivá témata, obdobně jako v ČR v případě Rady pro ESIF.

Schéma 2: Schéma koordinace ESIF v Portugalsku.²



Obecnou technickou a administrativní koordinaci všech programů ESIF v Portugalsku v programovém období 2014-2020 (*PT 2020*) však zajišťuje *Agentura pro rozvoj a soudržnost* (dále též *Agentura*).

Technickou koordinaci jednotlivých ESI fondů zajišťuje pro EFRR, FS a ESF *Agentura*; pro EZFRV *Národní koordinační komise* a pro ENRF *Koordinační komise ENRF* (viz *Schéma 1*).



Agentura pro rozvoj a soudržnost

Agentura pro rozvoj a soudržnost (*Agência para o Desenvolvimento e Coesão*, dále jen „*Agentura*“) je veřejnou institucí zvláštního režimu s právní způsobilostí působit na celém území Portugalska. *Agentura* je součástí *Ministerstva plánování a infrastruktury* a působí pod jeho záštitou. *Agentura*

² Vlastní zpracování



byla vytvořena zákonem č. 140/2013 vydaném předsednictvím Rady ministrů jako fúze tří institucí (viz kapitola 3.3.1).

Agentura vznikla, aby koordinovala strukturální a regionální rozvojové politiky spolufinancované z fondů EU, a aby zajistila a podpořila ekonomickou racionalitu a finanční udržitelnost těchto investic. Dalším důvodem pro založení Agentury bylo odstranění neefektivností zapříčiněných duplikací funkcí předchozích institucí. V současné době je většina technických a administrativních úkolů souvisejících s ESIF realizována v rámci různých útvarů Agentury. Další úkoly a funkce související s ESIF (např. politické) obvykle provádí jiné instituce, které nebyly vytvořeny speciálně pro ESIF. Proto se jednotlivé kompetence nepřekrývají, ale tyto instituce se spíše vzájemně doplňují.

Agentura zajišťuje celkovou technickou a administrativní koordinaci ESIF v Portugalsku, poskytuje technickou podporu Mezivládní koordinační komisi a zajišťuje technický dialog s EK. Pro EFRR, ESF a FS Agentura funguje jako certifikační a platební orgán, provádí evaluace, monitoring a audit operací. Povinnosti Agentury jsou uvedeny v zákoně č. 137/2014 (viz kapitolu 3.2).

V Portugalsku je **16 řídicích orgánů (ŘO)** - jeden pro každý OP. Řídicí orgány regionálních operačních programů odpovídají *Správním orgánům autonomních regionů Azory a Madeira* v případě těchto dvou autonomních regionů; v případě pevninských regionálních operačních programů jsou řídicími orgány jednotlivé *Komise pro koordinaci a regionální rozvoj (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - CCDR, např. CCDR Sever, CCDR Lisabon)*. Pro řízení operačních programů byly vytvořeny také ŘO tematických OP (např. *POCH - ŘO OP Lidský kapitál, POCI - ŘO OP Konkurenceschopnost a internacionalizace*). Tyto ŘO byly zřízeny rozhodnutím Rady ministrů jakožto dočasné instituce sloužící specifickému účelu. Řízení OP Technická pomoc je v působnosti Agentury pro rozvoj a soudržnost.

ŘO OP podporovaných z EFRR, ESF a FS mohou smluvně delegovat výkon svých pravomocí na **zprostředkující subjekty (ZS)**. Některé zprostředkující subjekty jsou veřejnými agenturami, např. Agentura pro malé a střední podniky je zprostředkujícím subjektem pro všechny ŘO věnující se malým a středním podnikům. V některých konkrétních případech nejsou agentury zprostředkujícími subjekty podle Nařízení, ale vykonávají některé úkoly ŘO/ZS, jako například výběrová řízení (viz podkapitola 3.2.2 *Zapojení liniových ministerstev jako tvůrců politik*).

Úloha **auditního orgánu (AO)** byla přidělena *Generálnímu inspektorátu financí (Inspecção Geral das Finanças - GIF)*, který zodpovídá mimo jiné za zajištění přípravy strategie auditů a průběžných a závěrečných monitorovacích zpráv. Generální inspektorát financí dále provádí **audity systémů, designací a auditů účtů**, zatímco výkon **auditů operací** deleguje na základě zákona č. 137/2014 na Agenturu. GIF a agentura mají oddělenou strukturu. Funkce a úkoly, které má vykonávat auditní orgán, nelze dále delegovat na jiné subjekty, pokud to ve výše uvedeném zákoně není stanoveno jinak.

Monitorovací výbory hrají roli při monitorování; analyzují všechny záležitosti, které mohou ovlivnit výkonnost operačních programů, sledují vývoj při dosahování cílů a navrhuji opatření ke snížení administrativní zátěže pro příjemce. Pro každý OP je zřízen monitorovací výbor a členové se scházejí alespoň dvakrát ročně. Složení výborů závisí na zaměření OP a regionu, může se jednat o zástupce regionálních vlád Azor a Madeiry, Národní asociace portugalských obcí, zástupce státních agentur, vysokých škol, nevládních neziskových organizací nebo subjektů ze sektoru životního prostředí.

Poradní sbor Agentury pro rozvoj a soudržnost je nezávislým orgánem zodpovědným za strategické monitorování, a účastní se definování obecných pokynů pro implementaci ESIF. Každoročně vydává stanovisko k výsledkům implementace ESIF z hlediska podpory rozvoje a soudržnosti.

Dalším orgánem implementační struktury zřízeným nově pro programové období 2014 – 2020 byl **Kurátor příjemce (Curador do Beneficiário)**, který přijímal stížnosti na pochybení implementačních subjektů předložené příjemci programů spolufinancovaných některým z ESI fondů a navrhuje doporučení k jejich řešení. Kurátor buď přímo sám řešil tyto problémy (formou doporučení a návrhu přijetí opatření), případně stěžovatele odkáže na příslušnou instituci či orgán, které mu mohou pomoci. Instituce kurátora tedy brání práva příjemců a vzniku sporů souvisejících s ESIF. Jeho doporučení však



neměly právní závaznost. Z důvodu příliš vysokých nákladů a nadbytečnosti některých funkcí byla tato instituce v únoru 2016 zrušena (po jejím ustavení v březnu 2015). Za dobu svého fungování řešil kurátor stovky stížností, zejména na nedodržování termínů ze strany implementační struktury.



Kurátor příjemce

Instituce kurátora příjemce vznikla na základě zákona č. 137/2014. Kurátor má následující povinnosti dané tímto zákonem:

- ▶ přijímat a vyhodnocovat stížnosti podané příjemci ESIF přímo související s jednáním nebo opomenutím řídicích orgánů a předkládat jim doporučení;
- ▶ navrhnout opatření, která přispějí ke zlepšení kvality služeb poskytovaných orgány implementační struktury;
- ▶ vypracovat výroční zprávu o své činnosti a publikovat ji v informačním systému ESI fondů v Portugalsku (Balcão Portugal 2020),

Kurátor příjemce musí vždy před návrhem doporučení vyslechnout orgán, na který si příjemce stěžuje. Doporučení kurátor sdělí kromě příjemci také zástupci orgánu implementační struktury, na který si příjemce stěžuje, a dále je musí uvést v Balcão Portugal 2020.

Kurátor je nezávislý na ostatních orgánech státní správy. Orgány státní správy by však měly s kurátorem spolupracovat, pakliže si to vyžádá, zejména tak, že mu bezodkladně poskytnou požadované informace a dokumenty, aniž by tím byla dotčena jejich povinnost zachovávat mlčenlivost. Finanční, administrativní a technické zdroje nezbytné pro výkon pravomocí kurátora pokrývá OP Technická pomoc. Aktéry implementační struktury i mimo ni však vyjádřili obavy týkající se transparentnosti usnesení kurátora.

Činnost kurátora byla nicméně v únoru 2016 ukončena.

Jak vyplývá z níže uvedeného názoru respondenta, o zrušení této instituce možná nebyly všechny zainteresované strany dostatečně informovány:

„V současném programovém období 2014-2020 byla zřízena instituce Kurátora příjemce, který by měl „přijímat a vyhodnocovat stížnosti příjemců ESIF, dávat jim doporučení a navrhnout přijetí opatření, která přispějí ke zlepšení řízení ESI fondů v Portugalsku“. Kurátor má sice webovou stránku se základními informacemi o PT2020, avšak ta neobsahuje žádné informace o problémech a stížnostech, které mu byly předloženy, nebo o možných usneseních/řešeních.“

Zástupci

Národní asociace portugalských municipalit



3.2 Rozdělení kompetencí

Povinnosti jednotlivých zainteresovaných stran jsou popsány v zákoně č. 137/2014 vydaném Předsednictvím Rady ministrů³, který zavádí model řízení ESIF pro programové období 2014-2020. Zákon je právně závazný pro všechny OP v rámci ESIF, přičemž pro ENRF a EZFRV jsou obvykle popsána vlastní pravidla a výjimky.

³ Předsednictví Rady ministrů poskytuje podporu Radě ministrů a podporuje koordinaci různých vládních útvarů. Členy Předsednictví Rady ministrů jsou (pokud existují) náměstci ministrů, ministři a ministři odpovědní za konkrétní záležitosti, kteří však nemají ministerstvo.



Rozdělení základních kompetencí

Mezi kompetence **Mezivládní koordinační komise** patří:

- ▶ Zajištění konzistence používání prostředků z ESI fondů mezi národními a evropskými strategiemi,
- ▶ Koordinace globální strategie PT2020,
- ▶ Vytvoření strategických pokynů pro strategický, provozní a finanční monitoring PT2020, vyhodnocení a schvalování výročních monitorovacích zpráv,
- ▶ Informování Rady ministrů o prosazování strategických priorit PT2020,
- ▶ Schvalování ZS a pravomocí, které jim byly svěřeny na návrh ŘO,
- ▶ Schvalování evaluačních a komunikačních plánů navržených Agenturou,
- ▶ Schvalování operací, jejichž celkové způsobilé náklady činí více než 25 milionů EUR,
- ▶ Příprava a schvalování příslušných vnitřních předpisů.

Mezi kompetence **Agentury pro rozvoj a soudržnost** patří:

- ▶ Zajištění technického dialogu s EK na úrovni PT2020 (ve spolupráci s Národní koordinační komisí a Koordinační komisí ENRF),
- ▶ Zajištění celkové koordinace EFRR, FS a ESF ve spolupráci s ŘO OPů a ROPů,
- ▶ Koordinace a rozvoj systému evaluací PT2020,
- ▶ Výkon funkce AO, CO a PO pro EFRR, ESF a FS – provádění plateb a výkon auditů operací,
- ▶ Koordinace a celkový monitoring výkonnostního rámce výsledků a cílů navržených v Dohodě o partnerství,
- ▶ Schvalování technických pokynů platných pro všechny OPy a ROPy a monitoring jejich implementace,
- ▶ Příprava a předkládání výročních strategických, provozních a finančních monitorovacích zpráv pro PT 2020,
- ▶ Správa informačního portálu pro ESIF (Balcão 2020),
- ▶ Koordinace skupiny externích odborníků pro ESIF.

Mezi kompetence **Řídících orgánů** patří:

- ▶ Zajištění řízení a monitorování OPů a ROPů;
- ▶ Provádění finančního řízení a kontroly OPů a ROPů;
- ▶ Definování výběrových kritérií;
- ▶ Schvalování přihlášek splňujících kritéria výběru;
- ▶ Zajištění sběru a zpracování finančních a statistických indikátorů;
- ▶ Zajištění efektivnosti využívání veřejných finančních zdrojů a posuzování finanční přiměřenosti žádostí s ohledem na tržní kritéria;
- ▶ Zajištění, aby příjemci používali samostatný účetní systém pro všechny související transakce s kodifikací transakcí nebo daňovým účetnictvím;
- ▶ Přijímání účinných a přiměřených opatření proti podvodům;
- ▶ Příprava výúčtování a ročních shrnutí.

Některé kompetence ŘO mohou být delegovány na **zprostředkující subjekty** prostřednictvím písemné dohody.

3.2.1 Zapojení liniových ministerstev jako tvůrců politik

Liniová ministerstva mají v implementační struktuře několik rolí, **nemají však roli řídicích orgánů nebo zprostředkujících subjektů**. Ministři jsou členy Mezivládní koordinační komise. Příslušná ministerstva (podle zaměření OP) se dále v současné době (listopad 2018) podílejí na schválení konečné verze výzev a plánu výzev pro příští roky.



Některé útvary/agentury v rámci příslušných ministerstev mohou také vykonávat úkoly zprostředkujících subjektů, ačkoli podle Nařízení zprostředkujícími subjekty nejsou – například se účastní výběrových řízení pro specifické podmínky. Konkrétně v případě poskytování podpory na sociální infrastrukturu je agentura *Ministerstva sociálního zabezpečení* odpovědná za hodnocení podmínek sociální infrastruktury.

Úloha liniových ministerstev v rámci implementační struktury se v průběhu času měnila. Zpočátku existovaly operační programy pro každou kapitolu rozpočtu a přistupovalo se k nim liniově (např. OP pro kulturu, zdraví atd.), a ŘO v rámci jednotlivých ministerstev řídily tyto OP. Pak se vertikální přístup změnil na tematický (viz kapitolu 3.3.2), takže např. namísto operačního programu v oblasti zdraví vznikl OP týkající se sociálních otázek; místo OP pro ekonomiku a vědu byl vytvořen OP pro konkurenceschopnost atd. Odpovědnost tedy převzala politická komise namísto zodpovědného liniového ministerstva. V současnosti stále probíhají diskuse o změnách (zvyšování/snižování) rolí a vlivu liniových ministerstev, ale jde spíše o politické debaty.

Tato změna vycházela z řady analytických studií, které doporučovaly posílit teritoriální přístup a potřebu větší integrace fondů napříč sektory.

„Přechod z Národního strategického referenčního rámce v roce 2007 nebyl snadný. Vyžadovalo to silné zapojení předsedy vlády a silné přesvědčení, že v Portugalsku potřebujeme integrovanější přístup. Po třech programových obdobích liniového přístupu jsme došli k závěru, že musíme klást velký důraz na konkurenceschopnost. V současnosti jsme s tímto přístupem spokojeni.“

Zástupce

Agentura pro rozvoj a soudržnost



3.3 Změny oproti předchozímu programovému období

3.3.1 Centralizace

Ve srovnání s předchozím programovým obdobím byla implementační struktura centralizována a respondenti se shodli na tom, že tato změna byla k lepšímu. V předchozím programovém období měla správa prostředků ESI fondů následující organizační strukturu:

- ▶ **Politické řízení** zajišťoval **Ministerský koordinační výbor** Národního strategického referenčního rámce (NSRR);
- ▶ **Technickým orgánem** odpovědným za **strategickou koordinaci a monitoring** byla **Technická koordinační komise** NSRR;
- ▶ **Koordinace a finanční monitoring** EFRR, FS a ESF zajišťovaly Finanční institut pro regionální rozvoj a Institut pro řízení Evropského sociálního fondu (podrobnosti viz níže), které společně s Generálním inspektorátem financí vykonávaly také kontrolní a auditorské činnosti.

Agentura pro rozvoj a soudržnost byla zřízena jako ústřední koordinační orgán pro programové období 2014-2020. Agentura byla vytvořena sloučením tří veřejných orgánů: Finančního institutu pro regionální rozvoj (*Instituto Financeiro para desenvolvimento Regional, IFDR*), Institutu pro řízení Evropského sociálního fondu (*Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IGFSE*) a Struktury pozorovatelské mise Národního strategického referenčního rámce (*A estrutura de missão do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional, QREN*).

Struktura pozorovatelské mise Národního strategického referenčního rámce byla institucí určenou k provádění strategické koordinace a strategických monitorovacích aktivit Národního strategického referenčního rámce. NSRR byl rámcem pro implementaci ESIF v Portugalsku v programovém období 2007-2013. Pozorovatelská mise pro sledování NSRR byla zodpovědná za technickou koordinaci a monitoring provádění strategických priorit.



Finanční institut pro regionální rozvoj byl pověřen řízením EFRR a FS. Institut zajišťoval koordinaci, řízení a finanční monitoring těchto dvou fondů a plnil funkci platebního a kontrolního orgánu pro tyto fondy. Podobnou úlohu měl **Institut pro řízení Evropského sociálního fondu** pro ESF.

„Agentura má silné postavení vůči řídicím orgánům a může jednoduše uvádět své směrnice do praxe. Tímto způsobem jsme to udělali a byli jsme v tom úspěšní, ale neříkám, že jsme úspěšnější než ty tři subjekty v předchozím programovém období. Záleží na rámci; stávající rámec klade značné nároky zejména proto, že se snažíme přejít z finančního přístupu k přístupu založenému na kvalitě.“

Zástupce

Agentura pro rozvoj a soudržnost



Jedním z hlavních důvodů pro sloučení bylo mít **silnější koordinační subjekt** se silnou kapacitou v regionálních otázkách. Nákladová efektivnost nebyla hlavním důvodem fúze, nicméně také to byl jeden z důvodů.

Spojení do jedné instituce přispělo k racionalizaci, větší specializaci a ke zvýšení efektivity služeb. Vytvoření Agentury rovněž umožňuje podporovat politiky udržitelného regionálního rozvoje v širším měřítku, zejména prostřednictvím navrhování a podpory nástrojů zaměřených na zlepšení regionálního zapojení a současně rozvoje a stabilizace centra odborných znalostí v oblasti státní podpory.

„Centralizace učinila vše efektivnější - monitorování, hodnocení, kontroly atd. Předtím u některých otázek docházelo k překrývání některých kompetencí.“

Výběrový proces se však pro ŘO stal komplikovanějším - je zde teď více dokumentů a jsou konkrétnější, techničtější a složitější. Instituce v rámci implementační struktury nebyly připraveny na tak velkou změnu.“

Zástupce

Řídicí orgán



3.3.2 Počet OP a tematické zaměření

V **současném programovém období** je v Portugalsku 16 OP: 4 tematické OP, které odpovídají 4 tematickým oblastem (viz níže), 7 regionálních OP (5 pevninských regionů + 2 autonomní/ostrovní regiony), 3 programy rozvoje venkova (EZFRV) a jeden OP Technické pomoci. V **minulém programovém období** 2007-2013 bylo v Portugalsku **pouze 14 OP**: 3 tematické OP odpovídající 3 tematickým oblastem, 9 regionálních OP (5 pevninských regionů + 2 OP pro každý ze dvou autonomních regionů) a 2 OP Technické pomoci (ESF a EFRR). V obou programových obdobích je jednotlivých priorit dosahováno prostřednictvím centrálně řízeného tematického OP s přispěním regionálních OP; model je tedy centralizovaný.

Investiční priority jsou v současné době strukturovány do **čtyř tematických oblastí**: konkurenceschopnost a internacionalizace, sociální začleňování a zaměstnanost, lidský kapitál a udržitelnost a efektivita využívání zdrojů. V předchozím programovém období existovaly **pouze tři tematické oblasti**: operační agenda pro lidský potenciál; pro faktory konkurenceschopnosti a agenda pro valorizaci území. Nové tematické oblasti byly vybrány tak, aby odpovídaly investičním prioritám na úrovni EU a aby pokrývaly strukturální slabiny Portugalska.

Oblasti, které by měly být podpořené z ESI fondů v programovém období 2014-2020, byly předmětem jednání s EK, která výrazně snížila např. podporu územních infrastruktur. Cílem bylo posílit podporu **produktivních investic a zvýšit produktivitu**, aby byla ekonomika země konkurenceschopnější, více otevřená zahraničí a aby lépe řešila otázky související se změnou klimatu a snižováním emisí uhlíku. Pro více informací o tematickém zaměření viz *kapitulu 3.5*.



3.3.3 Změny plánované pro nadcházející programové období

Diskuze o plánovaných změnách zatím započaly pouze na politické úrovni. Politické debaty se v současnosti zaměřují na strategii (*Strategie pro 2030*), která bude základem pro uplatňování a využívání ESI fondů v Portugalsku. Strategie by měla být předložena v prvním čtvrtletí roku 2019 a měla by být schválena kvalifikovanou většinou Parlamentu.

Agentura se v současné době podílí na vyjednávání předpisů s politickým vedením ministra pro plánování a infrastruktury a ministra zahraničních věcí týkajících se multifondového rámce. Nejsou však zatím známy žádné podrobnosti o možných změnách týkajících se Agentury; diskuse na úrovni správy fondů nejsou dosud intenzivní.

3.4 Legislativní rámec

Zákony⁴ [č. 140/2013](#), [č. 137/2014](#) a [č. 159/2014](#) jsou nejdůležitějšími právními akty, které se týkají ESI fondů v Portugalsku.



Legislativní rámec

Zákon č. 140/2013 z 18. října

Zákon vydaný Předsednictvím Rady ministrů vytváří Agenturu pro rozvoj a soudržnost a zároveň ruší tři instituce, které prováděly koordinaci a správu ESIF v předchozím programovém období (viz kapitola 3.3.1). Zákon specifikuje misi Agentury, její roli, úkoly, orgány, vnitřní organizaci, kritéria výběru zaměstnanců, pravomoci, příjmy a výdaje.

Zákon č. 137/2014 ze 12. září

Zákon o ESIF vydaný Předsednictvím Rady ministrů a zavádí model řízení ESI fondů v Portugalsku pro programové období 2014-2020.

Zákon popisuje organizační strukturu ESIF a kompetence orgánů implementační struktury. Konkrétně uvádí kompetence v kategoriích politické koordinace, technické koordinace, řízení operačních programů, certifikace, plateb, auditů a kontrol, monitoringu a evaluace. Je rozdělen na následující oddíly:

- ▶ předmět, rozsah a definice;
- ▶ obecná ustanovení týkající se ESIF (tj. Obecné zásady a ustanovení);
- ▶ operační programy;
- ▶ model řízení;
- ▶ integrované územní nástroje;
- ▶ financování a finanční nástroje;
- ▶ IT systémy;
- ▶ komunikační strategie;
- ▶ regulace a rozhodování v oblasti státní podpory.

Zákon je závazný pro všechny OP v rámci ESI fondů v Portugalsku a vztahuje se i na OP v rámci programů pro *Evropskou územní spolupráci (European Territorial Cooperation, ETC)* a na *Fond pro evropskou pomoc nejchudším osobám (Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD)*.

⁴ Zákony v Portugalsku mohou vydávat Shromáždění republiky (jedná se o "zákony"), Vláda (*decreto-lei* - "vyhláskové zákony") nebo zákonodárna shromáždění autonomních regionů ("regionální legislativní vyhlášky"). Výše uvedené právní předpisy jsou tedy vyhláskové zákony, ale jsou shodné s našimi zákony a pro snazší orientaci je označujeme pouze jako zákony.



Zákon č. 159/2014 z 27. října

Zákon č. 159/2014 stanoví obecná pravidla pro ESIF v Portugalsku na programové období 2014-2020. Jsou v něm uvedeny informace o formách podpory, kritériích způsobilosti, povinnostech příjemců, platbách, komunikaci s příjemci atd. Zaměřuje se zejména na příjemce a žadatele o dotace.

Dále existují zvláštní příkazy (*despachos*) a dekrety (*portarias*), které jsou zveřejňovány v elektronickém Úředním věstníku a které jsou závazné stejně jako ostatní národní právní předpisy. Dokumenty vydává Agentura pro rozvoj a soudržnost, vládní úřady a ministerstva (Ministerstvo zemědělství, lesnictví a rozvoje venkova, Ministerstvo pro vědu, technologii a vysokoškolské vzdělávání, Ministerstvo pro plánování a infrastrukturu) a obvykle upravují specifické oblasti zaměřené na konkrétní OP.

Vedle vnitrostátních právních předpisů týkajících se ESIF vydává Mezivládní koordinační komise usnesení (např. delegování řídicích pravomocí a struktur, stanovení metodik nebo změny stávajících dokumentů), které se obvykle týkají konkrétních OP. Agentura a další subjekty také vydávají technické pokyny pro OP.

3.5 Koordinace mezi jednotlivými fondy a OP, tematická koordinace

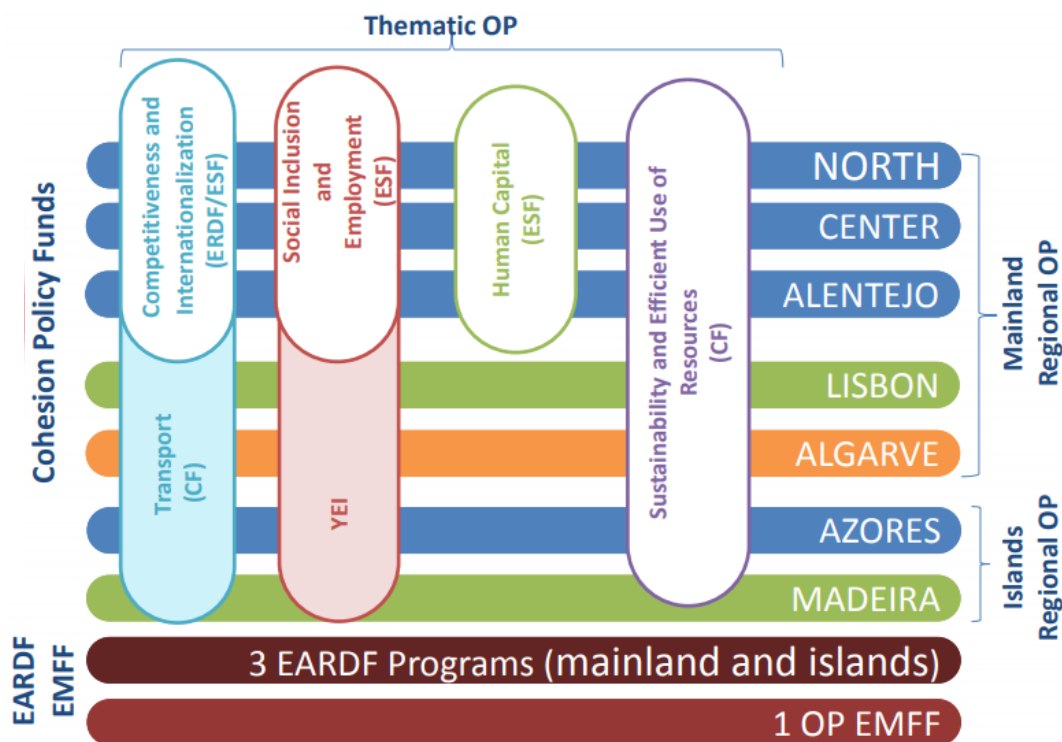
3.5.1 Koordinace mezi fondy a operačními programy

Administrativně je Portugalsko decentralizovaným státem. V praxi jsou však systém a rozhodování vysoce centralizované, což se odráží i ve správě fondů ESI. Jak již bylo zmíněno, v Portugalsku je kromě 4 tematických OP také 7 regionálních OP, kvůli čemuž koordinace představuje pro Agenturu značnou výzvu.

Portugalsko se dělí na pět regionů v pevninské části země (Sever, Střed, Alentejo, Algarve, Lisabon), které jsou formálně spravovány Komisemi pro koordinaci a regionální rozvoj (CCDR), avšak CCDR jsou spíše nástrojem centralizované vlády. Kromě toho existují dva autonomní regiony - Madeira a Azory. Tyto regiony jsou považovány za politicky autonomní a na rozdíl od pevninských regionů mají vlastní zákony, regionální vlády a správu. Každý ze 7 regionů má svůj vlastní regionální OP, jehož řídicími orgány jsou CCDR pro 5 pevninských regionů a autonomní vlády pro Madeiru a Azory.

Následující schéma znázorňuje operační strukturu ESI fondů v Portugalsku v současném programovém období. Každý z oválů představuje operační program (nebo 3 OP v případě EZFRV). Tematické OP zahrnují OP Konkurenceschopnost a internacionalizace, Sociální začlenění a zaměstnanost, Lidský kapitál a Udržitelnost a efektivní využívání zdrojů. Všechny tyto OP s výjimkou OP Lidského kapitálu působí jak na pevnině, tak v autonomních regionech. Jediným multifundovým OP v rámci tematických programů je Konkurenceschopnost a internacionalizace, který kombinuje EFRR a ESF. OP Sociální inkluze a zaměstnanost dále kombinuje prostředky z ESF a YEI (Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí).

Schéma 3: Schéma operační struktury ESIF v Portugalsku⁵.



Agentura zajišťuje pouze koordinaci prostředků z ESI fondů, koordinace s jinými fondy EU je spíše úkolem jednotlivých řídicích orgánů, probíhá poměrně vzácně a není příliš formálně ukotvena. Naproti tomu koordinace s národními dotačními tituly je efektivní a probíhá např. skrze Nadaci pro vědu a technologie, která má na starosti investice do vědy a výzkumu i mimo ESIF a je zároveň řídicím orgánem.

3.5.2 Koordinační síť

Jedním ze způsobů, jak se vypořádat s multifundovým charakterem OP a kombinací tematických OP napříč regiony, jsou **koordinační síť pro spolupráci**. Koordinace fondů ESI v Portugalsku a budování jejich institucionálních kapacit jsou zajištěny prostřednictvím těchto sítí, aniž jsou tím dotčeny povinnosti řídicích orgánů.

⁵ Zdroj: Prezentace "Portugal 2020 – Programming principles and structure" poskytnutá Agenturou pro rozvoj a soudržnost.



Legislativní rámec pro koordinační sítě

Čl. 61 zákona č. 137/2014 definuje několik koordinačních sítí:

1. Síť pro monitoring a evaluace
2. Komunikační síť
3. Síť pro dynamiku regionů

Komunikační síť, síť pro monitoring a evaluace a Síť pro dynamiku regionů koordinuje Agentura. Mezi členy těchto sítí patří všechny ŘO, k Síti pro dynamiku regionů se připojují také regionální komise. Sítě zohledňují příspěvky relevantních Komisí pro koordinaci a regionální rozvoj a zprostředkujících subjektů.

4. Tematické sítě (např. Vzdělávací a kvalifikační síť, Síť zeleného růstu, Národní síť venkova) – jsou koordinované ŘO tematických OP a regionálních OP - spolupráce mezi tematickými a regionálními OP odrážející regionální a tematický přístup.

Tyto sítě jsou spíše **platformou pro spolupráci**⁶, nemají formální odpovědnost a povinnosti – jejich úkoly jsou rozděleny mezi zúčastněné subjekty. Agentura má například odpovědnost za předložení plánu globální evaluace Mezivládní koordinační komisi.

Hlavním cílem sítí je sbírání osvědčených postupů a organizovat diskuze o problémech, nápadech, řešeních atd. Agentura poskytuje poradenství v těchto oblastech. Avšak namísto **poskytování formálních pokynů spíše problémy a otázky diskutují**. Návrhy výstupů ŘO jsou pak základy pro další směřování. Dalším cílem sítí je zlepšování budování kapacit řídicích orgánů apod. V rámci sítí existuje prostor pro sdílení nápadů a Agentura zve experty, aby vyvolali diskuse v různých oblastech.

Spolupráce tedy představuje obousměrný proces – Agentura obdrží informace od ŘO a regionů, kterým pak poskytuje vedení a benchmark týkající se osvědčených postupů a dobré praxe.

Úroveň reakce není v rámci ŘO stejná, vždy záleží na oblasti – některé ŘO jsou aktivnější než jiné. Přestože v některých oblastech nejsou ŘO tak aktivní, jak by si Agentura představovala, obecně lze říci, že se celkové pochopení a povědomí díky sítím zlepšuje.

3.5.3 Síť pro monitoring a evaluace

Síť pro monitoring a evaluace srovnává osvědčené postupy se sítěmi DG REGIO a DG EMPLOYMENT. Agentura zastupuje Portugalsko v sítích EU a sbírá informace z jejich setkání, ty pak předává svým partnerům v Portugalsku.

Mezi členy sítě patří ŘO (včetně ENRF a EZFRV). Obvykle se scházejí třikrát ročně a diskutují všechna relevantní témata týkající se evaluací a monitorování, koordinují roční reporty, srovnávají osvědčené postupy z předchozích let (shromážděné ŘO) a sbírají dobrou praxi získanou z předchozích zpráv.

Další z kompetencí sítě je zlepšování **Systému národních indikátorů** pro EFRR, ESF a FS. Na začátku programového období síť vytvořila metodiky a stanovila ukazatele. Po nastavení základního rámce síť kontinuálně zlepšuje systém indikátorů. Evaluační síť přenáší osvědčené postupy týkající se nových metodik a vypracovává pokyny pro metodiky, které slouží jako základ pro všechny evaluace hodnocení ŘO. Síť také projednává probíhající evaluace.

3.5.4 Síť pro dynamiku regionů

Síť pro dynamiku regionů vytváří observatoř pro každý region. Observatoř je jednotka 2 - 5 osob, která propojuje operační programy s regionálními orgány koordinace. Členové se obvykle schází dvakrát ročně. Dynamický proces v terénu zahrnuje strategii „smart specializace“, snaží se zachytit dynamiku

⁶ Platformy jsou obdobou pracovních skupin v ČR, avšak obvykle jsou na ně zvaní externisté, kteří o tématech přednáší. Jedná se prakticky o platformu, kde dochází k výměně info



regionu a sledovat procesy. Agentura svolává členy sítě společně s ŘO tematických OP, aby diskutovali oblasti, v nichž se mohou jedni od druhých učit, a aby navzájem věděli, co plánují do budoucna. Agentura zpravidla k diskuzím zve odborníky (včetně mezinárodních).

Hlavními cíli sítě jsou:

- ▶ Územní monitoring – koordinace monitorování a analýzy hospodářského, sociálního a územního rozvoje, jakož i monitoring regionálního dopadu veřejných politik financovaných z ESIF;
- ▶ Školení a znalosti – organizace společných iniciativ, které vytváří a šíří znalosti;
- ▶ Víceúrovňové propojení – prohloubení propojení a integrace subjektů odpovědných za provádění a financování odvětvových nástrojů veřejné politiky.

3.5.5 Klíčové aspekty úspěchu sítě

Klíčové aspekty, které činí síť efektivní, jsou podle respondentů **témata a návaznost**; setkání musí mít přidanou hodnotu. Podle Agentury se ŘO vždy chtějí zabývat tématy, která jsou pro ně zajímavá, naléhavá a relevantní.

"Pokud pochopí, že vaším cílem je výměna zkušeností, je sdílení jednodušší. Záleží však na tématech, na lidech, na koordinaci. Jedním z témat, které jsme projednávali na monitorovacích a evaluačních setkáních, bylo například odborné vedení týkající se výkonu zaměstnanců. A samozřejmě jsme měli plnou kapacitu. Jedná se o velmi aktuální téma, které se týká všech."

Zástupce
Agentura pro rozvoj a soudržnost



Komunikační síť a sítě pro monitoring a evaluace a dynamiku regionů existovaly již v předchozím programovém období a jejich využívání se ukázalo jako dobrá praxe. Proto byly sítě formalizovány v zákonu č. 137/2014 a doplněny dalšími sítěmi.

3.5.6 Tematická koordinace

Zástupci regionů a regionálních ŘO zdůrazňují, že strategie územního rozvoje (viz také případová studie k tématu 03 Integrované nástroje, která byla rovněž pro Portugalsko zpracována) hrají pouze malou roli, navzdory úrovni znalostí předávaných díky blízkosti regionů. Navíc v tomto centralizovaném modelu je tlak hlavních ekonomických a dalších zájmů důraznější ve prospěch odvětvových strategií, které se ne vždy shodují s cíli podpory nebo strategiemi územního rozvoje. V některých případech centralizovaná struktura nemůže zachytit rozmanitost různých území spolu s malou vahou územních celků. Zkušenosti s programováním a řízením ESIF v ostrovních oblastech Azory a Madeiry jsou zajímavým příkladem výhod modelu nižší závislosti na centralizovaném státě.

Někteří respondenti uvedli, že tematická koncentrace a zaměření programů přesně neodpovídá potřebám Portugalska.

"Podle Podnikatelské konfederace (Enterprise Confederation of Portugal) je v Portugalsku tendence financovat pouze vládní / veřejné projekty - stipendia, univerzity atd., ale ne ekonomiku. Pokud zdroje jdou do ekonomiky, pak pouze velkým či středně velkým firmám, ale drobní hráči jsou ignorováni. V Portugalsku však existuje více než milion mikropodniků. Ty jsou velmi důležité pro ekonomiku, ale zůstávají ignorovány."

Akademik





3.5.7 Změny spojené s realokací

Celková alokace v rámci ESIF přidělená Portugalsku byla v současném období snížena o 19 % v porovnání s předchozím programovým obdobím (viz *Tabulka 1*) a zároveň došlo k určitému přerozdělení prostředků v rámci jednotlivých fondů.

Tabulka 1: Distribuce zdrojů alokovaných mezi ESI fondy v Portugalsku⁷.

Fond	2007-2013	2014-2020	Změna v alokaci
EFRR	13 750	10 174	-26 %
ESF	8 195	7 204	-12 %
FS	3 659	3 102	-15 %
EZFRV	4 274	3 739	-13 %
ENRF	294	361	+23 %
CELKEM	30 172	24 580	-19 %

.Ve srovnání s předchozím programovým obdobím se snížil podíl z celkové částky přidělené Portugalsku v rámci ESIF na EFRR ze 46 % na 41 %; podíl alokovaný ESF se zvýšil z 27 % na 29 %. Podíly alokací pro FS, EZFRV a ENRF se téměř nezměnily.

Je důležité zmínit, že nejvýznamnější změny se netýkají poměrů alokace jednotlivých fondů v ESIF, ale spíše směřování výdajů. Na rozdíl od předchozích tří programových období, kdy byla podporována infrastruktura, se v současnosti zaměření přesunuje na produktivní investice, lidský kapitál a zaměstnanost (pro podrobnosti viz *kapitolu 3.3.1*) Snižování alokace samo o sobě však nebylo důvodem ke změnám v implementační struktuře.

"Významné snížení dotací pro stát a obce, které je v souladu se základními politikami pro vyvážený a udržitelný rozvoj a pro sociální a územní soudržnost, není ani přiměřené, ani nezbytné. Posílení podpory hospodářství by mohlo být dosaženo s většími prostředky díky finančním nástrojům, kdyby byla podpořena strategie pro získání dalších finančních prostředků."

Zástupce
Asociace portugalských municipalit



3.6 Pro a proti implementační struktuře

Kontinuita systému a jeho neustálé zlepšování jsou vnímány jako jedny z klíčových faktorů úspěšné a efektivní implementace ESIF, a to jak mezi respondenty uvnitř, tak i mimo implementační strukturu. Mezi nejčastěji uváděné slabé stránky patří nadměrná administrativní zátěž pro implementační strukturu a s tím související nedodržování stanovených lhůt. Silná centralizace a IT systém byly zmíněny zároveň jako silné i slabé stránky současné implementační struktury v závislosti na úhlu pohledu respondentů.

3.6.1 Kontinuita systému a neustále zlepšování

Kontinuita systému je vnímána jako jeden z klíčových faktorů úspěšné a efektivní implementace ESIF v Portugalsku. Během uplynulých programových období sice docházelo ke změnám v implementační struktuře, avšak změny byly obvykle spojeny se soustředěním kompetencí (viz *kapitolu 3.2.1*)

⁷ Částky jsou v milionech EUR v cenách roku 2014. Zdroj: Luís Madureira Pires: 30 anos de Fundos Estruturais, str. 35



a následovaly strategii EU a Portugalska a vždy odrážely získané poznatky z předchozích programových období.

Kontinuita byla zajištěna také z hlediska **zkušeností zaměstnanců**. V případě poslední centralizace implementační struktury přešli zaměstnanci ze tří slučovaných subjektů v předcházejícím programovém do Agentury, aby byla zajištěna kontinuita přenosu znalostí a zkušeností. Navíc v případě změn v implementační struktuře je obvykle vydáván přechodný zákon, podle něž by zaměstnanci ze starých institucí měli být přemístěni do nových s cílem přenesení znalostí (to funguje např. u ŘO).

"Agentura (jako nástupce předchozích struktur) získala v průběhu let mnoho zkušeností. Pokaždé, když provedou změnu, jde o změnu k lepšímu. Pokud jde o strukturu, Agentura odvádí dobrou práci, odvádí ji příkladově, podle právních požadavků, a to i v souladu s požadavky Evropské komise."

Akademik



3.6.2 Vysoký stupeň centralizace – komplexnější a rigidnější koordinace

Některé z nejvíce vyzdvihovalých výhod centralizované struktury v Portugalsku je proces **učení se, předávání zkušeností napříč fondy a globálnější přístup**. Díky centralizaci také existují výhody v **urychlení procesu nastavování, koordinace** a harmonizace veřejných politik v rámci národní strategie vyjednávané s EK, která je pak přenášena do Dohody o partnerství – objevuje se menší počet připomínek, je méně úrovní schválení apod.

Celkově je nyní pro hlavní aktéry implementační struktury koordinace všech fondů **jednodušší**, když se provádí v rámci jedné instituce jak na národní úrovni, tak na úrovni koordinace s ŘO a AO.

"Na začátku bylo obtížné sloučit tři subjekty, protože v nich existovaly různé kultury. Dnes však v centralizované struktuře vidíme více výhod než nevýhod."

Zástupce

Agentura pro rozvoj a soudržnost



Silné stránky jsou současně také výzvami pro Agenturu, neboť silná centralizace zvyšuje **komplexitu a rigiditu koordinace**. Navíc je **časově náročné koordinovat přístupy různých fondů** kvůli jejich specifikům.

3.6.3 Role regionů s v ESIF

Několik respondentů z řad zástupců municipalit a akademické sféry uvedlo, že ačkoli je strategické řízení finančních prostředků ESIF v Portugalsku projednáváno s příslušnými zainteresovanými subjekty (např. v rámci schůzek koordinačních sítí, během jednání Komise, monitorovacího výboru nebo Poradního sboru Agentury pro rozvoj a soudržnost), mají pocit, že tyto rozhovory jsou spíše formální, a že regionální hlasy nejsou plně zohledněny v konečném rozhodování. Kromě toho regiony nemají silného hráče, který by mohl rozhodování ovlivnit.

To je ovšem způsobeno především skutečností, že pevninské regiony v Portugalsku jsou, na rozdíl od České republiky, spíše nástrojem centralizované vlády namísto řádných autonomních regionů (viz kapitolu 3.2.1).

*"Slabou stránkou implementační struktury je nedostatečná podpora projektů na lokální/regionální úrovni. Hodně investic plyne do centra, ale **nevytvářejí se sítě**. (...) Portugalsko má tradici centralizované správy a lokální úroveň není slyšet."*

Akademik





3.6.4 IT systém

ESI fondy v Portugalsku jsou plně elektronizovány (kromě ENRF, viz níže) a aktéři implementační struktury zdůrazňují uživatelskou přívětivost systémů. IT systém je podrobněji popsán v kapitole 3.7.

ŘO mají své vlastní IT systémy z předchozích programových období, které jsou interoperabilní s front a back office systémy Agentury. Zástupci ŘO oceňují, že si nemuseli zvykat na nové IT systémy, když **jejich systémy fungovaly dobře**. Jednotný vstupní bod (*single-entry point*) zajišťuje sjednocení ve sběru informací z institucí veřejné správy. Proto lze informace o žadatelích a příjemcích získávat automaticky ze zdrojů veřejné správy (více viz kapitola 3.7).

Existují však i problémy s IT systémy ENRF a ESF: ENRF zatím není elektronizovaný a někteří příjemci z OP financovaných z ESF ještě nedostali proplacené výdaje (informace z prosince 2018, viz kapitola 3.7.4). Dále došlo ke zpoždění při zavádění některých modulů IT systému ESIF, které pak při ostrém provozu nefungovaly správně.

3.6.5 Administrativní zátěž a nedodržování termínů

Na jednu stranu respondenti uvedli, že administrativní nároky na příjemce se v některých oblastech snížily ve srovnání s předchozím programovým obdobím, protože role různých subjektů v implementační struktuře jsou nyní jasněji definovány - existuje pouze jeden ústřední koordinační orgán a všechny kompetence jsou jasně specifikovány zákonem. Respondenti se shodli na tom, že mnoho duplicit v implementační struktuře zmizelo s centralizací struktury. Nadále však mohou přetrvávat zejména ty duplicitní mechanismy, které jsou již zakotveny v právních aktech.

„Je ještě příliš brzy na to, abychom mohli zhodnotit přínosy centralizace, ačkoli již nyní můžeme vidět nadměrnou byrokratickou zátěž spojenou s novými teritoriálními nástroji. V některých případech jsou duplicitní mechanismy a ustanovení již zakotvené v právním řádu, zejména v oblastech obecního výskytu a územního řízení.“

Zástupce

Asociace portugalských municipalit



Na druhou stranu se většina respondentů shodla na tom, že celý proces administrace se stal pro aktéry implementační struktury komplexnější. Zvláště ŘO uvedly, že výběrová řízení jsou nyní složitější, a že pokyny jsou nyní konkrétnější, techničtější a složitější. Dalším často zmiňovaným nedostatkem spojeným s nadměrným administrativním zatížením je nadměrně dlouhá doba potřebná pro komunikaci a nedodržování lhůt ze strany implementačních orgánů.

"Špatnou praxí je nedodržování stanovených lhůt. Plány výzev a žádostí musí být dodržovány, aby si firmy mohly plánovat své investice. Je-li ve výzvě uvedeno, že rozhodnutí bude vypořádáno za měsíc, pak by se tato lhůta měla respektovat. "

Zástupce

Poradenská společnost



3.7 Monitoring a IT

3.7.1 Monitoring a evaluace

Na základě zákona č. 137/2014 **za monitoring a evaluace zodpovídá Agentura pro rozvoj a soudržnost**, konkrétně oddělení pro monitoring a evaluaci.

Dále existují **monitorovací výbory** zřízené podle obecného nařízení. Pro každý tematický a regionální OP je zřízen monitorovací výbor. Výbory se skládají ze zástupců příslušných ŘO (předsedají výborům), ZS, regionálních vlád, Národní asociace portugalských obcí, vysokých škol, neziskových organizací, nejvýznamnějších veřejných subjektů pro daný OP a zástupců občanské společnosti, včetně sektoru



životního prostředí. Členové výborů se scházejí formálně nejméně jednou ročně a neformálně obvykle dvakrát ročně. Povinnosti monitorovacích výborů jsou popsány v zákoně č. 137/2014.

Agentura koordinuje a vyvíjí ve spolupráci s Národní koordinační komisí (EZFRV) a Koordinační komisí ENRF **celkový plán evaluací pro ESIF** a jednotlivé OP. Veškeré evaluace jsou zveřejněny a předkládány monitorovacím výborům OP, které by měly připravovat doporučení pro OP. ŘO zajistí, aby pro každý program byly provedeny evaluace na základě plánu evaluací, a to včetně posouzení efektivity, účinnosti a dopadů.

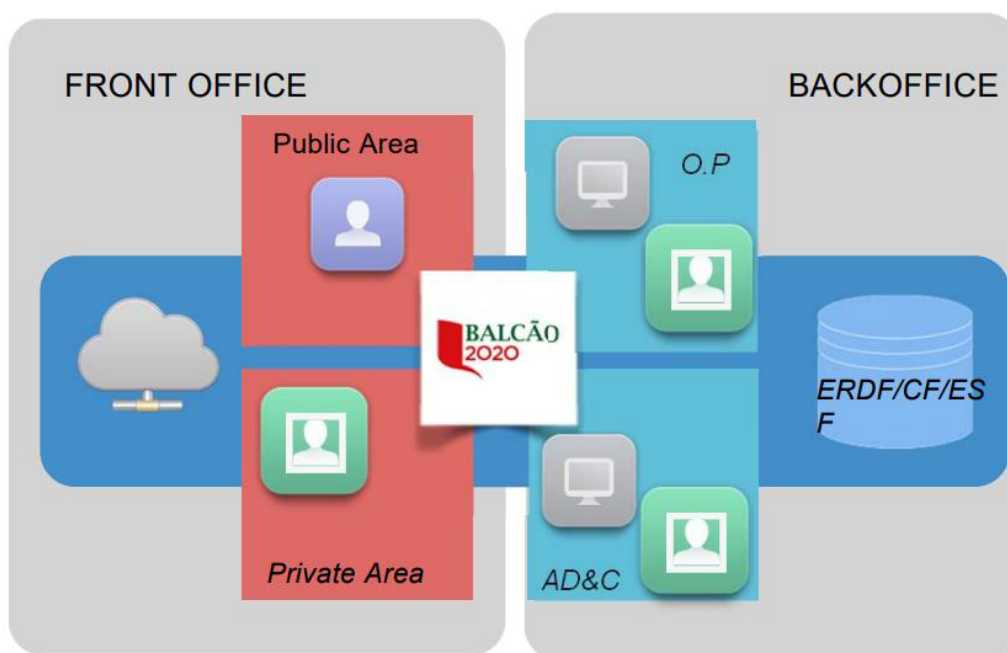
3.7.2 IT systém

Systém IT odráží model řízení ESIF v Portugalsku s několika málo výjimkami. V předchozím programovém období měl každý ŘO svůj vlastní informační systém se specifickými vstupními body, systém pro administraci rozhodnutí ŘO a společný back-office systém pro jednotlivé subjekty v rámci implementační struktury. Architektura IT tedy byla roztržštěná.

IT systém *Balcão 2020* byl vytvořen pro současné programové období 2014-2020 a je spravován Agenturou. K dispozici je systém front-office, který zahrnuje veřejnou část, která je otevřená, a část přístupnou po přihlášení uživatelů. Žadatelé a příjemci mohou podat své žádosti prostřednictvím jednotného vstupního bodu, dále mohou jeho prostřednictvím podávat žádosti o platby, prohlížet si své současné projekty a smlouvy, mají přístup k online formulářům a mohou žádat o podporu. Autonomní oblasti Azory a Madeira mají do systému samostatný přístup.

Systém back-office je k dispozici pro ŘO a Agenturu. Jednotný vstupní bod přijímá informace z různých IT systémů jednotlivých řídicích orgánů, které jsou propojeny prostřednictvím zabezpečeného hypertextového protokolu pro přenos zpráv (HTTPS). Systém se dále spojuje pro certifikaci, platby, monitoring a audit; informace od ŘO jsou shromažďovány v jednotném back-office systému.

Stručně řečeno, v Portugalsku existuje systém s jednotným vstupním bodem a jednotným koncovým bodem. Mezi těmito body jsou prostřednictvím různých systémů shromažďovány informace přijaté od řídicích orgánů.

Schéma 4: Schéma IT systému ESIF v Portugalsku.⁸

3.7.3 Interoperabilita

Interoperabilita umožňuje neustálou aktualizaci back office z *Balcão 2020*, odkud jsou informace získávány prostřednictvím monitorovacího systému. Podle respondentů je hlavní výhodou jednotného vstupního bodu zejména skutečnost, že je na jeho základě umožněno sjednocení sběru informací od různých institucí veřejné správy, díky čemuž lze získat informace o žadatelích a příjemcích z několika databází veřejné správy. Agentura tedy nemusí od žadatelů požadovat např. předložení důkazů o vypořádání daňových závazků. Místo toho obdrží tyto informace přímo z IT systému daňové agentury. Následně systém schvaluje žádosti subjektů, které nemají dluhy vůči daňovému systému. Informace poskytnuté žadateli a databázemi veřejné správy jsou pak dále předávány řídicím orgánům, které žádosti vyhodnocují.

V rámci schvalování žádostí se posuzují kritéria definovaná v obecném nařízení, mezi nimi velikost podniku a jeho finanční situace. Tyto podmínky jsou ověřovány na základě informací z veřejných databází, nebo (pokud tyto informace nejsou k dispozici) prostřednictvím konkrétního prohlášení příjemce o splnění těchto kritérií.

Veškeré procesy související s kontrolními akcemi prováděnými auditním orgánem, certifikačním orgánem a řídicími orgány jsou zaznamenávány v **informačním systému SI AUDIT 2020**. V systému jsou rovněž dostupné zprávy o kontrolách na místě prováděných ŘO, závěry auditů a kontrol, informace o nedostacích či případných nesrovnalostech a jejich monitorování.

Jeden IS pro všechny ŘO

Čas od času dochází k diskuzím ohledně sjednocení informačních systémů pro řídicí orgány, případně se diskutuje, zda by Agentura měla zodpovídat za jednotný vstupní bod a za back office. Žádné plánované změny pro další programové období však nejsou známy.

⁸ Zdroj: Prezentace "Portugal 2020 – Programming principles and structure" poskytnutá Agenturou pro rozvoj a soudržnost



"Myslím, že řízení informačního systému by mělo odrážet řízení fondů. Je náročné mít jediný IS s mnoha funkcemi, který by se snažil postihnout všechna specifika. Šli jsme zlatou střední cestou, kdy jsme nechali jednotlivým ŘO jejich informační systémy a vybudovali "kolem nich" IS, který respektuje naše potřeby a potřeby příjemců."

Zástupce
Agentura pro rozvoj a soudržnost



3.7.4 Veřejná zakázka na IT systém

Poskytovatel obou systémů je externí subjekt vybraný prostřednictvím veřejného nabídkového řízení. Podle respondentů byla hlavním problémem výběrového řízení specifikace požadavků na funkčnost systému.

"Problémem nebyla samotná veřejná zakázka. Problémem bylo specifikovat od samého začátku externímu poskytovateli IT systému, co od systému požadujeme a jaké by měly být jeho funkce. Samozřejmě, že se IS objevuje i mnoho stížností – např. že nám nedovolí dělat to, co chceme, že není dostatečně flexibilní, že vše trvá příliš dlouho."

Zástupce
Agentura pro rozvoj a soudržnost



V případě modulárního informačního systému došlo ke zpoždění při zavádění některých modulů, zejména těch, které se týkají monitoringu a ukončování operací, což někdy způsobuje nefunkčnost systému. Navíc se objevily problémy týkající se plateb příjemcům – v rámci ESF stále existují příjemci, kteří v tomto programovém období ještě nedostali finanční prostředky, přestože je již dostat měli⁹.

3.8 Dohoda o partnerství

Dohoda o partnerství se nepovažuje za zásadní dokument týkající se ESIF v Portugalsku. Jedná se spíše o **formální dokument**, který byl připraven před začátkem současného programového období a od té doby se měnil pouze v důsledku vnějších změn, které do něj musely být promítnuty. Obsah dohody o partnerství je převážně **strategický**.

Dohoda o partnerství byla dosud změněna pouze jednou, protože původní dohoda nebyla v souladu s novými závazky Portugalska v oblasti energetické účinnosti. Další změna dohody o partnerství se očekává v lednu 2019. Obě změny v dohodě o partnerství jsou zapříčiněny změnami v operačních programech nebo změnami pocházejícími z EK; strategie, na nichž je dokument postaven, se nemění.

Pokud jde o strategie, respondenti vyjádřili názor, že některé zainteresované subjekty v Portugalsku (zejména regiony, dále mikropodnikatelé apod.) nemohou ovlivnit strategické směřování dohody o partnerství. Strategické směřování je se zainteresovanými subjekty diskutováno, nicméně jde spíše o formální diskuzi. Politika v Portugalsku je prováděna centralizovaně shora dolů, a političtí činitelé tak udržují svůj paternalistický postoj k regionům. Důsledkem toho centralizovaný způsob tvorby politik nemusí odrážet potřeby regionů a obyvatelstva.

"Problém není v dohodě o partnerství. Jsou tady plány, ale nejsou nijak podpořeny. (...) Portugalsko nebere dohodu o partnerství vážně. Chce ukázat Bruselu, že je vše v pořádku, ale chybí jim strategie. Jejich strategií je získat peníze, ale to není ve skutečnosti strategie."

Akademik



⁹ <https://observador.pt/2018/11/02/falhas-informaticas-atrasam-fundos-comunitarios/>



3.9 Audit a kontroly

3.9.1 Rozdělení kompetencí

Auditním orgánem v Portugalsku je **Generální inspektorát financí (GIF)**, který působí přímo pod Ministerstvem financí. GIF provádí **audity systémů, designace a audity účtů**. Na základě zákona č. 137/2014 auditní orgán deleguje audity operací na Agenturu pro soudržnost a rozvoj a dohlíží na auditní činnost Agentury, což je jediné spojení, které tyto dvě instituce mají. Spolupráce GIF a Agentury institucí je podrobněji popsána ve zmíněném zákoně.

V Agentuře existuje oddělení odpovědné za audit EFRR a FS a samostatné oddělení pro audit ESF; EZFRV a ENRF mají vlastní auditní orgány. Vzorek auditovaných institucí je určen na základě statistických metod a vždy musí být vždy schválen auditním orgánem. Agentura po schválení pošle auditní plán řídicím orgánům a informuje je o plánovaných kontrolách příjemců. Poté ŘO předá plány zprostředkujícím subjektům.

Agentura nepřímou audituje také ŘO a zprostředkující subjekty; zda tyto instituce plní své povinnosti. Všechny závěry Agentury obsahují doporučení.

"ŘO s námi spolupracují a dokonce s námi chodí k příjemcům. Pokud se vyskytne problém, který se objevuje častěji, neformálně se setkáváme a diskutujeme příčiny problémů. Ptáme se a snažíme se pochopit, proč k problémům dochází, avšak tato setkání nejsou systematická."

Zástupce
Agentura pro rozvoj a soudržnost



3.9.2 OP Technická pomoc

V případě OP Technická pomoc, jehož řídicím orgánem je Agentura, zadává audit operací oddělení auditu Agentury **externím auditorům**, protože sami audit nemohou kvůli možnému střetu zájmů provádět. Externí auditři používají checklisty Agentury a Agentura pak audity kontroluje, aby splňovaly její standardy. V minulosti tyto audity prováděl GIF, protože v tomto případě neexistuje problém nezávislosti. EK nikdy nevznesla námitky proti těmto postupům.

3.9.3 Charakter zjištění

Auditní závěry oddělení auditu Agentury pro soudržnost a rozvoj jsou pouze **doporučující, nikoli závazné**. Závěrečné zprávy včetně zjištění jsou zasílány ŘO, které spolupracují s příjemci na nápravě. Řídicí orgány však obvykle akceptují doporučení Agentury. Podrobnější informace o nesrovnalostech naleznete v kapitole 3.9.6.

"ŘO obvykle dělá to, co Agentura navrhne, ale teoreticky nemusí. Nepamatuji si však žádný případ, když by se to nestalo. V zásadě s námi souhlasí, i když nechtějí. V případě, že ŘO s návrhem, který jsme udělali, nesouhlasí, ŘO by jej zaplatil z rozpočtu. Ale tohle nemáme příliš jasné, protože se to neděje."

Zástupce
Agentura pro rozvoj a soudržnost



ŘO dále podléhají kontrolám různých externích subjektů. Audity prováděné Evropským účetním dvorem a Portugalským účetním dvorem vedou k závěrům, které jsou předkládány ve formě doporučení. Ta jsou pak adresována řídicím orgánům, které by je měly zpracovat. ŘO se obecně řídí doporučeními těchto subjektů, protože jsou vždy řádně odůvodněné a podložené. V případě neshody však může dotýčný kontrolní/auditní orgán vydat výrok s výhradou a uplatnit jej na úrovni certifikace výdajů (CO) nebo v rámci evaluace systémů řízení a kontroly ŘO (AO).



3.9.4 Certifikační orgán (CO)

Úkolem CO je sestavovat výkazy výdajů a žádostí o platby a zajistit, aby pocházely ze spolehlivých účetních systémů. CO také provádí kontroly na místě u řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů, aby bylo zajištěno, že tyto instituce plní své povinnosti a že dodržují zákony a určené postupy. CO také provádí administrativní kontroly, během nichž zjišťuje, zda byly neoprávněné výdaje skutečně vyňaty z účtů.

Kontroly řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů prováděné certifikačním orgánem se podobají auditům systémů (které provádí GIF) a jsou komplementární k auditům AO. AO v některých případech předává certifikačnímu orgánu některé své odpovědnosti z důvodu nedostatku personálních kapacit (vždy když to umožňuje zákon č. 137/2014).

3.9.5 Sdílení plánů a závěrů auditu

Sdílení plánů kontrol probíhá mezi všemi třemi institucemi, které mohou provádět audit a kontroly, tj. Agenturou pro rozvoj a soudržnost, Generálním inspektorátem financí a Účetním dvorem. Zástupci Agentury pro rozvoj a soudržnost a GIF se setkávají měsíčně a plány auditu sdílí jednou ročně (spolupráce je spíše na vertikální úrovni). GIF a Účetní dvůr sdílejí plány auditu a kontroly s cílem vyhnout se duplicitám (kontroly stejných institucí) - spolupráce je spíše na horizontální úrovni. Sdílení plánů auditu s ŘO a zprostředkujícími subjekty bylo popsáno výše.

Účetní dvůr zveřejňuje své závěry na své internetové stránce, Agentura pro rozvoj a soudržnost sdílí své závěry s Generálním inspektorátem financí a Generální inspektorát financí sdílí své závěry s Agenturou pro soudržnost a rozvoj a s Účetním dvorem.

3.9.6 Nesrovnalosti

Řídicí orgány jsou odpovědné za zavedení systému vnitřní kontroly pro předcházení a odhalování nesrovnalostí. Informace o nezpůsobilosti výdajů předává oddělení auditu Agentury certifikačnímu oddělení, které poté předává výsledky ŘO. Nezpůsobilé výdaje nakonec od příjemců vymáhá ŘO.

Agentura zodpovídá za koordinaci procesu informování o nesrovnalostech v rámci ESIF. Shromažďuje údaje o zjištěných nesrovnalostech, vypracovává pokyny pro jednotné postupy týkající se nesrovnalostí, zajišťuje spolupráci mezi relevantními portugalskými institucemi a úřadem OLAF v případech podezření na nesrovnalosti a zajišťuje provádění doporučení. Agentura spravuje systém *Audit informačních systémů*, v němž jsou vyplněny všechny nesrovnalosti. Nesrovnalosti mohou být zjištěny kterýmkoli z orgánů (AO, ŘO, CO atd.). Agentura rovněž informuje OLAF a Evropskou komisi o nesrovnalostech a zasílá informace AO, který je odpovědný za vyplnění informací o nesrovnalostech do informačního systému EK.

Podle Agentury existují formální chyby, které lze napravit, avšak pokud dojde k finanční korekci, vždy se to považuje za nesrovnalost. Menší chyby mohou být anomáliemi. Pro účely Agentury jsou za nesrovnalosti považovány všechny chyby s výjimkou částek pod 25 EUR. Řídicí orgány navrací částky od příjemců Agentuře.



4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet oslovených institucí

- ▶ 29

Celkový počet oslovených osob

- ▶ 37

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Instituce implementační struktury (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS): 10
- ▶ Akademikové: 2
- ▶ Poradenské společnosti: 1
- ▶ Zástupci příjemců: 0
- ▶ Místní EY kancelář: 1
- ▶ Ostatní: 1

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Dohoda o partnerství mezi Německem a EK o implementaci ESI-fondů v programovém období 2014 – 2020
- ▶ Příslušné dokumenty operačních programů
- ▶ Luís Madureira Pires: 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015). Relações Internacionais, March 2017, pp. 019-038. Available at <<https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>>.
- ▶ Observador (2.11.2018): Falhas informáticas atrasam fundos comunitários. Available at <<https://observador.pt/2018/11/02/falhas-informaticas-atrasam-fundos-comunitarios/>>.
- ▶ José Magone (2014): Politics in Contemporary Portugal: Democracy Evolving. Lynne Rienner Publishers.