



Případová studie

Téma 04: ESIF legislativa

Lotyšsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratek	2
Manažerské shrnutí	3
1. Základní charakteristika ESIF systému	4
2. Úvod	5
3. Odpovědi na evaluační otázky	5
3.1. ESIF a národní legislativa	5
3.1.3. Tendence upravovat vnitrostátní předpisy	13
3.2. Nesrovnalosti	14
3.2.1. Rozdíly mezi ESIF a národními dotacemi ve vztahu k nesrovnalostem	16
3.3. Stížnosti	17
3.3.1. Opravné prostředky	17
3.4. Pro & proti	18
3.5. Výzvy	19
3.6. Klíčové faktory úspěšné implementace	21
3.6.1. Plánované změny	22
3.6.2. Předchozí změny	22
4. Přehled projektových aktivit	24



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
CBA	Analýza nákladů a přínosů (Cost-Benefit Analysis)
CFCA	Ústřední finanční a smluvní agentura (Central Finance and Contrating Agency)
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 fond pro zemědělství a rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
GDPR	Obecné nařízení o ochraně údajů
IT	Informační technologie
ITI	Integrované teritoriální investice
NGO	Nevládní organizace
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office de Lutte Anti-Fraud)
OP	Operační program
PO	Platební orgán
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídicí orgán
YEI	Iniciativa pro zaměstnanost mládeže
ZS	Zprostředkující subjekt

Lotyšsko

Legislativa

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



Pozitivní aspekty

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

Negativní aspekty

- ▶ Značné komplikace s implementací ITI
- ▶ Objemná dokumentace související s ESIF

Klíčové aspekty legislativy

1

Přístup k nesrovnalostem

Velmi obecně zakotvené v zákoně o ESIF, specificky upravené vládním nařízením a dále rozvinuté v metodikách vypracovaných MF. Klíčovou úlohu v řešení Ústřední finanční a smluvní agentura (CFCA)

2

Metodické prostředí

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

3

Státní centrum sdílených služeb - CFCA

Vydává rozhodnutí o vymáhání dotčené částky, přičemž je možné nárok uspokojit v rámci jiného projektu stejného příjemce. Hranice je 250€. Rozdílný přístup k veřejným a soukromým příjemcům.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika ESIF systému

Počet operačních programů (OP/ROP)

3 (3/0)

Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

1/1/6

Celková plánovaná alokace (dle programovacího období a fondu)

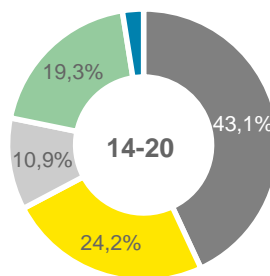
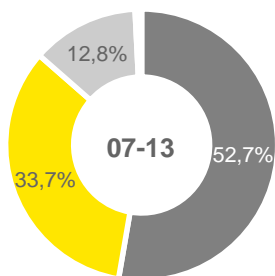
Celková alokace:

(mil. EUR)

14-20: 5 576



07-13: 4 338





2. Úvod

Téma číslo 04 ESIF legislativa v Lotyšsku je jedinou případovou studií připravovanou pro tuto zemi. Pro více informací o implementační struktuře, rolích a odpovědnostech relevantních institucí a vztahů mezi nimi se prosím zaměřte také na kartu státu, kde je možné najít více informací o ESIF v této zemi.

ESIF architektura v Lotyšsku je především ovlivněna tím, že zde byl vytvořen pouze jeden operační program kombinující všechny tři hlavní fondy (ESF, EFRR a FS). Zodpovědnost za legislativu, pravidla a pokyny tedy leží hlavně v rukou řídicího orgánu – Ministerstva financí.

3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1. ESIF a národní legislativa

Celková hierarchie vnitrostátních právních předpisů upravujících provádění ESIF v Lotyšsku vypadá následovně:

1. Zákon o ESIF,
2. Horizontální nařízení Kabinetu ministrů,
3. Zvláštní nařízení k OP/opatřením Kabinetu ministrů,
4. Interní postupy, metodiky a pokyny jednotlivých zainteresovaných subjektů.

Výše uvedené akty jsou dále doplněny dohodou o partnerství a operačním programem – v Lotyšsku existuje jediný OP pro politiku soudržnosti a oddělené OP pro EZFRV a ENRF. Zákon o ESIF, horizontální nařízení a zvláštní nařízení jsou veřejně dostupné na webových stránkách implementujícího subjektu (Ústřední finanční a smluvní agentura - CFCA). Komplexní soubor jednotlivých postupů, metodik a pokynů je uložen na webových stránkách řídicího orgánu (Ministerstva financí).



Ústřední finanční a smluvní agentura (*Central Finance and Contracting Agency*)

Centrální finanční a smluvní agentura, v Lotyšsku nazývaná také "Instituce pro spolupráci", je jediným implementujícím orgánem, který prakticky získává fondy EU ve spolupráci se zprostředkujícími subjekty (deset ministerstev a státní kancelář, v Lotyšsku nazývané také jako "odpovědné orgány"). CFCA je státní agenturou podřízenou Ministerstvu financí, která spravuje projekty spolufinancované z EFRR, ESF a FS. Oproti tomu neexistuje žádná významná koordinace či spolupráce s institucemi odpovědnými za implementaci EZFRV a ENRF. Vybrané horizontální problémy jsou spíše zpracovávány jednotlivě, případ od případu.

V prvním programovacím období 2004-2006 byla CFCA jediným implementujícím subjektem podobně jako v současném programovacím období, avšak v letech 2007-2014 byla implementujícím subjektem pouze pro šest konkrétních resortních ministerstev – s odpovědností výlučně za EFRR. V letech 2014-2020 je CFCA opět jediným implementujícím subjektem pro celou politiku soudržnosti. Zatím neprobíhají diskuse o dalším sjednocení implementujících subjektů napříč (i) EFRR, ESF a FS a (ii) EZFRV a ENRF.

Hlavními důvody reorganizace bylo sjednocení postupů (jednotné kontaktní místo pro klienty - tj. žadatele a příjemce) a snížení administrativní zátěže. Nedostatek znalostí nebo osobní přístup ke klientům není vnímán jako problém ze strany zástupců implementujícího subjektu, jelikož se instituce skládá z odborníků z různých sektorů a priorit v roli jednotlivých projektových manažerů. Celkový počet zaměstnanců agentury přesahuje 150 osob.

Z dříve oddělených implementujících subjektů došlo k přesunu zaměstnanců do CFCA, přičemž se zapojují případně také odborní pracovníci mimo CFCA (např. ve fázi výběru projektů). Pravomoci a odpovědnosti přidělené CFCA v programovacích obdobích 2007-2013 a 2014-2020 se obecně



neliší. Rozsah realizovaných projektů (tj. odvětví, za něž odpovídá CFCA) je samozřejmě odlišný, jelikož v současné době pokrývá celou realizaci, zatímco dříve pokrývalo výhradně odvětví, která se týkala šesti liniových ministerstev.

CFCA organizuje semináře, konference a interaktivní komunikační nástroje s příjemci o specifických tématech. Jakmile dojde k nové výzvě k předkládání žádostí, uskuteční se speciálně uzpůsobený seminář, kde jsou vysvětlena pravidla a jsou zodpovězeny otázky; odpovědi jsou dále zveřejňovány na internetových stránkách CFCA.

Zákon o ESIF schvaluje parlament, zatímco nařízení Kabinetu ministrů jsou přijímána Kabinetem ministrů. Všechny návrhy zákonů a nařízení jsou projednávány a připravovány ve spolupráci řídicího orgánu, zprostředkujících subjektů, implementujícího subjektu a dalších zainteresovaných stran, které mají zájem na konkrétních záležitostech. CFCA by se měla primárně podílet na procesu vyladění dokumentů a také vyvíjet a přijímat dokumenty (postupy) na úrovni výběru a provádění projektů.



Zákon o řízení strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti pro programové období 2014-2020

Tento dokument o délce 17 stran je rozdělen do šesti kapitol:

- ▶ Obecná ustanovení,
- ▶ Zajištění realizace řízení fondů a projektů Evropské unie,
- ▶ Kompetence Kabinetu ministrů,
- ▶ Výběr a rozhodnutí o projektových žádostech,
- ▶ Postupy, kterými se řeší spory týkající se implementace projektu z fondů Evropské unie,
- ▶ Závěrečná ustanovení.

Účelem tohoto zákona je zajistit efektivní, transparentní a řádně řízené provádění fondů EU. Zákon určuje práva a povinnosti institucí, které se podílejí na řízení fondů Evropské unie a postupy pro rozhodování, odvolání a dovolání zúčastněných institucí, jakož i podmínky přidělování finančních prostředků z fondů Evropské unie, výše míry spolufinancování ze státního rozpočtu a podmínky pro plánování významných závazků.

Originální verze zákona o ESIF je k dispozici na:

<https://www.cfla.gov.lv/lv/es-fondi-2014-2020/normativie-dokumenti>



Horizontální nařízení Kabinetu ministrů¹

Horizontální nařízení Kabinetu ministrů stanovují práva a povinnosti orgánů implementační struktury a zahrnují následující:

- ▶ Č. 77, o postupech kontrol na místě
 - *nařízení pro spolupracující instituci, Úřad pro monitorování veřejných zakázek, řídicí orgán, certifikační orgán, příjemce*
- ▶ Č. 87, o realizaci komunikačních a propagačních akcí u projektů financovaných EU
 - *nařízení pro veřejné orgány, které se podílejí na řízení fondů Evropské unie a jejich příjemců*
- ▶ Č. 108, o monitoringu a evaluaci EU fondů
 - *nařízení pro instituce, které se podílejí na řízení fondů EU*
- ▶ Č. 130, o plánování státního rozpočtu pro projekty financované EU
 - *nařízení upravující postupy týkající se státního rozpočtu (zúčastněné subjekty: Kabinet ministrů, Spolupracující instituce, Státní pokladna)*

¹ Kabinet ministrů je nejvyšším výkonným orgánem v zemi (analogický k české vládě). Horizontální nařízení stanoví práva a odpovědnosti aktérů implementační struktury.



- ▶ Č. 367, o využití IT systémů fondů EU
- ▶ Č. 485, o realizaci technické pomoci
- ▶ Č. 517, o zjištěných nesrovnalostech a vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků z fondů EU
 - *Spolupracující instituce*
- ▶ Č. 611, o řízení fondů EU a kontrolním systému
 - systém je zřízen řídicím orgánem, odpovědnou institucí, spolupracující institucí, auditním orgánem, certifikačním orgánem a institucí odpovědnou za koordinaci horizontálních zásad
- ▶ Č. 714, o ustanovení funkcí auditního orgánu
 - *Nařízení pro auditní orgán, řídicí orgán, certifikační orgán, odpovědný orgán, instituci pro spolupráci, instituci odpovědnou za koordinaci horizontálních zásad, a příjemce*
- ▶ Č. 784, o vypracování programových dokumentů v programovém období 2014-2020
 - *Nařízení pro instituce zapojené do řízení fondů EU*

Originální verze horizontálních nařízení Kabinetu ministrů jsou dostupné na:

<https://www.cfla.gov.lv/lv/es-fondi-2014-2020/normativie-dokumenti>

Kvůli definování rozdělení pravomocí zprostředkující subjekty zpracovávají vlastní nařízení Kabinetu ministrů. Podle nařízení Kabinetu č. 611 by zprostředkující subjekty měly vypracovat i své interní postupy pro monitoring výsledků, prevenci rizik spojených s implementací, uplatňování státní podpory, hodnocení projektů, zavádění informačních a komunikačních opatření apod. za účelem implementace a monitoringu konkrétních cílů. Kritéria výběru jsou například specifikována jednotlivými zprostředkujícími subjekty pro každé podpůrné opatření. K dispozici je metodika pro uplatňování kritérií výběru připravená ve spolupráci řídicího orgánu a monitorovacího výboru. Metodika je veřejně dostupná, avšak nezávazná. Neexistují žádné další specifické pokyny vydané zprostředkujícími subjekty - jsou používány pouze ty, které vydala Evropská komise. Dokumenty Q&A jsou veřejně dostupné na internetových stránkách jednotlivých institucí.



Zvláštní nařízení/opatření Kabinetu ministrů pro konkrétní OP

Celý soubor zvláštních nařízení Kabinetu ministrů zahrnuje cca 160 aktů upravujících implementaci specifických cílů podpory a stanovuje práva a odpovědnosti institucí implementační struktury. Nařízení jsou připravována zprostředkujícími subjekty, jsou diskutována se všemi zainteresovanými osobami a schválena Kabinetem ministrů. Týkají se především následujícího:

- ▶ Zaměření a podcíle konkrétního cíle (tj. výsledky, kterých je třeba dosáhnout)
- ▶ Dostupné finanční prostředky a sazby spolufinancování
- ▶ Aktivita, které mají být podporovány, a podmínky způsobilosti nákladů
- ▶ Požadavky na žadatele o projekty a potenciální partnery pro spolupráci
- ▶ Prováděcí pravidla pro konkrétní cíle
- ▶ Podmínky a opatření pro uplatnění zjednodušených metod vykazování
- ▶ Podmínky týkající se poskytování státní podpory na obchodní činnosti (ve spolupráci s Ministerstvem financí).

Originální verze doplňkových zvláštních nařízení k OP/opatřením Kabinetu ministrů jsou dostupné na: <https://www.cfla.gov.lv/lv/es-fondi-2014-2020/normativie-dokumenti>.



Metodologie, pokyny a vysvětlující dopisy

Kompletní soubor dostupných metodik, pokynů, vysvětlujících dopisů apod. zahrnuje téměř 50 individuálních dokumentů, které dále rozvíjí následující témata:

- ▶ Způsobilost nákladů
- ▶ Vypracování nařízení Kabinetu ministrů o implementaci cílů zvláštní podpory
- ▶ Systém implementace fondů EU
- ▶ Informace a publicita
- ▶ Výběr a vyhodnocení projektových žádostí
- ▶ Zjednodušené metody vykazování
- ▶ Metodiky jednotkových nákladů
- ▶ Veřejné zakázky
- ▶ Kontroly projektů na místě z fondů EU
- ▶ Monitorování projektů z fondů EU
- ▶ Nesrovnalosti a finanční opravy
- ▶ Provádění horizontálních zásad
- ▶ Zvýšení nákladů na projekty z fondů EU

Originální verze doplňkových neprávních dokumentů jsou k dispozici na:

<https://www.esfondi.lv/vadlinijas--skaidrojumi>.

Množství doprovodné dokumentace se může jevit jako nadměrné, zvláštní pokyny pro program/opatření jsou však napojeny na každou jednotlivou prioritní osu, a díky tomu by se příjemce měl zabývat pouze omezeným počtem dokumentů. Tento přístup by mohl být náročný pro příjemce, kteří aplikují několik prioritních os současně, nicméně potřeba konkrétních pravidel a postupů je dána rozdílem projektů v různých osách.

Většinu metodik a pokynů vydává řídicí orgán. Tyto pokyny a metodiky jsou závazné především pro zprostředkující subjekty a CFCA; jsou brány v úvahu při vytváření národních předpisů o realizaci konkrétních cílů a v procesech správy projektů. Pravidla v metodikách a pokynech mají doporučující charakter vůči konečným příjemcům, kteří vědí, že instituce fungují v souladu s těmito pravidly. Vybrané příklady pokynů řídicího orgánu jsou uvedeny níže:

- ▶ Pokyny pro uplatňování finančních oprav
- ▶ Evaluace rizik dvojího financování (vč. matice dvojího financování)
- ▶ Pokyny pro stanovení způsobilých a nezpůsobilých výdajů
- ▶ Pokyny ohledně zjednodušených metod vykazování
- ▶ Pokyny ohledně přístupu při sbírání dat v reakci na nařízení GDPR
- ▶ Pokyny pro příjemce v oblasti publicity.

Vybrané metodiky a pokyny jsou připojeny k nařízení o výběrovém řízení nebo k jednotlivým smlouvám jako příloha, aby se staly závaznými pro žadatele o projekty / konečné příjemce. Existují také specifické prezentace popisující dobrou praxi - ty nejsou závazné právně, nýbrž implicitně v tom smyslu, že by se jimi příjemci měli řídit, aby získali nejlepší skóre, a tedy aby byl jejich projekt schválen.

„Jsou tu určité případy, kdy se normy obsažené v nařízeních Kabinetu ministrů liší od těch, které jsou uvedeny v pokynech - v některých případech jsou tyto výjimky přísnější než normy obsažené v pokynech, avšak v jiných případech tomu může být naopak.“

Zástupce

Oddělení pro záležitosti fondů EU, Ministerstvo financí (ŘO)



Ministerstvo financí jako řídicí orgán vydává horizontální pokyny pro implementaci ESIF. Při přípravě těchto dokumentů ministerstvo zapojí všechny zprostředkující subjekty. Zprostředkující subjekty mohou



v tomto procesu vyjádřit svůj názor k původním návrhům a diskutovat tyto otázky během harmonizačních schůzí.

„Pokud jde o závaznost postupů mezi jednotlivými institucemi implementační struktury - ačkoli zprostředkující subjekty nejsou institucionálně podřízeny řídicímu orgánu (ministerstvu financí), jsou funkčně podřízené vzhledem k ESIF, což umožňuje řídicímu orgánu přidělit úkoly spojené s ESIF zprostředkujícím subjektům.“

Zástupce

Ministerstvo spravedlnosti (ZS)



Zprostředkující subjekty mohou samy vydat vlastní pokyny. Nejčastěji se jedná o kritéria pro výběr projektů, metodiku evaluací a shromažďování informací. Tyto pokyny nejsou právně závazné. Dohody o provádění projektů jsou nicméně přímo spojeny s pokyny, které je činí fakticky závaznými.

Po vypracování zprostředkujícím subjektem musí být kritéria výběru projektů schválena monitorovacím výborem. Navíc jsou zahrnuta do výzvy k předkládání projektů, aby se stala závaznými pro žadatele o projekt. Proběhla diskuze, zda je míra závaznosti vhodná. Nakonec bylo dohodnuto, že je zásadní transparentnost procesu přípravy, nikoli forma dokumentu.

„Kritéria výběru bývala součástí nařízení Kabinetu ministrů, což zbytečně vedlo k rigiditě systému. Nyní prostřednictvím vypracování samotným zprostředkujícím subjektem (za předpokladu schválení monitorovacím výborem) je systém pružnější a je mnohem snazší přizpůsobit se současné situaci na trhu.“

Zástupce

Oddělení pro konkurenceschopnost podnikání, Ministerstvo hospodářství (ZS)



Pokud například mluvíme o postavení CFCA jako jediného implementujícího subjektu, agentura je přímo podřízená instituce Ministerstvu financí (působící jako ŘO), a proto jsou všechny metodiky a pokyny vypracované ministerstvem v praxi závazné pro CFCA. Přestože tyto pokyny nejsou pro příjemce přímo závazné, jsou pro ně však nepřímo závazné prostřednictvím dohody o implementaci projektu. Navíc, i když pokyny nejsou připojeny k žádné příslušné dohodě, jsou si příjemci díky jejich veřejné dostupnosti vědomi skutečnosti, že CFCA dle nich jedná.

„Abychom ilustrovali pravidla, která vypracovalo naše ministerstvo jako zprostředkující subjekt – v současném programovém období 2014-2020 jsme vydali specifické pokyny pro žadatele o projekty v souvislosti s přípravou analýzy nákladů a přínosů (CBA) pro tyto specifické cíle, kde je CBA vyžadována při procesu výběru projektů. Pokyny jsou veřejně přístupné na našich webových stránkách. Dále vypracováváme například metodiku evaluace. Interní pokyny a metodiky nejsou veřejně dostupné, jsou však sdíleny a konzultovány s řídicím orgánem. Interní postupy byly také auditovány řídicím orgánem a nebyla učiněna žádná zásadní doporučení; výsledky byly velmi dobré.“

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje (ZS)



Dále existuje jedna povinná metodika, kterou musí vydat všechny zprostředkující subjekty, a to metodika pro výběrová kritéria u návrhů projektů. Rezortní ministerstva a státní kancelář odpovídají za vydávání výběrových kritérií a také za metodiku, jak je aplikovat. Naopak neexistují podobné pokyny pro výzvy k předkládání žádostí. Je tu možnost vydávat další vysvětlující materiály a metodiky; toho však zprostředkující subjekty běžně nevyužívají. Státní kancelář například vydala soubor pokynů týkající se shromažďování údajů, které jsou závazné pro všechny příjemce podílející se na projektech pod dohledem státního kancléřství na základě některých konkrétních cílů. Proto jsou tyto pokyny závazné pouze pro omezený počet příjemců.



„Změna základů definice výběrových kritérií zásadně neovlivňuje CFCA. Obecně platí, že pokud jsou nějaké problémy, plynou buď z rozdílu v definici výběrových kritérií ze strany jednotlivých zprostředkujících subjektů, nebo z novosti podporovaných opatření.“

Zástupce

Oddělení právní pomoci, Ústřední finanční a smluvní agentura (implementující subjekt)



Určité ustanovení o fondech EU je také začleněno do ryze vnitrostátních předpisů. Jedná se například o obecné nařízení o stavebnictví nebo o zákon o veřejných zakázkách, čl. 7, kde se uvádí, že „Pokud smluvní instituce financuje ze svých vlastních prostředků, politických nástrojů EU nebo jiné zahraniční finanční pomoci a národních spolufinancujících fondů výkon zakázky, která není uvedena v oddílu 6 tohoto zákona, Kabinet ministrů stanoví postupy při zadávání veřejných zakázek a postupy pro jejich uplatňování, jakož i určí subjekty, které tyto postupy uplatňují.“

3.1.1. Odpovědnost za prosazování ESIF legislativy

Podle zákona o ESIF je Ministerstvo financí jako řídicí orgán zodpovědné za zajištění efektivního řízení implementace fondů EU a vypracování plánovacích dokumentů s přihlédnutím k principům partnerství a víceúrovňové správy. Současně jsou zprostředkující subjekty povinny podílet se na tvorbě plánovacích dokumentů, jelikož připravují nařízení Kabinetu ministrů. Tyto návrhy se budou týkat konkrétních cílů a úrovní projektů (tj. dostupných finančních prostředků, požadavků na žadatele, požadavků na potenciální partnery projektu, podmínky pro podporované činnosti, způsobilost nákladů a také jednostranné vyhlášení zakázky nebo dohody týkající se realizace projektu a postupů pro realizaci konkrétního cíle).

Přestože řídicí orgán všeobecně vytváří předpisy a podílí se na jejich prosazování ohledně finančních prostředků EU, nelze určit konkrétní orgán odpovědný za veškeré prosazování regulace, neboť to závisí na povaze tohoto aktu.

“Rezortní ministerstva jako zprostředkující subjekty zpracovávají právní předpisy, ale vzhledem k tomu, že odpovědnost stále spočívá na řídicím orgánu, ŘO musí dohlížet na proces plnění přenesené úlohy a sladit právní předpisy. Dále musí útvar Ministerstva financí odpovědný za přezkum otázek státní podpory ověřit, zda jsou tyto předpisy v souladu s předpisy o státní podpoře.“

Zástupce

Oddělení pro audit fondů EU, Ministerstvo financí (AO)



„Na začátku tohoto programovacího období Ministerstvo financí jako ŘO zaslalo všem zprostředkujícím subjektům žádost o zohlednění centralizovaného souboru minimálních požadavků na vypracování nařízení Kabinetu ministrů pro jednotlivé specifické cíle. Pro ilustraci nám ministerstvo poskytlo hlavní okruhy, které by se měly objevit v obsahu nařízení - okruhy, které je důležité řešit podle společných nebo specifických pravidel fondu nebo předchozích zkušeností. Všechny zprostředkující subjekty přijaly a přidaly okruhy, které jsou specifické pro příslušný sektor politiky. To je pozitivní zkušenost, protože všechny předpisy jsou strukturovány prakticky stejným způsobem, takže příjemci mohou snadno najít potřebné požadavky nebo dostupné finanční prostředky atd., přestože jsou orientované na různé oblasti (vzdělávání, životní prostředí, zdraví, kultura atd.).“

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje (ZS)



V praxi jednotlivé kompetence a odpovědnosti delegované na zprostředkující subjekty představují následující (ilustrované na konkrétním případě Ministerstva ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje):



- ▶ Příprava nařízení Kabinetu o implementaci každého specifického cíle nebo opatření. Předpisy jsou projednávány se všemi typy zúčastněných stran, schvaluje je Kabinet ministrů a zahrnují následující:
 - ▶ Cíle týkající se specifického cíle (tj. výsledky, kterých je třeba dosáhnout),
 - ▶ Dostupné finanční prostředky a sazby spolufinancování,
 - ▶ Činnosti, které mají být dotovány, a podmínky způsobilosti nákladů,
 - ▶ Požadavky na žadatele o projekty a potenciální partnery pro spolupráci,
 - ▶ Prováděcí pravidla pro konkrétní cíl,
 - ▶ Podmínky a opatření pro uplatnění zjednodušených metod vykazování,
 - ▶ Podmínky poskytnutí státní podpory na obchodní činnosti (ve spolupráci s Ministerstvem financí)
- ▶ Změny vnitrostátních politických dokumentů (specifických pro jednotlivé sektory) - kritéria ex ante (vypracovaná útvary odpovědnými za provádění politiky)
- ▶ Vypracování kritérií výběru projektů a metodiky evaluací (příklad kompetencí CFCA). Kritéria výběru schvaluje monitorovací výbor a přidávají se jako příloha k nařízení o výběrovém řízení pro konkrétní výzvu k předkládání návrhů, aby se stala závaznou pro žadatele o projekty. Pro tato kritéria je důležité zapojení příslušných sociálních partnerů (např. obce, jelikož žadatelé o projekty musí konzultovat s Lotyšskou asociací místních a regionálních vlád nebo s Lotyšskou asociací velkých měst)
- ▶ Výběr projektových nápadů ve vybraných případech v omezených výzvách k předkládání návrhů
- ▶ Vytvoření vnitřního řízení a nastavení systému kontrol. Například na Ministerstvu ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje platí tyto vnitřní postupy:
 - ▶ HR management
 - ▶ Risk management
 - ▶ Účast na přípravě plánovacích dokumentů a jejich změn
 - ▶ Vypracování kritérií výběru projektů / nařízení o provádění konkrétních cílů
 - ▶ Kontroly na místě
 - ▶ Plánování rozpočtu
 - ▶ Zpracování programu státní podpory
 - ▶ Informační a propagační opatření
 - ▶ Sledování dosahování výsledků
 - ▶ Schválení změn projektů a reporting
 - ▶ Použití IT systému (včetně definice toho, kdo je oprávněn zadávat údaje o monitoringu, kdo je musí schválit apod.) - podle principu "čtyř očí".
- ▶ Sledování na úrovni specifických cílů – tj. pokrok v implementaci, výstupní ukazatele a výsledky, přidělování finančních prostředků a případné přerozdělení úspor, vysvětlení důvodů zpoždění atd.
- ▶ Účast na vypracovávání plánovacích dokumentů (Operačního programu a Dohody o partnerství), kterou provádí hlavně Ministerstvo financí prostřednictvím analýzy příslušných statistických údajů, písemných odůvodnění pro investiční priority apod.

Kromě toho soubor kompetencí a odpovědností delegovaných na implementující subjekt tj. CFCA, vypadá následovně:

- ▶ Výběr projektů a všechny příslušné postupy (otevřené a omezené výzvy k předkládání návrhů - schválení příslušného zprostředkujícího subjektu je nezbytné pro vyhlášení výzvy k předkládání návrhů, výběr projektových záměrů, příprava a kontrola dokumentů pro realizaci projektů apod.).
- ▶ Podpis smluv a dohod s příjemci o realizaci projektů
- ▶ Ustanovení o poskytování plateb příjemcům
- ▶ Zajištění návratnosti finančních prostředků z ESIF a grantů státního rozpočtu příjemcům
- ▶ Příprava žádostí o platbu nebo prohlášení o výdajích pro EK
- ▶ Monitorování a kontrola implementace projektů



- ▶ Přezkoumání plánů nákupu
- ▶ Předběžná kontrola zadávání zakázek
- ▶ Kontroly na místě
- ▶ Revize a schválení změn smlouvy, zprávy o průběhu realizace projektu a žádosti o platbu
- ▶ Zprávy o pokroku pro monitorovací výbor, příslušného zprostředkujícího subjektu a vybraných institucí EU
- ▶ Komunikace s žadateli a konečnými příjemci (zajištění konzultací)
- ▶ Účast na přípravě příslušných právních předpisů (výběr projektů, kontroly atd.).

„CFCA je intenzivně zapojena do procesu přípravy příslušných legislativních aktů. Zákon o ESIF, jakož i jednotlivá nařízení Kabinetu ministrů a všechny následné změny jsou připravovány ve spolupráci s ostatními institucemi implementační struktury a dalšími zainteresovanými subjekty (příjemci, sociálními partnery atd.).“

Zástupce

Oddělení právní pomoci, Ústřední finanční a smluvní agentura (implementující subjekt)



„Smlouvy uzavřené mezi CFCA a konečnými příjemci stanoví pravidla, včetně pravomocí a povinností všech zúčastněných stran, a proto smlouva vždy slouží jako klíčový nástroj pro implementaci právního rámce ESIF.“

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionální rozvoj (ZS)



3.1.2. Rozdíl mezi EU a vnitrostátním financováním v právním základu

Kromě toho, že není mnoho možností národního financování a stávající smlouvy se týkají zejména veřejnoprávních institucí (obcí a nevládních organizací), zástupci institucí zevnitř implementační struktury nemají příliš zkušeností s národními fondy, a tudíž nemohou komentovat skutečné rozdíly v právním základu ESIF a národních fondů. Přesto, pokud existuje možnost dvojího financování (např. rekonstrukce silnic se provádí také s podporou z vnitrostátního financování), je odpovídajícím způsobem posouzena během výběru projektů a ověřena během realizace projektu ze strany CFCA, ŘO nebo AO (pokud je projekt vybrán pro audit). Vnitrostátní právní předpisy předpokládají oddělení účetního systému a povinnosti zajistit auditní stopu za účelem prokázání neexistence dvojitého financování.

„CFCA se podílela na řízení různých finančních nástrojů, jako je například rámcový program EU pro solidaritu a řízení migračních toků, program Lotyšsko-švýcarská spolupráce, finanční mechanismus EHP, Norský finanční mechanismus nebo program Phare. Nicméně hodnocení rozdílů je mimo kompetence CFCA. Kromě toho v Lotyšsku neexistuje mnoho národního spolufinancování.“

Zástupce

Oddělení právní pomoci, Ústřední finanční a smluvní agentura (implementující subjekt)



Vnitrostátní právní předpisy (tj. zákon o rozpočtovém a finančním řízení přijatý dne 24. března 1994) se výslovně nezabývají poskytnutím dotací ze státního rozpočtu. Zákon se zabývá standardními rozpočtovými postupy (např. vytvářením a přijímáním státního rozpočtu) a odpovědnostmi jednotlivých institucí za jeho realizaci. Granty jsou specificky regulovány pouze v souvislosti s převodem zdrojů na místní samosprávy².

² Viz část 44 zákona dostupného v angličtině zde: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/58057-on-budget-and-financial-management>.



Absenci specifické regulace pro poskytování grantů ve vnitrostátním právu lze vysvětlit skutečností, že každý nástroj financování (ať již z vnitrostátních, nebo EU zdrojů) má vlastní legislativu. Kromě zmíněného zákona o řízení strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti pro programové období 2014-2020 byly přijaty například tyto zákony:

- ▶ Zákon o rozvojové finanční instituci - založení finanční instituce - ALTUM - poskytující různé formy návratné pomoci (půjčky, úvěrové záruky, rizikový kapitál atd.).³
- ▶ Zákon o řízení Fondu vnitřní bezpečnosti a Azylový, migrační a integrační fond pro období 2014-2020 - upravující poskytování podpory z Evropského fondu pro azyl, migraci a integraci.

3.1.3. Tendence upravovat vnitrostátní předpisy

Ačkoli se národní legislativa momentálně aktualizuje dle úprav právních předpisů EU, žádný z respondentů tuto praxi nevnímá jako neustálou nebo přílišnou modifikaci vnitrostátní legislativy.



Propojení s transponovanými mezinárodními předpisy

V poznámce k nařízením Kabinetu ministrů se nachází oddíl o konkrétních člancích evropských nebo jiných mezinárodních nařízeních, které jsou transponované prostřednictvím daného nařízení.

„Dosud nebyla provedena žádná podstatná změna vnitrostátních právních předpisů, ačkoliv je v případě potřeby měněna, pokud se změní rámec EK (např. Obecné nařízení o ochraně údajů jako nejnovější trend).“

Zástupce

Oddělení pro záležitosti EU fondů, Ministerstvo financí (řídící orgán)



Pokud rámec na národní úrovni plně neodpovídá příslušným právním předpisům EU, může být v závislosti na konkrétní situaci nutné postupovat jedním z následujících způsobů:

- ▶ Přijmout novou národní legislativu
- ▶ Změnit stávající vnitrostátní právní předpisy
- ▶ Opětovně přijmout vnitrostátní legislativu, která byla zrušena
- ▶ Změnit stávající administrativní praxi.

Oznamování případných změn je organizováno podle standardní praxe vyzývající sociální partnery k účasti v pracovních skupinách, které připravují předpisy, a organizují veřejné konzultace v případě právních úkonů po dobu 30 dnů.

Pokud jde o hlavní změny stávajícího regulačního rámce, změny provedené v nejdůležitějších právních předpisech upravujících využívání veřejných financí z důvodu ESIF nebyly příliš zásadní, jak je ilustrováno na následujících příkladech:

- ▶ Zákon o rozpočtovém a finančním řízení - klíčové úpravy zahrnují:
 - ▶ Právo ministra financí přerozdělit financování nevyužitých prostředků ze zdrojů EU - oddíl 9,
 - ▶ Právo využít příjmy ze služeb poskytovaných institucemi při provádění nástrojů EU - oddíl 9,
 - ▶ Příprava střednědobého rozpočtu zohledňujícího nástroje EU - oddíl 16,
 - ▶ Úloha státní pokladny jako platebního orgánu nástrojů EU - oddíl 23,
 - ▶ Reporting týkající se nesprávně provedených výdajů (tj. nesrovnalosti) - oddíl 28,

³ Více informací naleznete zde: <https://www.altum.lv/en/about-altum/what-we-are/>



- ▶ Zapojení rozpočtových institucí do dlouhodobých závazků v projektech spolufinancovaných EU podle rozhodnutí Kabinetu - oddíl 24,
- ▶ Odpovědnost Kabinetu za stanovení postupů při rozhodování o pozastavení, obnovení nebo zrušení přidělení rozpočtu příjemci finančního nástroje EU - oddíl 29.
- ▶ Zákon o fiskální disciplíně⁴ - klíčové úpravy zahrnují:
 - ▶ Změny výdajů ve vztahu k nástrojům EU - oddíl 5,
 - ▶ Zvýšení nevratných výdajů na realizaci projektů z nástrojů EU by mělo být zahrnuto do prohlášení o fiskálních rizicích - oddíl 16.

Je zřejmé, že většina přijatých změn souvisí s rozpočtovými dopady fondů EU a načrtnuté postupy jsou velmi obecné, aniž by specifikovaly konkrétní kroky pro příslušné instituce. Takové podrobnosti lze nalézt v zákoně o ESIF.

Když mluvíme o konkrétních příkladech rozporů a jejich efektivním řešení, někteří respondenti si nemohli vzpomenout na žádné významné, které by podle nich měly být zmíněny; jiní zmínili program *Horizont 2020* (musely být upraveny limity veřejných zakázek), *Podpory iniciativy pro zaměstnanost mládeže* (vyločení podpory pro studenty pracující na plný úvazek - v rozporu s vnitrostátními právními předpisy, změna byla provedena přerozdělením pouze ESF, nikoliv YEI, na podporu studentů pracujících na plný úvazek), programy státní podpory (otázky týkající se způsobilosti předpokládaného vybavení), opatření v oblasti energetické účinnosti (národní rozpočet byl ohrožen kvůli ztrátě devíti měsíců čekání na odpověď Evropské komise ohledně energetické účinnosti programu podpory veřejných budov) nebo otázky týkající se veřejných zakázek (nové směrnice nebyly včas přejímány - pokyny byly zveřejněny, povědomí vytvořeno, dodavatelé konzultováni s cílem zabránit porušování předpisů).

Nebyly zaznamenány žádné podstatné rozpory ohledně regulačního rámce pro fondy EU ani v souvislosti s Oddělením právní pomoci a Oddělením strukturálních fondů Evropské unie.

3.2. Nesrovnalosti

V souladu s nařízením Kabinetu ministrů č. 517 nesrovnalosti spravuje Ústřední finanční a smluvní agentura (CFCA), která má roli implementujícího subjektu pro ESIF v Lotyšsku. V případě, že jakýkoli ze zainteresovaných subjektů (viz níže) zjistí neoprávněné vyplacení prostředků, CFCA vždy vydá konečné rozhodnutí o případných finančních opravách a oznámí případ úřadu OLAF. Konečné rozhodnutí o případných finančních opravách provádí skupina odborníků v rámci CFCA. Méně podstatná zjištění jsou přímo v kompetenci projektových manažerů.

Podle zavedeného procesu správy nesrovnalostí může být nesrovnalost zjištěna, pakliže příjemce zahrnul příslušné výdaje do žádosti o platbu. CFCA provádí kontroly dokumentace a pokud zjistí nesrovnalost, nedojde k vyplacení výdajů příjemci. Tato praxe se však nevztahuje na případy podvodů a podezření na podvody, které musí být hlášeny i v případech, kdy je ŘO nebo CO zjistí a opraví předtím, než dojde k zařazení těchto výdajů do výkazu výdajů předkládaného Komisi.

Na potenciální nesrovnalost může upozornit implementující subjekt, AO, CO nebo také třetí strana. Obecně platí, že každý zainteresovaný subjekt, který zjistí případnou nesrovnalost, by měl tyto informace předat CFCA, jelikož tato instituce uzavřela dohodu s příjemcem a má mandát k přijetí rozhodnutí o nesrovnalostech podle národních právních předpisů (nařízení Kabinetu ministrů č. 517).

Pokud je to možné, finanční prostředky jsou vyňaty z žádosti o platbu. Pokud to není možné, CFCA vydá rozhodnutí o vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků a příjemce musí spolupracovat a vrátit prostředky do tří měsíců ode dne rozhodnutí CFCA (nebo podle dohodnutého plánu plateb). Navíc pouze v případě, že příjemce dokončil všechny projekty, je mu vyplacena poslední platba. Pokud je tedy

⁴ Zákon je dostupný v angličtině na: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/254896-fiscal-discipline-law>.



v rámci projektu zjištěna nesrovnalost a příjemce má současně otevřené další projekty, mohou být neoprávněně vyplacené prostředky odepřeny z těchto dalších projektů.

Podle zákona o ESIF (čl. 31 a 32) jsou spory mezi příjemci a CFCA ohledně plnění smlouvy týkající se realizace projektu (včetně vyplacení poskytnutých finančních prostředků), jeho pokračování nebo úhrady prostředků, vypořádány v závislosti na charakteru příjemce. Je-li příjemce fyzickou nebo právnickou osobou, je spor vypořádán u občanského soudu. Je-li příjemcem instituce, odvozená veřejná osoba nebo jiná státní instituce, řeší spor řídicí orgán prostřednictvím konečného správního rozhodnutí, proti kterému se již nelze odvolat.



Legislativa vztahující se k řešení nesrovnalostí

Pro řešení nesrovnalostí v Lotyšsku jsou klíčové následující právní předpisy:

- ▶ *Zákon o řízení strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti pro programovací období 2014-2020, články 31 a 32*
- ▶ *Nařízení Kabinetu ministrů č. 517, Postupy pro hlášení zjištěných nesrovnalostí a nesprávné čerpání výdajů v rámci strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti pro programové období 2014-2020*
- ▶ *Občanský soudní řád.*

Navíc existují pokyny vydané Ministerstvem financí na téma nesrovnalostí:

- ▶ *Pokyny pro uplatňování finančních oprav, vykazování nesrovnalostí zjištěných při čerpání finančních prostředků Evropské unie a navrácení neoprávněných výdajů v programovém období 2014-2020.*

Pokud se případu účastní i policie, provádí nezávislé vyšetřování, zatímco CFCA čeká na její rozhodnutí. Je-li případ posuzován u soudu, je opět odpovědností CFCA zastupovat implementační strukturu, toto se však v praxi děje jen zřídka. Jiný druh soudu je zapojen do případů (i) výběrového procesu a (ii) implementačního procesu. Navíc, je-li finanční korekce odhalena jako systémové pochybení, ŘO řídí proces identifikace a komunikaci s Kabinetem ministrů, aby získal neoprávněně vyplacené prostředky.

Spory jsou společně projednávány mezi CFCA, auditním orgánem a příjemcem. V případě, že nedojde k dohodě, může auditní orgán případ zaregistrovat a oznámit jej OLAF a EK nezávisle. To se však v praxi téměř neděje. Neformální spolupráce orgánů pomáhá předcházet takovým případům.

Informace o nesrovnalostech pravidelně shromažďují řídicí orgány prostřednictvím informačního systému. Každé čtvrtletí se koná schůzka mezi ŘO, CO, AO, zprostředkujícími subjekty a implementujícím subjektem, aby projednali nesrovnalost zjištěné za poslední tři měsíce. ŘO je zodpovědný za organizaci těchto setkání na základě nařízení Kabinetu ministrů č. 517.

Zprostředkující subjekty nejsou zapojeny do kontroly na místě, ani se neúčastní auditů operací; toto je odpovědnost implementujícího subjektu (jelikož smlouvy jsou uzavřeny mezi CFCA a příjemci) ve spolupráci s AO. Žádná z těchto institucí neoutsourcuje auditní či kontrolní činnosti.



"Spolupráce a komunikace mezi CFCA a ŘO a AO funguje velmi dobře, mimo jiné díky tomu, že všechny tři instituce jsou součástí Ministerstva financí, nebo jsou mu podřízeny, a také všechny sídlí ve stejném komplexu budov. Klíčovým faktorem zde je neformální spolupráce. To se týká jak podstatných systémových témat, tak jakýchkoli vedlejších otázek, které lze řešit. Nenapadá mě žádný významný nedostatek tohoto uspořádání."

Zástupce
CFCA



3.2.1. Rozdíly mezi ESIF a národními dotacemi ve vztahu k nesrovnalostem

Rozdíly mezi ESIF a národním financováním jsou těžko identifikovatelné. Každý zdroj má svůj samostatný právní základ a předpisy s různým stupněm podrobnosti (včetně tématu nesrovnalostí). To však neznamená, že mezi těmito zdroji existují zásadní rozdíly. Jeden z našich respondentů poznamenal:

"Pokud vím, tak neexistuje, ani neexistoval, žádný rozpor mezi národním financováním a ESIF v souvislosti s řešením nesrovnalostí v praxi."

Zástupce
CFCA



Jak je popsáno výše, dva hlavní zákony, které se týkají veřejných financí a rozpočtu, jsou *zákon o rozpočtovém a finančním řízení* a *zákon o fiskální disciplíně*. Ani jeden se nezabývá konkrétně poskytováním dotací, ani specificky nepopisuje postup pro případ nesouladu. Obecný postup nedodržování ustanovení je popsán v čl. 47 *zákona o rozpočtovém a finančním řízení* a umožňuje rozpočtovým orgánům (Ministerstvu financí, Státní pokladně, jiným ministerstvům a dalším ústředním státním institucím) přijmout tato opatření:

- (1) odejmout na určitou dobu oprávnění k přidělení nebo nakládání s rozpočtovými příjmy či výdaji;
- (2) určit omezení týkající se používání účtů;
- (3) zrušit nebo pozastavit přidělení prostředků, aby byly neoprávněně použité prostředky vráceny nebo vyžadovat vrácení neoprávněně použitých prostředků;
- (4) předložit občanskoprávní žalobu soudu nebo poskytnout příslušným úředníkům materiály k rozhodování o zahájení trestního řízení;
- (5) zrušit nebo pozastavit platby.

Stejný odstavec také dává Kabinetu ministrů pravomoc stanovit postup pro pozastavení, obnovení nebo zrušení finanční podpory z EU příjemci.

Zákon o fiskální disciplíně určuje především základní zásady při provádění fiskální politiky a dále stanoví pravidla pro vytvoření střednědobého rozpočtového rámce. Za kontrolu dodržování pravidel fiskální disciplíny je odpovědná zvláštní *Rada pro fiskální disciplínu*. Rada (a obecně zákon o fiskální disciplíně) funguje na úrovni rozpočtu a poskytuje Kabinetu stanoviska a doporučení. Nevěnuje se však konkrétním dotacím či investicím.

Požadavky jsou obecně přísnější, pokud se jedná o ESIF (např. vyšší úroveň kontrol). V případě neoprávněně vyplacených prostředků se způsobilé náklady na projekt krátí podle podílu finančních prostředků přidělených na projekt včetně spolufinancování ze státního rozpočtu. Spolufinancování ze státního rozpočtu je však téměř výlučně určeno pro státní instituce a místní samosprávy. **Je-li zjištěn nějaký nesoulad, CFCA postupuje velmi podobně jako v případě ESIF.** Postup je následující:

- ▶ Pokud je to možné, neoprávněně vyplacené prostředky jsou vyňaty z žádosti o platbu.
- ▶ Pokud to není možné a částka neoprávněně vyplacených prostředků nepřekročí 250 EUR, částka se nevrací.



- Pokud to není možné a částka přesahuje 250 EUR, CFCA podá návrh rozhodnutí o navrácení neoprávněně vyplacených finančních prostředků a poté *Kabinet ministrů* vydá konečné rozhodnutí o úhradě výdajů z prostředků státního rozpočtu.

"V případě financování ze státního rozpočtu se tolik nezaměřujeme na nesrovnalosti, což znamená, že pokud Státní kontrolní úřad zjistí nesrovnalost z národních dotací, případ je dále předán policii, která vede vyšetřování. Státní kontrolní úřad se obecně soustředí spíše na "tři E": účinnost, efektivnost a hospodárnost národního financování."

EY Estonsko



3.3. Stížnosti

Obecný [zákon o správním řízení](#) se vztahuje na všechny stížnosti proti jakémukoli rozhodnutí veřejné správy v Lotyšsku, včetně národních dotačních programů a ESIF. Kromě toho je na stížnost v rámci ESIF možné aplikovat [zákon o řízení strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti](#) (zákon o ESIF) a některé postupy specifické pro jednotlivé OP. Zákon o ESIF také definuje vznášení protestů proti rozhodnutím a postupy pro odvolání.

Na základě [zákona o správním řízení](#) mohou být stížnosti podány kdykoli během realizace projektu (fáze není specifikována). Naopak [zákon pro ESIF](#) dále specifikuje fáze, během nichž lze podávat stížnosti v ESIF. Lze si stěžovat na postupy v rámci výběrového řízení, zpracování žádostí a správních postupů.

Zákon o správním řízení, který je použitelný jak pro národní programy, tak pro ESIF, uvádí, že stížnosti mohou být podávány pouze písemně. Podle zákona o ESIF mohou být stížnosti podány poštou, internetovou bránou či osobně.

Lhůta pro podání a řešení stížností v rámci národních programů podle zákona o správním řízení je jeden měsíc. V zákoně o ESIF není uvedena žádná lhůta pro podání stížnosti, a lhůta pro vydání správního aktu je 3 měsíce.

Stížnosti na správní postupy podléhají poplatkům podle zákona o správním řízení. Za podání žaloby je třeba zaplatit poplatek ve výši 30 EUR. Poplatek ve výši 60 EUR je třeba zaplatit za vzájemný kasační opravný prostředek. Za každou další stížnost se platí poplatek ve výši 15 EUR. Za žádost o nové slyšení nad nově objevenou událostí je třeba zaplatit poplatek ve výši 15 EUR. Pokud je žaloba zcela nebo částečně vyřešena, žalovaný (potenciální žalovaný) musí žalobci zaplatit jeho poplatek. Při podávání stížností podle zákona o ESIF se neplatí žádné poplatky.

U stížností podle obou zákonů se lze proti rozhodnutí odvolat k soudu.

Kodifikace systému pro vyřizování stížností je rozvinutější pro programy ESIF než pro národní dotační programy. Nicméně, některá specifika (např. lhůty pro odvolání) jsou definovány pouze v zákoně o správním řízení.

3.3.1. Opravné prostředky

V případě stížností proti správním řízením týkajícím se ESIF a vnitrostátních programů mohou stěžovatelé požadovat "přiměřenou náhradu". Opravným prostředkem v případě stížností podle zákona o ESIF je oprava rozhodnutí.



„Žadatel může napadnout rozhodnutí CFCA (schválení žádosti o projekt, schválení s podmínkou nebo zamítnutí v otevřeném nebo omezeném výběru žádosti o projekt a rozhodnutí o dočasném zákazu účasti na výběru žádosti o projekt) u řídicího orgánu.

Pokud řídicí orgán ponechá správní akt nezměněný, může se žadatel proti rozhodnutí odvolat u soudu (v závislosti na právním statutu žadatele) a žádat náhradu škody. Nicméně postup pro náhradu ztrát způsobených protiprávními správními úkony orgánu státní správy nebo skutečným spácháním trestných činů je stanoven zákonem o nápravě škod způsobených státními správními orgány.“

Zástupce

Ministerstvo financí, Oddělení EU fondů



V souladu se zákonem o ESIF, čl. 31: *"Je-li příjemce fyzickou nebo právnickou osobou, spory týkající se plnění smlouvy v rámci realizace projektu, včetně vyplácení poskytnutých finančních prostředků, pokračování ve vyplácení nebo využití těchto prostředků, budou vypořádány v souladu s občanskoprávními postupy. Dokumenty, které jsou vypracovány a přijaty k výkonu činností uvedených v první větě tohoto oddílu (např. rozhodnutí, stanoviska, upozornění, smlouvy), se nebudou zkoumat v souladu s postupy správního řízení."*

Dále, v souladu se zákonem o ESIF, čl. 32: *"Pokud vznikne jakýkoli nesouhlas mezi příjemcem, který je přímou nebo nepřímou správní institucí, odvozenou veřejnou osobou nebo jinou státní institucí, a implementujícím subjektem ohledně rozhodnutí o vyplácení financování, pokračování ve vyplácení nebo přijetí v rámci dohody nebo jiného rozhodnutí a dohody není dosaženo jednáním, může se příjemce obrátit na řídicí orgán."*

3.4. Pro & proti

Legislativní rámec implementace ESIF v Lotyšsku je vnímán jako adekvátní; žádný z respondentů nevnímal významné problémy systému. Nastavení ideální úrovně detailu legislativy i nelegislativních dokumentů dopomáhá **kontinuita a dlouhodobá stabilita systému v čase**. Malé množství výraznějších změn, které vyžadují čas na přizpůsobení, je často zmiňováno jako jeden z klíčových faktorů efektivního provádění ESIF v Lotyšsku. Předpoklad trvalého a postupného rozvoje je zásadní pro efektivní odstranění nedostatků systému, jakož i pro možnost osvojit si a využívat systém co nejlépe pro žadatele a příjemce.

"Dlouhodobá stabilita systému (v Lotyšsku) je zásadní a usnadňuje implementaci všem zúčastněným stranám."

Zástupce

Oddělení pro konkurenceschopnost podnikání, Ministerstvo hospodářství (zprostředkující subjekt)



Kromě stability lotyšské orgány usilují také o soulad s pravidly EU a **zjednodušování**. Instituce se vyhýbají přijímání jakýchkoli norem, které by mohly přinést zbytečnou administrativní zátěž. Systém **není příliš rigidní, ani příliš flexibilní**. Možné problémy, které jsou spíše méně závažného charakteru (např. prodloužení lhůt pro způsobilost, technické změny ve formulaci ukazatelů), se snadno řeší díky tomu, že nařízení Kabinetu ministrů lze měnit poměrně jednoduše.

"Některé pokyny pro příjemce jsou příliš přísné a příliš právně závazné (např. kvůli jejich připojení k dohodám o provádění projektu). Myslím, že pokyny pro příjemce by spíše měly být brány jako doporučení - pro lepší pochopení."

Zástupce

Oddělení strukturálních fondů Evropské unie, Státní kancelář (zprostředkující subjekt)



Například výklad právních předpisů, zejména nařízení Kabinetu ministrů, je někdy z pohledu žadatele nejasný; proto jsou často vyžadovány další pokyny, aby bylo možné získat jasný příklad toho, jak



pravidla aplikovat. Celkový rámec právních i neprávních dokumentů je v tomto smyslu v Lotyšsku poměrně objemný, jak je jasně vidět na seznamu platných pravidel a pokynů popsanych výše, které mohou být zúčastněnými stranami vnímány negativně.

"V některých případech (zejména projekty financované z ESF s nižšími částkami a vyšším počtem konečných příjemců) specifická nařízení vytváří nadměrnou administrativní zátěž pro konečné příjemce. Jako řešení navrhuje zavést více variant se zjednodušeným vykazováním nákladů (SCO)."

Zástupce

Oddělení auditu finančních prostředků Evropské unie, ministerstvo financí (AO)



Konkrétní otázky a problémy, kterým v minulosti nebo v poslední době čelily různé zainteresované strany, zahrnují například harmonizaci postupů, nejednoznačný výklad pravidel nebo přetížení při shromažďování údajů/dat. Pokud jde o harmonizaci postupů, zdá se, že je **jednotně pozitivně vnímáno sloučení bývalých implementujících subjektů do jediného, CFCA** - což činí tento proces srozumitelnější a uživatelsky přívětivější pro žadatele a příjemce. Nevýhodou sjednocení může být potenciální nedostatek určitých specifických zkušeností, kompetencí či znalostí.

Nejednoznačný výklad pravidel a přetížení při shromažďování údajů/dat jsou spíše případy nedostatků, které je třeba řešit konkrétně, nebo jde o horizontální otázky vyplývající přímo z politik na úrovni EU a odpovídajících požadavků.

Specifické problémy, které respondenti řeší, například zahrnují:

- ▶ nedostatečné shromažďování informací o poskytnuté státní podpoře konečnému příjemci - je třeba vytvořit společnou databázi,
- ▶ příliš podrobné shromažďování údajů a povinná školení, kterým se účastníci snaží vyhnout v případě podprogramů spravovaných Ministerstvem spravedlnosti,
- ▶ nadměrně přísné průběžné evaluace (*midterm evaluation*) – pobízení ke spěchu a formálnímu plnění kritérií. Respondenti by ocenili přístup orientovaný na cíle a výsledky.

"Objevují se stížnosti týkající se regulace opatření deinstitucionalizace (specifický cíl č. 9.2.2.1, který je realizován s cílem zvýšit kvalitu a dostupnost alternativních sociálních služeb v domácnosti a v rodinném prostředí namísto institucionální péče o osoby se zdravotním postižením a děti). Je zapojeno mnoho zainteresovaných stran - pět konečných příjemců a 115 partnerů (obcí, které jsou poskytovateli sociálních služeb) - proto jsou odvětvová pravidla a předpisy často interpretovány odlišně a existují různé postupy týkající se poskytování komunitních sociálních služeb."

Expert

Odbor strukturálních fondů EU, Ministerstvo sociálních věcí (zprostředkující subjekt)



Respondenti si dále stěžovali na to, že zákon o ESIF stanovuje hlavní funkce, které musí zúčastněné strany vykonávat, avšak ani zákon, ani nařízení Kabinetu ministrů neposkytují nástroje, jak zajistit řádný monitoring a dosahování výsledků. Jednotlivé zprostředkující subjekty mají proto různé přístupy k monitorování - některé chodí přímo k příjemcům, zatímco jiné komunikují více s CFCA, která se později spojuje s příjemci.

3.5. Výzvy

Hlavními výzvami, s nimiž bylo třeba potýkat se v současném programovém období 2014-2020, byly další optimalizace institucionálního systému, zamezování překrývání funkcí a sjednocení norem a postupů. Nicméně, jak potvrdilo několik respondentů, hlavní aktéři se pokouší následovat nastavený systém, který funguje bez zásadních problémů.



"Neřekli bychom, že by systém v minulém programovém období fungoval špatně, bylo to jen těžko kontrolovatelné a zbytečně nákladné (kvůli počtu zapojených institucí a státních zaměstnanců)".

Zástupce

Oddělení auditu finančních prostředků Evropské unie, Ministerstvo financí (AA)



Většina problémů byla vyřešena sloučením jednotlivých implementujících subjektů v CFCA, díky čemuž nyní mohou příjemci kontaktovat přímo CFCA a spolupracovat s ní. CFCA uplatňuje centralizované a postupně řízené postupy pro všechny procesy (výběr projektu, uzavírání smluv, kontroly na místě, platby atd.).

Mezi další zlepšení, která přispívají k plánovanému sjednocení a optimalizaci, patří vydávání pokynů řídicím orgánem, vydávání pokynů pro vypracování nařízení Kabinetů ministrů, přenos rozhodnutí o určování výběrových kritérií mimo zákony Kabinetu ministrů a přidělení kontrolních činností CFCA.

"V minulém programovém období jsme měli systém monitorování a kontroly finančních prostředků z EU s osmi zprostředkujícími subjekty a šesti implementujícími subjekty. Hlavním nedostatkem systému byl rozdílný přístup uplatňovaný každým implementujícím subjektem, kvůli čemuž bylo s příjemci zacházeno rozdílným způsobem (rozdílný přístup při kontrolách, nedostatek jasného rozlišování odpovědnosti, rozdílný přístup a lhůty při vyhodnocování žádostí o platbu nebo odlišné úrovně kvalifikace). Proto se v tomto programovém období změnil systém tak, že nyní funguje pouze jeden implementující subjekt jako "jednorázová agentura" („one-stop agency“)."

Zástupce

Oddělení pro záležitosti EU, Ministerstvo financí (řídící orgán)



Dalším úkolem pro současné programové období je řádné dodržování legislativy v oblasti **zadávání veřejných zakázek** a oblasti legislativy tendrů; v těchto oblastech je poměrně dost nejistoty a chybí poradenství v oblasti veřejných zakázek. Respondenti uvádějí, že jasné pokyny pro zadávání zakázek jsou nesmírně důležité, protože nesprávná aplikace má potenciálně obrovský dopad a je velmi nákladná. Přesto však oceňují, že postupy jsou definovány a nastaveny lépe než v minulém programovém období (2007-2013), zejména pokud jde o velké tendry.

Mezi další výzvy patří včasné určení/jmenování jednotlivých orgánů, aby se zabránilo zpoždění při zahájení implementace. Respondenti by ocenili výjimku z ověření systému pro řízení a kontroly (pro více informací viz popis předpokládaných změn).

"Vzhledem k pomalému procesu výběru a jmenování implementujícího subjektu pro finanční nástroje došlo k půlročnímu zpoždění."

Zástupce

Oddělení pro konkurenceschopnost podnikání, Ministerstvo hospodářství (zprostředkující subjekt)



Poslední z výzev v Lotyšsku, které respondenti zmínili, se týká účinné implementace *integrovaných územních investic* (ITI). Ministerstvo financí má přímou dohodu s devíti velkými městy o delegování výběru projektů na samotná města. V Lotyšsku existuje devět ITI o sedmi specifických cílech z pěti různých prioritních os.

Ve srovnání s ostatními programy začala realizace programů ITI (a výběr projektů obcemi) zhruba o rok později. Devět velkých měst je konečným příjemcem a jsou odpovědné za výběr projektů v rámci ITI. Výběrový proces je pro města problematický a zatěžující, ale například delegace odpovědnosti na CFCA nebyla možná z důvodu Nařízení EU, ačkoli byla dokonce projednána s Evropskou komisí.



"Jedná se o novou zkušenost pro města a musel být vypracován a schválen dlouhý seznam postupů ještě než mohl být zahájen výběr projektů."

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje



Dále byly zmíněny následující konkrétní nedostatky současné implementace ITI:

- ▶ Nedostatečná pružnost při implementaci v důsledku nepříznivých změn operačního programu, které vyplynuly z nutnosti dodržovat vybrané konkrétní ex-ante cíle,
- ▶ Další administrativní zátěž z důvodu evaluace projektů navíc k výběru projektových záměrů
- ▶ Časově náročné postupy - například vypracování integrovaných programů, výběr projektů, ověřování atd.

3.6. Klíčové faktory úspěšné implementace

Hlavní klíčové faktory, které se prolínají většinou témat této případové studie a zároveň jsou výslovně zdůrazňovány jednotlivými respondenty, jsou následující:

- ▶ Včasná tvorba dokumentů a určení aktérů implementační struktury,
- ▶ Zapojení zainteresovaných stran,
- ▶ Stabilita a předvídatelnost systému,
- ▶ Částečná flexibilita systému,
- ▶ Administrativní kapacita a povědomí žadatelů/příjemců.

Klíčovým faktorem, který vyžaduje lidský kapitál a znalosti (zejména zprostředkujících subjektů odpovědných za přípravu nařízení Kabinetu ministrů), je včasné vypracování a provádění národních právních předpisů.

Dalším aspektem, který přispívá k efektivní implementaci, jsou dobré manažerské dovednosti včetně zapojení zainteresovaných stran, které by tento proces podpořily, namísto aby procesům odporovaly a zpomalovaly je. Vždy je ovšem **důležitá otevřená diskuse** o vhodné míře zapojení zainteresovaných stran. Lotyšská implementační struktura zve zástupce nevládních neziskových organizací, odborů a dalších sdružení téměř na každou pracovní skupinu. Mezi nejvýraznější patří Lotyšská konfederace zaměstnavatelů, Lotyšská obchodní a průmyslová komora a Lotyšská konfederace volného odborového svazu. Dále existují specifické pracovní skupiny, na něž jsou zvány konkrétní skupiny zainteresovaných stran.

Navzdory tomu se stále objevují stížnosti, že zapojení externích zainteresovaných někdy bývá dokonce ignorováno. Na druhou stranu se objevily případy, kdy takové zapojení mělo prokazatelně nepříznivý vliv na proces implementace ESIF, což bylo způsobeno protichůdnými zájmy (např. hospodářský rozvoj vs. ochrana biologické rozmanitosti) a měnící se názory zúčastněných institucí, protože každá zúčastněná strana lobuje za nejlepší podmínky pro sebe. Vždy je časově náročné vysvětlit požadavky stanovené na úrovni předpisů EU, protože zainteresované strany vždy bojují za lepší podmínky, méně orientace na výsledky a více zdrojů.

"Včasné diskuse a dobré plánování lze považovat za klíčové faktory, které přispívají k efektivní implementaci ESIF. Například ministerstva, která předem podrobně diskutovala své plány a činnosti se všemi místními aktéry, jsou v realizaci úspěšnější."

Zástupce

Lotyšská asociace místních a regionálních vlád



Jak již bylo uvedeno výše, schopnost osvojit si a co nejlépe využívat systém všemi příslušnými zainteresovanými stranami (nejen žadateli a konečnými příjemci) je podmíněna kontinuitou a stabilitou vývoje systému. Obecná předvídatelnost je v tomto smyslu rozhodující, avšak na druhou stranu je také nezbytné zachování určitého stupně částečné flexibility, aby se systém během programového období mohl měnit podle nově vznikajících potřeb. Jednotný IT systém také významně přispívá ke stabilitě



a předvídatelnosti systému, neboť zainteresované strany se nemusí přizpůsobovat žádným rázným změnám.

Na druhou stranu je také zásadní udržet určitou flexibilitu vedle stability - zvláště pak při návrhu a úpravách podpory během celého programového období.

"V Lotyšsku se mnoho mladých lidí přidalo k implementačnímu týmu EU na počátku programového období 2007-2013, díky čemuž mají specifické znalosti a mají zkušenosti již se dvěma programovacími obdobími."

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionální rozvoj



Konečně, poslední z faktorů efektivní implementace projektů financovaných EU, které byly zmíněny respondenty, jsou adekvátní administrativní kapacita a znalosti a dovednosti žadatelů a příjemců.

3.6.1. Plánované změny

Výbor pro veřejné výdaje a audit v rámci Parlamentu podal žádost adresovanou Ministerstvu financí, aby připravilo akční plán na stabilizaci toků veřejných investic do roku 2025 kvůli očekávanému snížení přidělených finančních prostředků EU na období 2021+. Ministerstvo pro Výbor připravilo analýzu možných scénářů. Podle ministerstva bude pokles finančních toků z fondů EU do roku 2023 spíše zanedbatelný, následovat bude menší pokles v letech 2024 a 2025 a výraznější pokles až v období 2025+. Podle této předpovědi budou finanční toky ze současného programového období přicházet až do roku 2023, a tím budou do určité míry kompenzovat počáteční předpokládaný pokles v období 2021+.

Všichni respondenti jednotně konstatují, že od září 2018 nebyli zapojeni do žádné veřejné diskuse, ani žádná diskuze nebyla zahájena. Je zde několik málo úprav, které respondenti předvídají, nebo které by upřednostnili, ale obecně se očekává, že neproběhnou žádné významné změny v implementační struktuře. Zaprvé, v Lotyšsku se zdůrazňuje stabilita a kontinuita systému, aby bylo možné využít benefitů toho, že si všechny zainteresované strany zvykly na uspořádání systému. Zadruhé by zástupci řídicího orgánu rádi využili navrhovaného nařízení, podle něhož by členské státy nemusely znovu ověřovat své stávající systémy řízení a kontroly v novém období, pokud se nezmění. A konečně, CFCA chce pokračovat ve zjednodušování systému a snižování administrativní zátěže pro příjemce.

"Doufáme, že implementační struktura v Lotyšsku bude stejná nebo jen nepatrně změněná, s výjimkou implementace ITI - velká města již nechtějí vykonávat funkci výběru projektů, protože je pro ně obrovskou administrativní zátěží."

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a pro regionální rozvoj (ZS)



"Náš zprostředkující subjekt nesouhlasí s návrhem Evropské komise na snížení doby způsobilosti o jeden rok (přechod z pravidla N + 3 na pravidlo N + 2). Domníváme se, že tento nový přístup může mít negativní dopad na dlouhodobou udržitelnost investic a v případě významných změn představuje riziko pro včasné využití finančních prostředků. Proto je velmi důležité uplatňovat princip N + 3 alespoň v prvních dvou letech programovacího období."

Expert

Odbor strukturálních fondů EU, Ministerstvo sociálních věcí (ZS)



3.6.2. Předchozí změny

Zatímco za monitoring a dosahování ukazatelů a cílů jsou v současné době odpovědné zprostředkující subjekty, v minulém období sdílely odpovědnost za provádění nezávislých kontrol s implementujícími subjekty. Vzhledem k soustředění odpovědnosti převzala CFCA co nejvíce bývalých zaměstnanců ostatních implementujících subjektů, aby si zachovala znalosti a kompetence. Převedení zaměstnanců



bylo řešeno případ od případu. Ne všechny vedoucí pozice mohly být obsazeny stejnými zaměstnanci, ale většina expertních pozic byla.

"Přestože zpočátku docházelo k odporu ze strany zprostředkujících subjektů a jednotlivých implementujících subjektů, zprostředkující subjekty nyní oceňují sjednocení, díky nimž dochází k administrativním úsporám a poskytování lepších služeb příjemcům."

Zástupce

Oddělení investiční politiky, Ministerstvo ochrany životního prostředí a pro regionální rozvoj (ZS)





4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet oslovených institucí

- ▶ 22

Celkový počet oslovených osob

- ▶ 55

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Implementační struktura (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS1/ZS2): 8
- ▶ Akademici: 0
- ▶ Poradenské společnosti: 0
- ▶ Příjemci: 0
- ▶ Lokální kancelář EY: 2

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Dohoda o partnerství mezi Lotyšskem a EK o implementaci ESI-fondů v programovacím období 2014 – 2020.
- ▶ Příslušné operační programy.
- ▶ Zákon o řízení strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti pro programové období 2014-2020 (<https://likumi.lv/ta/en/id/267471-law-on-management-of-european-union-structural-funds-and-the-cohesion-fund-for-the-2014-2020-programming-period>).
- ▶ Postupy pro ověřování projektů strukturálních fondů a Fondů soudržnosti Evropské unie v programovém období 2014-2020 (<https://likumi.lv/ta/en/id/272535-procedures-for-project-verifications-of-the-european-union-structural-funds-and-cohesion-fund-projects-in-the-programming-period-2014-2020>).
- ▶ Správní řád (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018406.pdf>)
- ▶ Evaluace efektivity implementačního systému strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti