



## Případová studie

### Téma 01: Architektura ESIF

# Slovinsko



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR



Building a better  
working world



## Obsah

Seznam zkratk	3
Manažerské shrnutí	4
1. Základní charakteristika systému ESIF	5
2. Zjednodušené schéma implementační struktury	7
3. Odpovědi na evaluační otázky	8
3.1. Popis implementační struktury	8
3.1.1. Klíčové subjekty a jejich role v systému	8
3.1.2. Rozdělení kompetencí	9
3.2. Klady a zápory implementační struktury	11
3.2.1. Stabilita a kontinuita	11
3.2.2. Zpoždění implementace a nízké čerpání prostředků	11
3.2.3. Oddělení CO od ŘO	11
3.3. Změny v implementační struktuře v období 2007 - 2013	12
3.3.1. Role řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů	12
3.3.2. Počet operačních programů	12
3.3.3. Strmý propad alokace	13
3.3.4. Předpokládané změny pro období 2021+	13
3.4. Koordinace a řízení Dohody o partnerství	14
3.4.1. Spolupráce s EZFRV a ENRF	14
3.4.2. Tematická spolupráce v rámci OP kohezní politika	14
3.4.3. Zvyšování povědomí o ESIF	16
3.4.4. Role nevládních neziskových organizací	17
3.5. Legislativní rámec pro ESIF	17
3.5.1. Další pravidla týkající se ESIF, která jsou pod úrovní Vyhlášky	17
3.6. Audit a kontrola	18
3.6.1. Orgány činné v auditu a kontrole	18
3.6.2. Sdílení auditních a kontrolních plánů	18
3.6.3. Vymáhání auditních a kontrolních závěrů	19
3.6.4. Vymáhání neoprávněně využitých prostředků	20
3.7. Monitoring & IT	20
3.7.1. Role monitorovacího výboru	20
3.7.2. Evaluace	20
3.8. IT systém pro implementaci ESIF	21
3.8.1. Nový IT systém pro programové období 2014 – 2020	21
3.8.2. Uživatelé a administrátoři	21
3.8.3. Propojení s registrem právnických osob	22
3.8.4. Černá listina	22
3.8.5. Auditní IT systém & kontrolní činnosti	22
4. Přehled projektových aktivit	23



## Seznam zkratk

<b>AO</b>	Auditní orgán
<b>CLLD</b>	Mistrní rozvoj se zapojením místních komunit
<b>CO</b>	Certifikační orgán
<b>DoP</b>	Dohoda o partnerství
<b>ECO</b>	Externí certifikační orgán
<b>EFRR</b>	Evropský fond pro regionální rozvoj
<b>ENRF</b>	Evropský námořní a rybářský fond
<b>ESF</b>	Evropský sociální fond
<b>ESIF</b>	Evropské strukturální a investiční nadace
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EUR</b>	Euro
<b>EY</b>	Ernst & Young
<b>EZFRV</b>	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
<b>FS</b>	Fond soudržnosti
<b>ICT</b>	Informační a komunikační technologie
<b>IT</b>	Informační technologie
<b>KPI</b>	Klíčový indikátor výkonnosti
<b>MAS</b>	Místní akční skupina
<b>NNO</b>	Nevládní nezisková organizace
<b>NOK</b>	Národní orgán pro koordinaci
<b>OLAF</b>	Evropský úřad pro boj proti podvodům
<b>OP RDP</b>	OP implementace kohezní politiky EU
<b>OP</b>	Operační program
<b>PO</b>	Platební orgán
<b>ROP</b>	Regionální operační program
<b>ŘO</b>	Řídicí orgán
<b>YEI</b>	Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí
<b>ZS</b>	Zprostředkující subjekt

# 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 vykonávána 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



Building a better  
working world





## 1. Základní charakteristika systému ESIF

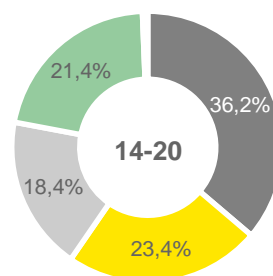
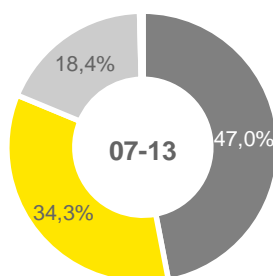
Počet operačních programů (OP/ROP)	Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)
3 (3/0)	1/2/12

Celková plánovaná alokace (podle programového období a fondu)

Celková alokace  
(mil. EUR)

14-20: 3 912

07-13: 3 911



Přehled operačních programů

Schéma 1: Slovinské operační programy<sup>1</sup>

	Alokace	Absorpce	Řídicí orgán
Kohezní politika EU - EFRR/ESF/FS/YEI	3 818 118 670	10 %	Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku
Slovinsko – Národní rozvoj venkova	1 106 588 291	34 %	Ministersvo zemědělství, lesnictví a potravin
Námořnictví a rybářství - Slovinsko	32 647 364	4 %	Ministersvo zemědělství, lesnictví a potravin

Slovinská implementační struktura je charakteristická **jediným operačním programem** společným pro všechny tři hlavní evropské fondy, tj. ESF, EFRR a FS. Nebyly vytvořeny žádné regionální operační programy, jelikož Slovinsko je malá země s pouze dvěma regiony na úrovni NUTS 2.

Role řídicího orgánu (ŘO) je v tomto systému zásadní, neboť je hlavním aktérem zodpovědným za přípravu Dohody o partnerství (DoP). Aby nedocházelo k politickým rozepřím, byla tato role přiřazena **Vládnímu úřadu pro rozvoj a evropskou kohezní politiku**. Tato kancelář je vedena ministrem bez portfolia. Celé nastavení implementační struktury lze vnímat jako **tří úrovně**:

<sup>1</sup>Data získána 18. 10. 2018 z <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Alokace je v EUR. Absorpce se rozumí již vykázané výdaje ve vztahu k celkové alokaci OP



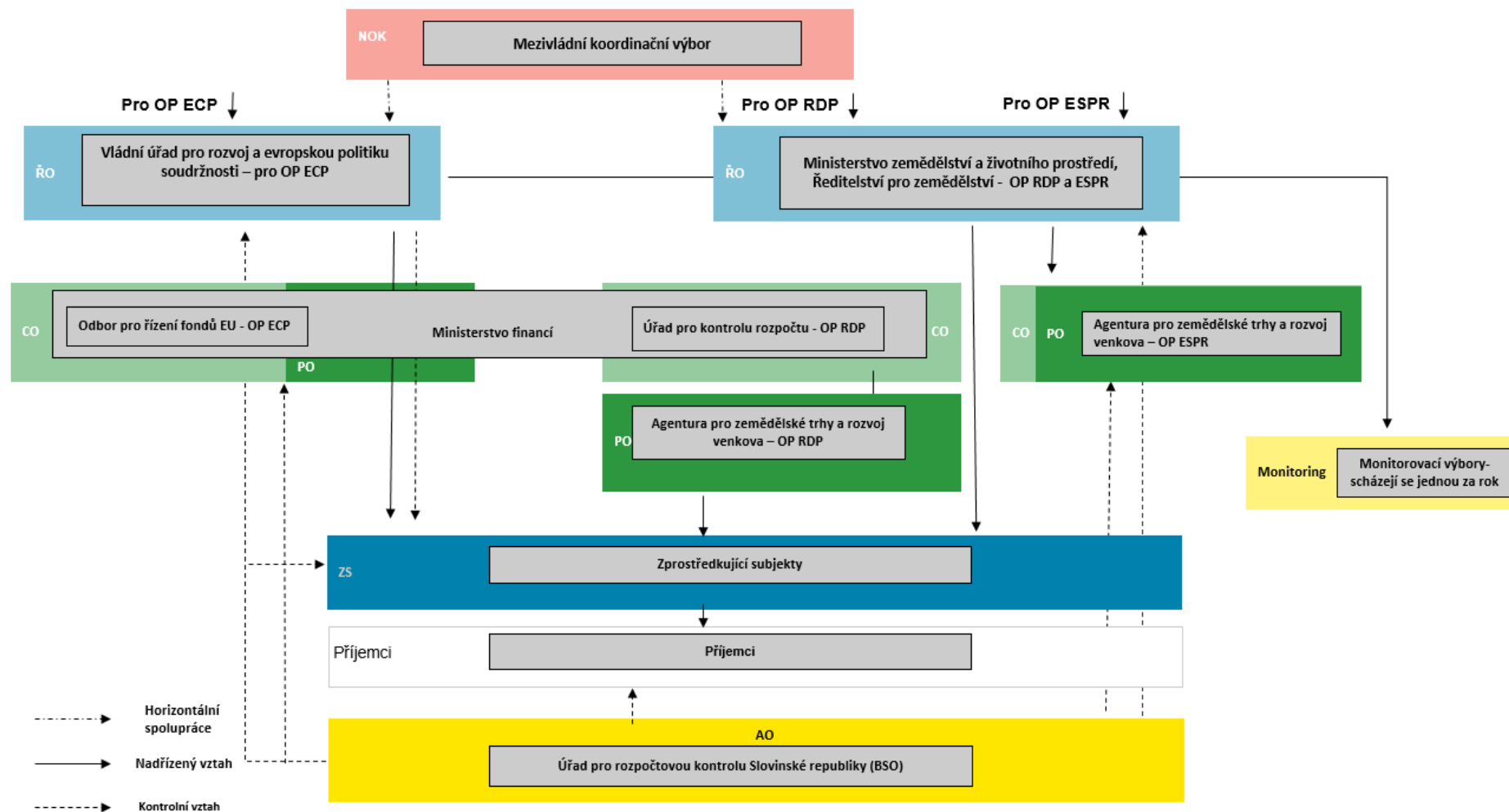
1. Nejvýše postavený je **řídící orgán**.
2. **Liniová ministerstva** mají úlohu zprostředkujících subjektů (ZS). ZS jsou zodpovědné za nastavení tematické orientace jednotlivých prioritních os v návaznosti na priority, kompetence, a řízení operací specifických oblastí na jednotlivých ministerstvech.
3. Určité kompetence zprostředkujících subjektů mohou být delegovány na konkrétní **státní agentury či nadace**. Tyto subjekty jsou pak podřízeny jednotlivým liniovým ministerstvům, jakožto zprostředkujícím subjektům.

Následující schéma ilustruje toto nastavení. Specifika a kompetence všech klíčových subjektů jsou prezentovány v textu pod schématem.



## 2. Zjednodušené schéma implementační struktury

Schéma 2: Zjednodušené schéma implementační struktury (Slovensko)





### 3. Odpovědi na evaluační otázky

#### 3.1. Popis implementační struktury

##### 3.1.1. Klíčové subjekty a jejich role v systému

V současném programovém období nemá Slovinsko instituci podobnou Národnímu orgánu pro koordinaci (NOK). Stejně tomu bylo i v předchozím období. Do určité míry zastává koordinační roli ESIF programů **Meziresortní výbor pro koordinaci**<sup>2</sup>. Nicméně, tato instituce hrála roli především ve fázi příprav DoP, nyní již její pozice není tak výrazná. V každém případě však nemůže být tento výbor, co se kompetencí týče, srovnáván s českým NOK. Hlavním důvodem je, že Slovinsko, stejně jako v minulém programovém období, má pouze jeden Řídicí orgán (ŘO), který zastřešuje tři hlavní fondy: Evropský sociální fond (ESF), Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS). **Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku**, jemuž byly role ŘO delegovány, je tak klíčovým orgánem pro implementaci ESI fondů ve Slovinsku.

Reálná kompetence tohoto orgánu se odvíjí mimo jiné i od jeho pozice v rámci státní správy, či personálního obsazení managementu. Na příklad fakt, že je ŘO podřízeným orgánem ministru/ministryni bez portfolia, snižuje jeho vliv na implementační strukturu v porovnání s ostatními liniovými ministerstvy. Je tak naprosto zásadní, kdo zastává pozici daného ministra/dané ministryně, jelikož úroveň jeho/její asertivity, s jakou dokáže prosazovat svou agendu, má přímý vliv na sílu ŘO. Pokud by takovou pozici zastával někdo se slabšími vyjednávacími schopnostmi, mohlo by důsledku dojít k tomu, že bude velice náročné koordinovat procesy mezi jednotlivými liniovými ministerstvy, které jsou zároveň zprostředkujícími subjekty (ZS). V této souvislosti bývá také náročné koordinovat další vrstvu řízení a kontroly, kterou představují implementující subjekty pod jednotlivými ministerstvy. Myšlenka sjednocení jednotlivých implementujících subjektů do jedné, administrativně orientované instituce je zvažována pouze sporadicky. Nezdá se ani, že by měla politickou podporu, tudíž se jeví jako nepravděpodobná.

*„Koordinace jednotlivých zprostředkujících subjektů je náročná. ŘO občas není dostatečně silný (v závislosti na schopnostech daného ministra/dané ministryně).“*

Zástupce

Subjekt implementační struktury



Zprostředkující subjekty hrají klíčovou roli při určování směřování kohezní politiky. Jak již bylo zmíněno, jsou zakomponovány do jednotlivých **liniových ministerstev**. Pro vybrané prioritní osy bylo vyčleněno pět **implementujících subjektů**. V závislosti na konkrétní prioritní ose jsou implementujícími subjekty buďto vládní agentury, či nadace podřízené odpovídajícímu liniovému ministerstvu.

Role **platebního orgánu** (PO) je delegována na zprostředkující subjekty (liniová ministerstva), či implementující subjekty (agentury/nadace). Opět záleží na případě té které prioritní osy. Od tohoto systému se však pomalu upouští.

<sup>2</sup> Tento výbor se stará o koordinaci finančních toků z ESI fondů a ostatních zdrojů z EU, ať už jsou implementovány přímo či nepřímo. Členové výboru jsou ředitelé každého z dotčených fondů a relevantních liniových ministerstev. Mezi jeho hlavní aktivity mimo jiné patří dohled nad ESI fondy ve smyslu k dodržování závazků vyplývajících z Dohody o partnerství.





„Role PO se pomalu přesouvá výhradně do kompetencí zprostředkujících subjektů (ministerstev), kde ZS provádí kontrolu plateb. Důvody pro tuto změnu jsou čistě administrativní, přičemž pouze liniová ministerstva (nikoliv jejich agentury/nadace) jsou připojena k národnímu účetnímu systému MFERAC. Na základě smluv o spolufinancování, liniová ministerstva vyplácí zdroje příjemcům ze svých rozpočtů. Finanční toky z evropského rozpočtu přebírá Ministerstvo financí, konkrétně odbor správy fondů EU.”

Zástupce

Subjekt implementační struktury



Funkci **auditního orgánu a certifikačního orgánu (AO, respektive CO)** zastává Ministerstvo financí, resp. jemu podřízené instituce. Konkrétně, se jedná o Slovinský úřad pro rozpočtovou kontrolu (AO) a Národní fond (CO). Pozice platebního orgánu již byla zmíněna v souvislosti s tendencemi jej zakomponovat do struktur řídicího orgánu. Kompetence AO a CO se nijak zásadně neodlišují od těch, které udává Obecné nařízení 1303/2013/EU (dále jen „Obecné nařízení“). Ani AO ani CO nebyly delegovány žádné specifické pravomoci nad rámec této regulace, které by byly relevantní k cílům této případové studie.

Zjednodušené schéma implementační struktury je k nahlédnutí na str. 7.



#### Místní akční skupiny

Místní akční skupiny (MAS) mají specifickou roli v implementační struktuře ESI fondů. Mají právní formu nadací, které musí být založeny partnerskou dohodou mezi třemi sektory ekonomiky. Takto předepsaná forma je jasným krokem ke sjednocení jejich činnosti oproti minulému programovému období, kdy MAS mohly mít formu nevládních neziskových organizací (NNOs), soukromých společností, atd. MAS operují na základě dohody o spolupráci uzavřené s řídicím orgánem nebo zprostředkujícím subjektem.

V současném programovém období pracují MAS se třemi fondy: EFRR, EZFRV a ENRF (ve skutečnosti se však ENRF téměř vůbec nevyužívá). Více projektů je financováno z prostředků EZFRV, než z EFRR, přičemž poměr počtu projektů byl zaměstnancem jedné z MAS odhadnut na 60:40.

#### 3.1.2. Rozdělení kompetencí

Rozdělení hlavních kompetencí, tak, jak jsou definovány v Dohodě o partnerství, se příliš neodlišují od rolí, které jednotlivým orgánům implementační struktury přisuzuje Obecné nařízení.



#### Rozdělení základních kompetencí

##### Řídicí orgán (ŘO):

- ▶ Vypracovává rozvojovou strategii a to ve spolupráci s Ústavem pro makroekonomické analýzy a rozvoj (UMAR);
- ▶ Koordinuje rozvojové plánování a monitoruje aplikaci rozvojové politiky a jejích programů v praxi
- ▶ Koordinuje plánovací aktivity;
- ▶ Řídí přípravu strategických dokumentů pro Evropskou unii a zajišťuje spolupráci jednotlivých orgánů implementační struktury na jejich vytváření;
- ▶ Koordinuje, definuje a monitoruje fungování jednotlivých ministerstev, vládních agentur a ostatních orgánů a procesů týkajících se implementace Evropské kohezní politiky;
- ▶ V případě odhalení nedostatků, podává hlášení vládě;
- ▶ Vytváří podmínky pro zprovoznění, údržbu a operabilitu monitorovacího systému;



- ▶ Hodnotí implementaci Kohezní politiky.

#### **Zprostředkující subjekt (ZS):**

- ▶ Shromažďuje informace pro „implementační plán“ (upřesněn níže) a podílí se na jeho přípravě ve spolupráci s ostatními ZS a ŘO;
- ▶ Provádí předběžnou kontrolu administrativních, technických, finančních a materiálních aspektů žádostí tak, aby bylo umožněno přímé potvrzení;
- ▶ Zasílá řídicímu orgánu žádost o potvrzení vhodnosti metody vybrané pro provedení dané operace;
- ▶ Vyhlašuje výběrová řízení a veřejné výzvy;
- ▶ Provádí administrativní kontrolu podle Článku 125 Obecného nařízení;
- ▶ Provádí kontrolu na místě podle Článku 125 Obecného nařízení;
- ▶ Analyzuje výkonnost jednotlivých zprostředkujících a implementačních subjektů;
- ▶ Monitoruje implementaci operací, derogací a předpovědí, jež reportuje ŘO;
- ▶ Umožňuje ŘO a CO náhled do dokumentace Evropské kohezní politiky;
- ▶ Dává instrukce zprostředkujícím (ZS) a implementujícím subjektům, zkoumá jejich dokumentaci a, když uzná za vhodné, provádí mediační úkony mezi ZS a ŘO;
- ▶ Kontroluje, zda příjemci zaznamenávají každou operaci zvlášť;
- ▶ Ukládá dokumentaci ve smyslu čl. 140 Obecného nařízení a ostatních nařízení týkajících se správy a ukládání dokumentace;
- ▶ Zajišťuje správné a včasné vložení dat do informačního systému, dle nároků finanční kontroly, monitoringu a evaluace operací;
- ▶ Zajišťuje zveřejňování informací ohledně práce celé implementační struktury a dodržování Evropské kohezní politiky.

#### **Implementující subjekt:**

Může pro zprostředkující subjekty (ZS) vykonávat následující funkce:

- ▶ Vypisování tendrů a veřejných výzev;
- ▶ Provádět administrativní kontrolu v souladu s čl. 125 Obecného nařízení;
- ▶ Monitorování provádění operací, derogací a předpovědí a následně reportuje ZS;
- ▶ Umožňuje ŘO a CO nahlížet do dokumentace týkající se evropské kohezní politiky;
- ▶ Kontroluje, zda příjemci zaznamenávají každou operaci zvlášť;
- ▶ Zajišťuje správné a včasné vložení dat do informačního systému, dle nároků finanční kontroly, monitoringu a evaluace operací;
- ▶ Zajišťuje zveřejňování informací ohledně práce celé implementační struktury a dodržování Evropské kohezní politiky.

#### **Certifikační orgán (CO):**

- ▶ V souladu s mezinárodně akceptovanými auditními standardy předkládá názor na úplnost, přesnost a autenticitu výročních zpráv platebního orgánu, řádné fungování jeho interních kontrolních systémů a na legalitu a správnost jeho výdajů.

#### **Platební orgán (PO):**

- ▶ Provádí úkony vyplývající z Článku 7 Obecného nařízení.

#### **Auditní orgán (AO):**

- ▶ Koordinuje operace interních auditů jednotlivých správců kapitol rozpočtu, které se váží na kontrolu evropských fondů;
- ▶ Provádí nezávislou kontrolu výdajů;
- ▶ Pravidelně informuje Evropskou komisi o nesrovnalostech vztahujících se k čerpání evropských fondů;
- ▶ Slouží jako kontaktní místo pro OLAF a koordinuje aktivity zabývající se na ochranou finančních zájmů EU;



► Pravidelně informuje řídicí orgán o svých aktivitách.

### 3.2. Klady a zápory implementační struktury

#### 3.2.1. Stabilita a kontinuita

Slovinsko považuje stabilitu a kontinuitu implementační struktury ESI fondů za klíčovou. Architektura struktury je tak téměř shodná již od dob, kdy Slovinsko začalo čerpat ESI nadace vůbec poprvé (tj. v roce 2004). Přestože došlo k několika přesunům umístění řídicího orgánu (ŘO), jeho personální obsazení zůstalo v podstatě neměnné. Jinak řečeno, s každým přesunem ŘO se přesunuli i jeho zaměstnanci.

*„V dlouhodobém hledisku představuje stabilita a kontinuita základ pro efektivitu slovinské implementační struktury ESI fondů.“*

Zástupce  
Subjekt implementační struktury



#### 3.2.2. Zpoždění implementace a nízké čerpání prostředků

Jak je znázorněno v tabulce na str. 5, Slovinsko doposud bylo schopno vyčerpat pouze 10% zdrojů alokovaných pro hlavní operační program (OP) – **OP implementace kohezní politiky EU** (dále jen „OP kohezní politika“). Ten čerpá prostředky z fondů EFRR, ESF, FS a YEI. Zpoždění čerpání bylo zčásti zapříčiněno čekáním na schválení potřebné legislativy a zčásti kvůli politické nestabilitě a rivalitě mezi jednotlivými liniovými ministerstvy, které zodpovídají za nastavení jednotlivých prioritních os. Důvodem pro tyto rozepře, což zapříčinilo obtížné vyjednávání o nastavení implementační struktury, se zdá být fakt, že OP kohezní politika je rozdělen do prioritních os podle tematických cílů. Je proto možné, že více ministerstev může participovat na implementaci jedné prioritní osy. O tematické koncentraci ve větším detailu pojednává sekce 3.4.2 na str. 14.

Jak již také bylo zmíněno, postavení ministerstev v rámci implementační struktury může do značné míry být překážkou i pro země výrazně menší, než Česká republika. Pozice řídicího orgánu a jeho komparativní síla na národní politické scéně se zdá být klíčovým bodem, se kterým je potřeba se vypořádat. Jedině tak je možné dosáhnout efektivní spolupráce mezi jednotlivými orgány implementační struktury.

#### 3.2.3. Oddělení CO od ŘO

Jako další příležitost pro zvýšení efektivity se jeví sloučení řídicího od certifikačního orgánu. Existující nastavení zohledňuje specifikum CO jakožto součást spíše konzervativní instituce, jakou je ministerstvo financí. Na druhé straně, řídicí orgán je součástí instituce, která se stará o politiku soudržnosti. Současné rozdělení funkcí může být výhodné obzvláště vzhledem k vyvažování řídicích a kontrolních funkcí, snižuje se tím však potenciál pro proaktivní přístup a efektivnější spolupráci mezi subjekty implementační struktury. Nehledě na to, že rovnováha mezi řídicími funkcemi a těmi kontrolními je garantována nezávislostí auditního orgánu.

*„Oddělené certifikačního od řídicího orgánu činí celý systém méně efektivní. Pravidelně se objevují problémy vznikající kvůli nepropojenosti IT systémů jednotlivých ministerstev. V konečném důsledku by Kohezní politika byla mnohem efektivněji aplikována, pokud by se CO s ŘO spojily.“*

Zástupce  
Subjekt implementační struktury





*„Tyto problémy jsou však spíše spojené s byrokracií, která zatěžuje celý systém, než s rozdíly mezi procesy vyžadování finanční náhrady za neoprávněně vyplacené zdroje a podobně. Zdá se, že současné nastavení rozdělení ŘO a CO bude přeneseno i do dalšího programového období.“*

Zástupce  
Subjekt implementační struktury



### 3.3. Změny v implementační struktuře v období 2007 - 2013

#### 3.3.1. Role řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů

V roce 2004 byla role řídicího orgánu delegována na Vládní úřad pro strukturální politiku. Pro období 2007-2013 se tato instituce přesunula pod ministerstvo pro ekonomický rozvoj a technologie, přičemž **sloužila jako ŘO pro všechny tři tehdy existující operační programy**. Již od počátku tohoto programového období zastává roli ŘO Vládní úřad pro rozvoj a kohezní politiku. Tento úřad je v gesci ministra/ministryně pro rozvoj, strategické projekty a kohezi, který(á) slouží jako ministr/ministryně bez portfolia. Výše uvedené změny proběhly na základě politických motivací, nebyly motivovány žádnými studiemi, analýzami či evaluacemi. V každém případě však naši respondenti nepovažují tyto změny za nikterak závažné.

*„Stabilita a kontinuita implementační struktury je z dlouhodobého hlediska klíčovým faktorem efektivní implementace ESI fondů.“*

Zástupce  
Implementační struktury



Počet i kompetence zprostředkujících subjektů zůstaly téměř neměnné. Roli těchto subjektů vždy zastávaly jednotlivá liniová ministerstva, včetně ministerstva pro ekonomický rozvoj a technologie.

Při minulém nastavení bylo Ministerstvo ekonomického rozvoje a technologií řídicím orgánem a zároveň i zprostředkujícím subjektem. Tato skutečnost působila určité komplikace, hlavně co se spolupráce a komunikace týče. Proto se oddělení řídicího orgánu od zprostředkujících subjektů ve Slovinsku projevilo jako dobrá praxe. ŘO je nezávislým orgánem pod již zmíněným úřadem, přičemž zprostředkující subjekty (ZS) jsou jednotlivá liniová ministerstva. I přes to však některé problémy týkající se komunikace a spolupráce přetrvávají.

#### 3.3.2. Počet operačních programů

Role ŘO byla po všechna programová období zastávána stejnou institucí (měnilo se pouze její jméno a pozice v rámci státní správy). I přes to, že v minulých obdobích byly operační programy (OP) tři, ŘO vždy byl společný pro všechny OP. Proto je tak sjednocení téměř všech fondů pod jeden operační program, jak je tomu v tomto období, novinkou. Efektivita implementační struktury je určena spíše koncentrovaností pravomocí ŘO, nežli počtem OP. Díky jednomu centrálnímu ŘO jsou rozhodovací procesy mnohem přímočařejší. Je ale pravdou, že koncentrování projektů do jediného OP usnadňuje auditní a kontrolní procesy a zajišťuje také větší úroveň komplementarity a synergií mezi financemi z jednotlivých ESI fondů.

*„Vždy byl pouze jeden řídicí orgán pro celou zemi (Slovinsko je rozděleno do dvou „velkých“ regionů), který působil také v určitém ohledu jako Národní orgán pro koordinaci (NOK). S ohledem na rozměry Slovinska, tento systém se osvědčil jako efektivní.“*

Zástupce  
Odbor kohezní politiky, Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku (ŘO)





*„Mít pouze jeden operační program je velmi efektivní. V tak malé zemi jako je Slovinsko se toto nastavení dá se považovat za dobrou praxi. V důsledku tak připravujeme pouze jednu auditní zprávu, což výrazně snižuje administrativní zátěž.“*

Zástupce

Úřad pro rozpočtový dohled Slovinské republiky Ministerstvo financí (AO)



Opačné názory se však ozývají z regionů, které těmito změnami přišly o vliv nad obsahem operačních programů. V důsledku tak mají méně možností jak prosadit své potřeby. Centrální instituce si tuto skutečnost uvědomují.

*„Že kraje ztratily vliv, je nejspíše pravda. Nejvíce je to asi znatelné v případě projektů výstavby infrastruktury.“*

Zástupce

Úřad pro rozpočtový dohled Slovinské republiky Ministerstvo financí (AO)



V konečném důsledku se jako efektivní praxe ve Slovinsku prokázala koncentrace rolí. Tedy, že existuje pouze jeden řídicí orgán a to bez ohledu na počet operačních programů. Přesto, že na Slovinsku existuje pouze jeden operační program, toto není považováno za hlavní příčinu efektivního fungování celé implementační struktury.

### 3.3.3. Strmý propad alokace

V porovnání s minulým obdobím, Slovinsko zaznamenalo 20% snížení celkové alokace (dohromady ze zdrojů EFRR, ESF a FS) v tomto cyklu. Nicméně změny popsané výše se neudály v reakci na tento pokles., nýbrž jako snaha o snížení administrativní zátěže celého systému.

*„Rozhodnutí o redukci počtu ŘO a OP nebyly motivovány sníženou alokací finančních prostředků.“*

Zástupce

Odbor kohezní politiky, Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku (ŘO)



### 3.3.4. Předpokládané změny pro období 2021+

Konkrétních informací ohledně příprav na programové období 2021+ bylo k dispozici velmi málo. Jak již bylo zmíněno, spojení řídicího s certifikačním orgánem by bylo záhodno pro větší efektivitu systému. Avšak vnitropolitická situace naznačuje, že tato změna je spíše nepravděpodobná. Podobně se dá hovořit i o sjednocování (popř. pouze redukování počtu) zprostředkujících (ZS) a implementujících subjektů. I když by tato změna nejspíše zvýšila efektivitu celého systému, liniová ministerstva by ztratila nezanedbatelnou část svého vlivu na implementační strukturu. Proto je tato změna také málo pravděpodobná.

Na druhou stranu, jako o poznání pravděpodobnější se jeví vytvoření národní investiční jednotky, které se také přezdívá „národní JASPERS.“

*„Prosí se, že pokud bude mít tento plán dostatečnou politickou podporu, bude vytvořena tato jednotka jako součást Národní rozvojové banky (SID banka), která je v současné době zodpovědná za finanční nástroje. Znalost investičního prostředí a jeho různých zdrojů (EU, národní, soukromé) by se tak koncentrovala do této instituce.“*

Zástupce

Subjekt implementační struktury





### 3.4. Koordinace a řízení Dohody o partnerství

Dohoda o partnerství není ve Slovinsku považována za zásadní dokument ve vztahu k ESI fondům. Vzhledem k tomu, že existuje pouze jeden operační program společný pro tři evropské fondy (ESF, EFRR a FS), je hlavním úkolem DoP pouze konsolidace cílů ze zbývajících zdrojů (EZFRV a ENRF).

Obsah DoP je především **strategický**. V určitých částech dokonce velice připomíná text OP kohezní politika. To je dáno tím, že oba dokumenty byly připravovány v zásadě vzájemně. Připravovat totiž každý zvlášť by, vzhledem ke skutečnostem uvedeným výše, bylo nepraktické.

Jak již bylo zmíněno, **Meziresortní koordinační výbor je zodpovědný za přípravu DoP**. Jeho vliv je nejznatelnější v přípravné fázi, kdy úzce spolupracuje s řídicím orgánem na návrhu tohoto dokumentu. Během samotné implementace je pak role Meziresortního koordinačního výboru spíše formální. Výjimkou však jsou změny a aktualizace DoP, na kterých se tento výbor opět aktivně podílí. Poslední taková změna se odehrála v návaznosti na změnu alokací pro období 2017-2020.

Celková spolupráce všech typů financování je náročná. Navíc, žádné konkrétní skutečnosti ohledně toho, jakým způsobem tuto spolupráci ŘO zajišťuje, nejsou známy. Každopádně, regionální rozdíly jsou v rámci implementace ESI fondů brány v potaz. Existují totiž zásadní ekonomické rozdíly mezi západním a východním regionem Slovinska. Východní region je obecně chudší, a tudíž je mu alokováno více prostředků a to včetně národních zdrojů.

#### 3.4.1. Spolupráce s EFRR a ENRF

Spolupráce s oběma zbylými operačními programy, tedy Námořním a rybářským a Národním rozvojem venkova, probíhá podobně jako v ostatních členských státech – velmi omezeně. Řídicí orgán těchto dvou programů je Ministerstvo zemědělství, které je zároveň i členem monitorovacího výboru. Auditní i certifikační orgán jsou pro všech pět fondů stejné a jsou jimi příslušné odbory Ministerstva financí.

Koordinaci s EZFRV a ENRF plánuje ŘO, který ji zapracovává do dohody o partnerství. Spolupráce všech tří operačních programů je nejznatelnější právě během příprav DoP, přičemž v pozdějších fázích implementaci značně opadá a redukuje se na bázi *ad hoc* či v rámci Monitorovacího výboru. Když už spolu ony tři OP spolupracují, jedná se především o průřezové otázky či takové, týkající se komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD).

#### 3.4.2. Tematická spolupráce v rámci OP kohezní politika

Vzhledem k tomu, že ve Slovinsku dominuje jeden operační program – OP Kohezní politika, je tematická spolupráce mezi jednotlivými prioritními osami snazší. Prioritní osy mohou být financovány z více, než jednoho fondu a nejsou ani rozděleny striktně podle jednotlivých ministerstev.

Prioritní osy korespondují jednotlivým tematickým cílům. Platí, že jedna prioritní osa rovná se jeden tematický cíl. Následující tabulka ukazuje alokaci každé z os a její vývoj od schválení DoP v roce 2014 do dnes.





Prioritní osa	Současná výše evropských zdrojů (€)	OP 2014	Změna v alokaci
Mezinárodní konkurenceschopnost výzkumu, inovací a technologického vývoje v chytrých specializacích pro zvýšení konkurenceschopnosti a ekologičnosti ekonomiky	475,739,158.00	461,000,000.00	3%
Zlepšování přístupnosti a kvality informačních technologií	45,732,960.00	68,000,000.00	-33%
Dynamické a konkurence schopné podnikatelské prostředí pro zelený ekonomický růst	445,088,474.00	526,000,000.00	-15%
Udržitelná spotřeba a produkce energie a chytré sítě	304,640,000.00	281,000,000.00	8%
Adaptace na klimatickou změnu	90,021,932.00	83,000,000.00	8%
Zlepšování úrovně životního prostředí a biodiversity	436,205,668.00	400,000,000.00	9%
Rozvoj infrastruktury a propagace udržitelné mobility	31,527,572.00	273,000,000.00	21%
Podpora zaměstnanosti a přeshraniční pracovní mobility	299,948,138.00	287,700,000.00	4%
Sociální inkluze a boj s chudobou	227,559,403.00	220,000,000.00	3%
Vědomosti, schopnosti a celoživotní vzdělávání ke zlepšení zaměstnatelnosti	229,020,050.00	326,000,000.00	-30%
Vláda práva, navyšování institucionálních kapacit, efektivní veřejná správa a budování kapacit sociálních partnerů a NNO	62,873,980.00	62,000,000.00	1%
Technická pomoc	119,567,590.00	119,000,000.00	0%
<b>Celkem</b>	<b>3,067,924,925.00</b>	<b>3,106,700,000.00</b>	<b>-1%</b>

Jednotlivé alokace a kroky podniknuté konkrétními zprostředkujícími subjekty (ZS) se řídí **implementačním plánem**. Tento plán byl schválen vládou a formou výnosu aplikován do praxe. Kontrolu jeho dodržování má na starosti řídicí orgán, který je také zodpovědný za identifikaci komplementarit a synergií v rámci tohoto plánu.

Již zmíněný implementační<sup>3</sup> plán nabízí detailní informace o rozdělení prostředků mezi jednotlivé prioritní osy a je více specifický, než text operačního programu. Zahrnuje všechna plánovaná opatření ve formě specifických investičních priorit. Jednotlivé orgány implementační struktury (a to nejen liniová ministerstva ale i **další rozpočtové orgány státu**, jako např. Slovinská agentura životního prostředí) jsou pak zodpovědné za uvedení tohoto plánu do praxe.

<sup>3</sup> Dostupné ve slovinštině na <http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenty/inopi/inop-8.2>



V porovnání s textem operačního programu, který prošel dvěma změnami, je investiční plán v současné době již ve své osmé podobě. Každá z těchto úprav byla provedena prostřednictvím dodatečných vládních nařízení nahrazujících nařízení předešlé.

Tento plán monitoruje implementaci OP kohezní politika podle následujících aspektů a dále také podle jednotlivých let:

- ▶ Prioritní osy;
- ▶ Rozpočtový uživatel;
- ▶ Fond (ESF, EFRR, FS, YEI);
- ▶ Region (Východní a Západní Slovinsko);
- ▶ Projektový uživatel a konkrétní projekty / veřejné výzvy;

Příprava implementačního plánu závisí na podnětech a požadavcích jednotlivých ministerstev, jakožto zprostředkujících subjektů (ZS). Z podstaty principu partnerství jsou ZS povinny zohlednit relevantní stakeholdery v tomto procesu. Nicméně, zapojování externích stakeholderů do rozhodovacích procesů v praxi nefunguje příliš dobře. Jejich možnosti jak skutečně ovlivnit podobu daného programu tak mohou být limitovány.

*„Liniová ministerstva, jakožto zprostředkující subjekty (ZS) jsou povinny konzultovat své návrhy s externími stakeholdery. Toto však v praxi nefunguje tak, jak by bylo záhodno.“*

Zástupce  
Subjekt implementační struktury



*„Zástupci soukromého sektoru a další sociální a ekonomičtí partneři nejsou (nebo pouze formálně) zapojeni do rozhodovacích procesů, jako je např. příprava mechanismu pro přerozdělování prostředků z os, které nesplní KPIs do ostatních, příprava dokumentů pro další programové období, apod.). Naše organizace se nepodílí na rozhodování ohledně tematické koncentrace. Téma se vybírají politickým rozhodnutím bez zásadního vlivu sociálních a ekonomických partnerů. Obecně platí, že je snaha obsáhnout každé téma tak, aby každý zainteresovaný subjekt dostal alespoň nějaké financování.“*

Zástupce  
Privátní společnost



Z toho vyplývá, že tematická koncentrace a obsah programů jsou téměř výhradně v rukou zprostředkujících subjektů, tedy ministerstev (ZS). Žádné další instituce či organizace nejsou oficiálně zahrnuty ani ve fázi přípravy programu, ani v průběhu jeho implementace, jakožto garanti určitých tematických oblastí.

### 3.4.3. Zvyšování povědomí o ESIF

Povědomí o možnostech financování je ve Slovinsku zajišťováno zveřejňováním veškerých dostupných informací na webové stránky ESIF. Na těchto stránkách jsou publikovány taktéž všechny současné i plánované veřejné výzvy. Řídící orgán je pak hlavním kontaktním místem pro příjemce. V případě potřeby doporučuje příjemcům, na kterou konkrétní instituci se mají se svým požadavkem či dotazem obrátit. V případě dotazů na jiné zdroje financování, než je ESIF, ŘO přesměrovává dotazy na relevantní orgány.

Specifický přístup ke zvyšování povědomí o ESIF mají místní akční skupiny (MAS). Po nich je vyžadováno, aby alespoň 50% svých výdajů investovali do propagační činnosti. Toto opatření bylo zavedeno pro současné programové období, tudíž jeho dopad zatím nelze věrohodně analyzovat. I přes jeho opodstatněnost se však dá předpokládat, že toto opatření zvýší celkovou administrativní zátěž, s níž se MAS musejí vypořádávat. Podpora pro plnění tohoto nařízení je MAS poskytována, nicméně pravidla se liší mezi jednotlivými fondy (EFRR a EZFRV), což může vést k nejasnostem ohledně výkladu tohoto opatření.



*„Dosáhnout té 50% hranice [výdajů na propagační činnost] je namáhavé, protože ministerstvo určuje, které aktivity splňují kritéria propagace a které nikoliv.“*

Zástupce  
Místní akční skupina



#### 3.4.4. Role nevládních neziskových organizací

Nutnost zvyšování kapacit nevládních neziskových organizací (NNO) je ukotvena v Dohodě o partnerství. Tento aspekt se promítá do prioritní osy číslo 11 – *Právní stát, zvyšování institucionálních kapacit, efektivní veřejná správa a budování kapacit sociálních partnerů a NNO*. Je tak patrné, že role NNO je jedním z pilířů této prioritní osy. Je však nutné podotknout, že pro tuto prioritní osu jsou alokovány pouze 2% rozpočtu celého OP kohezní politika. Přesný objem zdrojů putujících přímo na budování kapacit NNO bohužel nebylo možné z dostupných informací zjistit.

#### 3.5. Legislativní rámec pro ESIF

Implementace ESIF se řídí následujícími právními akty:

- ▶ Zákon o veřejných financích (Zakon o javnih finanCOh)
- ▶ Zákon o plnění rozpočtu (Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije)
- ▶ Zákon o zadávání veřejných zakázek (Zakon o javnem naročanju)
- ▶ **Vyhláška o využívání evropské politiky soudržnosti ve Slovinsku v programovém období 2014-2020 na cíle Investice pro růst a zaměstnanost** (dále jen „Vyhláška“)
- ▶ Výnos o jednotné metodologii pro přípravu a zacházení s investiční dokumentací v oboru veřejných financí (Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ)
- ▶ Výnos o implementaci procesů pro čerpání zdrojů z evropských fondů územní spolupráce ve Slovinské republice pro programové období 2014-2020



Vyhláška o využívání evropské politiky soudržnosti ve Slovinsku v programovém období 2014-2020 na cíle Investice pro růst a zaměstnanost

Klíčový dokument, který na Slovinsku určuje implementaci ESIF, je tato vládní vyhláška přijatá v dubnu 2015. Tato vyhláška bylo vypracována Vládním úřadem pro rozvoj a Evropskou kohezní politiku, tedy řídicím orgánem, a je členěna do následujících částí:

- ▶ Obecná ustanovení;
- ▶ Aktéři Evropské kohezní politiky a jejich zodpovědnosti;
- ▶ Implementační plán a plánování Evropské kohezní politiky;
- ▶ Metody vybírání operací a jejich certifikace;
- ▶ Implementace operací;
- ▶ Finanční nástroje.

Vyhláška je dostupná ve slovinštině na následující adrese:

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6816#>

#### 3.5.1. Další pravidla týkající se ESIF, která jsou pod úrovní Vyhlášky

Přestože tato aktivita nevyplývá ze zákona, řídicí orgán vydává výkladová stanoviska, doporučení a metodické příručky pro implementaci ESI fondů. Tyto dokumenty jsou pro orgány implementační struktury závazné, což vyplývá z faktu, že je podepisuje příslušný ministr / příslušná ministryně bez portfolia. Nicméně jejich právní postavení je podřazené Vyhlášce.

Veškeré příručky jsou přístupné na webových stránkách ESIF a jejich počet není nijak nadměrný. Konkrétně se jedná o méně než 20 dokumentů. Tyto příručky se zabývají především procesy, které se vztahují na orgány implementační struktury. Mezi jejich hlavní témata patří:

- ▶ Způsobilé náklady



- ▶ Finanční řízení
- ▶ Plánování, rozhodování, monitoring, reporting a evaluace
- ▶ Provádění manažerské kontroly,
- ▶ Komunikace a další.

Tyto příručky jsou závazné také pro příjemce, jelikož jejich obsah se promítá do smluv mezi řídicím orgánem a zprostředkujícími subjekty (tj. ministerstvy, ZS), ale také do delegačních dohod mezi ZS a implementujícími subjekty (tj. vládní agentury a nadace). Auditní orgán (AO) zároveň vydává vlastní doporučení, příručky, kontrolní listy, popisy komunikačních procesů, atd. Příprava těchto dokumentů je čistě v gesci AO, řídicí orgán je neschvaluje

### 3.6. Audit a kontrola

#### 3.6.1. Orgány činné v auditu a kontrole

Auditním orgánem je Úřad pro kontrolu rozpočtu (Urad za nadzor proračuna), který patří do struktur Ministerstva financí. Kontroly první úrovně jsou v kompetenci zprostředkujících (ZS) a implementujících subjektů, ale může do nich vstupovat i řídicí orgán či kontrolní odbor Úřadu vlády.

Řídicí orgán má také vlastní kontrolní jednotku. Ta provádí kontroly aktivit zprostředkujících subjektů, implementujících subjektů i příjemců. Dále pak vydává příručky ke kontrolním procesům nebo metodiku předcházení podvodům a korupci.

Co se týče institucí mimo implementační strukturu ESIF, které mohou provádět kontroly, jedná se o Národní účetní dvůr (Računsko sodišče) a Rozpočtovou inspekci ministerstva financí (Poračunska inšpekcija). Z podstaty jejich poslání, jímž je dohled nad využíváním veřejných zdrojů, mají obě externí instituce pravomoci kontrolovat příjemce i orgány implementační struktury.

Spolupráci jednotlivých kontrolních institucí zajišťuje Dohoda o spolupráci mezi orgány řídicím (RO), auditním (AO) a certifikačním (CO). Tato dohoda zavazuje její členy ke sdílení auditních a kontrolních plánů a závěrů jednotlivých kontrol a auditů. Zprostředkující subjekty nejsou přímými účastníky této Dohody. Informace a povinnosti vyplývající z Dohody o spolupráci mezi kontrolními subjekty jsou tak na ZS převedena prostřednictvím delegačních dohod s řídicím orgánem.

Dále také existuje neformální spolupráce mezi řídicím orgánem a orgány činnými v trestním řízení. Cílem této kooperace je zajistit prevenci proti případným podvodům. Jednou ročně se pořádá seminář se zástupci policie a státního zastupitelství, kde se sdílí dobrá praxe ohledně předcházení podvodů.

*„Z celkového pohledu je naprosto nezbytné, aby se harmonizovaly procesy a terminologie napříč jednotlivými stakeholdery. Jedině tak se může zajistit hladká implementace a efektivní kontrola využívání ESI fondů. Například je potřeba zajistit, aby kontroloři byli schopni adekvátně prezentovat, popsat a vysvětlit jejich závěry policejním vyšetřovatelům.“*

Zástupce  
Implementační struktura



Avšak neexistuje žádná forma spolupráce, ať už formální nebo neformální, mezi ŘO a Rozpočtovou inspekci ministerstva financí. Přestože je tento úřad článkem ministerstva financí, v rámci kterého funguje i auditní orgán, zaměstnanci odboru pro rozpočtovou inspekci mají velmi málo zkušeností a slabé znalosti ve vztahu k ESI fondům.

#### 3.6.2. Sdílení auditních a kontrolních plánů

Auditní orgán sdílí s řídicím orgánem obecné plány auditu systémů vždy na začátku kalendářního roku. Jakmile je vypracován, AO sdílí též plán pro kontrolu operací. Sdílení plánů se praktikuje proto, aby ŘO mohl efektivně plánovat vlastní kontroly, tedy tak, aby nedocházelo k duplikování kontrol AO a ŘO.



*„Auditní strategie se aktualizuje v lednu nebo únoru, kdy se zároveň posílá do Evropské komise. Poté se oznámí plány pro následující účetní rok. Existuje dohoda mezi certifikačním orgánem a řídicím orgánem, že by certifikace měly být hotovy vždy ke konci března. Na začátku dubne pak auditní orgán statistickým výběrem určuje kontrolní vzorek. Jakmile je vzorek určen, AO zasílá rozvrh svých kontrol řídicímu a certifikačnímu orgánu. V případě, kdy se jich konkrétní kontroly týkají, jsou následně informovány zprostředkující subjekty (každý zvlášť).“*

Zástupce  
Implementační struktura



Informace o plánovaných kontrolách putují také opačným směrem. Řídicí orgány a zprostředkující subjekty sdílí své plány kontrol na místě s auditním orgánem. AO pak zodpovídá za to, že ŘO a ZS naplňují své kontrolní plány. Sdílení probíhá manuálně, neexistuje žádný software či jiné rozhraní pro tento účel. Ani monitorovací systém nemá funkcionalitu pro sdílení plánů kontrol a auditů.

Vzhledem k tomu, že kontrolní vzorek AO je určen náhodným výběrem tak, aby byla zaručena nezávislost auditu, nebere AO ohled na plány ŘO. Je tak zodpovědností řídicího orgánu, aby měl povědomí o kontrolách AO tak, aby se kontroly příjemců prováděné těmito dvěma orgány neprováděly ve stejném termínu. Auditní orgán navíc kontroluje pouze již certifikované výdaje, zatímco řídicí orgán může provádět kontroly kdykoliv v průběhu projektu. Tímto se tak snižuje administrativní zátěž příjemců v souvislosti s kontrolami a audity. Ani zástupci příjemců ani pracovníci implementační struktury neuvádějí duplicitu nebo excesivní frekvenci kontrol jako závažné problémy na Slovensku

*„Počet kontrol na místě je odpovídající. Audity a kontroly nepřinášejí naší organizaci žádnou nadměrnou zátěž, protože jsme na kontroly zvyklí.“*

Zástupce  
Projektová kancelář, Slovinská obchodní a průmyslová komora



### 3.6.3. Vymáhání auditních a kontrolních závěrů

Hlavní zodpovědnost za vymáhání závěrů auditů a kontrol ve vztahu k příjemcům mají zprostředkující subjekty (ministerstva, ZS). Všechny instituce podílející se na kontrole či auditu (tj. AO, ŘO, Národní účetní dvůr) předávají své závěry liniovým ministerstvům (ZS), které se však těmito závěry nemusí řídit. I přes to, že je k tomu Vyhláška nezavazuje, zprostředkující subjekty téměř vždy přebírají závěry kontrolních orgánů a aplikují je na své postupy směrem k příjemcům a jsou také povinny o nich informovat dotčené příjemce. Zprostředkující subjekty tak většinou nevykonávají žádnou kontrolní činnost nad rámec závěrů kontrolních orgánů. Tato skutečnost se váže na formulaci Vyhlášky, o čemž se hovoří níže.

*„Závěry kontrol ostatních orgánů jsou pro zainteresovaný zprostředkující subjekt (ZS), jenž vynáší konečné stanovisko, sice doporučující, avšak v praxi jsou tyto závěry de facto zavazující, neboť se jimi ZS řídí takřka vždy. Jelikož projekty většinou čerpají spolufinancování i z národního rozpočtu, jsou ZS vázány také legislativou vycházející z Ministerstva financí.“*

Zástupce  
Odbor kohezní politiky, Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku (ŘO)



Podobně je to nastaveno v případech systémových auditů ŘO, ZS nebo implementujících subjektů. Ani tehdy nejsou závěry auditního orgánu zavazující. Auditní orgán také nenese zodpovědnost za jejich vynucování. Jediné, co tak motivuje orgány implementační struktury k tomu, aby se řídily závěry auditního orgánu, je to, že by jejich nedostatky mohly být AO zahrnuty do auditní zprávy určené Evropské komisi (EK). Aby se takovýmto případům předcházelo, výsledky auditů se vždy diskutují mezi auditory a auditovanými. Tyto rozhovory většinou probíhají ve fázi mezi dokončením návrhu auditních závěrů a jejich převedením do závěrečné zprávy. Komunikace mezi subjekty může probíhat buďto korespondenčně či prostřednictvím setkání zástupců.





Přestože vztah mezi AO a ŘO není nikterak formálně definován, kooperace těchto dvou orgánů je hodnocena dobře. V případě, že vyvstane rozpor mezi jednotlivými orgány, názor EK se většinou nežádá. Neshody se řeší na národní úrovni, z části díky silné pozici auditního orgánu.

*„Slovinský auditní orgán má dobré vztahy se všemi institucemi implementační struktury i všemi ostatními, které AO audituje. Toto vyvstává z převážně dobrých mezilidských vztazích pracovníků jednotlivých institucí.“*

Zástupce  
Implementační struktura



#### 3.6.4. Vymáhání neoprávněně využitých prostředků

Proces vypořádání se s nesrovnalostmi popisují článek 34 Vyhlášky. Zmíněný článek však poskytuje pouze jednoduchý popis povinností jednotlivých institucí a postupů při odhalení nesrovnalostí. Postup vymáhání neoprávněně využitých ESIF prostředků (ne přímo definované jako „nesrovnalost“) je popsán také v **Zákoně o využívání rozpočtu Slovinské republiky**, jehož část se explicitně zabývá ESI fondy. V případě odhalení neoprávněného nakládání s evropskými financemi podle tohoto zákona musí ŘO zaúkolovat zprostředkující subjekty (ZS), aby tyto prostředky po konkrétním příjemci vymáhaly. V takovém případě jsou zároveň okamžitě informovány orgány certifikační i auditní.

Jak již bylo zmíněno, zprostředkující subjekty jsou zodpovědné za vynucování závěrů kontrol a auditů a proto také mají pravomoci k vymáhání neoprávněně využitých prostředků od příjemců. Pokud ZS vystaví vymáhací příkaz, vztahuje se i na národní složku financování daného projektu. Proces vymáhání národních prostředků tedy není oddělený od způsobu vymáhání zdrojů z ESIF.

Vyhláška určuje, že sběr dat a předávání informací o nesrovnalostech je úkolem auditního orgánu. V případě, že nesrovnalost je systematického charakteru a týká se zprostředkujících či implementujících subjektů, certifikační orgán vypracuje vymáhací nárok proti dotčeným institucím.

### 3.7. Monitoring & IT

#### 3.7.1. Role monitorovacího výboru

Monitorovací výbor je podle článku 47 Obecného nařízení hlavním monitorovacím orgánem implementační struktury. Skládá se ze zástupců ŘO, CO, CO, AO i platebního orgánu (PO), včetně zástupců hlavních partnerů. Nejsilnější pozici v rámci monitorovacího výboru má řídicí orgán.

*„Řídicí orgán organizuje a předsedá monitorovacímu výboru a zároveň připravuje jeho agendu. Řídicí orgán a implementující subjekty drží dohromady zhruba polovinu hlasů.“*

Zástupce  
Implementační struktura



#### 3.7.2. Evaluace

Z několika studií ESI fondů je patrné, že proces evaluací se postupně začal soustřeďovat na dopadové evaluace a práci s makroekonomickými indikátory mimo rámec ESIF.

*„Změna směrem k dopadovým evaluacím (vzhledem k předchozímu programovému období) je zřetelná.“*

“The monitoring and evaluation of the 2014-20 EU Cohesion policy programmes.” IQ-Net Thematic Paper 36(2), pp. 36.







*„Řídicí orgán se rozhodl navrhnout plán evaluací v co nejdřívějším termínu. Zároveň se ŘO snažil přesvědčit slovinské orgány, které pracují s daty relevantními k daným evaluacím, aby identifikovaly chybějící data a navrhly způsob, jakým tyto nedostatky odstranit. Toto se týká obzvláště Národního statistického úřadu a Ústavu makroekonomické analýzy a rozvoje. Doplňkový sběr dat bude prováděn především prostřednictvím dotazníkových šetření. Financování doplňkového sběru dat zatím ale nebylo upřesněno.“*

“The monitoring and evaluation of the 2014-20 EU Cohesion policy programmes.” IQ-Net Thematic Paper 36(2), pp. 36.



### 3.8. IT systém pro implementaci ESIF

#### 3.8.1. Nový IT systém pro programové období 2014 – 2020

Nový monitorovací a řídicí IT systém, který se jmenuje e-MA, postupně nahrazuje starý software ISARR. e-MA je nástroj, který by měl zajišťovat veškerou informační podporu v souvislosti s plánováním, přípravou OP a jejich implementací a reportováním. Řídicí orgán je zcela zodpovědný za vývoj tohoto systému a uzavírá veškeré smlouvy s externími dodavateli IT služeb.

*„e-MA se stále vyvíjí. Momentálně je ten proces zhruba v polovině, přičemž zhruba 0,2 miliardy EUR z dosud utracených 0,5 miliardy EUR nebylo dosud proplaceno ze strany Evropské komise především kvůli dosud nedokončenému vývoji e-MA.“*

Zástupce  
Implementační struktura



Díky IT systému již v implementační struktuře nezůstává mnoho „papírování“. Většina procesů je již digitalizována právě díky e-MA. Stále se však některé dokumenty (např. reporty) posílají emailem. Zároveň se také některé druhy potvrzení o platbě musejí skladovat v papírové podobě po určitou dobu.

*„IT systémy e-MA a e.Fund (používá se pro EZFRV) jsou vnímány jako dostatečné. Akorát průběh jejich vývoje je jaksí zkostrnatělý.“*

Zástupce  
Projektová kancelář, Místní akční skupina “Srdce Slovinska”



Navíc se ještě používá IT systém provozovaný certifikačním orgánem - e-CO, dříve známý jako IS-PA. Prostřednictvím e-CO se certifikují výlohy a vytváří platební nároky adresované Evropské komisi (EK). E-CO pracuje s daty ze systémů e-MA a MFERAC (popis níže). Systém má zabudované automatické kontrolní mechanismy, které jsou v souladu s pravidly a požadavky EK. Tyto mechanismy umožňují odhalit chyby ještě před tím, než se provede platba.

Dále pak stojí za zmínku dva IT systémy hojně využívané slovinskými veřejnými institucemi:

- **MFERAC** – zajišťuje podporu pro implementaci národního rozpočtu prostřednictvím jednotného účetního systému. Jeho uživateli jsou finanční oddělení jednotlivých liniových ministerstev. Kohezní politika je monitorována skrze modul nazvaný „Rozvojové programy“, jenž monitoruje veškeré projekty financované (zcela nebo alespoň zčásti) ze státního rozpočtu. Je interoperabilní se systémem e-MA. Ovšem tok dat je hladký pouze směrem z MFERAC do e-MA. Druhým směrem toto nefunguje. Když je potřeba změnit záznam v e-MA, musí se manuálně upravit i v MFERAC.
- **APPrA** – základní systém pro přípravu a analýzu státního rozpočtu. Jedná se o aplikaci, která je propojena s MFERAC, avšak již ne s e-MA.

#### 3.8.2. Uživatelé a administrátoři

Využití e-MA je široké, zahrnuje veškeré stakeholdery, jak z implementační struktury, tak i mimo ni. Celkem je do systému zapojeno na 2500 uživatelů. Místní akční skupiny (MAS) mají speciální režim pro



administraci, jelikož ne všichni jejich příjemci mají do systému přístup a veškerou administraci si řeší MAS samy.

*„Toto nastavení usnadňuje práci příjemcům, jelikož se nemusí učit pracovat s IT systémem. Také se do systému zaznamenává méně chyb. Zároveň se ale zvýšila administrativní zátěž MAS. Navíc se tyto aktivity nepovažují za „propagační,“ tudíž nepřispívají k naplňování 50-ti procentního požadavku.“*

Zástupce  
Místní akční skupina



### 3.8.3. Propojení s registrem právnických osob

Existují snahy o propojování e-MA s ostatními systémy, např. se Statistickým úřadem, nebo Ústavem pro makroekonomickou analýzu a rozvoj. Nejvíce je však e-MA propojena s Registrem právnických osob, což je hodnoceno jako velmi přínosné. Zároveň se ze starého systému ISARR zachovala interoperabilita s Centrálním registrem populace.

*„Propojenost e-MA s Registrem právnických osob je přínosem pro příjemce hlavně díky automatickému doplňování údajů – stačí zadat informační číslo společnosti a e-MA propíše její údaje z registru.“*

Zástupce  
Implementační struktura



Systém e-CO, jenž využívá certifikační orgán je pak propojen s národním účetním systémem.

### 3.8.4. Černá listina

Pro ověřování vlastnické struktury neexistuje žádná oficiální „černá listina“. Krátce před spuštěním je však systém Arachné.

*„Obecně vzato, systém Arachné není pro tak malou členskou zemi jako je Slovinsko nezbytný.“*

Zástupce  
Odbor kohezní politiky, Vládní úřad pro rozvoj a evropskou kohezní politiku (ŘO)



### 3.8.5. Auditní IT systém & kontrolní činnosti

Auditní orgán nedisponuje vlastním IT systémem. Auditři pracují se systémy ostatních orgánů implementační struktury, tedy e-MA řídicího orgánu a e-CO certifikačního orgánu. Navíc také AO využívá standardní auditní systémy, např. pro vytváření kontrolních vzorků, kontrolu dvojího financování, atd. Nicméně auditní činnost v současné době zatím není zcela digitalizována. Například auditní nálezy nejsou uchovávány v systému e-MA, jelikož modul pro jejich zanášení doposud nebyl vyvinut.

Kontrolní jednotka řídicího orgánu používá pro svoji činnost vlastní kombinaci různých systémů (tj. monitorovací IT systém, systém pro kontrolu střetu zájmů, protikorupční webové stránky Evropské komise a další).



#### 4. Přehled projektových aktivit

##### Celkový počet kontaktovaných institucí

- ▶ 9

##### Celkový počet kontaktovaných osob

- ▶ 24

##### Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce):

- ▶ Orgány implementační struktury (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS/implementující subjekty): 4.
- ▶ Akademici: 0.
- ▶ Poradenské společnosti: 0.
- ▶ Zástupci příjemců: 2.
- ▶ Místí EY pobočka: 1.

##### Celkový počet provedených rozhovorů (dle formátu)

- ▶ Videokonference: 1.
- ▶ Telefonický hovor: 5.
- ▶ Osobní rozhovory na místě: 0.
- ▶ Písemné odpovědi: 1.

##### Seznam studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů:

- ▶ KPMG (2016): "EU Funds in Central and Eastern Europe." Progress Report 2007-2015.
- ▶ Polverari, L. (2015): "The monitoring and evaluation of the 2014-20 EU Cohesion policy programmes." IQ-Net Thematic Paper 36(2).
- ▶ Operační program
- ▶ Dohoda o partnerství