

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

**METODICKÉ DOPORUČENÍ
PRO IMPLEMENTACI
FINANČNÍCH NÁSTROJŮ
V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ
2014-2020**

Verze: 2

Datum: Prosinec 2016



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR

Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

E-mail: nok@mmr.cz

Vydáno Ministerstvem pro místní rozvoj ČR dne 20. prosince 2016 s účinností od 1. března 2017.

OBSAH	
PŘEHLED PROVEDENÝCH ZMĚN	6
1. ÚVOD	6
2. ZÁVAZNOST A ÚČINNOST DOKUMENTU	7
3. ZMĚNY OPROTÍ PROGRAMOVÉMU OBDOBÍ 2007-2013	7
4. INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	9
4.1. NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI	9
4.2. ŘÍDÍCÍ ORGÁN	9
4.3. PLATEBNÍ A CERTIFIKAČNÍ ORGÁN	10
4.4. AUDITNÍ ORGÁN	10
5. PŘEDBĚŽNÉ POSOUZENÍ	11
5.1. ZPRACOVÁNÍ PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ	11
5.2. DOPORUČENÍ PRO ZPRACOVÁNÍ PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ DLE OBECNÉHO NAŘÍZENÍ	11
5.2.1. <i>Analýza selhání trhu, neoptimálních investičních situací a investičních potřeb</i>	13
5.2.1.1 Výpočet investiční mezery (tržní mezery a investičních potřeb)	14
5.2.1.2 Porovnání strany nabídky a potenciální poptávky	16
5.2.1.3 Srovnávací analýza	18
5.2.2. <i>Posouzení přidané hodnoty finančního nástroje</i>	18
5.2.2.1 Přidaná hodnota finančního nástroje	18
5.2.2.2 Soulad s jinými formami veřejných intervencí zaměřených na týž trh	19
5.2.2.3 Možné dopady veřejné podpory	19
5.2.3. <i>Odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí finančního nástroje potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt)</i>	20
5.2.3.1 Výpočet očekávaného pákového efektu	22
5.2.3.2 Přilákání dodatečných soukromých zdrojů	22
5.2.4. <i>Posouzení zkušeností získaných při využívání podobných nástrojů a ponaučení z minulých předběžných posouzení</i>	23
5.2.4.1 Relevantní zkušenosti z minulosti	23
5.2.4.2 Aplikace zkušeností	24
5.2.5. <i>Navrhovaná investiční strategie</i>	25
5.2.5.1 Volba finančního produktu	25
5.2.5.2 Identifikace cílených konečných příjemců	26
5.2.5.3 Volba implementačního uspořádání	26
5.2.6. <i>Přesné vymezení očekávaných výsledků</i>	27
5.2.7. <i>Aktualizace předběžného posouzení</i>	28
6. PŘÍPRAVA A IMPLEMENTACE FN	29
6.1. FÁZE PŘÍPRAVY A IMPLEMENTACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ	29
6.2. IMPLEMENTAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ A ROLE ZAPOJENÝCH SUBJEKTŮ	30
6.2.1. <i>Finanční nástroje na úrovni Unie - Centralizované</i>	31
6.2.2. <i>Finanční nástroje na decentralizované úrovni</i>	32

6.2.3. <i>Off-the-shelf</i> finanční nástroje a finanční nástroje „na míru“	34
6.2.3.1 „Off-the-shelf“ finanční nástroje	34
6.2.3.2 Finanční nástroje „na míru“	37
6.2.4. <i>Implementační modely finančních nástrojů s ohledem na ne/zapojení fondu fondů</i>	39
6.2.4.1 Varianty bez zapojení fondu fondů	39
6.2.4.2 Varianty se zapojením fondu fondů	40
6.2.4.3 Role klíčových subjektů ve variantě bez fondu fondů	44
6.2.4.4 Role klíčových subjektů ve variantě s fondem fondů	46
6.2.5. <i>Role dalších subjektů v implementační struktuře finančního nástroje</i>	48
6.2.6. <i>Příklad ze zahraničí – Slovenský model centrálního fondu fondů</i>	50
6.3. PŘÍPRAVA INVESTIČNÍ STRATEGIE	52
6.4. VÝBĚR SPRÁVCE FINANČNÍHO NÁSTROJE/FONDU FONDŮ	57
6.4.1. <i>Založení a výběr správce fondu fondů a finančních zprostředkovatelů ve variantě s fondem fondů</i>	58
6.4.2. <i>Výběr správce finančního nástroje ve variantě bez fondu fondů</i>	59
6.4.3. <i>Kvalifikační předpoklady v rámci zadávacího řízení na výběr správce FF/FN</i>	59
6.4.4. <i>Hodnotící kritéria pro výběr správce FF/FN</i>	62
6.4.5. <i>Výběr správce finančního nástroje/fondu fondů mimo režim veřejného zadávání</i>	70
6.4.5.1 Přímé zadání EIB/EIF	71
6.4.5.2 Přímé zadání mezinárodní finanční instituci	71
6.4.5.3 Vertikální spolupráce (tzv. in-house varianta)	71
6.4.5.4 horizontální spolupráce (tzv. Inter-administrativní spolupráce)	72
6.4.6. <i>Výběr finančních zprostředkovatelů v modelu implementace s fondem fondů</i>	73
6.5. BUDOVÁNÍ ABSORPČNÍ KAPACITY	75
6.6. DOPORUČENÍ K PRAVIDLŮM VEŘEJNÉ PODPORY	80
6.6.1. <i>Posuzování veřejné podpory</i>	80
6.6.2. <i>Postup bez možnosti uplatnit výjimku z pravidel veřejné podpory</i>	88
6.7. ZPŮSOBILÉ VÝDAJE	90
6.7.1. <i>Způsobilost výdajů v průběhu realizace finančních nástrojů</i>	91
6.7.2. <i>Způsobilost výdajů při uzavření Programu</i>	93
6.7.3. <i>Doporučení k zajištění způsobilosti, důsledky nezpůsobilosti výdajů</i>	96
6.8. DOHODA O FINANCOVÁNÍ	98
6.8.1. <i>Další zdroje informací s požadavky na obsah Dohody o financování</i>	98
6.8.2. <i>Legislativní postavení a právní forma Dohody o financování</i>	99
6.8.3. <i>Obsah a náležitosti Dohody o financování dle jednotlivých modelů implementace finančních nástrojů</i>	101
6.8.4. <i>Doporučení k některým ustanovením Dohody o financování</i>	117
6.8.5. <i>Doporučení pro nastavení podmínek a požadavků pro převod míry rizika na správce FF/FN</i>	119
7. REALIZACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ	121
7.1. FINANČNÍ TOKY	121
7.1.1. <i>Právní rámec finančních toků FN</i>	122
7.1.2. <i>Klíčové subjekty zapojené do struktury finančního řízení resp. finančních toků</i>	123
7.1.3. <i>Využívání účelově vázaných účtů</i>	124
7.1.4. <i>Fáze a procesy finančních toků</i>	125
7.1.5. <i>Legislativní možnosti a bariéry pro převod finančních prostředků</i>	133

7.1.6. <i>Míra zapojení ŘO do rozhodování o nakládání s úroky či jinými výnosy</i>	140
7.2. SPOLUFINANCOVÁNÍ	143
7.2.1. <i>Obecné možnosti spolufinancování</i>	143
7.2.1.1 <i>Zdroje spolufinancování</i>	145
7.2.1.2 <i>Úroveň spolufinancování</i>	146
7.2.1.3 <i>Forma spolufinancování</i>	147
7.2.1.4 <i>Způsobilost spolufinancování</i>	147
7.2.2. <i>Možnosti spolufinancování na jednotlivých úrovních implementace finančních nástrojů</i>	148
7.2.3. <i>Výhody a rizika zapojení soukromého kapitálu</i>	156
7.3. KOMBINACE S JINÝMI FORMAMI PODPORY	158
7.3.1. <i>Základní vymezení kombinace finančních nástrojů s jinými formami podpory</i>	158
7.3.2. <i>Možnosti kombinace FN s jinými formami podpory</i>	159
7.3.3. <i>Zásady finančních toků a způsobilých výdajů v případě kombinace FN a dalších forem podpory</i>	165
7.3.4. <i>Otázka veřejné podpory</i>	166
7.3.5. <i>Identifikace vhodných oblastí pro kombinaci FN a jiné formy podpory</i>	167
7.4. VÝBĚR PROJEKTŮ	168
7.4.1. <i>Příprava výzev a jejich vyhlášení</i>	168
7.4.2. <i>Hodnocení a výběr konečných příjemců a jeho institucionální zajištění</i>	170
7.4.3. <i>Kritéria pro výběr projektů konečných příjemců</i>	173
7.4.4. <i>Zajištění smluvního vztahu s konečným příjemcem</i>	177
7.5. MONITOROVÁNÍ A REPORTOVÁNÍ	179
7.6. VÝSTUPNÍ POLITIKA FINANČNÍHO NÁSTROJE	184
7.6.1. <i>Uzavření Programu</i>	184
7.6.2. <i>Udržitelnost podpory z finančních nástrojů, nakládání se zbytkovými zdroji a výstupní politika</i>	185

Přehled provedených změn

Tabulka 1: Přehled provedených změn dokumentu

Kapitola/strana	Předmět aktualizace	Účinnost (datum)
7	Drobné aktualizace v návaznosti na připomínky MMR-NOK k předběžným posouzením v ČR, guidance note EK on leverage	1. března 2017
8.2	Přidány dva nové off-the-shelf FN.	1. března 2017
8.4	Zpracování guidance note EK on selection.	1. března 2017
8.6	Aktualizace o nové off-the-shelf FN.	1. března 2017
8.7	Zpracování guidance note EK on management cost and fees.	1. března 2017
9.1	Zpracování aktuální verze MP FT, novelizace zákona č. 218/2000, guidance note EK phased payments.	1. března 2017
9.3	Zpracování guidance note EK ke kombinaci.	1. března 2017
9.5	Aktualizace na základě MPFT a MP monitorování.	1. března 2017

1. ÚVOD

Metodické doporučení je součástí jednotného metodického prostředí v oblasti poskytování podpory z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). Metodické doporučení nepokrývá Evropský fond pro strategické investice (EFSI), jehož podporu lze s podporou ESIF kombinovat.

Cílem metodického doporučení je popsat doporučené osvědčené postupy k implementaci finančních nástrojů ve všech fázích implementace finančních nástrojů od předběžného posouzení po likvidaci a výstupní politiku. Metodické doporučení popisuje varianty, jak lze v jednotlivých fázích finanční nástroje implementovat a upozorňuje na nástrahy a potenciální rizika variant.

Metodické doporučení je určeno zejména pro řídicí orgány programů ESIF, které budou realizovány v programovém období 2014 – 2020, jako podklad pro implementaci finančních nástrojů a vytvoření vlastních metodických pokynů.

2. ZÁVAZNOST A ÚČINNOST DOKUMENTU

Metodické doporučení je **doporučujícího charakteru. Nejedná se o metodický pokyn** a vzhledem ke svému charakteru nevyžaduje jeho přesné dodržování, je však nutné splnit podmínky definované v příslušné legislativě související s implementací FN.

Platnost Metodického doporučení pro implementaci finančních nástrojů v programovém období 2014-2020 splývá s **datem jeho vydání uvedeným na titulní stránce** tohoto dokumentu. Počátkem platnosti se rozumí okamžik (datum), od kterého je předmětný dokument součástí metodických dokumentů Jednotného metodického prostředí v programovém období 2014-2020. Účinnost Metodického doporučení pro implementaci finančních nástrojů v programovém období 2014-2020 **je shodná se dnem vydání dané verze metodického doporučení.**

3. ZMĚNY OPROTI PROGRAMOVÉMU OBDOBÍ 2007-2013

Změny týkající se finančních nástrojů oproti programovému období 2007-2013 zachycují tabulky níže.

Tabulka 1: Změny týkající se EFRR a ESF

	2007 - 2013	2014 - 2020
Rámec	Podpora pro podniky, rozvoj měst, energetickou účinnost a obnovitelné energie ve stavebnictví	Podpora pro všechny tematické cíle v rámci Programu
Vytvoření (nastavení)	Dobrovolná analýza tržní mezery pro podniky a na úrovni Holdingového fondu	Povinné předběžné posouzení
Možnosti implementace	Finanční nástroje na národní nebo regionální úrovni Pouze nástroje „na míru“	Finanční nástroje na národní, regionální, nadnárodní a přeshraniční úrovni: „na míru“ nebo standardizované („off the-shelf“) nebo úvěry/záruky spravované přímo ŘO Příspěvek k nástrojům na úrovni EU
Platby	Možnost jednoho vkladu ve výši 100% platby do fondu bez ohledu na vyplacení prostředků konečným příjemcům	Průběžné platby ve vkladech navázaných na vyplacení prostředků konečným příjemcům; očekávané národní spolufinancování může být součástí žádosti o platbu vkladu

Náklady/poplatky na řízení, úroky, navrácené zdroje	Právní základ stanovený v dodatcích nařízení a doporučení (interpretace) vytyčené ve třech metodických sděleních COCOF	Od počátku stanovená komplexní pravidla v nařízeních, prováděcích nařízeních a nařízeních v přenesené pravomoci
Výkaznictví	Povinné výkaznictví pouze od roku 2011, v limitovaném rozsahu indikátorů	Povinné výkaznictví od počátku, v rozsahu indikátorů spojených s finančním nařízením

Tabulka 2: Změny týkající se EZFRV

	2007 - 2013	2014 - 2020
Rámec	Podpora pro všechny investice generující zisk pod Programem rozvoje venkova (PRV)	Podpora pro všechny investice generující zisk pod PRV
Vytvoření (nastavení)	Předběžné posouzení pouze pro záruční fondy	Povinné předběžné posouzení pro každý FN
Možnosti implementace	Finanční nástroje na národní nebo regionální úrovni Pouze nástroje „na míru“ Pouze úvěry, záruky a rizikový (venture) kapitál	Finanční nástroje na národní, regionální, nadnárodní a přeshraniční úrovni: „na míru“ nebo standardizované („off the-shelf“) nebo úvěry/záruky spravované přímo ŘO Příspěvek k nástrojům na úrovni EU
Platby	Možnost jednoho vkladu ve výši 100% platby do fondu bez ohledu na vyplacení prostředků konečným příjemcům	Průběžné platby ve vkladech navázaných na vyplacení prostředků konečným příjemcům. Očekávané národní spolufinancování může být součástí žádosti o platbu vkladu
Náklady/poplatky na řízení, úroky, navrácené zdroje	Obecný právní základ uvedený v implementačních pravidlech	Od počátku stanovená komplexní pravidla v nařízeních, prováděcích nařízeních a nařízeních v přenesené pravomoci
Výkaznictví	Nepovinné výkaznictví – část obecného ročního výkaznictví o implementaci Programu	Povinné výkaznictví od počátku, v rozsahu indikátorů spojených s finančním nařízením

4. INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

4.1. NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI

Jednou z hlavních rolí MMR-NOK je zajištění **koordinace jednotného metodického prostředí**. Tato metodická role je vykonávána prostřednictvím **vydávání metodické dokumentace** v průřezových oblastech společných pro všechny programy.

V oblasti implementace finančních nástrojů MMR-NOK při plnění koordinační role připravil metodické doporučení pro správnou implementaci finančních nástrojů, bude ho dále aktualizovat a poskytovat řídicím orgánům metodický výklad a konzultace.

MMR-NOK uplatňuje koordinační a konzultační roli v průběhu celého životního cyklu finančních nástrojů. Nastavuje jednotné metodické prostředí, zejména monitorování finančních nástrojů a fondů fondů. Metodicky podporuje a koordinuje řídicí orgány při zpracování předběžného posouzení finančních nástrojů, jejich samotné implementaci a vypracování VZ FN pro EK. Dále také vstupuje v rámci konzultační a koordinační role do procesu revize programu v souvislosti s revizí investiční strategie finančního nástroje či připomínkuje zpracování Zprávy o realizaci finančního nástroje/fondu fondů (dále i „ZoR FN/FF“).

4.2. ŘÍDICÍ ORGÁN

Řídicí orgán odpovídá za řízení programu v souladu s požadavky Evropské komise. V souvislosti s ustanoveními k finančním nástrojům je odpovědný zejména za:

- **provedení předběžného posouzení před rozhodnutím, že finanční nástroj obdrží příspěvek z programu** - provedení předběžného posouzení, publikace jeho zjištění a závěrů a jejich předložení monitorovacímu výboru;
- **uzavření dohody o financování na příslušné úrovni a převedení finančních prostředků** – na základě závěrů předběžného posouzení ŘO uzavírá dohodu o financování se správcem finančního nástroje, resp. správcem fondu fondů, je-li zapojen do implementačního uspořádání a převádí finanční prostředky na účet správce finančního nástroje/fondu fondů na základě právního aktu o poskytnutí podpory;
- **vedení přiměřených záznamů o použití úroků a jiných výnosů** – ŘO zajistí vedení záznamů o využití úroků a jiných výnosů připadajících na podporu z ESI fondů (využití ke stejným účelům jako počáteční podpora z ESI fondů);
- **vedení přiměřených záznamů o opakovaném použití prostředků připadajících na podporu z ESI fondů** – záznamů o zdrojích vložených zpět do finančních nástrojů pocházejících z investic nebo z uvolnění prostředků vyčleněných na smlouvy o zárukách, včetně kapitálových splátek a výnosů a jiných příjmů, jako jsou úroky, poplatky za záruky, dividendy, kapitálové výnosy nebo jiné příjmy vytvořené investicemi, které mohou být připsány podpoře z fondů ESI;

- **monitorování FN a zpracování** i) VZ FN pro EK a ii) žádostí o platbu vkladu na Platební a certifikační orgán a jejích povinných příloh:¹ ZoR FN/FF (ŘO přikládá ZoR FN/FF od správce FN/FF) a zpráv o kontrolách a nesrovnalostech (provedených/zjištěných z úrovně ŘO);
- **kontrolu příjemců, tj. správců FN/FF a konečných příjemců;**
- **další role.**

4.3. PLATEBNÍ A CERTIFIKAČNÍ ORGÁN

Platební a certifikační orgán (dále i „PCO“) zajišťuje tok prostředků z fondů EU do České republiky. Současně je zodpovědný za celkové finanční řízení prostředků a certifikaci výdajů v souladu s čl. 126 Obecného nařízení. Další klíčovou činností PCO v období přípravy FN jsou konzultace průběhu a závěrů předběžného posouzení, zpracovávaného ŘO.²

4.4. AUDITNÍ ORGÁN

Funkci auditního orgánu (dále také „AO“) provádí odbor Auditní orgán jako pověřený útvar Ministerstva financí ČR. Je definována v čl. 127 obecného nařízení. AO je zodpovědný za zajištění provádění auditů k ověření účinnosti řádného fungování Programů (tj. systému řízení a kontroly).

Součástí jeho činnosti je provádění auditů u vhodného vzorku operací na základě vykázaných výdajů a v případě FN za podmínek stanovených v čl. 40 odst. 3 obecného nařízení má možnost provádět audity na úrovni konečných příjemců.

V případě finančních nástrojů zřízených na úrovni Unie (podle čl. 38 odst. 1 písm. a)) neprovádí audity operací (zahrnujících použití takto implementovaných finančních nástrojů) a systémů řízení a kontroly týkajících se těchto finančních nástrojů. Zprávy o kontrolách/auditech mu pravidelně předávají auditoři jmenovaní v dohodách o zřízení těchto finančních nástrojů.

¹ V Metodickém pokynu pro monitorování je zaveden souhrnný název „Přílohy žádosti o platbu vkladu do finančního nástroje. Povinnost zpracování vychází z Metodického pokynu finančních toků.

² Metodický pokyn finančních toků.

5. PŘEDBĚŽNÉ POSOUZENÍ

5.1. ZPRACOVÁNÍ PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ

Finanční nástroje by měly podporovat pouze ty **oblasti, kde dochází k selhání trhu nebo kde tržní prostředí neexistuje**. Podpora finančních nástrojů proto musí být založena na **výsledcích předběžného posouzení**. Smyslem předběžného posouzení je **zabránit duplicitám a nekonzistencím** mezi finančními nástroji aplikovanými na různých tematických či organizačních úrovních.

Předběžné posouzení **může být zpracováno etapově** s tím, že **kompletní verze musí být hotová předtím, než ŘO rozhodne o příspěvku z Programu do finančního nástroje**. Z obecného nařízení nepřímo vyplývá **odpovědnost ŘO za zpracování předběžného posouzení**. Klíčová zjištění a závěry předběžného posouzení musejí být publikována do tří měsíců od data jejich dokončení. Předběžné posouzení bude následně zasláno pro informaci monitorovacímu výboru Programu.

Není nezbytné, aby byly Programy schváleny až poté, co je zpracováno předběžné posouzení k finančním nástrojům. Postačí, když ŘO uvedou do textu Programů (na úrovni prioritních os/priorit Unie), že hodlají využít FN v této oblasti, pokud účelnost této formy podpory bude prokázána v předběžném posouzení. Předběžné posouzení **může být zpracováno až následně, v samotném průběhu** programového období 2014-2020.

Předběžné posouzení **může být financováno z prostředků technické pomoci** pro obě programová období, 2007-2013 i 2014-2020.

Vzhledem k tomu, že předběžné posouzení může probíhat postupně v krocích, je **povinností ŘO ověřit, že identifikované selhání trhu/neoptimální investiční situace přetrvává** i před reálným převedením ESIF prostředků do finančního nástroje.

S konstatováním odpovědnosti ŘO již obecné nařízení výslovně nestanoví, kdo má předběžné posouzení zpracovat. Záleží na zvážení ŘO, zda požadavkům obecného nařízení definovaným v čl. 37, odst. 2 dostojí interním zpracováním předběžného posouzení či toto zpracování zadá externímu subjektu. **EK doporučuje zapojení externího subjektu** z důvodů administrativní kapacity, expertízy a nepodjatosti posouzení.

ŘO je před rozhodnutím o finalizaci předběžného posouzení doporučeno jeho závěry konzultovat s MMR-NOK a PCO.

5.2. DOPORUČENÍ PRO ZPRACOVÁNÍ PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ DLE OBECNÉHO NAŘÍZENÍ

Obecné nařízení v čl. 37, odst. 2, bodech a) až g) definuje náležitosti, které musí předběžné posouzení obsahovat.

Následující tabulka shrnuje definované náležitosti a zároveň odkazuje na **Best Practices přístup**, tj. metody či postupy, které jsou považovány za vhodné s ohledem na programové období 2007 - 2013.

Tabulka 3: Náležitosti předběžného posouzení

Požadavek obecného nařízení (čl. 37, odst. 2, písm. a) až g)	Best Practices přístup využitelný pro naplnění požadavku
<p>Identifikace tržních mezer a potřeb trhu, alokace investic uskutečněných neoptimálním způsobem, definování investičních potřeb pro podporované oblasti a tematické cíle nebo investiční priority s jasnou vazbou na to, jak nástroje přispějí k dosahování strategie a výsledků Programu. Tato analýza musí být založena na dostupné „Best Practices“ metodologii.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analýza trendů příslušného segmentu pro možnou podporu a cílové skupiny (ekonomické, demografické) na základě statistických dat; • Porovnání nabídky a potenciální poptávky; • Charakteristika strany nabídky, finanční vyjádření objemu nabídky (statistická data, kvantitativní a kvalitativní průzkumy); • Charakteristika strany poptávky, vymezení cílových skupin a jejich potřeb (statistická data, dotazníkový průzkum, řízené pohovory).
<p>Posouzení přidané hodnoty finančních nástrojů podporovaných z ESIF, konzistence s jinými formami veřejných intervencí zaměřenými na týž trh, možné dopady na veřejnou podporu, proporcionalita plánovaných intervencí a opatření k minimalizaci deformace trhu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategický cíl podpory (např. regionální disparity, životní prostředí, soudržnost, zaměstnanost) ve vztahu k identifikované tržní mezeře z hlediska velikosti a struktury; • Odůvodnění volby finančního nástroje pro daný segment (zdůvodnění jiné než dotační formy podpory); • Posouzení vlivu na veřejnou podporu se vztahuje k identifikované tržní mezeře; • Opatřeními k minimalizaci deformace trhu je směřování podpory do oblastí, ve kterých byly identifikovány selhání trhu, tržní mezera či neoptimální investiční situace; • Proporcionalitou se rozumí takové nastavení finančních nástrojů, které odpovídá výši a tematické oblasti identifikované tržní mezery a neoptimálních investičních situací.
<p>Odhad potenciálu dodatečných veřejných nebo soukromých zdrojů, které budou vyvolány finančními nástroji, a to až na úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt). Součástí bude odhad potřeby a úrovně odměny atraktivní pro mobilizaci zdrojů soukromých investorů, včetně mechanismu, kterým bude způsob odměňování nastaven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Popis očekávané částky dodatečných soukromých investic, která bude vyvolána ve vymezeném časovém období realizací příslušného finančního nástroje; • Tato částka se odvodí jako kvalifikovaný odhad dle výsledků analýzy poptávky (vyjádření zájmu potenciálních spoluinvestorů na správně zvoleném statistickém vzorku respondentů; srovnávací analýza s dalšími zeměmi Evropské unie, kde byl finanční nástroj v příslušné oblasti již zaveden).
<p>Vyhodnocení zkušeností z implementace obdobných nástrojů a jejich předběžných posouzení realizovaných v minulosti, a to včetně způsobu, jakým budou využity pro budoucí přípravu finančních nástrojů.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rozpracovaná evaluace relevantní části Programu na úrovni příslušné prioritní osy/podporované oblasti.

<p>Návrh investiční strategie vymezující implementační uspořádání, finanční produkty, které budou poskytovány, cílené konečné příjemce a tam, kde je to vhodné, také předpokládanou kombinaci s podporou formou grantů.</p>	<p>Základní dokument, kde jsou shrnuty důvody, cíle a parametry poskytované podpory. Jedná se o dokument schvalovaný výkonným orgánem řídicího orgánu. V případě výběru správce finančního nástroje na základě výběrového řízení je tento dokument součástí zadávací dokumentace. Měl by tvořit jeden z podkladů pro posouzení vlivu na veřejnou podporu.</p>
<p>Vymezení očekávaných výsledků a způsob, jakým se finanční nástroje podílejí na dosažení specifických cílů a výsledků příslušné priority nebo indikátorů.</p>	<p>Na základě vymezení přidané hodnoty, potenciálu dodatečných veřejných a soukromých zdrojů by měly být očekávané výsledky provázány s definovanými specifickými cíli v rámci intervenční logiky a kvantifikovány formou indikátorů.</p> <p>Indikátory by měly být vypracovány minimálně na úrovni příjemce podpory (tzn. správce finančního nástroje respektive fondu fondů). Tato úroveň vychází ze zvolené formy implementačního uspořádání.</p> <p>Na zodpovědnosti příjemce podpory by měl být způsob, jakým zajistí plnění indikátorů ze strany konečných příjemců.</p>
<p>Pravidla umožňující přezkoumat a upravit předběžné posouzení v případě, že během fáze implementace ŘO vyhodnotí, že již nereflektuje aktuální tržní podmínky.</p>	<p>Aktualizace předběžného posouzení je nezbytná zejména v případě přípravy druhého investičního cyklu (po návratu výnosů z investic).</p> <p>Její potřeba může vyplynout z průběžné evaluace Programu nebo potřeby realokace v rámci Programu. Týká se základních náležitostí předběžného posouzení charakterizovaných výše.</p>

5.2.1. ANALÝZA SELHÁNÍ TRHU, NEOPTIMÁLNÍCH INVESTIČNÍCH SITUACÍ A INVESTIČNÍCH POTŘEB

Podle článku 37 odst. 2 (a) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*analýzu selhání trhu, neoptimálních investičních situací, investičních potřeb v oblastech politik a v rámci tematických cílů nebo investičních priorit, které je třeba řešit, má-li se přispět k dosažení konkrétních cílů stanovených v rámci priority a které mají být podpořeny finančními nástroji. Tato analýza je založena na dostupné metodologii osvědčených postupů.*“

Metodické dokumenty EIB³ důsledně odlišují selhání trhu (ST) a neoptimální investiční situaci (NIS), kterou definují jako specifický druh ST⁴. Při analýze ST je vhodné odvolat se na konkrétní příčinu ST⁵.

Analýza ST/NIS by měla být vždy vztažena k segmentům trhu (TC/PO), pro které je zamýšlena podpora z FN, podle nich se bude lišit její obsah. Měla by také odpovídat regionálnímu zaměření zamýšlených intervencí (makroekonomický charakter analýzy při národním zaměření OP vs. regionální analýza pro regionální OP.)

Definici tržních selhání se rozumí jasné vydefinování důvodů, proč cílová skupina nemá v daném segmentu přístup ke standardním tržním podmínkám (např. rizikovitost příslušného typu KP pro finanční instituce z hlediska předmětu podnikání, z hlediska zaměření projektu a z hlediska parametrů standardních tržních produktů (více v analýze nabídky níže). Uvedené bariéry mohou být argumentem pro kombinaci FN s dalšími formami podpory a pro zapojení dalšího soukromého i veřejného kapitálu (kdy např. návratná podpora prostřednictvím FN sníží rizikovitost klienta nebo jeho projektu pro dalšího potenciálního investora).

Jako nástroj pro definici uvedených okruhů se doporučuje **dotazníkové šetření a navazující kvalitativní šetření** (řízené pohovory).

5.2.1.1 VÝPOČET INVESTIČNÍ MEZERY (TRŽNÍ MEZERY A INVESTIČNÍCH POTŘEB)

Nejprve nutno mít výsledky analýzy ST/NIS, následně lze identifikovat investiční mezeru. Výsledkem analýzy bude potvrzení existence ST/NIS (a dle možností kvantifikace ST/NIS), která umožní určit velikost investiční mezery, kterou má vyplnit podpora z daného FN (a samy tržní síly na ni nestačí). Investiční mezeru může vycházet z:

- mezery životaschopnosti projektů (výnosnost projektu/ů se pohybuje pod tržní mírou výnosnosti),
- finanční mezery (obecný nedostatek financování, týká se celého sektoru či poptávky po určitém finančním produktu),
- kombinace mezer výše.

³ Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. (dále jen „obecná EIB metodika“). Také další čtyři metodické dokumenty z uvedené sady.

⁴ NIS jako investice, u kterých byla prokázána finanční udržitelnost, ale nemají zajištěno dostatečné financování z tržních zdrojů.

⁵ Příklady jsou uvedeny v obecné EIB metodice v tabulce č. 4 na str. 29. Dále obecné příklady možných ST/NIS pro jednotlivé TC tamtéž na str. 33-40.

Při definici tržní mezery doporučujeme zahrnout vyhodnocení efektů, kterých bylo v daných oblastech dosaženo standardní dotační formou podpory. Tyto údaje by měly být dostupné z evaluací příslušných Programů. Tato informace by měla sloužit k identifikaci oblastí, kde podpora formou dotací nebyla zcela efektivní, např. mohla způsobovat deformace trhu, případně oblastí, jejichž podpora formou dotací nezajistila v plné míře splnění cílů definovaných v Programu. Toto vyhodnocení by mělo být **podpůrným argumentem pro definici tržní mezery**. **Zásadním** pro definici tržní mezery **zůstává analýza komerčně dostupných finančních produktů** pro identifikované potřeby.

Obecná EIB metodika uvádí pro NIS možnost snazšího stanovení investiční mezery v následujících krocích:

- 1) identifikace kvantitativního cíle na evropské/národní/regionální úrovni a odhad výše investic nutných k jeho dosažení,
- 2) analýza výše současných investic a jejich trendu,
- 3) výpočet investiční mezery (jako rozdílu hodnot výše).

Předpokladem je existence již stanoveného kvantitativního cíle na dané úrovni. Takové jsou stanoveny pro některé TC zohledněné v existujících sektorových a integrovaných plánech. Pro příklady viz obecná EIB metodika str. 31.

Níže následuje popis možného **Best Practices přístupu k analýze tržní (investiční) mezery**,⁶ kterou lze považovat za jednu ze stěžejních částí předběžného posouzení, neboť poskytuje argumentační základnu pro vymezení a odůvodnění toho, jak bude podpora z finančního nástroje zaměřena. Klíčový význam má rovněž pro posouzení vlivu na veřejnou podporu.

Porovnání nabídky a potenciální poptávky, případně dotazníkový průzkum a srovnávací analýza, by měly vést k **identifikaci a kvantifikaci** (tj. kvalifikovanému odhadu) **tržní mezery a NIS**, na jejichž základě by měly být identifikovány priority pro poskytování podpory formou finančních nástrojů.

⁶ Obsahově se analýza investiční mezery liší dle zaměření (TC) zamýšleného FN a pro jednotlivé TC ho podrobněji popisují jednotlivé metodiky ze sady EIB.

5.2.1.2 POROVNÁNÍ STRANY NABÍDKY A POTENCIÁLNÍ POPTÁVKY

a. **Charakteristika strany nabídky** (finanční vyjádření objemu nabídky) by měla zahrnovat popis soukromých a veřejných finančních zdrojů pro segment trhu, na který bude podpora z FN zaměřena. Analýza by měla zahrnovat:

- popis veřejných a soukromých poskytovatelů finančních produktů působících na daném trhu a jimi poskytovaných finančních produktů (včetně grantů směřujících do daného sektoru a existujících návratných FN kofinancovaných ze SF);
- zhodnocení možností dalšího využití finančních prostředků (druhé a další investiční cykly), které se v budoucnu vrátí do FN (pro který je zpracováváno předběžné posouzení);
- zamýšlené konečné příjemce.

Pro analýzu strany nabídky doporučujeme, aby zahrnovala oblasti, které je možné podpořit standardními dotačními nástroji včetně parametrů dotací a na druhé straně oblasti, které jsou pokryty nabídkou komerčních návratných zdrojů (tj. zejména bankovních úvěrů, záruk, equity atd., a to včetně jejich druhů, parametrů, popisu KP a podmínek poskytování). Součástí analýzy je i vymezení oblastí, které uvedenými formami financování nelze podpořit nebo je přístup k financování omezen (NIS).

Analýza by měla být založena na využití statistických údajů, výsledků kvantitativních a kvalitativních průzkumů, informacích získaných od profesních sdružení a asociací a dalších zdrojích (např. výroční zprávy finančních institucí a dalších významných hráčů na daném trhu, úřední věstníky veřejných zakázek). Na základě uvedených zdrojů by měl být **naznačen a odůvodněn trend budoucího vývoje nabídky**.

Analýza strany nabídky vyčíslí či odhadne tržní zdroje financování, tj. **přístup potenciálních KP k finančním produktům na daném území**.

b. **Charakteristika strany poptávky** by měla zahrnovat analýzu strany poptávky (zejména finanční vyjádření její celkové výše) a měla by vycházet z kvalifikovaného odhadu poptávaných investic (parametry poptávaného finančního produktu a poptávaná výše investice na jednoho KP) v daném specifickém sektoru nebo segmentu trhu, na který bude FN zaměřen (počet produktů, které budou požadovány ze strany KP, např. počet a průměrná částka poskytovaných úvěrů).

Doporučujeme, aby analýza byla zaměřena na zkušenosti potenciálních KP s dosavadními formami podpory (dotace nebo návratné formy, včetně komerčních), identifikaci oblastí s nejobtížnějším přístupem k financování, identifikaci investičních priorit a identifikaci priorit, které není možné financovat při aktuální nastavení podpory z fondů EU.

Stanovení velikosti strany poptávky by mělo vycházet z dostupných statistických dat a měla by zahrnovat vývoj v čase (jak z hlediska minulosti, tak z hlediska odůvodněných předpokladů budoucího vývoje).

V případě nedostupnosti příslušných statistických dat/studií z minulosti/zkušeností s FN v obdobných oblastech je za relevantní zdroj považován **dotazníkový průzkum strany poptávky**, optimálně doplněný řízenými pohovory s vybranými respondenty, případně dalšími relevantními stakeholdery/hráči na trhu.

K analýze strany poptávky obecná EIB metodika uvádí **příklad faktorů, které by měly být zohledněny při odhadu výše finanční mezery** (podmnožiny investiční mezery), kterou má vyplnit podpora ze zamýšleného FN.

Např. průměrný počet (nebo poměr) žádostí (např. o úvěr) zamítnutých z důvodu neudržitelného obchodního plánu / podnikatelského záměru žadatele, ze kterého lze dopočítat „životaschopné podnikatelské záměry“ zamítnuté z jiných důvodů; **na tyto životaschopné by měla být podpora z FN obecně cílena.**

Podobné dovození zmiňujeme v souvislosti s odhadem absorpční kapacity FN, který lze realizovat prostřednictvím dosavadních zkušeností z dotačního financování i financování formou srovnatelných finančních nástrojů, kdy z převisu poptávky daného neúspěšnými žádostmi o podporu lze dovodit kvalifikovaný odhad poptávky v dané cílové skupině.

Tento způsob dovození doporučujeme jako korekci právě analýzy poptávky, kdy se dají očekávat nadhodnocené požadavky ze strany respondentů.

c. Možnost využití dotazníkového průzkumu jednak doplňkově pro analýzu strany nabídky, tak pro analýzu strany poptávky. Součástí dotazníkového průzkumu by měly být zejména:

i. Identifikace vzorku cílové skupiny, a to v několika úrovních dle dosavadních zkušeností v daném trhu a potenciálu pro zapojení do finančního nástroje. Podle národního nebo regionálního zaměření finančního nástroje doporučujeme rovněž diverzifikovat regionální rozložení respondentů.

ii. využití zprostředkovatelů pro distribuci těchto dotazníků i následně pro doplňující řízené pohovory v rámci kvalitativního šetření. Vhodnými skupinami jsou např. zájmová a profesní sdružení, municipální asociace apod.

iii. Vyhodnocení dotazníků. Mělo by poskytnout odpovědi na zkušenosti cílové skupiny s trhem určeným k podpoře (např. s trhem rizikového kapitálu, s využíváním komerčních úvěrů, s využíváním dotací a záruk, se spoluinvesticemi v rámci tržních podmínek apod.), jejich přístup/zájem o zapojení

se do finančního nástroje, vnímaná rizika, požadavky na nastavení finančního nástroje, požadavky na parametry produktů atd.

5.2.1.3 SROVNÁVACÍ ANALÝZA

Srovnávací analýza (porovnání jednotlivých zemí, které bere v úvahu jejich velikostní a další odlišnosti) slouží jako nástroj zejména pro kvantifikaci finančních mezer na trhu na základě proporcionálního porovnání velikostí trhu (porovnání strany nabídky a poptávky).

Využívá se především tam, kde nejsou dosaženy optimální a vyčerpávající výsledky z porovnání strany nabídky a poptávky.

5.2.2. POSOUZENÍ PŘIDANÉ HODNOTY FINANČNÍHO NÁSTROJE

Podle článku 37 odst. 2 (b) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*posouzení přidané hodnoty finančních nástrojů, u nichž se zvažuje podpora z fondů ESI, soulad s jinými formami veřejné intervence zaměřené na stejný trh, možné dopady státní podpory, přiměřenost zamýšlené intervence a opatření pro minimalizaci narušení trhu.*“

Předběžné posouzení **povinně porovná možné způsoby dosažení cíle** (na jehož plnění se má posuzovaný finanční nástroj zaměřit) zejména **z hlediska možných forem podpory** (srovnání s jinými finančními nástroji, granty a dalšími potenciálními způsoby podpory). Předběžné posouzení poskytne **zdůvodnění, proč je podpora formou finančního nástroje nejlepší variantou.**

5.2.2.1 PŘIDANÁ HODNOTA FINANČNÍHO NÁSTROJE

U přidané hodnoty finančního nástroje **se rozlišuje kvantitativní a kvalitativní stránka.**

Kvantitativní stránka přidané hodnoty finančního nástroje musí posoudit

1. pákový efekt ESIF příspěvku, tj. dodatečné zdroje až po úroveň konečného příjemce. Čím vyšší pákový efekt, tím vyšší přidaná hodnota.⁷ Zahrnuje zejména dodatečné zdroje během prvního investičního cyklu.
2. intenzitu podpory finančního nástroje.
3. obrátkový efekt umožňující revolving prostředků.
4. dodatečné příspěvky od konečného příjemce, které se nepočítají do pákového efektu, ale do přidané hodnoty ano.

Následuje posouzení **kvalitativní stránky** přidané hodnoty finančního nástroje. Kvalitativní stránkou přidané hodnoty může být např. poskytování finančního produktu, který přesně odpovídá tržní mezeře a nenarušuje tržní prostředí.⁸

⁷ Nicméně pákový efekt se obecně nerovná přidané hodnotě. Přidané hodnotě se může rovnat v určitých případech popsanych na str. 51-53 obecné EIB metodiky.

Volba finančního nástroje (daného posuzovaného finančního nástroje ze všech možných dostupných forem podpory) vychází z posouzení obou stránek přidané hodnoty a **promítne se do kvantitativních cílů, indikátorů a navrhované investiční strategie.**

5.2.2.2 SOULAD S JINÝMI FORMAMI VEŘEJNÝCH INTERVENČÍ ZAMĚŘENÝCH NA TÝŽ TRH

Popis zajištění eliminace překryvů intervencí, případně vysvětlení, proč se překryvy dají jen minimalizovat a jakými opatřeními tak bude činěno. Alternativně popis žádoucích kombinací veřejných intervencí (subvence záručních poplatků atd.)

5.2.2.3 MOŽNÉ DOPADY VEŘEJNÉ PODPORY

Možné dopady veřejné podpory je nutno posuzovat již ve fázi vytváření finančního nástroje, protože ovlivní jeho parametry (způsobilé aktivity/koneční příjemci, maximální výše podpory na konečného příjemce či implementační uspořádání).

Obecné nařízení výslovně zmiňuje dva z prvků posouzení veřejné podpory: proporcionalitu plánovaných intervencí a opatření k minimalizaci deformace trhu.

Proporcionalita: takové nastavení finančních nástrojů, které odpovídá výši a tematické oblasti identifikované investiční mezery a NIS.

Opatření k minimalizaci deformace trhu: směřování podpory do oblastí, ve kterých byly identifikovány ST, investiční mezera či NIS.

FN spadající pod režim de minimis/GBER a off-the-shelf FN představují možnosti podpory, která nemusí být notifikována EK. Notifikaci EK doporučujeme až při vyčerpání těchto možností. Výjimka z notifikační povinnosti u off-the-shelf FN je založena na splnění podmínek na úrovni:

- konečných příjemců (způsobilost, max. výše podpory),
- FF, správců FN, FZ, obecně subjektů implementujících FN,
- soukromých investorů, obecně subjektů poskytujících soukromé zdroje.

Veřejné podpoře se podrobněji věnujeme v kapitole 8.6

⁸ Pro další příklady kvalitativních faktorů přidané hodnoty viz obecná EIB metodika str. 54. Pro zohlednění specifických TC viz zbylé metodiky ze sady.

Posouzení vlivu na veřejnou podporu, která se vztahuje jak k identifikované tržní mezeře (je nezbytné identifikovat a zdůvodnit ST, který by měl být formou finančních nástrojů podporován), **tak k podporovaným cílovým skupinám** (zejména z hlediska odvětví, územní příslušnosti).

Součástí politik ŘO by měla být opatření k minimalizaci deformace trhu. Tato opatření by měla být navržena na základě identifikace velikosti trhu a tržních selhání s využitím Best Practices přístupu. Podpora formou finančních nástrojů by měla být poskytována jenom tam, kde selhává trh. **Předběžné posouzení by proto mělo prokázat, že nebude narušeno tržní prostředí na úkor soukromých investorů a běžných tržních produktů.** Z posouzení by mělo vyplynout, že zapojení veřejných prostředků umožní realizaci kvalitních projektových záměrů, jejichž atraktivita je dostatečná, ale nepostačuje pro úspěch na výhradně soukromém trhu. **Příklady těchto opatření** (předběžné posouzení by je mělo specifikovat a odůvodnit):

- i. stanovení hranice pro výši podpory (např. maximální výše úvěru nebo kapitálového vstupu);
- ii. omezení cílových skupin (např. počtem let podnikání, počtem let působení na trhu);
- iii. stanovení kritérií pro oddělení nekvalitních/nežádoucích projektových záměrů od kvalitních záměrů, které bez použití veřejných prostředků (tj. např. zásahu státu) nejsou atraktivní na soukromém trhu (např. ziskového potenciálu, který je pod úrovní běžně investované hodnoty na trhu).

5.2.3. ODHAD DODATEČNÝCH VEŘEJNÝCH A SOUKROMÝCH ZDROJŮ, KTERÉ LZE POMOCÍ FINANČNÍHO NÁSTROJE POTENCIÁLNĚ ZÍSKAT, A TO AŽ PO ÚROVEŇ KONEČNÉHO PŘÍJEMCE (OČEKÁVANÝ PÁKOVÝ EFEKT)

Podle článku 37 odst. 2 (c) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí finančního nástroje potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt), včetně, je-li to relevantní, posouzení potřeby a míry preferenčního odměňování s cílem přilákat doplňkové prostředky od soukromých investorů nebo popis mechanismů, které budou použity ke zjištění potřeby a rozsahu takového preferenčního odměňování, jako je například konkurenční nebo náležitě nezávislý proces posuzování.*“

Očekávaný pákový efekt by měl reflektovat identifikovanou výši tržní mezery na straně nabídky (**kvalifikovaný odhad disponibilních finančních zdrojů, které mají spoluinvestoři k dispozici, nicméně pro ně dosud nenalezli atraktivní investiční příležitosti**).

S přihlédnutím k tomu, zda dodatečné zdroje (ne)tvoří národní spolufinancování daného programu (tj. zda se na ně vztahují pravidla čl. 41 obecného nařízení o postupném převodu), předběžné

posouzení zohlední, že mobilizace dodatečných zdrojů může probíhat celou dobu, na kterou je zamýšlený finanční nástroj ustaven. Pokud bude finanční nástroj kombinovat podporu z více ESI fondů / Programů, v předběžném posouzení je nutné to vysvětlit/zdůvodnit.⁹

ŘO jsou povinny uvést, na jaké úrovni (fond fondů, finanční nástroj/zprostředkovatel, finanční produkt, konečný příjemce) mohou dodatečné zdroje vstoupit. Předběžné posouzení potvrdí, že zamýšlená mobilizace dodatečných zdrojů na daných úrovních je realistická. Kde je to možné, bude obsahovat jejich indikativní výši.

Pákový efekt v pojetí Finančního nařízení **pojímán jako aktivace mimorozpočtových zdrojů:** „příspěvek Unie na finanční nástroj má za cíl aktivovat v souladu s předem vymezenými ukazateli celkovou investici převyšující příspěvek Unie.“

V prováděcím nařízení k Finančnímu nařízení „aktivační účinek finančních prostředků Unie se rovná podílu objemu financování poskytnutého konečným příjemcům a výše příspěvku Unie.“

Při výpočtu očekávaného pákového efektu platí následující zásady:

- počítá se na úrovni celého FN, ne jednotlivých obchodních případů,
- vlastní příspěvky konečného příjemce se nezapočítávají do pákového efektu,
- počítá se s nominální hodnotou výdaje bez ohledu na jeho povahu (návrtný/nenávratný, budoucí toky nejsou diskontovány),
- počítá se pouze s prvním investičním cyklem (protože navrácené zdroje již nejsou považovány za ESIF zdroje),
- při kombinaci FN a jiných forem podpory v rámci jedné operace se pákový efekt počítá jen pro „operaci FN“, nepočítá se samostatně pro jiné formy podpory.

Předběžné posouzení musí dospět k **závěru ohledně očekávaného pákového efektu na jednotlivých úrovních implementace.**

Očekávaný pákový efekt bude následně **povinnou součástí obchodního plánu** jako přílohy dohody o financování mezi ŘO a správcem FF/FN.

Tento tzv. „očekávaný pákový efekt“, který je počítán ve fázi předběžného posouzení FN, je třeba odlišit od tzv. „dosaženého pákového efektu“. **Dosažený pákový efekt je počítán v průběhu implementace FN a věnujeme se mu v kapitole 9.5 k monitorování a reportování.**

⁹ Kombinace podpory z více Programů/ESI fondů ale není považována za dodatečný zdroj.

5.2.3.1 VÝPOČET OČEKÁVANÉHO PÁKOVÉHO EFEKTU

Pro výpočet očekávaného pákového efektu se použije následující vzorec, který zohledňuje zásady uvedené výše.

$$\text{Očekávaný pákový efekt} = \frac{\text{Očekávaná celková částka prostředků pro způsobilé KP}}{\text{Částka ESI fondů vázaných ve FN}}$$

Očekávaná celková částka prostředků pro způsobilé KP zahrnuje zejména sumu

1. Očekávaného ESIF příspěvku do FN,
2. Očekávaného národní spolufinancování (veřejného a soukromého),
3. Očekávaných příspěvků dalších investorů,
4. Očekávaných úroků a dalších výnosů generovaných příspěvkem do FN (Čl. 43 obecného nařízení).

Od této sumy je třeba odečíst částku očekávaných nákladů na řízení a poplatků za správu FN, protože tato částka se nedostane ke konečným příjemcům.

Částka ESI fondů vázaných ve FN vyplyne z předběžného posouzení. V zásadě je to celková částka ESI fondů, která je podle předběžného posouzení nutná pro FN, přičemž konečné rozhodnutí o výši této částky bude dáno rozhodnutím ŘO po konzultaci s MV.

5.2.3.2 PŘILÁKÁNÍ DODATEČNÝCH SOUKROMÝCH ZDROJŮ

Přilákání dodatečných soukromých zdrojů by mělo být základní vlastností finančních nástrojů a je jedním z důvodů jejich rostoucího využívání. Určitou míru spoluúčasti soukromých investorů mohou vyžadovat pravidla veřejné podpory (rizikový kapitál upravený GBER) nebo je nutné jim nabídnout preferenční odměňování. Zapojení soukromých investorů pobídkou preferenčního odměňování ale snižuje revolvingový charakter finančního nástroje, protože část zdrojů je využita právě na preferenční odměňování investorů.

Pro účinné přilákání a monitorování dodatečných soukromých zdrojů by ŘO měly nadefinovat:

- očekávaný pákový efekt a na jaké potenciální soukromé investory cílí,
- finanční techniky jak nalákat soukromé investory a případně způsob/výši jejich preferenčního odměňování,
- mechanismy sladění soukromých zájmů s cíli politik.

Při **sladění soukromých zájmů s cíli politik** je možno postupovat přístupem *pari passu*, kdy soukromý investor nese stejná rizika jako veřejný (co se týče zisků, ztrát atd.).

Preferenční odměňování soukromých investorů by mělo být doplněno **mechanismy sladění soukromých zájmů s cíli politik**.

Na základě analýzy trhu (zejména s využitím kvalitativního šetření) by měl ŘO stanovit **motivační úroveň pro mobilizaci zdrojů soukromých investorů**. Analýza nabídky v daném segmentu by měla vygenerovat únosnou míru rizika pro soukromé investory a nástroje, kterými ji lze vyvážit (těmito nástroji jsou jednak požadavky zejména soukromých investorů na konstrukci finančních nástrojů, jejich zajištění a v neposlední řadě i na odměnu a obchodní potenciál, který je pro tyto skupiny atraktivní). Obdobným způsobem by měly být definovány faktory atraktivity pro veřejné spoluinvestory.

Úroveň a výše odměny spoluinvestorů by měla reflektovat úroveň rizika investice do finančního nástroje (kladný či záporný rozdíl oproti běžnému tržnímu riziku) ve vztahu k úrovni odměny (jejímu kladnému či zápornému rozdílu oproti standardně dosahovanému zisku).

Spolufinancování FN podrobněji popisujeme v části 9.2.

5.2.4. POSOUZENÍ ZKUŠENOSTÍ ZÍSKANÝCH PŘI VYUŽÍVÁNÍ PODOBNÝCH NÁSTROJŮ A PONAUCENÍ Z MINULÝCH PŘEDBĚŽNÝCH POSOUZENÍ

Podle článku 37 odst. 2 (d) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*posouzení zkušeností získaných při využívání podobných nástrojů a poučení z předběžných posouzení, která provedly členské státy v minulosti, a toho, jak bude těchto zkušeností využito v budoucnu.*“

5.2.4.1 RELEVANTNÍ ZKUŠENOSTI Z MINULOSTI

Shromáždění relevantních informací ze dvou základních zdrojů:

1. Výzkum od stolu zahrnující:
 - 1.1. informace o veškerých FN implementovaných v dané zemi (regionu) v minulosti;
 - 1.2. informace o jiných FN (bez ohledu na místo implementace) zaměřených na podobný sektor, cílový trh a/nebo finanční produkt;
 - 1.3. informace o jakýchkoli evaluacích FN výše (ex-ante, průběžných, ex-post evaluací atd.).Výzkum od stolu by měl zahrnout zdroje na úrovni Unie jako weby finančních nástrojů JESSICA a JEREMIE a jiné doporučené zdroje - studie, auditní zprávy a další.¹⁰
2. Doplnění výzkumu od stolu konzultacemi zainteresovaných subjektů – dotazníkové šetření, focus group, workshopy se zástupci ŘO, správci finančních nástrojů, podporovanými konečnými příjemci či konzultanty stojícími za evaluacemi finančních nástrojů.

¹⁰ Viz str. 76-77 obecné EIB metodiky

Analýza dosud poskytovaných finančních nástrojů, a to zejména z **hlediska vymezení implementační struktury** (včetně vyhodnocení zkušeností a jejich relevance pro další období) a **specifikace dopadů podpory** (tj. zejména zda se jedná o podporu na národní úrovni nebo zaměřenou regionálně). Součástí analýzy by mělo být **vyhodnocení úspěšnosti poskytování této formy podpory** (např. procento propadovosti úvěrů, tzv. míru defaultu), **vyčíslení nákladů na správu tohoto nástroje** a **komparaci efektů se standardním dotačním financováním**. Hlavním zdrojem těchto údajů jsou výroční zprávy a veřejně dostupné dokumenty ŘO, které mají zkušenosti se zaváděním finančních nástrojů, a subjektů, jimž byly v podmínkách ČR finanční nástroje již svěřeny (především Fondy rozvoje měst, ČMZRB, EIB).

Zkušenosti s implementací obdobných nástrojů by měly být hodnoceny v následujících oblastech:

- a. Ekonomický a politický kontext země (regionu), kde byl finanční nástroj implementován;
- b. Cíle finančního nástroje, cílový trh, zaměření podpory, typ finančního nástroje, druh poskytovaného finančního produktu (např. oblast městského rozvoje, sociální oblast, podpora MSP apod.);
- c. Implementační uspořádání FN, subjekty implementace FN;
- d. Případné preferenční odměňování investorů;
- e. Vymezení způsobilých příjemců a podmínky dostupnosti (regionální omezení, omezení velikosti příjemce apod.), vymezení podmínek a kritérií pro poskytování podpory (co je rozhodující pro poskytnutí);
- f. Parametry poskytované podpory (alokace, parametry produktů – splatnost, výše podpory apod.);
- g. Výkonnost – očekávané a skutečně dosažené výsledky finančního nástroje - kvantitativní charakteristiky týkající se celkového objemu poskytnuté podpory, velikosti podpory (minimální a maximální výše poskytnuté podpory, průměrná výše poskytnuté podpory, výše poskytnuté podpory dle cílových skupin), prostředků vrácených do FN a příspěvku FN k plnění cíle Programu/prioritní osy;
- h. Vyhodnocení/evaluace (zejména **klíčové faktory úspěchu/neúspěchu**, míra propadovosti, výše/podíl provozních nákladů/nákladů na správu finančního nástroje apod.)

Největší důraz by měl být kladen na **analýzu úspěšných a stinných stránek v minulosti implementovaných finančních nástrojů**. Při této analýze nutno vzít v úvahu celý životní cyklus finančního nástroje - od návrhu, vytvoření, implementace a realizace k likvidaci - a sektorová a geografická specifika finančních nástrojů.¹¹

5.2.4.2 APLIKACE ZKUŠENOSTÍ

Aplikace zkušeností je povinnou součástí předběžného posouzení. Není dostatečné uvést seznam již implementovaných FN, je třeba popsat, jak se získané zkušenosti promítnou do navrhovaného FN. Strukturovanou systematickou aplikaci zkušeností umožňuje analýza rizik a SWOT analýza.¹²

¹¹ Podrobněji viz metodiky z EIB sady věnované jednotlivým TC.

¹² Viz str. 79-80 obecné EIB metodiky

5.2.5. NAVRHOVANÁ INVESTIČNÍ STRATEGIE

Podle článku 37 odst. 2 (e) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „navrhovanou investiční strategii, včetně posouzení možností pro prováděcí opatření ve smyslu článku 38, finanční produkty, které mají být nabízeny, konečné cílové příjemce a popřípadě předpokládanou kombinaci s podporou z grantů.“

Návrhu a přípravě investiční strategie se podrobněji věnujeme v části 8.3. Níže následuje základní popis pro účel zasazení návrhu a přípravy investiční strategie do kontextu předběžného posouzení.

Návrh investiční strategie, která by měla obsahovat implementační uspořádání finančního nástroje, finanční produkty, které budou poskytovány, konečné příjemce a předpokládanou kombinaci s podporou formou dotací (tam, kde je to vhodné). **Základní části investiční strategie:**

- i. Popis výchozí situace (popis řešeného problému, odůvodnění zvolené tematické oblasti a implementace finančního nástroje v návaznosti na výsledky předběžného posouzení).
- ii. Popis cílů finančního nástroje.
- iii. Charakteristika implementačního uspořádání včetně odpovědností jednotlivých článků implementačního uspořádání.
- iv. Základní parametry poskytované podpory (ŘO by měl nadefinovat základní rozmezí jednotlivých parametrů – forma finančního nástroje, maximální výše podpory na jeden projekt apod.).
- v. Kroky nezbytné k realizaci finančního nástroje (časový harmonogram, akční plán všech aktivit, které je nutné realizovat před samotným spuštěním finančního nástroje).
- vi. Definice a kritéria žádoucích/způsobilých projektů.

5.2.5.1 VOLBA FINANČNÍHO PRODUKTU

Investiční strategie zdůvodní ve vztahu k identifikovaným tržním potřebám¹³, proč má být podpora z finančního nástroje poskytována pomocí zvoleného finančního produktu.¹⁴ Má se přitom za to, že vhodnost návratné podpory byla ve srovnání s nenávratnými alternativami ŘO prokázána již ve fázi posuzování přidané hodnoty finančního nástroje.

¹³ Volba nejvhodnějšího finančního produktu závisí na mnoha dalších faktorech, mezi nimi i ekonomickém sektoru a zemi implementace, proto jsou další podrobnosti v ostatních metodikách z EIB sady věnovaných jednotlivým TC.

¹⁴ Výhody, nevýhody a další charakteristiky vybraných základních finančních produktů poskytovaných z finančních nástrojů shrnuje obecná EIB metodika na str. 86-87.

5.2.5.2 IDENTIFIKACE CÍLENÝCH KONEČNÝCH PŘÍJEMCŮ

Vycházejí zejména z identifikovaného ST/NIS (např. neuspokojená poptávka po určitém finančním produktu v určitém sektoru) a zhodnocení zkušeností s obdobnými nástroji implementovanými v minulosti, by ŘO měl mít ulehčenou identifikaci cílených konečných příjemců.

Při identifikaci konečných příjemců je nutno vzít v úvahu, že jde o dlouhodobé rozhodnutí (období způsobilosti do konce roku 2023) a např. poměry v sektorech/odvětvích ekonomiky se mohou změnit. Proto je doporučeno stanovit cílené konečné příjemce s prostorem pro případné změny.

5.2.5.3 VOLBA IMPLEMENTAČNÍHO USPOŘÁDÁNÍ

Předběžné posouzení popíše nejvhodnější implementační uspořádání (zejména s ohledem na plnění priorit Programu.) Obecně je rozlišováno jednoúrovňové (bez fondu fondů, vztah ŘO a správce finančního nástroje) a dvouúrovňové (vztah ŘO se správcem fondu fondů, který může část provádění svěřit finančním zprostředkovatelům) implementační uspořádání.¹⁵

Předběžné posouzení zanalyzuje všechny varianty dané čl. 38 obecného nařízení a doporučí nejvhodnější.

Předběžné posouzení také zdůvodní volbu standardizovaného finančního nástroje (off-the-shelf) nebo finančního nástroje zhotoveného na míru. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že parametry off-the-shelf finančního nástroje lze upravovat - zpřísnit např. dle regionálních specifik, ale jakákoliv jiná úprava by znamenala, že se z off-the-shelf varianty stává finanční nástroj zhotovený na míru.¹⁶ Standardizované off-the-shelf nástroje doporučujeme využít jako vzor EK pro nastavení nástrojů zhotovených na míru.

Pokud připadá v úvahu, předběžné posouzení popíše kombinaci podpory z finančního nástroje s grantovou podporou. Obecné nařízení nabízí dva základní přístupy: kombinace podpory z finančního nástroje s dalšími formami podpory do jedné operace nebo oddělení těchto dvou druhů podpory do samostatných operací.¹⁷

Kombinaci je nutné zvažovat vždy s ohledem na identifikované tržní selhání a odhadovanou absorpční kapacitu, obecný popis principů kombinace je nedostatečný. Některé druhy kombinace nicméně nelze předvídat (kombinace FN a dotace ve dvou oddělených operacích, kdy KP žádá zvláště o dotaci a podporu z FN a tato kombinace není ze strany poskytovatele vytvořena a nabízena jako „kombinovaný produkt“, ke kombinaci dochází ad hoc.)

¹⁵ Blíže viz kapitola 8.2, případně obecná EIB metodika, která na str. 89-93 popisuje výhody, nevýhody a možné příklady využití jednotlivých variant implementačního uspořádání, které předpokládá obecné nařízení.

¹⁶ Který pozbyde výhod off-the-shelf nástrojů např. v oblasti veřejné podpory.

¹⁷ Podrobnosti ke kombinaci blíže v kapitole 9.3, případně v obecné EIB metodice na str. 97.

5.2.6. PŘESNÉ VYMEZENÍ OČEKÁVANÝCH VÝSLEDKŮ

Podle článku 37 odst. 2 (f) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*přesné vymezení očekávaných výsledků a toho, jak má daný finanční nástroj přispět k dosažení specifických cílů stanovených v rámci příslušné priority, včetně ukazatelů tohoto přínosu.*“

Součástí předběžného posouzení by měly být cíle, které ŘO sleduje, a způsoby, jak jich dosáhnout. Tyto cíle by měly být provázány na priority Programů a měly by korespondovat s jejich intervenční logikou.

Vymezení očekávaných výsledků a způsob, jakým se finanční nástroje podílejí na dosažení specifických cílů a výsledků příslušné priority nebo indikátorů, bude vycházet z odhadu absorpční kapacity, a to jak z hlediska **indikátorů výstupu**, tak z hlediska **indikátorů výsledku**.

V programovém období 2014-2020 je kladen zvýšený důraz na výkonnost finančních nástrojů. Proto je důležité stanovení očekávaných výsledků finančních nástrojů a nastavení monitorování jejich výkonnosti včetně ukazatelů, jak přispívají k naplňování investičních priorit, specifických cílů či prioritních oblastí daných Programů.

Monitorování podrobněji popisujeme v kapitole 9.5.

Při naplňování požadavků obecného nařízení na vymezení výsledků a měření dosahování jejich pokroku se ŘO mohou odkázat na **další doporučené zdroje EK**, např.:

- Guidance document on monitoring and evaluation – European regional development fund and cohesion fund – Concepts and recommendations,
- Monitoring and Evaluation of European Cohesion – European Social Fund – Concepts and recommendations – Guidance document,
- Elements of strategic programming for the period 2014-2020 (EZFRV).

Stanovení očekávaných výsledků a nastavení příslušných indikátorů vychází ze souvisejících částí předběžného posouzení, zejména analýzy trhu, očekávané přidané hodnoty a investiční strategie. S ohledem na potřeby ŘO a další požadavky by měly být nadefinovány:¹⁸

- **Indikátory výstupu**, které vychází z již stanoveného souboru indikátorů v nařízení k příslušnému ESI fondu.
- Mohou být nadefinovány další **indikátory výkonnosti** finančního nástroje (poplatky za správu, míra propadovosti a další)

¹⁸ Na str. 100-101 obecné EIB metodiky lze nalézt příklady indikátorů pro oblast malých a středních podniků a energetické účinnosti, další příklady lze dohledat v ostatních metodikách ze sady.

- Nejvyšší důležitost je přikládána **indikátorům výsledku**. Příklady indikátorů výsledků lze nalézt v tematických guidance dokumentech EK¹⁹. Při nastavení vlastních indikátorů výsledku je nutné, aby byly jednoznačné, měřitelné, statisticky ověřitelné a navázané na příslušný specifický cíl, investiční prioritu či prioritní oblast.

ŘO by neměl opomíjet logiku zapojení finančního nástroje v příslušném Programu a jeho očekávaný příspěvek k cílům Programu. Proto by měl **popsat, jak finanční nástroj přispěje k dosahování specifických cílů na úrovni dané investiční priority či prioritní oblasti/specifického cíle**. Pokud finanční nástroj představuje jen jedno z více opatření na úrovni dané investiční priority či prioritní oblasti/specifického cíle, ŘO popíše vztah těchto opatření a v této souvislosti vymezí roli tohoto FN. ŘO by měl očekávaný příspěvek k cílům programu stanovit kvantitativně s odkazem na zamýšlené indikátory pro daný finanční nástroj.

Zodpovědností ŘO je nastavení a zajištění monitorování a reportování finančních nástrojů tak, aby dostal požadavkům obecného nařízení. Pokud se ŘO rozhodne provádění finančního nástroje v podobě úvěrů či záruk ujmout sám, stanoví požadavky na monitorování a reportování v interním dokumentu. V ostatních variantách implementačního uspořádání budou požadavky na monitorování a reportování součástí příslušné dohody o financování mezi ŘO a správcem finančního nástroje, resp. správcem fondu fondů, bude-li součástí implementačního uspořádání.²⁰

5.2.7. AKTUALIZACE PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ

Podle článku 37 odst. 2 (g) obecného nařízení předběžné posouzení zahrnuje: „*ustanovení, jež podle potřeby umožní přezkoumat a aktualizovat předběžné posouzení během provádění jakéhokoli finančního nástroje, který byl použit na základě tohoto posouzení, pokud řídicí orgán v prováděcí fázi usoudí, že předběžné posouzení již přesně nevystihuje aktuální podmínky na trhu v době provádění.*“

Smyslem tohoto ustanovení je umožnit ŘO upravit v průběhu programového období poskytování podpory z finančního nástroje, pokud se ukáže, že se změnily podmínky na cílovém trhu či celková ekonomická situace.

Spouštěčem aktualizace může být nesoulad dosahovaných výsledků finančního nástroje s výsledky očekávanými, špatný odhad poptávky po podpoře z finančního nástroje, resp. nezvládnuté budování absorpční kapacity či špatný odhad rizika (např. značně vyšší než očekávaná míra defaultu konečných příjemců).

¹⁹ Např. pro EFRR a FS: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf, pro ESF <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7884&langId=en>

²⁰ Blíže v kapitole 9.5.

Aby ŘO dostal požadavkům obecného nařízení, je důležité si **v předběžném posouzení možnost aktualizace výslovně vyhradit.**

6. PŘÍPRAVA A IMPLEMENTACE FN

6.1. FÁZE PŘÍPRAVY A IMPLEMENTACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

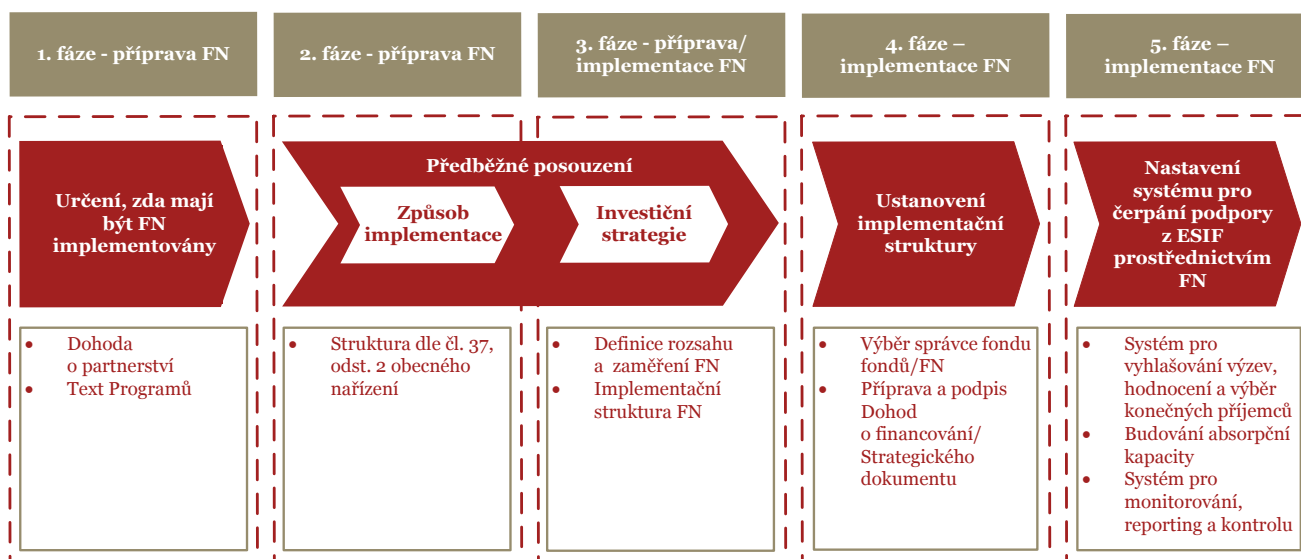
Proces přípravy by měl být uskutečňován **v následujících fázích:**

1. Počáteční fáze - určení, **zda mají být finanční nástroje implementovány** (první indikace o záměru implementovat FN zahrnutá do Dohody o partnerství a textu Programů ve verzích ke schválení EK, a to na úrovni prioritních os/priorit Unie).
2. Určení, **jakým způsobem** mají finanční nástroje být implementovány, a to na základě podrobného **předběžného posouzení**, které musí obsahovat náležitosti uvedené výše.
3. Další fází, která je součástí předběžného posouzení, je vypracování strategie implementace finančního nástroje, tj. **investiční strategie**. Tato fáze:
 - a. definuje rozsah a zaměření finančního nástroje, tj. zda se jedná o záruky, úvěrový mechanismus, kapitálový/investiční mechanismus, zda je možné využít standardizovaných „off-the-shelf“ nástrojů nebo jejich parametry nelze využít a je třeba vytvořit finanční nástroj „na míru“ apod.;
 - b. definuje vhodnou implementační strukturu finančního nástroje, tj. subjekty, se kterými bude/může řídicí orgán na implementaci/provádění finančního nástroje spolupracovat²¹.
4. **Ustanovení implementační struktury**, včetně případného **výběru správce** fondu fondů/finančního nástroje a formalizace vztahů mezi jednotlivými úrovněmi prostřednictvím přípravy a **podpisu Dohod o financování** (případně Strategického dokumentu ŘO v případě přímé varianty implementace).
5. **Nastavení systému pro čerpání podpory z ESIF** prostřednictvím finančního nástroje, tj. především:
 - a. Vytvoření systému pro vyhlásování výzev, hodnocení a výběr konečných příjemců na základě rozdělení kompetencí a odpovědností v příslušných Dohodách o financování.
 - b. Budování absorpční kapacity (ve smyslu zajištění dostatečného množství projektů a schopnosti projekty realizovat a administrovat).
 - c. Vytvoření systému pro monitorování, reporting a kontrolu na všech stupních implementace.

Schéma fází přípravy a implementace FN pro přehlednost znázorňujeme v následujícím obrázku.

²¹ Obecná EIB metodika, část 7.1.

Tabulka 4: Fáze přípravy a implementace FN



6.2. IMPLEMENTAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ A ROLE ZAPOJENÝCH SUBJEKTŮ

Tato kapitola obsahuje **definici subjektů, které mohou být do přípravy a implementace finančních nástrojů zapojeny a vydefinování jejich kompetencí, rolí a vzájemných vazeb.**

Obecné nařízení v čl. 38 stanovuje způsoby, jakými lze implementovat finanční nástroje. Řídící orgány mají možnost implementovat finanční nástroje prostřednictvím „fondu fondů“ nebo mohou investovat přímo do finančních nástrojů samotných.

Dle čl. 38 odst. 1 se mohou Řídící orgány (na základě předběžného posouzení) rozhodnout pro implementaci finančních nástrojů prostřednictvím nástrojů zřízených:

- Na úrovni Unie** řízených přímo či nepřímo Evropskou komisí v souladu s finančním nařízením²² (dále také „centralizované finanční nástroje“),
- na národní, regionální, nadnárodní či přeshraniční úrovni**, spravovaných řídicím orgánem nebo na jeho zodpovědnost²³ (dále také „decentralizované finanční nástroje“).

Podle obecného nařízení (Preambule odst. 42) je možnost **flexibilního rozhodování o příspěvcích z programů** na uvedené dvě úrovně správy ponechána **na řídicích orgánech.**

²² Patří sem i konkrétní ustanovení o implementaci speciálních finančních nástrojů spojujících ESIF s jinými zdroji z rozpočtu EU a zdroji EIB/EIF. Cílem je stimulovat bankovní půjčky pro MSP.

²³ Preambule obecného nařízení, čl. 42; obecné nařízení, čl. 38 odst. 1.

6.2.1. FINANČNÍ NÁSTROJE NA ÚROVNI UNIE - CENTRALIZOVANÉ

V rámci tohoto implementačního modelu budou příspěvky Programů na FN na úrovni Unie vyhrazeny na investice do příslušných regionů a oblastí spadajících pod daný Program, ze kterého byly prostředky poskytnuty.²⁴

Základními finančními nástroji na úrovni Unie jsou:

- **Horizon 2020**, zaměřený na odstranění tržních bariér při financování v oblasti výzkumu, vývoje a inovací, zaměřený zejména na MSP, poskytovaný především formou přímých a podřízených úvěrů, přímého a podřízeného mezaninového financování, záruk a křížových záruk, rizikového kapitálu.
- **COSME**, zaměřený na posílení přístupu MSP k financím a posílení trhu s Venture kapitálem v EU, poskytovaný především formou protizáruk (counter-guarantee), sekuritizace/přímých investic do fondů rizikového kapitálu a fondů fondů.²⁵

Dalšími FN na úrovni Unie, které jsou prezentovány ze strany EK, jsou Creative Europe (záruční schéma), Erasmus + (záruční schéma), Employment and Social innovation (EaSI), Europe Facility - CEF (sdílení rizik na úrovni projektových dluhopisů a kapitálových vstupů).²⁶

Varianta příspěvku z Programu do finančních nástrojů řízených přímo na úrovni EU je vhodná především **pro řídicí orgány, které preferují následující výhody/zjednodušení** oproti FN implementovaným na decentralizované úrovni:

- Již zavedený systém implementace FN na úrovni EU, který ze strany ŘO nevyžaduje některé časově, administrativně a finančně náročné úkony spojené s přípravou finančních nástrojů (nastavení parametrů, výběr správce FF/FN, příprava Dohody o financování apod.).
- Zproštění povinnosti řídicích orgánů provádět kontroly na místě u subjektů provádějících FF/FN, zproštění povinnosti auditního orgánu provádět audity operací i řídicích a kontrolních systémů.²⁷
- Jeden finanční nástroj na úrovni EU může zahrnovat několik oblastí, čímž lze pojmout značný objem podpory pod jeden nástroj, a dosáhnout tak úspor z rozsahu.
- Míra spolufinancování může u takto spravovaných FN dosáhnout až 100 % na danou prioritní osu. Ovšem pouze za předpokladu, že celá prioritní osa je financována prostřednictvím tohoto finančního nástroje (čl. 120 odst. 7 obecného nařízení).

Spolufinancování ve výši 100 % je nezbytným opatřením EK k tomu, aby EU předešla možným komplikacím, které mohou vzniknout tehdy, pokud příspěvek z vnitrostátních rozpočtových zdrojů do finančního nástroje na úrovni EU nebude v souladu s národními předpisy pro rozpočtovou kontrolu (v ČR se tímto předpisem myslí zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

²⁴ Finanční nástroje politiky soudržnosti 2014 – 2020. Infolist Evropské komise.

²⁵ EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments (DG Regional and Urban Policy).

²⁶ Blíže viz např. EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments (DG Regional and Urban Policy).

²⁷ Čl. 40 odst. 1 a 2 obecného nařízení.

a o změně některých souvisejících zákonů - dále také „Velká rozpočtová pravidla“ a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Tím nejsou dotčeny požadavky na spolufinancování investic, které budou stanoveny pro nástroje na úrovni EU.²⁸

Měla by platit zásada, že nástroje uplatňované **na decentralizované úrovni** by měly vycházet ze specifických potřeb a podmínek ČR (vyplývajících z předběžného posouzení), proto by neměly kopírovat finanční nástroje na úrovni Unie.

Stejně jako v případě ostatních úrovní implementace finančních nástrojů **zůstává řídicím orgánům povinnost** ověřit tuto variantu implementace prostřednictvím **předběžného posouzení**. Rovněž oblasti, do kterých lze investovat alokaci z Programu, musejí být **v souladu s podporou z příslušného Programu**. Řídicí orgán **zůstává zodpovědný za operace** prostřednictvím tohoto centralizovaného Programu, přičemž **pravidla pro platby vkladů a reporting** jsou stejné jako v případě nástrojů na decentralizované úrovni²⁹.

Evropská komise připravila FN na úrovni EK univerzálně pro všechny členské státy EU. Vzhledem k odlišným právním prostředím jednotlivých zemí tedy nejsou zohledněna specifika jednotlivých členských států, jejichž řešení ponechává EK na těchto státech.

Přípustnost využití centrálního způsobu implementace FN je z hlediska souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů nejasná – více viz kap. 9.1.5. S ohledem na kontext tohoto zákona a č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, je využití těchto FN podmíněno úpravou legislativy (především Velkých rozpočtových pravidel).

6.2.2. FINANČNÍ NÁSTROJE NA DECENTRALIZOVANÉ ÚROVNI

V případě implementace finančního nástroje dle čl. 38 odstavce 1 b) obecné nařízení poskytuje **řídicím orgánům následující možnosti podpory finančních nástrojů** (čl. 38 odst. 4):

- a) **Investovat kapitál** do existujících či nově založených právnických osob, včetně právnických osob podpořených z jiných ESIF (čl. 38 odst. 4 písm. a).³⁰
- Řídicí orgány se mohou kapitálově vstoupit do těchto společností, poskytujících investice a podporu konečným příjemcům.
 - Takové společnosti musí být zaměřeny na implementaci FN v souladu s cíli ESIF.
 - Částky a účel těchto přímých investic je omezen na částky nezbytné k implementaci nových finančních nástrojů v souladu s čl. 37 obecného nařízení.

²⁸ Financial Instruments – Overview of Delegations' Comments on CPR Regulation.

²⁹ Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, část 7.2(4).

³⁰ Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, část 7.2(2).

- Forma, částka a účel podpory musí vycházet z předběžného posouzení, být v souladu s pravidly poskytování veřejné podpory a pravidly pro poskytování podpory z ESIF.
 - Tato forma implementace nesmí být řídicími orgány využita ke změně kapitálové struktury (rekapitalizaci) existující firmy nebo poskytnutí základního kapitálu společnosti, založené k širšímu účelu, než je implementace FN v souladu s cíli ESIF.
- b) **Svěřit implementaci** (prováděcí úkoly) finančního nástroje Evropské investiční bance, mezinárodní finanční instituci nebo veřejnoprávnímu či soukromoprávnímu subjektu (čl. 38 odst. 4 písm. b).
- c) V případě, že prostřednictvím finančního nástroje budou poskytovány **pouze půjčky či záruky**, může řídicí orgán finanční nástroj **implementovat přímo** (čl. 38 odst. 4 písm. c)³¹.
- V takovém případě řídicí orgán přímo implementuje půjčky nebo záruky **bez formálního ustanovení fondu** (finančního nástroje).³²
 - Nejpravděpodobnějším případem využití této možnosti je situace, v níž existuje omezený počet podporovaných aktivit, který není dostatečný pro vytvoření samostatně stojícího FN³³.
 - ŘO může pověřit zprostředkující subjekt, který bude takový finanční nástroj implementovat³⁴.
 - V případě implementace finančního nástroje přímo ŘO jsou podmínky pro získání podpory z daného Programu specifikovány ve Strategickém dokumentu vydaném ŘO a projednaném Monitorovacím výborem Programu, který obsahuje minimální požadavky stanovené přílohou IV obecného nařízení. ŘO předkládá strategický dokument na nejbližším jednání monitorovacího výboru ke schválení.
 - Právním otázkám spojeným s touto variantou se věnujeme v části 7.1.5 o legislativních bariérách některých implementačních modelů.

³¹ V tomto případě se řídicí orgán považuje za příjemce.

³² Obecná EIB metodika, část 1.2.1.

³³ Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, část 7.2(3).

³⁴ Metodický pokyn finančních toků.

Při zvažování přímé implementace by ŘO měly vzít v potaz požadavky EK na správce FF/FN, definované právními předpisy EU (zejména v Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 v čl. 7 odst. 1). Těmto pravidlům se věnujeme podrobněji v souvislosti s kvalifikačními požadavky a hodnotícími kritérii na správce FN v kapitolách 8.4.3 a 8.4.4.

Rovněž je nutné upozornit na skutečnost, že **řídící orgán jako správce finančního nástroje bude v roli Příjemce**, a proto bude nutné zajistit oddělení činností souvisejících se správou finančního nástroje od ostatních činností řídicího orgánu.

V otázce **případné delegace přímé správy FN řídicím orgánem na zprostředkující subjekt** vyvstávají právní a procesní otázky spojené se schopností zprostředkujícího subjektu naplnit požadavky na správce FN a kapacitně zabezpečit náročnost procesů se správou spojených, včetně oddělení činností spojených se správou FN a ostatních činností. Dalším okruhem potenciálních závažných rizik je vymezení a řešení odpovědnosti za správu FN mezi ŘO a zprostředkujícím subjektem v písemné dohodě mezi ŘO a ZS. Uvedený model implementace rovněž musí nalézt jednoznačnou oporu ve výsledcích předběžného posouzení. Další klíčovou oblastí, kterou musí ŘO vzít v potaz, je otázka způsobilosti výdajů, včetně poplatků za správu (viz část 8.7).

6.2.3. OFF-THE-SHELF FINANČNÍ NÁSTROJE A FINANČNÍ NÁSTROJE „NA MÍRU“

Obecné nařízení pod implementační uspořádání zahrnuje všechny možnosti dané čl. 38, tj. nejen volbu mezi centralizovanými a decentralizovanými finančními nástroji, ale i volbu mezi standardizovanými a nově vytvořenými nástroji.

Finanční nástroje implementované **na národní, regionální, nadnárodní či přeshraniční úrovni** (čl. 38 odst. 1, bod b), spravované řídicím orgánem nebo jím vybraným subjektem, mohou mít následující formy:

- a) **Standardizovanou formu** („off-the-shelf“, tj. „již hotové“ nástroje), která je již předdefinována na úrovni EU.
- b) **Formu nově vytvořených nástrojů**, které jsou připraveny na míru specifických podmínek a potřeb řídicích orgánů identifikovaných v předběžném posouzení („tailor made“ či „nástroje na míru“).

6.2.3.1 „OFF-THE-SHELF“ FINANČNÍ NÁSTROJE

Evropská komise připravila pro období 2014 – 2020 nově tzv. „off-the-shelf“ finanční nástroje s cílem zjednodušit řídicím orgánům přípravu finančních nástrojů a zároveň usnadnit řízení využívání několika nejpoužívanějších finančních produktů v rámci ESIF v těch oblastech, ve kterých lze předpokládat, že tato forma podpory může hrát důležitou roli.

V tuto chvíli je definováno následujících **pět „off-the-shelf“ finančních nástrojů**:

1. Úvěry pro malé a střední podniky na bázi sdíleného rizika úvěrového portfolia (Portfolio risk sharing model);
2. Záruky pro malé a střední podniky (Capped portfolio Guarantee);
3. Úvěry v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů v obytných budovách (Renovation Loan);
4. Investiční fond pro poskytování kapitálu formou kapitálových vstupů („equity“) pro malé a střední podniky a start-upy (Co-Investment Facility);
5. Úvěry v oblasti udržitelného rozvoje měst (Urban Development Fund).

První tři z těchto pěti nástrojů byly představeny v polovině roku 2014³⁵, zbývající dva v polovině roku 2016.³⁶ Stručný přehled jednotlivých off-the shelf nástrojů a vybraných podmínek určujících způsob jejich implementace je prezentován níže.

Pro každý z těchto finančních nástrojů je **definována sada podmínek** určujících způsob implementace finančního nástroje, způsob poskytování podpory včetně jejích podmínek (např. výše, úrokové sazby, délka splatnosti, zajištění, náležitosti Dohody o financování apod.).

Řídící orgány mohou off-the-shelf finanční nástroje **implementovat přímo** (prostřednictvím využití stávajících nebo nově vytvořených fondů, kdy ŘO spolupracuje přímo se správcem FN), nebo **prostřednictvím fondu fondů**.

Příspěvek z programu nesmí vytěsnit financování dostupné od jiných soukromých či veřejných investorů, což musí být **potvrzeno předběžným posouzením**. Pro tři „off-the-shelf“ nástroje představené v roce 2014 platí, že jsou v souladu s režimem **veřejné podpory a nevyžadují notifikaci za splnění následujících předpokladů**: odměna pro správce FN a finanční instituce je v souladu s tržními podmínkami, veškeré finanční výhody musí připadat na konečné příjemce a finanční prostředky poskytnuté konečným příjemcům budou poskytovány v režimu **de minimis**.³⁷

Pro tři off-the-shelf finanční nástroje představené v roce 2014 platí³⁸:

- ŘO může zahrnout **další pravidla a podmínky**, kromě těch zahrnutých v Dohodě o financování, v souladu s pravidly a podmínkami pro jednotlivé finanční nástroje uvedenými v Prováděcím nařízení ke standardním podmínkám pro FN.

³⁵ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

³⁶ ³⁶ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 2016/1157 ze dne 11. července 2016, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 964/2014, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje, ve vztahu k nástroji pro spoluinvestice a fondu urbanistického rozvoje.

³⁷ Dva off-the shelf nástroje představené v roce 2016 jako režim podpory používají příslušná ustanovení GBER, podrobněji viz kapitola 8.6.1.

³⁸ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

- V případě FN kombinovaných s dotacemi na **technickou pomoc** konečným příjemcům by tyto dotace neměly přesáhnout 5 % příspěvku z ESIF do daného nástroje a musí být předmětem předběžného posouzení, které tyto dotace odůvodní.
- Subjekt, který provádí FN, řídí grant na technickou podporu. Technická podpora se nevztahuje na činnosti, jež jsou kryté z nákladů a poplatků spojených s řízením, které obdržel na správu finančního nástroje. Výdaje hrazené z technické podpory nesmějí představovat část investice, která má být financována úvěrem v rámci příslušného finančního nástroje.
- ŘO nebo manažer fondu fondů musí být **zastoupen v investiční radě**³⁹ finančního nástroje.
- **ŘO se nesmí přímo podílet na rozhodování o jednotlivých investicích**, v případě fondu fondů může mít ŘO pouze kontrolní roli bez možnosti zasahovat do jednotlivých rozhodnutí fondu fondů.
- FN musí mít takovou strukturu, která umožní provádět rozhodování o úvěrech a diverzifikaci rizik v souladu s **relevantními tržními zvyklostmi**.
- Manažer fondu fondů a správce FN musí mít takovou strukturu řízení, která zajistí **nestrannost a nezávislost** manažera fondu fondů nebo správce FN.
- ŘO musí uzavřít **Dohodu o financování** pro příspěvky z programů do FN (jejíž obsah odpovídá navržené struktuře, uvedené v části 6.8.3).

V některých otázkách je ponechána ŘO možnost zvolit jím preferovanou variantu nebo vyspecifikovat podmínky nad rámec požadavků stanovených v příslušném prováděcím nařízení:

- Výběr varianty implementačního uspořádání (s fondem fondů nebo bez fondu fondů).
- Nastavení smluvních podmínek v Dohodě o financování nad rámec požadavků uvedených v Prováděcím nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje, včetně míry sdílení rizika mezi ŘO a správcem FF/FN.
- Způsob využití prostředků splacených zpět do finančního nástroje (v rámci téhož FN nebo použití v jiném FN).

³⁹ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje v čl. 4 tuto součást implementační struktury nazývá dozorcím výborem/radou („supervisory committee“), případně obdobnou řídicí (rozhodovací) strukturou.

Řídicí orgány se nerozhodují předem, jestli si zvolí „off the shelf“ nástroje nebo nástroje „na míru“. Evropská komise očekává, že pokud z **předběžného posouzení** vyplyne vhodnost implementovat některé z pěti standardizovaných nástrojů, členský stát tyto nástroje využije a nebude vytvářet nástroje „na míru“, které budou mít obdobné zaměření.

V takovém případě musí aplikovat podmínky, které jsou pro jednotlivé „off-the-shelf“ nástroje stanoveny, a to především v rozsahu stanoveném Prováděcím nařízením Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

Soulad těchto podmínek **s legislativou ČR a s tržními podmínkami ČR** by měl být rovněž součástí předběžného posouzení.

6.2.3.2 FINANČNÍ NÁSTROJE „NA MÍRU“

Na základě předběžného posouzení může řídicímu orgánu vyvstat potřeba připravit si finanční nástroj „na míru“. Může se jednat jak o **nové nástroje**, tak **existující FN**, za předpokladu jejich uzpůsobení pro potřeby čerpání ESIF v programovém období 2014-2020. Jejich využití by mělo být v každém případě podloženo výsledky **předběžného posouzení**. Tyto nástroje jsou realizovány na základě ustanovení z článků 37 až 46 obecného nařízení.

V rámci těchto finančních nástrojů (na rozdíl od předpřipravených „off-the-shelf“ nástrojů) musí řídicí orgány věnovat mnohem větší pozornost pravidlům pro poskytování veřejné podpory. Z relevantních právních předpisů EU a dalších dokumentů nevyplývá žádný specifický postup pro případ, že chce **ŘO využít existující FN a uzpůsobit je** pro potřeby čerpání ESIF v programovém období 2014- 2020. Z toho dovozujeme, že pro tyto nástroje budou platit **stejně podmínky jak pro nové nástroje**.

Níže je uveden **základní popis** jednotlivých FN, které mohou být takto využity, přičemž se jedná nutně pouze o stručný popis fungování daného nástroje a základních charakteristik. Detailní fungování a charakteristiky se budou odvíjet mimo jiné od výsledků předběžného posouzení a identifikovaných tržních selhání a investičních potřeb.

Finanční produkty, které mohou jednotlivé finanční nástroje poskytovat, lze rozdělit do tří hlavních skupin:

1. úvěrové finanční nástroje;
2. záruky;
3. kapitálové vstupy.

Úvěrové finanční nástroje

- **Úvěr** – Základní typ finančního nástroje spočívající v návratném poskytování finančních prostředků za předem dohodnutých podmínek (doba splatnosti, výše a typ úrokové sazby,

podmínky poskytnutí úvěru včetně jištění, tj. záruky, podmínky smluvního úvěrového vztahu mezi věřitelem a dlužníkem).

- **Zvýhodněný úvěr** předpokládá poskytnutí finančních zdrojů za podmínek, které jsou pro dlužníka výhodnější oproti obvyklým tržním možnostem (např. snížená úroková sazba, případně nulová sazba, dlouhodobá fixace u výše úrokové sazby, možnost odkladu splátek, možnost předčasného splacení, prodloužená nebo flexibilní délka splatnosti, požadavek na menší než obvyklý podíl vlastních zdrojů).
- **Prioritní dluh/úvěr („senior loan“)** je závazkem, na který lze poskytnout specifickou záruku a který je splácen přednostně vzhledem k ostatním dluhům („podřízeným dluhům“). Jedná se tedy o **nadřazený dluh**.
- **Mikropůjčka** – podle definice EK se jedná o úvěr do 25 000 EUR, určený jak novým, tak existujícím drobným podnikatelům (do 9 zaměstnanců) a pro fyzické osoby, které se chtějí stát samostatně výdělečně činnými („zaměstnat sami sebe“), ale mají obtížný přístup k získání klasických bankovních úvěrů. Částka může být menší, a to v návaznosti na velikost příslušného trhu. Dle vymezení EK by za mikropůjčky neměly být považovány spotřebitelské úvěry.

Záruky

Záruka je písemný závazek, kterým ručitel přebírá odpovědnost za celek nebo část nových úvěrových transakcí třetí osoby v rámci rizikového financování, např. dluhových, leasingových či kvazikapitálových nástrojů⁴⁰.

Používá se především pro podnikatelské subjekty s cílem zlepšit jejich přístup k úvěrům (ručitel se písemně zaručí za úvěr a následně dojde k poskytnutí úvěru). Také záruky jsou v rámci zemí EU poskytovány formou různých produktů, připravených na míru podle účelu poskytnutí záruky (záruky pro start-upy, za mikropůjčky, financování provozních potřeb podniků, infrastrukturní projekty, záruky pro kulturní a kreativní odvětví ad.).

Kromě toho lze rozlišovat, zda je záruka poskytnuta na individuální projekt (úvěr) nebo na celé portfolio úvěrů. Důležitým parametrem, který má velký vliv na ochotu bank poskytovat komerční úvěry, je výše garantovaného objemu pokrytí ztráty z nespláceného úvěru.

Kapitálové vstupy

- **Vklad do základního kapitálu cílové společnosti („equity“ financování)** – jedná se o investice do základního kapitálu cílových společností, za kterou investor obdrží vlastnický podíl. Může se jednat o investice (především do akcií, ale i nepeněžité vklady – pozemky, budovy) jak v okamžiku založení cílové společnosti, tak v pozdější fázi, na základě navýšení základního kapitálu cílové společnosti. Kromě toho lze investovat do vlastního kapitálu formou příplatků k vlastnímu kapitálu resp. posílením kapitálových fondů.

Investor se zde stává skutečným spolumajitelem firmy s cílem uzavřít s původním vlastníkem vzájemné smlouvy a dohody, aby mohl mít přístup ke kontrole naplánovaného vývoje a také ke kontrole naplňování ekonomických ukazatelů⁴¹.

⁴⁰ Sdělení Komise 2014/C 19/04 - Pokyny k veřejné podpoře investic v rámci rizikového financování, čl. 2.3.

- **Kvazivlastní kapitál („Kvazi-equity“)** – Takový typ financování, které stojí mezi kapitálovou investicí a dluhem, je rizikovější než přednostní dluh a méně rizikové než běžná kapitálová investice, není zajištěno pro případ nesplacení. Návratnost těchto úvěrů je spojena s výkonností cílové společnosti (tzn., že výnos pro držitele je založen především na ziscích nebo ztrátách cílového podniku). Kvazikapitálové investice mohou mít strukturu dluhu, nezajištěného a podřízeného (včetně mezaninového dluhu), který lze v některých případech převést na kapitál, nebo prioritních akcií.
- Poskytování podřízených úvěrů je **spojeno i s kapitálovým vstupem** – nejprve se poskytuje kapitálový vklad v určité výši odpovídající danému podílu na cílové společnosti, zbývající část investice je poskytnuta jako podřízený dluh.

Podřízený dluh je dluh, který není zajištěný, a proto například další financování úvěrem má přednostní právo na uspokojení svých pohledávek před věřitelem podřízeného dluhu. Technicky se tedy jedná o dluh, ale který má stejný charakter jako kapitálový vstup⁴². Při neúspěchu financovaného projektu a úpadku cílové společnosti mohou sice být uspokojeny nároky investorů, kteří takto svůj kapitál na projekt poskytli, ale až po vypořádání pohledávek z bankovních úvěrů a ostatních pohledávek věřitelů (kromě plnění nároků akcionářů).

Výhodou podřízeného dluhu je, že se účtuje jako cizí zdroj, ale může být při provádění finanční analýzy (např. ze strany obchodních bank) považován za vlastní zdroje podnikatele, tzn., že se chová jako vlastní zdroje. Při současném poskytnutí podřízeného úvěru by měl mít dlužník snazší přístup k získání spolufinancování projektu klasickým bankovním úvěrem.

6.2.4. IMPLEMENTAČNÍ MODELY FINANČNÍCH NÁSTROJŮ S OHLEDEM NA NE/ZAPOJENÍ FONDŮ FONDŮ

V programovém období 2014 – 2020 mají řídicí orgány možnost uplatňovat finanční nástroje prostřednictvím dvou základních implementačních modelů:

1. **Přímo**, prostřednictvím využití stávajících nebo nově vytvořených fondů⁴³, tj. **bez fondu fondů**: V rámci tohoto implementačního modelu ŘO implementuje FN sám (případně ve spolupráci se ZS) nebo spolupracuje se správcem FN.
2. **Prostřednictvím fondu fondů**: V rámci tohoto implementačního modelu spolupracuje ŘO se správcem fondu fondů, případně finančním zprostředkovatelem.

6.2.4.1 VARIANTY BEZ ZAPOJENÍ FONDŮ FONDŮ

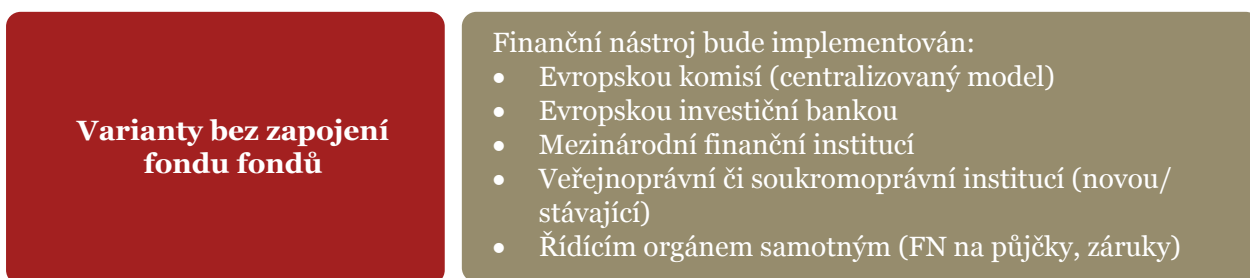
Možnosti implementačního uspořádání ve variantě bez zapojení fondu fondů jsou uvedeny v následujícím schématu.

⁴¹ Finanční nástroje v programovacím období 2014-2020.

⁴² Finanční nástroje v programovacím období 2014-2020.

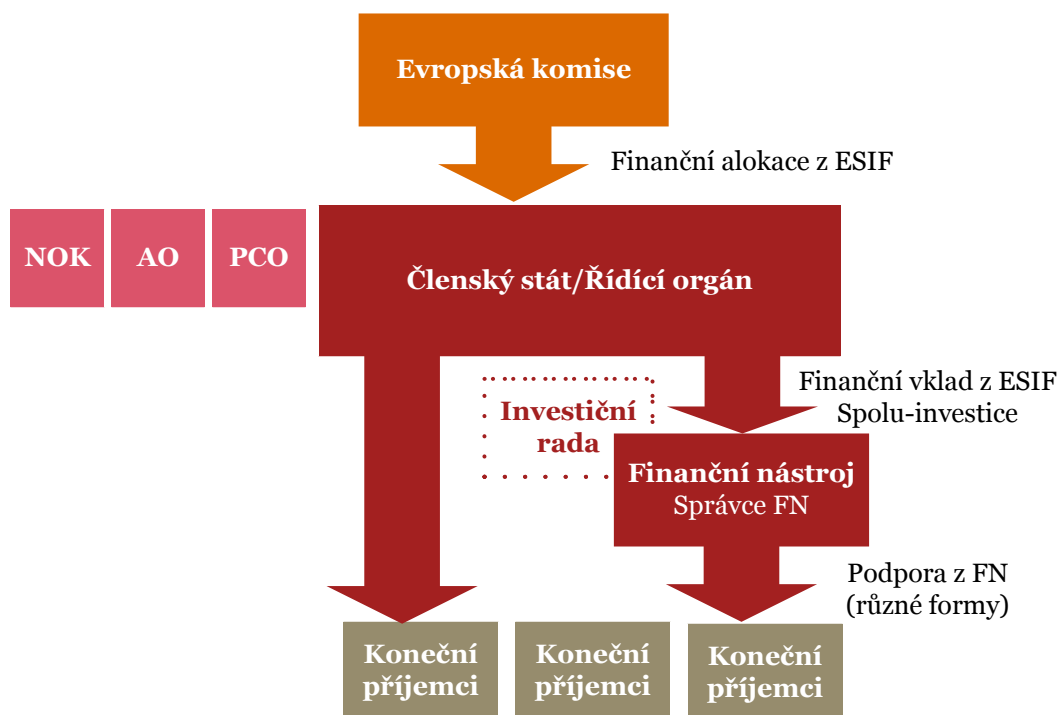
⁴³ Preambule obecného nařízení, čl. 42.

Obrázek 1: Kombinace možností implementačních uspořádání ve variantě bez FF



Dle ustanovení v obecném nařízení⁴⁴, prováděcích nařízeních a nařízeních v přenesené pravomoci je **implementační struktura varianty bez zapojení fondu fondů** tvořena subjekty, které jsou uvedeny v následujícím obrázku.

Obrázek 2: Implementační uspořádání bez FF



6.2.4.2 VARIANTY SE ZAPOJENÍM FONDU FONDŮ

Možnosti implementačního uspořádání ve variantě se zapojením fondu fondů jsou uvedeny v následujícím schématu.

⁴⁴ Obecné nařízení, čl. 38 odst. 4 písm. a) až c).

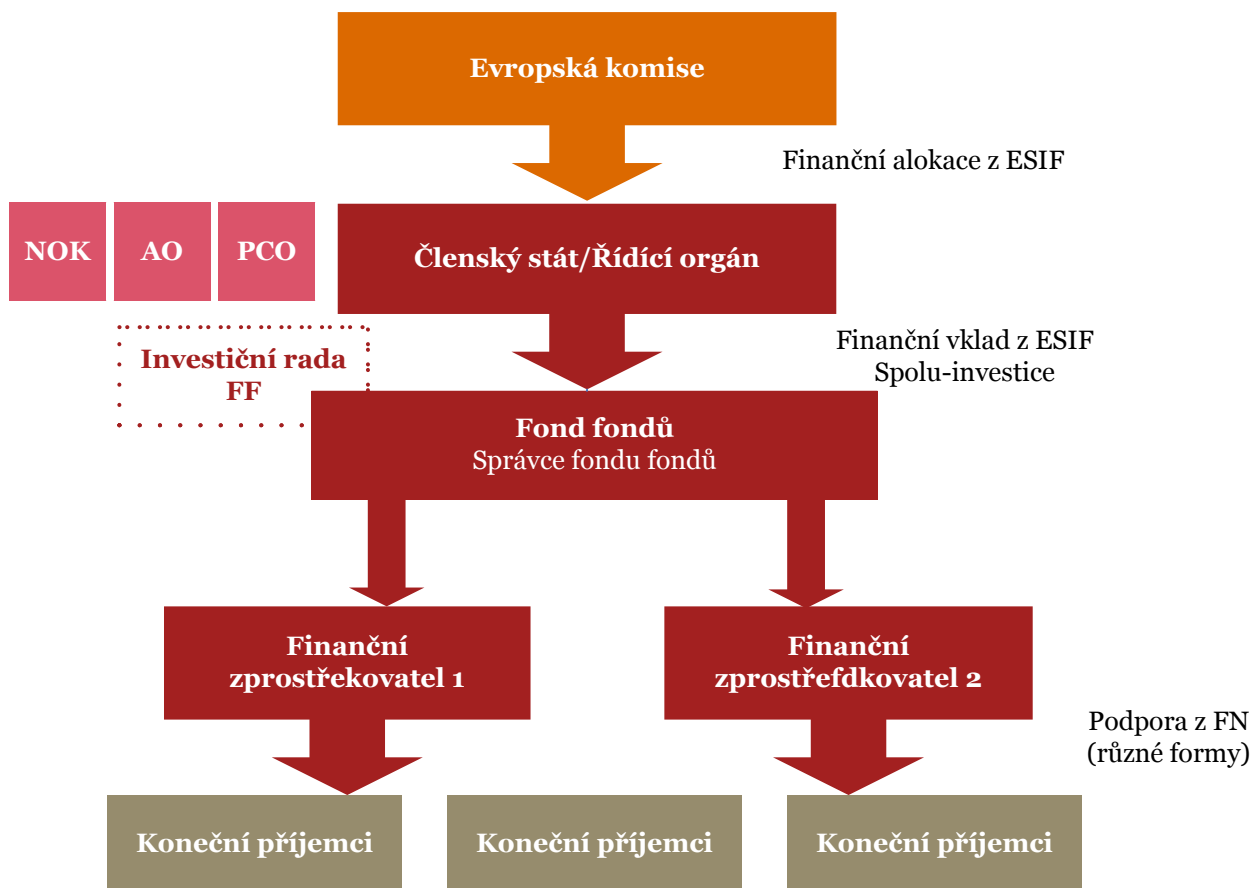
Obrázek 3: Kombinace možností implementačních uspořádání ve variantě se zapojením FF

Varianty se zapojením fondu fondů	Správce fondu fondů bude: <ul style="list-style-type: none">• Evropská investiční banka• Mezinárodní finanční instituce• Veřejnoprávní či soukromoprávní instituce
--	--

Fond fondů může být prováděn stejným subjektem jako finanční nástroj (čl. 13 odst. 4 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014). V takovém případě je správce fondu fondů a finanční zprostředkovatel stejná právnická osoba.

Dle ustanovení v obecném nařízení⁴⁵, prováděcích nařízeních a nařízeních v přenesené pravomoci je **implementační struktura varianty se zapojením fondu fondů** tvořena subjekty, které jsou uvedeny v následujícím obrázku.

Obrázek 4: Implementační uspořádání s FF



⁴⁵ Obecné nařízení, čl. 38 odst. 4 písm. a) až c).

Role finančních zprostředkovatelů

Role finančních zprostředkovatelů je obecně stanovena v čl. 38 odst. 5 obecného nařízení, které dává možnost řídicím orgánům **při provádění fondu fondů svěřit část provádění** finančním zprostředkovatelům.

Relevantní předpisy a metodické dokumenty nedávají jednoznačnou odpověď na to, jak velká tato svěřená část provádění FF (tj. konkrétní činnosti správce FF) bude. Z dostupných aktů/podkladů na úrovni EK⁴⁶ dovozujeme, že tuto volbu má do určité míry v kompetenci správce FF a řídicí orgán (pokud požadovaný nebo přípustný rozsah činností finančních zprostředkovatelů zahrne do Dohody o financování se správcem FF).

Vzhledem k tomu, že fond fondů je v čl. 2 odst. 27 obecného nařízení definován jako subjekt, jehož „cílem je poskytovat podporu z Programu či Programů několika finančním nástrojům“, dovozujeme, že finanční zprostředkovatel může fungovat ve dvou základních variantách:

- a. **Faktický správce jednoho finančního nástroje nebo více finančních nástrojů** pod fondem fondů, který je zodpovědný za celkovou implementaci a realizaci tohoto finančního nástroje dle vlastního Obchodního plánu a s využitím vlastní řídicí/rozhodovací struktury, a to v obdobném rozsahu jako správce FN ve variantě bez fondu fondů. Příkladem tohoto typu finančních zprostředkovatelů jsou např. správci UDF z FN JESSICA Moravskoslezsko.⁴⁷ Tomuto výkladu odpovídá i čl. 3 Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje, které uvádí, že „*Subjekt, který provádí finanční nástroj (dále jen „finanční zprostředkovatel“), řídí grant na technickou podporu*“.
- b. Subjekt, jehož **hlavní odpovědností a činností je výběr a financování projektů konečných příjemců** (tj. distribuce podpory z jednoho nebo více finančních nástrojů pod fondem fondů konečným příjemcům s využitím vnitřních finančních a kontrolních procesů a distribuční sítě těchto FN podle poskytovaného finančního produktu) a nemusí být nutně zodpovědný za provádění celého FN (tato zodpovědnost by zůstala na FF). Příkladem tohoto typu finančních zprostředkovatelů jsou např. obchodní banky, spolupracující na poskytování návratné podpory z úvěrových linek s EBRD.

⁴⁶ Např. Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje nebo Financial Instruments – Overview of Delegations' Comments on CPR Regulation.

⁴⁷ Popisovaný model u FN JESICCA Moravskoslezsko fungoval do 31. 12. 2013, K 8. 2. 2014 byl fond fondů (Holdingový fond JESSICA Moravskoslezsko spravovaný EIB) zrušen a zároveň veškeré povinnosti a kompetence, které do té doby vůči UDF vykonávala EIB, přešly na ŘO, tj. Regionální radu Moravskoslezsko.

Uvedené varianty jsou rozdílné nejen podle **rozsahu poskytovaných činností**, ale také podle **zodpovědnosti**, kterou jsou tyto subjekty vázány vůči správci FF (a nepřímo i vůči ŘO). V prvním případě se jedná o zodpovědnost za celou implementaci jednoho nebo více finančních nástrojů, ve druhém případě se jedná o zodpovědnost za výši prostředků, kterou finančnímu zprostředkovateli poskytne správce FF na podporu konečným příjemcům. Rozsah uvedených činností a odpovědností je v obou variantách součástí Dohody o financování (příklad takové Dohody o financování, která se svým rozsahem blíží první variantě, je uveden v kapitole 6.8.3).

Výběr některé z variant opět vyplyne z předběžného posouzení, neboť míra zapojení finančních zprostředkovatelů souvisí významně také s velikostí finančních nástrojů, typem poskytované podpory a podporovaných příjemců (to je dáno i požadavky obecného a finančního nařízení uvedenými pod tímto rámečkem).

Bez ohledu na to, jaký rozsah činností ukládají správci FF finančním zprostředkovatelům, musejí v souladu s čl. 38 odst. 5 obecného nařízení zajistit **splnění následujících kritérií**:⁴⁸

- Dodržování zásad řádného finančního řízení, transparentnosti, proporcionality, zákazu diskriminace, rovného zacházení a subsidiarity a souladu s cíli a s dobou trvání (finanční nařízení, čl. 140 odst. 1).
- Dodržování obecných požadavků kladených na finanční nástroje (finanční nařízení, čl. 140 odst. 2):
 - řešení případů ST a NIS;
 - předcházení tomu, aby FN vytěsňovaly zdroje členského státu nebo soukromé financování;
 - nenarušování hospodářské soutěže, soulad s pravidly veřejné podpory;
 - pákový efekt, tj. aktivace mimorozpočtových (veřejných a soukromých) zdrojů;
 - sladění zájmů, vyloučení střetu zájmů;
 - využití na základě předběžného posouzení.
- Dodržení rozpočtových pravidel ČR a výše národního financování a její struktury.
- Dodržení norem a platných právních předpisů v oblasti předcházení praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů. Rovněž nesmějí být usazeni na územích, jejichž soudy při uplatňování mezinárodně uznávaných standardů nespoluupracují s EU, ani udržovat obchodní styky s těmito subjekty. Tato ustanovení musejí být začleněna do smluv s vybranými finančními zprostředkovateli (finanční nařízení, čl. 140 odst. 4).
- Poskytování součinnosti a potřebných informací Evropskému účetnímu dvoru (finanční nařízení, čl. 140 odst. 5).

⁴⁸ V této souvislosti upozorňujeme na nesoulad požadavků uvedených v čl. 38 odst. 5 obecného nařízení (je vyžadován soulad s kritérii stanovenými v čl. 140 odst. 1, 2 a 4 finančního nařízení) s požadavky uvedenými v samotném finančním nařízení (soulad s kritérii stanovenými v čl. 140 odst. 1, 3 a 5). Pro potřeby definice povinností jednotlivých subjektů a vycházíme z interpretace, že řídicí orgán a pověřené subjekty musí zajistit soulad se všemi uvedenými požadavky tak, jak je uvedeno ve výčtu výše.

6.2.4.3 ROLE KLÍČOVÝCH SUBJEKTŮ VE VARIANTĚ BEZ FONDŮ FONDŮ

V této části shrnujeme ve dvou schématech (ve variantě bez fondu fondů a se zapojením fondu fondů) **stručné vymezení rolí klíčových subjektů**, a to ve čtyřech základních fázích přípravy FN (proces přípravy a implementace stručně popsány v kapitole 6.1):

1. **fáze přípravy FN** – rozhodnutí o implementaci FN a jejich zahrnutí do Programu, předběžné posouzení, vypracování investiční strategie.
2. **fáze implementace (zavedení) FN** – ustanovení implementační struktury, včetně výběru správce fondu fondů/finančního nástroje a formalizace vztahů mezi jednotlivými úrovněmi, nastavení systému pro čerpání podpory z ESIF prostřednictvím finančního nástroje;
3. **fáze realizace** (investiční fáze) – poskytování podpory konečným příjemcům (investice), inkasování splátek, ukončení prvního investičního cyklu, monitorování a kontrola.
4. **fáze udržitelnosti FN** (inkasní fáze) – fáze po dobu 8 let od skončení období způsobilosti, kdy dochází k inkasování finančních prostředků zpět do FN (v této fázi již nejsou vyhlašovány výzvy a vypláceny finanční prostředky konečným příjemcům⁴⁹).

Tabulka 5: Role zapojených subjektů ve variantě bez FF

Příprava finančního nástroje	
Role řídicího orgánu	Role správce finančního nástroje
<ul style="list-style-type: none">• Schválení Programu• Příprava předběžného posouzení finančních nástrojů• Příprava investiční strategie• Nastavení pravidel pro výběr správce FN• Zvyšování informovanosti potenciálních konečných příjemců o připravovaném FN	

⁴⁹ Netýká se vyhlašování výzev a vyplácení finančních prostředků KP v případě druhého a dalších investičních cyklů

Implementace (zavádění) finančního nástroje

Role řídicího orgánu	Role správce finančního nástroje
<ul style="list-style-type: none"> • Dopracování a schválení investiční strategie • Zvyšování informovanosti potenciálních konečných příjemců o připravovaném FN • Přezkum Obchodního plánu správce FN • Výběr správce FN • Nastavení pravidel pro reporting prováděný správcem FN • Uzavření Dohody o financování • Příprava metodických dokumentů a příruček • Nominování členů investiční rady • Příprava metodik a postupů • Vypracování žádosti o ex ante platby pro PCO • Převod prostředků z Programu na FN (tranše vkladu) 	<ul style="list-style-type: none"> • Provádění adekvátní publicity a propagace, podpora budování absorpční kapacity • Nominování členů investiční rady • Příprava vnitřních postupů a procedur • Zřízení a vedení účelově vázaných účtů separátně pro každou operaci • Realizace investiční strategie prostřednictvím Obchodního plánu

Realizace finančního nástroje (investiční fáze)

Role řídicího orgánu	Role správce finančního nástroje
<ul style="list-style-type: none"> • Propagace, komunikace a informování potenciálních příjemců • Vypracování žádosti o ex ante platby pro PCO • Metodická podpora správci FN pro realizaci komunikačních aktivit • Manažerská kontrola FN • Risk management na úrovni celé implementační struktury FN • Zajištění souladu s platnými právními předpisy a pravidly pro ESIF • Zabezpečení činnosti investiční rady • Příprava a schvalování změn Programu v návaznosti na potřebu revize investiční strategie • Případná revize investiční strategie • Další převody prostředků na FN 	<ul style="list-style-type: none"> • Naplňování investiční strategie realizací Obchodního plánu • Publicita a propagace směrem ke konečným příjemcům, příprava metodických dokumentů • Identifikace a výběr projektů, příprava a vyhlášení výzev • Risk management na úrovni FN a projektů konečných příjemců • Vedení účelově vázaných účtů separátně pro každý projekt • Sjednávání Smluv o poskytnutí podpory na účet FN, financování projektů z FN • Finanční řízení zůstatku prostředků FN • Monitorování činnosti FN • Dohled nad FN – dodržení Obchodního plánu • Reporting vůči ŘO, předkládání Zpráv o realizaci FN investiční radě a ŘO • Poskytnutí zpětné vazby k potřebě revize investiční strategie • Inkaso splátek od konečných příjemců

Udržitelnost finančního nástroje (inkasní fáze)

Role řídicího orgánu	Role správce finančního nástroje
<ul style="list-style-type: none"> • Manažerská kontrola na úrovni FN • Nastavení priorit pro druhý investiční cyklus • Aktualizace předběžného posouzení FN, změny Programu • Uchovávání podkladů ke způsobilým výdajům • Další aktivity v rámci uzavření Programu a výstupní politiky FN • Závěrečná certifikace výdajů ve spolupráci s PCO 	<ul style="list-style-type: none"> • Operativní kontrola na úrovni FN a monitoring projektů konečných příjemců • Inkaso splátek od konečných příjemců na účelově vázané účty • Možné reinvestice inkasovaných splátek do projektů včetně zajištění výběru investic (ve spolupráci s investiční radou) • Návrhy na revizi předběžného posouzení/investiční strategie pro ŘO/investiční radu • Uchovávání podkladů ke způsobilým výdajům

6.2.4.4 ROLE KLÍČOVÝCH SUBJEKTŮ VE VARIANTĚ S FONDEM FONDŮ

Obdobně shrnujeme **stručné vymezení rolí klíčových subjektů ve variantě se zapojením fondu fondů** (na obrázku 3 jsou vyznačeny tmavě červenou barvou), a to ve čtyřech základních fázích. Role finančních zprostředkovatelů v uvedeném popisu se blíží první (tj. maximalistické) variantě dle popisu v části 8.2.4.2.

Tabulka 6: Role zapojených subjektů ve variantě s FF

Příprava finančního nástroje		
Role řídicího orgánu	Role fondu fondů	Role finančního zprostředkovatele
<ul style="list-style-type: none"> • Schválení Programu • Příprava předběžného posouzení finančních nástrojů • Příprava investiční strategie • Nastavení pravidel pro výběr správce FF/FN • Zvyšování informovanosti potenciálních konečných příjemců o připravovaných FN 		
Implementace (zavádění) finančního nástroje		
Role řídicího orgánu	Role fondu fondů	Role finančního zprostředkovatele
<ul style="list-style-type: none"> • Výběr správce FF • Dopracování a schválení investiční strategie • Uzavření Dohody o financování • Příprava metodik a postupů • Nominování členů investiční rady • Vypracování žádosti o ex ante platby pro PCO • Převod prostředků z Programu na FF • Vydávání Rozhodnutí o poskytnutí dotace • Zvyšování informovanosti potenciálních konečných příjemců o připravovaných FN 	<ul style="list-style-type: none"> • Příprava vnitřních postupů a procedur • Nominování členů investiční rady • Realizace investiční strategie • Přezkum Obchodních plánů finančních zprostředkovatelů • Výběr finančních zprostředkovatelů • Nastavení a uzavření Dohod o financování • Provádění adekvátní publicity a propagace, podpora budování absorpční kapacity • Zřízení a vedení účelově vázaných účtů separátně pro každý FN • Vložení prostředků do FN - tranše vkladu (realizace Operací) 	<ul style="list-style-type: none"> • Příprava Obchodního plánu, kvalifikace v rámci procesu výběru finančních zprostředkovatelů

Realizace finančního nástroje (investiční fáze)

Role řídicího orgánu	Role fondu fondů	Role finančního zprostředkovatele
<ul style="list-style-type: none"> Zajištění souladu s platnými právními předpisy a pravidly pro ESIF Manažerská kontrola FF Risk management na úrovni celé implementační struktury FN Zajišťování souladu projektů s Programem Vypracování žádostí o ex ante platby pro PCO Další převody prostředků na FF Příprava a schvalování změn Programu v návaznosti na potřebu revize investiční strategie Případná revize investiční strategie Zabezpečení činnosti investiční rady Metodická podpora správci FF pro realizaci komunikačních aktivit 	<ul style="list-style-type: none"> Publicita a propagace směrem ke konečným příjemcům, příprava metodických dokumentů Převody finančních prostředků finančním zprostředkovatelům Vedení účelově vázaných účtů separátně pro každý FN Asset management, risk management na úrovni FN Sjednávání Smluv o poskytnutí podpory na účet FN Finanční řízení zůstatku prostředků FN Dohled nad FN – dodržení Obchodního plánu Monitorování činností finančních zprostředkovatelů Kontrola na úrovni činností FN (procesní nastavení, publicita, ...) Předkládání Zpráv o realizaci FF pro ŘO, příp. investiční radu Návrhy na revizi předběžného posouzení/investiční strategie pro ŘO/investiční radu 	<ul style="list-style-type: none"> Spolupráce při naplňování investiční strategie realizací Obchodního plánu Publicita a propagace směrem ke konečným příjemcům Identifikace a výběr projektů, vyjednávání s konečnými příjemci, příprava a vyhlášení výzev Risk management, portfolio management na úrovni projektů konečných příjemců Zřízení a vedení účtů konečných příjemců Financování projektů z FN Inkaso splátek od konečných příjemců Reporting vůči FF Návrhy na revizi předběžného posouzení/investiční strategie pro ŘO/investiční radu Poskytování součinnosti při kontrolních a dohledových procesech FF

Udržitelnost finančního nástroje (inkasní fáze)

Role řídicího orgánu	Role fondu fondů	Role finančního zprostředkovatele
<ul style="list-style-type: none"> Nastavení priorit pro druhý investiční cyklus – spolupráce s FF Aktualizace předběžného posouzení FN, změny Programu Zpracování změn do příslušných metodických dokumentů Uchovávání podkladů ke způsobilým výdajům Manažerská kontrola na úrovni FF Další aktivity v rámci uzavření Programu a výstupní politiky FF Závěrečná certifikace výdajů ve spolupráci s PCO 	<ul style="list-style-type: none"> Inkaso splátek od finančních zprostředkovatelů na účelově vázané účty Návrhy na revizi předběžného posouzení/investiční strategie pro ŘO/investiční radu Asistence při přípravě a schvalování případných změn Programu Operativní kontrola na úrovni FN Možné reinvestice inkasovaných splátek do projektů včetně spoluzajištění výběru investic (ve spolupráci s investiční radou/FZ) Uchovávání podkladů ke způsobilým výdajům 	<ul style="list-style-type: none"> Manažerská kontrola a monitoring projektů konečných příjemců Inkaso splátek od konečných příjemců Reporting vůči FF Uchovávání podkladů k realizaci Operací

6.2.5. ROLE DALŠÍCH SUBJEKTŮ V IMPLEMENTAČNÍ STRUKTUŘE FINANČNÍHO NÁSTROJE

V následujícím výčtu charakterizujeme další subjekty zapojené do přípravy, implementace a realizace finančních nástrojů a stručně vymezujeme jejich role. Součástí uvedeného vymezení jsou i doporučení, která se k zapojení těchto subjektů vztahují.

Investiční rada

Povinnost zřizovat investiční radu ani její role či kompetence nejsou vymezeny v právních předpisech EU (nařízení a směrnice EU) upravujících finanční nástroje v programovém období 2014 – 2020. **Následující výčet a doporučení proto vycházejí z obvyklé praxe programového období 2007 - 2013⁵⁰**, kde byla investiční rada integrální součástí všech implementačních struktur zahrnujících EIB jako správce holdingového fondu (tj. ekvivalentu dnešní úrovně FF). V těchto uspořádáních byla investiční rada zřizována na úrovni HF jako součást aktivit spojených s řízením, koordinací a kontrolou finančních nástrojů.

Přesto lze zřizování investičních rad minimálně **v rámci složitějších implementačních struktur** finančních nástrojů předpokládat, což dokládá i *Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje*, kde je **investiční rada přímo součástí požadované struktury Dohody o financování** (Článek 19, který upravuje Řídící (rozhodovací) strukturu finančního nástroje). Rovněž v čl. 4 téhož nařízení se hovoří o „supervizory committee“ (dozorčí výbor) nebo obdobném článku implementační struktury FN.

S ohledem na výše uvedené je možné vymezit **základní charakteristiku a roli investiční rady**. Investiční rada je poradním a kontrolním orgánem (pro odborné otázky) pro ŘO/FF (je-li součástí implementační struktury), který vykonává předem definované činnosti související s implementací finančního nástroje (finančních nástrojů v případě FF) v rámci Programu.

Mezi hlavní činnosti Investiční rady patří obvykle:

- navrhování změn nebo revizí Investiční strategie (je-li to relevantní s ohledem na typ poskytované podpory)⁵¹;
- revize/vyjáždění se k podmínkám pro výběr správce FN/finančního zprostředkovatele (je-li investiční rada zapojena na úrovni FF);

⁵⁰ Zapojení IR vychází z implementačního uspořádání, druhu poskytovaného finančního produktu a řady dalších faktorů. Např. ŘO IOP vycházející ze zkušeností období 2007-2013 a realizace FN JESSICA v IOP považuje IR za nadbytečný článek.

⁵¹ Např. fondy rizikového kapitálu mají uzavřenou strukturu po dobu existence fondu (obvykle 10 let) – v té době správce implementuje svoji investiční strategii a není zde vhodná možnost zasahování poradního orgánu (v tomto konkrétním případě státního investora).

- vyjadřování se k celkové implementaci FN a jejímu souladu s podmínkami Programu a Investiční strategií;
- v případě potřeby vydávání doporučení obecné povahy pro řídicí orgán/správce FF pro lepší implementaci finančního nástroje;
- revize/schvalování ročního plánu činností správce FF/FN (je-li v Dohodě o financování správce FF/FN zavázán k jeho zpracování) a Zprávy o realizaci FF/FN s možností vyžadovat aktualizaci těchto dokumentů.

Na základě zkušeností z předchozího programového období předpokládáme obdobný model pro zřízení investiční rady, tj. **na úrovni finančního nástroje** (není-li součástí implementační struktury fondů), a/nebo **na úrovni fondu fondů**.

Míra závaznosti stanovisek investiční rady je na rozhodnutí řídicího orgánu, pokud v Dohodě o financování se správcem FF/FN uvede případy, u kterých je souhlas investiční rady nutný. Další variantou je, že investiční rada podává doporučující stanoviska.

Investiční rada⁵² je obvykle složena ze zástupců řídicího orgánu, dále pak uznávaných odborníků v oboru financování relevantních způsobilých aktivit/operací, nebo jiných odborníků, kteří disponují vhodnými kompetencemi (zejména v oblasti poskytování relevantních finančních produktů). Za optimální z důvodu operativnosti a flexibility jednání Investiční rady byl v programovém období 2007-2013 obecně považován **počet 5 členů**.

Aby byla investiční rada skutečně funkční a ne pouze formální součástí implementační struktury, doporučujeme klást zvýšený důraz na odbornost jejích jednotlivých členů, kteří mají potřebnou expertízu týkající se typu poskytovaných finančních produktů a/nebo aktivit, které jsou z finančního nástroje podporovány.

Činnosti, pravomoci a další podrobnosti jejího fungování jsou zpravidla upraveny ve **statutu investiční rady**. Činnost investiční rady se dále řídí jednacím řádem, etickým kodexem a případně dalšími dokumenty, které vycházejí z pravidel Programu, případně investiční strategie.

⁵² K míře závaznosti stanovisek: v ROP Moravskoslezsko, který implementoval FN JESSICA v programovém období 2007-2013 ve spolupráci s EIB jako správcem HF, měla Investiční rada Holdingového fondu JESSICA Moravskoslezsko i rozhodovací/schvalovací pravomoci a fungovala jako součást řídicí/rozhodovací struktury HF. Tyto pravomoci byly rovněž popsány v Investiční strategii JESSICA Moravskoslezsko.

Rovněž doporučujeme v případě nominování členů investiční rady (na základě zkušeností z předchozího programového období) řešit v uvedených dokumentech následující aspekty její činnosti:

- odměňování členů investiční rady (tj. zda bude členství v investiční radě finančně ohodnoceno a z jakých finančních zdrojů);
- časovou flexibilitu členů investiční rady (např. ve vztahu k účasti na schůzích, studování podkladů) tak, aby jejich zapojení nebylo pouze ve formální rovině;
- periodicitu schůzí investiční rady, možnost vyjádřit se k podkladům formou „per rollam“;

6.2.6. PŘÍKLAD ZE ZAHRANIČÍ – SLOVENSKÝ MODEL CENTRÁLNÍHO FONDU FONDŮ

Slovenská vláda se v usnesení vlády Slovenské republiky č. 227 z 15. května 2013⁵³ rozhodla pro jednotnou implementaci finančních nástrojů prostřednictvím **Slovenského investičního holdingu (SIH)**. Tento model implementace finančních nástrojů je postaven na založení dvou společností: Slovak Investment Holding, a. s. a Slovenská záručná a rozvojová banka Asset Management, a. s. (dceřiná společnost Slovenské záručné a rozvojové banky, a. s.), která bude **správce SIH**.

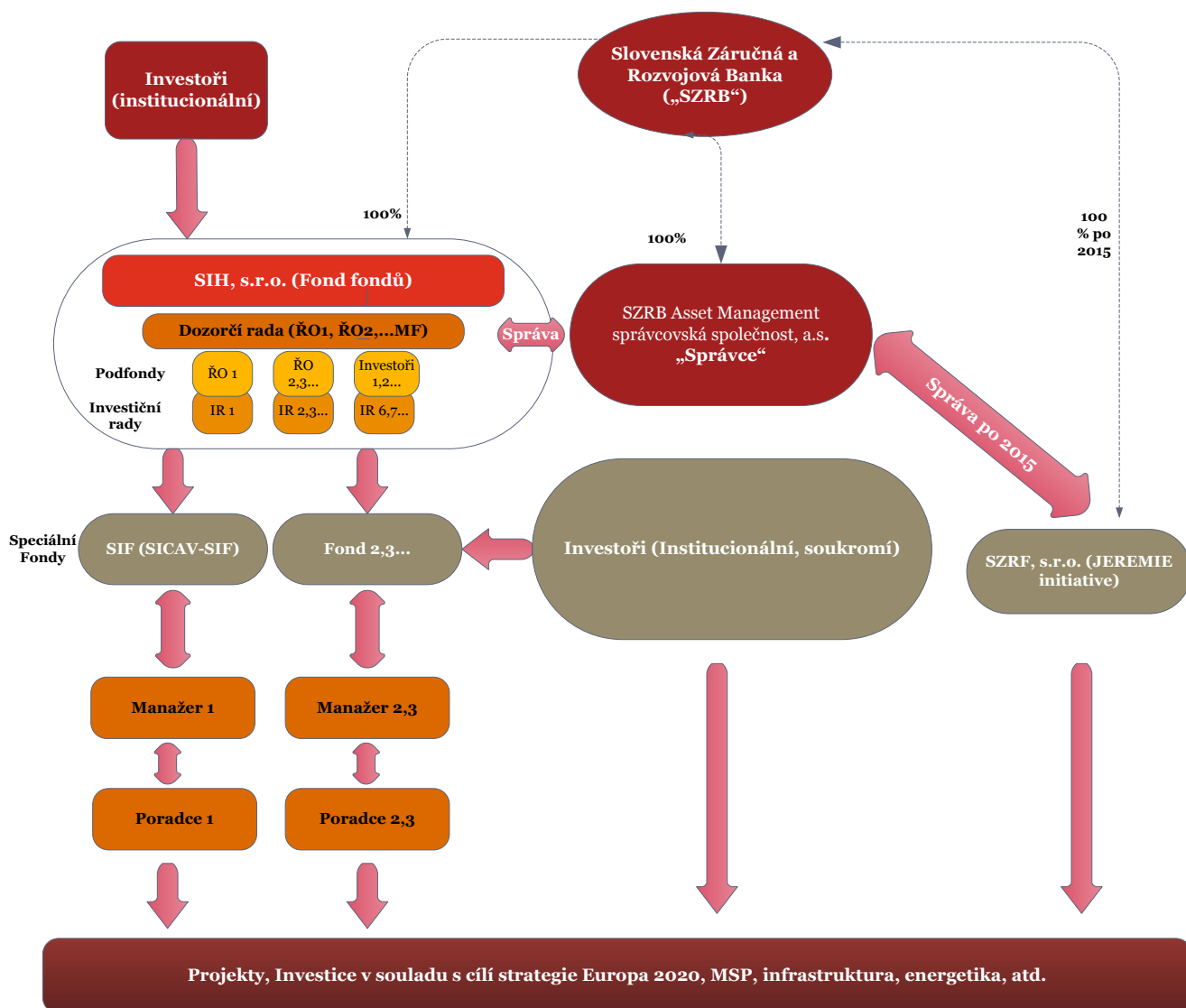
SIH je navrhovaný jako **fond fondů**, jenž bude investovat prostředky do jednotlivých fondů nebo podfondů. Z dlouhodobého hlediska se předpokládá vytvořit institucionální strukturu, která bude zaměřená nejen na podporu FN z prostředků ESIF, ale obecně bude schopná podporovat i velké, náročnější návratné projekty (např. na bázi PPP) na Slovensku. Současně se plánuje, že SIH bude plnit i úlohu správce prostředků od soukromých investorů, kteří se budou kapitálově podílet na financování jednotlivých projektů.

SIH bude tvořen orgány, jako jsou představenstvo, dozorčí rada a valná hromada. Hlavní rozhodovacím orgánem bude na základě investiční strategie **správce fondu**. **Dozorčí rada** bude složená ze zástupců ŘO, které budou alokovat prostředky do SIH. Současně v SIH budou zapojeni i zástupci Ministerstva financí, Ministerstva hospodářství a další subjekty.

Implementační uspořádání s „centralizovaným“ fondem fondů na Slovensku shrneme v následujícím schématu, pod nímž následuje ilustrativní výčet možných výhod a nevýhod spojených s tímto modelem.

⁵³ Viz <https://lt.justice.gov.sk/Document/GovernmentResolutionProposal.aspx?instEID=-1&matEID=6870&docEID=342161&docFormEID=12&docTypeEID=3&langEID=1&tStamp=20131202180455127>.

Obrázek 5: Slovenský model implementace FN



Tabulka 7: Indikativní (ne)výhody slovenského modelu

Přednosti	Nevýhody/oblasti k dořešení
<ul style="list-style-type: none">• Využití stávajících kapacit a zkušeností SZRB (zkušenosti s implementací FN JEREMIE).• Centralizované řízení v tom smyslu, že budou integrovány relevantní ŘO a sjednoceny postupy a nastavena pravidla pro implementaci finančních nástrojů, včetně zpracování jednotného předběžného posouzení, které s uvedenou variantou počítá a pokrývá všechny Programy..• Možná úspora administrativních a kapacitních nákladů vyplývající z jednotné implementace.	<ul style="list-style-type: none">• Zvýšené požadavky na řídicí a rozhodovací strukturu, nastavení kompetencí a odpovědnosti při vzniklých nesrovnalostech a metodické řízení.• Není zcela dořešena implementační struktura včetně řídicích a rozhodovacích mechanismů na úrovni nižších článků implementace (tj. fondů a podfondů).• Úspěch modelu je založen na kredibilitě managementu SZRB AM pro soukromé investory.• Částečně direktivní zapojení ŘO – povinnost každého z nich převést do SIH 3 % celkové alokace Programu, bez ohledu na to, o jaký typ podporovaných aktivit a produktů se bude jednat.• Možný problém s absorpční kapacitou (nedostatek velkých projektů, s jejichž realizací se v rámci fungování SIH počítá).• Možná rigidita tohoto modelu implementace – v případě řešení změn bude nutný souhlas více aktérů zahrnutých např. v dozorčí radě (tj. zástupci ŘO, MF, atd.).• Není zcela zřejmé, zda je úhrada administrativních kapacit a zabezpečení činností pro chod SIH způsobilým výdajem z OP Technická pomoc.

6.3. PŘÍPRAVA INVESTIČNÍ STRATEGIE

Investiční strategie je připravována jako součást předběžného posouzení. Je připravována tedy v momentě, kdy daný Program již poskytuje (minimálně orientační) vymezení strategických cílů, prioritních os/priorit Unie, informaci o výši alokace na jednotlivé osy a podporované oblasti a také informaci o **orientačním podílu**, který by měl být z této částky čerpán prostřednictvím finančních nástrojů⁵⁴.

Z právních předpisů a metodických dokumentů EU nevyplývá povinnost, aby řídicí orgány metodicky a věcně vzájemně koordinovaly přípravu a zpracování předběžného posouzení. S ohledem na makroekonomické cíle implementace finančních nástrojů a synergie/komplementarity jednotlivých Programů se domníváme, že varianta, kdy budou jednotlivé ŘO (případně s využitím externích poradců) nezávisle na sobě a nekoordinovaně zpracovávat předběžná posouzení, není vhodná. Tento způsob přípravy předběžného posouzení také může zkomplikovat respektive časově zdržet variantu společné implementace FN pro více Programů.

⁵⁴ Program nemusí v žádném případě obsahovat konkrétní výši alokace, která bude využita v jednotlivých PO či SC, nicméně měl by obsahovat alespoň informaci, v jakých PO, případně SC, jsou FN zvažovány.

Příprava investiční strategie v rámci předběžného posouzení navazuje na **analýzu trhu** – analýzu existující nabídky a poptávky a **identifikaci ST a/nebo NIS**, které existují v cílových segmentech zvažovaných pro uplatnění finančních nástrojů.

Základní ustanovení týkající se investiční strategie vycházejí z obecného nařízení. Investiční strategie by měla být v souladu s článkem 37 obecného nařízení, který uvádí, že **předběžné posouzení pro navrhovanou investiční strategii finančního nástroje** by mělo obsahovat následující **čtyři požadavky**:

- posouzení možností pro prováděcí opatření ve smyslu článku 38 obecného nařízení;
- nabízené finanční produkty;
- konečné cílové příjemce;
- popřípadě předpokládanou kombinaci s podporou z grantů.

Vypracování investiční strategie předchází výběru správce FF/FN, alespoň její **první verze (návrhu)**, která je součástí předběžného posouzení (a jsou jí vázáni uchazeči o správu FF/FN). Na základě výsledků analýzy trhu a identifikace tržních selhání se ŘO rozhodne, jakou **implementační strukturu** pro daný finanční nástroj zvolí, tj. zda centralizovaný či decentralizovaný model řízení FN, zda nástroje předpřipravené EK („off-the-shelf“) nebo nástroje připravené na míru konkrétnímu Programu („tailor made“). Rovněž zvolí, zda bude finanční nástroj implementován ve variantě se zapojením fondu fondů nebo bez fondu fondů. Teprve v návaznosti na tuto strategii dojde k výběru správce FF/FN (jak je popsán v následující kapitole).

Příprava investiční strategie je tedy **primárně v odpovědnosti ŘO**, který si však může pro předběžné posouzení, včetně přípravy investiční strategie, vybrat **externího zpracovatele**.

Pokud jde o **zapojení jednotlivých správců** (FF/FN) nespatřujeme jejich role ve fázi přípravy investiční strategie (s výjimkou vyjádření předběžného zájmu, provádí-li ŘO takový průzkum/screening), ale **především ve fázi její aktualizace, doplnění či úpravě** v návaznosti na konkrétní podmínky upravené v příslušných Dohodách o financování (včetně Obchodního plánu) a zejména na konkrétní potřeby, které vzniknou v průběhu realizace FN (tj. investiční fáze). Jednotliví správci jsou v této fázi zodpovědní mimo jiné za monitoring činností FF/FN a reporting vůči ŘO (resp. FF).

V rámci monitorování/reportingu by měl správce FF/FN poskytnout ŘO také zpětnou vazbu v tom smyslu, zda nedošlo k výraznější změně vnějších podmínek, nedochází k výraznějšímu odklonu od plánovaného postupu realizace či nebyly identifikovány jiné významné bariéry, které nebyly anticipovány v přijaté investiční strategii. Správce FF/FN může na základě své bezprostřední zkušenosti předat ŘO důležitý podnět pro potřebnou změnu investiční strategie. Monitorování a reporting správců FF / FN / finančních zprostředkovatelů vůči ŘO / FF jsou podrobněji popsány v kapitole 9.5.

Role subjektů zapojených do přípravy investiční strategie jsou souhrnně uvedeny na následujícím obrázku.

Tabulka 8: Role subjektů a míra rozdělení kompetencí mezi správcem FF a FN a další subjekty při přípravě investiční strategie

Příprava investiční strategie	
Subjekt	Role <i>Klíčová</i>
Řídící orgán	Řídící orgán je zodpovědný za přípravu předběžného posouzení, jehož součástí je také investiční strategie. Investiční strategie musí být připravena v souladu s Programem a v návaznosti na výsledky analýzy trhu. Připravená investiční strategie je součástí procesu výběru správce FF/FN. ŘO je také zodpovědný za případnou revizi investiční strategie (návrhy k revizi mohou vzejít ze vzájemné spolupráce ŘO a FF/FN).
Zpracovatel předběžného posouzení	<i>Vedlejší</i> Zpracování předběžného posouzení může být svěřeno externímu subjektu. Součástí jeho úkolů může být i vypracování investiční strategie. Míra zapojení závisí na ŘO, konečnou odpovědnost za nastavení investiční strategie nese však ŘO.
Správce FF (varianta s FF)	Správce FF je zodpovědný za naplňování investiční strategie a provádění investování svěřených prostředků na základě dohody o financování. Dále je zodpovědný za monitorování činností FN (kontrola, audit, měření pokroku). Poskytuje zpětnou vazbu ŘO k případné potřebě revize investiční strategie.
Správce FN	Správce FN je zodpovědný za naplňování investiční strategie a provádění investování svěřených prostředků na základě dohody o financování. Dále je zodpovědný za reporting vůči FF/ŘO a poskytování zpětné vazby FF/ŘO k případné potřebě revize investiční strategie.

Samotný **obsah investiční strategie** závisí na tom, jaká **implementační struktura FN** bude na základě provedeného předběžného posouzení zvolena. V zásadě jsou možné dva hlavní modely – model využívající **dvouúrovňovou strukturu zahrnující fond fondů a samotný finanční nástroj** a model využívající **pouze úroveň finančního nástroje**.

Při přípravě investiční strategie doporučujeme řídicím orgánům, aby byla implementační struktura volena s ohledem na výsledky analýzy trhu, identifikaci investičních potřeb, zaměření finančních nástrojů a okruh vhodných spolupracujících subjektů, které má řídicí orgán k dispozici, nikoli postup opačný, tj. volba dopředu preferované implementační struktury a přizpůsobení finančního nástroje jejímu předpokládanému nebo skutečnému fungování.

Varianta se zapojením fondu fondů

Pokud se předpokládá **využití úrovně fondu fondů**, ŘO nejprve vyjednáva dohodu o financování s FF a teprve následně vybraný FF vyjednáva jednu nebo více Dohod o financování s finančními

zprostředkovateli, pokud jsou zapojeni⁵⁵. Součástí tohoto dvouúrovňového modelu je **proces výběru správce FF v návaznosti na subjekt, který bude prováděním FF pověřen. Součástí zadání pro výběr správce FF by měla být navrhovaná investiční strategie**, která zde představuje základ pro jednání s potenciálními finančními zprostředkovateli (resp. zadání pro tvorbu Obchodního plánu, který může být využit jako kritérium pro výběr). Investiční strategie v tomto případě obsahuje stále relativně flexibilní podmínky a parametry, které by měly zaručit dosažení efektivního vynaložení prostředků, zároveň ale příliš nespáznat budoucí strategii správce FF a FN při **realizaci Obchodního plánu**, který tuto investiční strategii rozpracovává.

Je-li správce FF zároveň finančním zprostředkovatelem, předpokládá se, že vypracuje dvoustupňový Obchodní plán, který bude zohledňovat jak úroveň fondu fondů, tak úroveň finančního nástroje, z něhož bude poskytovat konečným příjemcům jednotlivé typy podpory.

Varianta bez zapojení fondu fondů

Pokud je zvolen pouze **jednourovňový model**, investiční strategie popisující finanční parametry a popis správy a řízení nástroje se mnohem více blíží k návrhu podmínek budoucí smlouvy⁵⁶. Čím lépe a přesněji jsou definovány tyto podmínky a parametry, tím jednodušeji lze přistoupit k následné realizaci finančního nástroje. I v tomto případě je však třeba zvážit, jakou volnost ponechat při stanovení parametrů a podmínek tak, aby FN mohl reagovat na vývoj situace na trhu a jeho volatilitu během období, kdy bude implementován.

Implementace FN přímo řídicím orgánem

V případě **implementace finančního nástroje přímo ŘO**⁵⁷ jsou podmínky pro získání podpory z daného Programu specifikovány ve **Strategickém dokumentu vydaném ŘO**, který obsahuje minimální **požadavky stanovené přílohou IV obecného nařízení**. ŘO předkládá strategický dokument na nejbližším jednání monitorovacího výboru ke schválení.

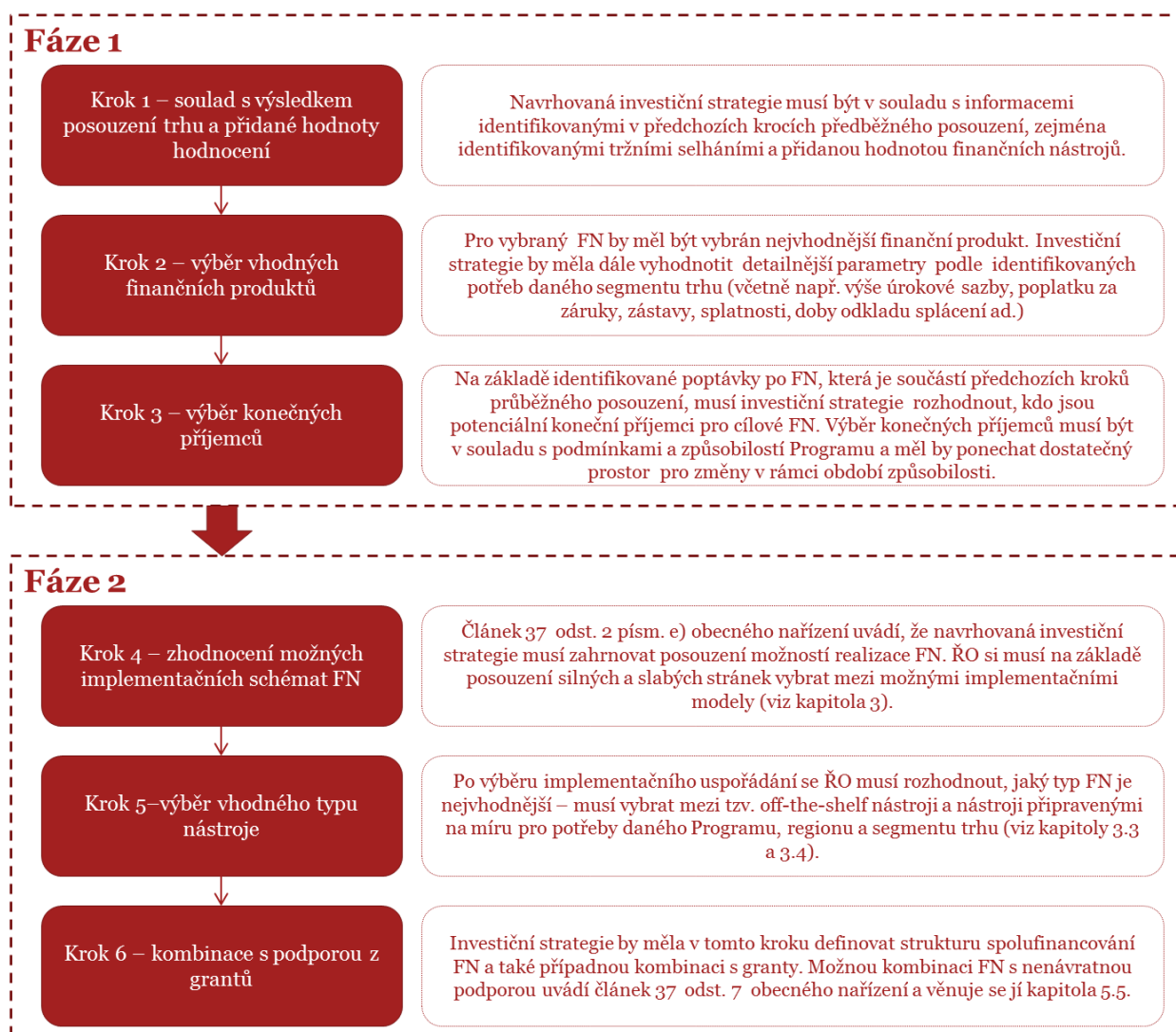
Obsah investiční strategie a detailnější kroky její přípravy jsou vymezeny zejména prostřednictvím **obecné EIB metodiky pro předběžné posouzení finančních nástrojů v programovém období 2014-2020**. Postup, jakým by měla být připravena investiční strategie, je znázorněn na obrázku níže.

⁵⁵ V předchozím programovém období se jedná o model využitý například u nástroje JESSICA, kde měly ŘO možnost organizovat nástroje finančního inženýrství pro udržitelný rozvoj měst prostřednictvím holdingového fondu (HF). HF následně investoval zdroje OP do jednoho či více tzv. fondů rozvoje měst (UDF), v rámci revolvingového programu. UDF tak představovaly samotné nástroje finančního inženýrství (obdobu pojmu FN v programovém období 2007-2013), které investují přímo do městských projektů.

⁵⁶ Anglický termín „Term Sheet“, což je v podstatě nezávazná dohoda ve formě smlouvy o smlouvě budoucí, obsahující základní obchodní a právní podmínky včetně časového harmonogramu pro provedení transakce.

⁵⁷ Tento finanční nástroj poskytuje podporu pouze formou úvěrů nebo záruk a ŘO může pověřit zprostředkující subjekt, který bude takový finanční nástroj implementovat.

Obrázek 6: Postup přípravy investiční strategie v rámci předběžného posouzení.⁵⁸



Proces přípravy je rozdělen na **dvě hlavní fáze a celkem 6 detailnějších kroků**. Důležité je si především uvědomit, že ačkoliv jsou kroky a fáze definovány v posloupnosti za sebou, mezi oběma fázemi existují úzké vazby.

Role subjektů zapojených do přípravy Obchodního plánu jsou souhrnně uvedeny na následujícím obrázku.

⁵⁸ Dtto

Obrázek 7: Role subjektů a míra rozdělení kompetencí mezi ŘO, správcem FF a FN při přípravě Obchodního plánu

Příprava a realizace Obchodního plánu			
Subjekt	Role		
Řídící orgán	<ul style="list-style-type: none"> • Posouzení kvality navrženého Obchodního plánu • Možnost zahrnutí do hodnotících kritérií pro výběr správce FF/FN • Sledování výkonnosti FN ve vztahu k Obchodnímu plánu • U varianty přímé implementace řídicím orgánem je Obchodní plán investiční strategií vypracovanou v rámci předběžného posouzení 		
Správce FF (varianta s FF)	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu včetně investiční/záruční/úvěrové politiky FF, finančního plánu • Předložení ŘO před uzavřením Dohody o financování (např. jako součást nabídky do VŘ) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Předložení ročního plánu činnosti (nepovinné) • Odpovědnost řídicímu orgánu • Aktualizace v návaznosti na výkonnost FF • Koordinace s Obchodními plány FZ </td> </tr> </table>	<p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu včetně investiční/záruční/úvěrové politiky FF, finančního plánu • Předložení ŘO před uzavřením Dohody o financování (např. jako součást nabídky do VŘ) 	<p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Předložení ročního plánu činnosti (nepovinné) • Odpovědnost řídicímu orgánu • Aktualizace v návaznosti na výkonnost FF • Koordinace s Obchodními plány FZ
<p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu včetně investiční/záruční/úvěrové politiky FF, finančního plánu • Předložení ŘO před uzavřením Dohody o financování (např. jako součást nabídky do VŘ) 	<p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Předložení ročního plánu činnosti (nepovinné) • Odpovědnost řídicímu orgánu • Aktualizace v návaznosti na výkonnost FF • Koordinace s Obchodními plány FZ 		
Finanční zprostředkovatel (varianta s FF)	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu, kterým se naplňuje Obchodní plán FF • Předložení správci FF před uzavřením Dohody o financování (např. v rámci otevřené výzvy na výběr FZ) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odpovědnost správci FF za realizaci Obchodního plánu v rozsahu činností, kterými je finanční zprostředkovatel pověřen v Dohodě o financování </td> </tr> </table>	<p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu, kterým se naplňuje Obchodní plán FF • Předložení správci FF před uzavřením Dohody o financování (např. v rámci otevřené výzvy na výběr FZ) 	<p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odpovědnost správci FF za realizaci Obchodního plánu v rozsahu činností, kterými je finanční zprostředkovatel pověřen v Dohodě o financování
<p>Příprava obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu, kterým se naplňuje Obchodní plán FF • Předložení správci FF před uzavřením Dohody o financování (např. v rámci otevřené výzvy na výběr FZ) 	<p>Realizace obchodního plánu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odpovědnost správci FF za realizaci Obchodního plánu v rozsahu činností, kterými je finanční zprostředkovatel pověřen v Dohodě o financování 		
Správce FN (varianta bez FF)	<ul style="list-style-type: none"> • Vypracování Obchodního plánu včetně investiční/záruční/úvěrové politiky FN, finančního plánu • Předložení ŘO před uzavřením Dohody o financování (např. jako součást nabídky do VŘ) • Zodpovědnost za naplňování Obchodního plánu zahrnutého do Dohody o financování 		

Podrobněji se účelem a strukturou Obchodního plánu zabýváme v následující kapitole, a to v souvislosti s výběrem správce FF/FN, neboť doporučujeme, aby kvalita Obchodního plánu při tomto výběru sehrála významnou roli.

6.4. VÝBĚR SPRÁVCE FINANČNÍHO NÁSTROJE/FONDU FONDŮ

V této kapitole popisujeme výběr správce finančního nástroje/fondu fondů v jednotlivých variantách implementace, v souladu s pravidly veřejného zadávání i bez zadání VZ (např. horizontální/vertikální spolupráce).

Upozorňujeme, že čl. 7, odst. 1 a 2 nařízení komise č. 480/2014, tj. **minimální požadavky na správce FN/FF, resp. FZ** (kapitola 6.4.3) a **výběrová kritéria** (kapitola 6.4.4) **musí být aplikována vždy** bez ohledu na hodnotu VZ a režim zadávacího řízení (tj. i v případě přímého zadání.)

Výběr operace vs. výběr správce FN/FF

Upozorňujeme na rozdíl mezi výběrem „operace FN/FF“ a výběrem správce FN/FF. Výběrem operace FN/FF lze rozumět rozhodnutí o vkladu prostředků do FN/FF a již ne následné investice do

konečných příjemců. **Výběr operace FN/FF se neřídí pravidly a zásadami pro veřejné zadávání a nepodléhá požadavkům čl. 7 nařízení komise č. 480/2014.** Výběr operace provádí ŘO na základě výběrových kritérií schválených monitorovacím výborem (výběrová kritéria pro výběr operací v souladu s čl. 110(2) obecného nařízení).

V této souvislosti zdůrazňujeme, že **monitorovací výbor přezkoumává a schvaluje výběrová kritéria pouze pro nejvyšší úroveň operace, kterou EK rozumí výběr FN/FF v souladu s čl. 110(2) obecného nařízení. MV již neposuzuje a neschvaluje VK pro výběr finančních zprostředkovatelů nebo konečných příjemců.**

Pokud by monitorovací výbor přímo posuzoval a schvaloval výběrová kritéria pro projekty konečných příjemců, vidíme riziko zvýšené administrativní náročnosti pro kapacitu ŘO a narušení principu zapojení finančních institucí do provádění FN/FF, které by dle našeho názoru mělo přinést i uplatnění jejich interních postupů při výběru konečných příjemců, v souladu s příslušnými dohodami o financování.

6.4.1. ZALOŽENÍ A VÝBĚR SPRÁVCE FONDU FONDŮ A FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ VE VARIANTĚ S FONDEM FONDŮ

Fond fondů

Hlavní požadavky na fond fondů jsou uvedeny v čl. 38 obecného nařízení. Obecné nařízení poskytuje 3 možnosti pro vznik **Fondu fondů**:

1. **Svěřením prováděcích úkolů EIB**, na základě přímého zadání EIB (čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (i)). EIB bude činnosti fondu fondů vykonávat na základě dohody o financování (čl. 38 odst. 7) obecného nařízení).

Výběr **EIB pro roli správce FF** se bude řídit podle evropského práva. Jakožto veřejnoprávní instituci bude moci ŘO pověřit EIB přímo, ovšem podmínky Dohody o financování budou vycházet ze standardů EIB, uplatňovaných již v rámci programového období 2007 – 2013 (u FN, kde EIB působila jako správce holdingového fondu). Možné legislativní bariéry spojené s touto variantou zmiňujeme v části 9.1.5.

2. **Svěřením prováděcích úkolů mezinárodní finanční instituci**, jejímž podílníkem je ČR (přímé zadání), nebo **finanční instituci se sídlem v ČR**, jejímž úkolem je dosahovat veřejného zájmu pod kontrolou orgánu veřejné správy (čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (ii)), a to v souladu s pravidly zadávání VZ dle ZZVZ případně bez zadání VZ s využitím § 11 a 12 ZZVZ (horizontální/vertikální spolupráce). Správce bude činnosti fondu fondů vykonávat na základě Dohody o financování (čl. 38 odst. 7 obecného nařízení).
3. **Svěřením prováděcích úkolů veřejnoprávnímu nebo soukromoprávnímu subjektu** (čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (iii)) – Správce fondu fondů bude vybrán na základě veřejné zakázky dle

platných pravidel ZZVZ případně bez zadání VZ s využitím § 11 a 12 ZZVZ (horizontální/vertikální spolupráce).. Správce bude činnosti fondu fondů vykonávat na základě Dohody o financování (čl. 38 odst. 7 obecného nařízení).

6.4.2. VÝBĚR SPRÁVCE FINANČNÍHO NÁSTROJE VE VARIANTĚ BEZ FONDU FONDŮ

Varianta bez zapojení fondu fondů (výběr správce FN řídicím orgánem)

Výběr správce FN se bude lišit podle toho, jaký subjekt ŘO na základě výsledků předběžného posouzení pro provádění FN zvolí a s kým následně uzavře Dohodu o financování:

1. **Evropská komise** – Řídicí orgán bude investovat přímo (bez výběru správce FF/FN) do finančního nástroje na úrovni EU spravovaného přímo či nepřímo Evropskou komisí (čl. 38 odst. 1 písm. a) obecného nařízení).
2. **EIB (EIF, případně jiná dceřiná společnost EIB)** (dle čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (i) obecného nařízení) – Správce finančního nástroje bude jmenován na základě přímého zadání EIB.
3. **Mezinárodní finanční instituce** (dle čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (ii) obecného nařízení)– Správce finančního nástroje bude jmenován na základě přímého zadání mezinárodní finanční instituci (podrobněji viz. podkapitola 6.4.5.2).
4. **Veřejnoprávní či soukromoprávní instituce** (dle čl. 38 odst. 4 písm. b) bod (iii) obecného nařízení) – Správce finančního nástroje bude vybrán na základě veřejné zakázky dle platných pravidel ZZVZ případně bez zadání VZ s využitím § 11 a 12 ZZVZ (horizontální/vertikální spolupráce).
5. **Přímo řídicí orgán jako správce FN** (dle čl. 38 odst. 4 písm. c) obecného nařízení) – Podmínky poskytnutí podpory z Programu přímo ŘO na provádění FN by měly být dle čl. 38, odst. 8 obecného nařízení součástí dokumentu strategické povahy, který bude posouzen monitorovacím výborem Programu.

6.4.3. KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY V RÁMCI ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ NA VÝBĚR SPRÁVCE FF/FN

Kvalifikační i výběrová kritéria musí být stanovena v souladu s právními předpisy ČR (zejména zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek), právními předpisy EU (nařízení a směrnice EU) i pravidly Programu, ze kterého jsou prostředky do finančního nástroje převáděny.

Kvalifikační kritéria by měla být stanovena s ohledem na obsahovou stránku finančního nástroje (jaké aktivity/intervence budou podporovány a jakou formou, tj. finanční produkty).

Kvalifikační požadavky na výběr správce FN definované právními předpisy EU

Kromě výše uvedených předpokladů jsou minimální požadavky pro řídicí orgán přímo definovány v nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014. V čl. 7 odst. 1, jsou specifikovány **minimální podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící finanční nástroj**⁵⁹.

Uvedené požadavky by měly vzít v potaz (tj. aplikovat je na vlastní kapacity a řídicí struktury) ty **řídicí orgány**, které zvažují **přímo implementovat FN obsahující půjčky či záruky** podle čl. 38 odst. 4 písm. c).

V následující tabulce shrnujeme tyto požadavky i příklad, jakým je lze promítnout v kvalifikačních předpokladech pro výběr správce FF/FN.

Tabulka 9: Minimální požadavky na subjekt provádějící FN a příklady promítnutí těchto požadavků do relevantních kvalifikačních předpokladů

Minimální podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící FN ⁶⁰	Příklady technického/profesionního kvalifikačního předpokladu, doporučení
a. Je podle unijního a vnitrostátního práva oprávněn vykonávat příslušné prováděcí úkoly.	Doložení výpisu z obchodního rejstříku, popř. jiného obdobného rejstříku, profesionálního oprávnění, povolení k činnosti vydané příslušným regulačním úřadem daného členského státu.
b. Má přiměřenou ekonomickou a finanční životaschopnost.	Doložení auditovaných účetních závěrek za poslední tři roky, potvrzení o uzavřeném profesionálním pojištění a jeho výši. Alternativně doložení potvrzení o bankovní, popř. korporátní záruce a o její výši.
c. Má přiměřenou schopnost provádět finanční nástroj, včetně organizační struktury a rámce správy a řízení, která pro řídicí orgán představuje nezbytnou jistotu.	Doložení vnitřní organizační struktury. U tohoto kvalifikačního předpokladu je důležité hodnotit nastavení mechanismů vnitřní kontroly, tedy jakým způsobem je vnitřní kontrola organizována, zdali je jedno-, dvou- či vícestupňová. Dále je také potřeba se zabývat otázkou, jaká je kvalifikace a zkušenosti osob, které kontrolu uvnitř správce FN provádějí, tedy realizačního týmu. Doporučujeme dokládat výsledek kontroly/auditů.
d. Disponuje systémem účinné a efektivní vnitřní kontroly.	Doložení platných vnitřních předpisů a opatření v rámci ochrany proti praní špinavých peněz a proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Vhodné je doložení i dalších interních předpisů, které slouží ke kontrole poskytování činností subjektem a jeho zaměstnanci a způsob kontroly dodržování těchto vnitřních předpisů, jakožto i opatření v případě porušení těchto předpisů. Doporučujeme dokládat výsledek kontroly/auditů

⁵⁹ V souladu s čl. 38 odst. 4 písm. a) a čl. 38 odst. 4 písm. b) body ii) a iii) obecného nařízení. Jinými slovy tyto podmínky ŘO nemusí ověřovat při přímém zadání EIB/EIF.

⁶⁰ Dle Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014. V čl. 7 odst. 1.

Minimální podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící FN ⁶⁰	Příklady technického/profesionálního kvalifikačního předpokladu, doporučení
e. Používá účetní systém, který včas poskytuje přesné, úplné a spolehlivé informace.	Doložení čestného prohlášení uchazeče, popř. poskytovatele účetního systému, že uchazeč využívá účetní systém, který poskytuje přesné, úplné a spolehlivé informace, jakožto i název tohoto účetního systému. Alternativně doložení licenční smlouvy na daný účetní systém. <i>V rámci ČR se může jednat např. o systém Pohody nebo FlexiBee.</i>
f. Souhlasí s tím, aby byl auditován auditními orgány členského státu, Komisí a Evropským účetním dvorem.	Doložení čestného prohlášení uchazeče, že souhlasí s touto podmínkou.

Kromě uvedených požadavků by měl ŘO dodržet opatření pro zamezení podvodů a korupce, pro zajištění transparentnosti postupů a oddělenosti funkcí.

Řídicí orgán by měl dále, tj. jakkoli nad rámec výše uvedeného, náležitě zohlednit povahu finančního nástroje, který má být prováděn, předchozí zkušenosti subjektu s prováděním podobných finančních nástrojů, odbornost a zkušenosti navrhovaných členů týmu a provozní a finanční způsobilost subjektu. Výběr musí být transparentní, podložený objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů.

Doporučení vhodných kvalifikačních předpokladů

Nejdůležitější kvalifikační předpoklad pro výběr správce FF/FN spočívá především v důrazu na zkušenosti se **zajišťováním a realizací projektů srovnatelného významu**, stejně jako **odbornou způsobilost** správce FF/FN (u správce fondu fondů se tato způsobilost týká i finančních zprostředkovatelů, jimž chce svěřit část vykonávaných činností FF dle čl. 38 odst. 5 obecného nařízení). Kvalifikační předpoklady tak musí být zaměřeny především tímto způsobem a musí v potřebné míře zohledňovat kvality očekávané od správce FF/FN.

V rámci technických kvalifikačních kritérií doporučujeme požadovat uvedení alespoň několika služeb, jejichž plněním bylo zajišťování poskytování financování na investiční projekty, jakožto i služeb, jejichž plněním bylo zajišťováno řízení těchto projektů. Objem investic daných referencí nemusí korespondovat s plněním na základě FN, ale musí být stanoven tak, aby byla zajištěna dostatečná kvalita, resp. předchozí zkušenost, správce FN. Vyjma požadavků na reference správce FN je též vhodné stanovit kritéria vážící se k členům týmu správce FN, neboť personální obsazení hraje klíčovou roli.

Pro úplnost však dodáváme, že v souladu s evropskými předpisy i ZZVZ **nesmí být** stanovené kvalifikační předpoklady **diskriminační**, tj. je nutné vždy požadovat pouze prokázání skutečností plně relevantních pro dané plnění.

6.4.4. HODNOTÍCÍ KRITÉRIA PRO VÝBĚR SPRÁVCE FF/FN

Požadavky na hodnotící kritéria pro výběr správce FF/FN definované právními předpisy EU

V čl. 7 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 jsou dále stanoveny základní požadavky na výběr subjektů pro provádění fondu fondů i finančního nástroje (tj. **minimální požadavky na hodnotící kritéria**). Cílem těchto kritérií ze strany EK je zajistit, aby finanční nástroje byly ve fázi přípravy, implementace i realizace prováděny takovými subjekty, které budou mít schopnost je provádět v souladu s cíli a prioritami ESIF a tím nejúčelnějším způsobem⁶¹. Jedná se zpravidla o **finanční instituce**, které jsou licencovány, regulovány a mají ze zákona a evropských směrnic upraveny vnitřní kontrolní a řídicí procesy, jako je risk management, asset management, compliance, kapitálová přiměřenost, reporting atd.

Tyto požadavky by měly být řídicími orgány zohledněny jako **minimum v rámci hodnotících kritérií** pro výběr správce FF/FN na základě veřejné zakázky dle ZZVZ.

Následující schéma znázorňuje, do jakých níže uvedených doporučených kritérií se uvedené minimální požadavky promítají (je-li výběr prováděn na základě ZZVZ).

⁶¹ Preambule Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 odst. 7.

Obrázek 8: Minimální požadavky na hodnotící/výběrová kritéria a jejich zohlednění v doporučení vhodných kritérií⁶²

Minimální požadavek na výběrová/hodnotící kritéria (čl. 7 odst. 2 Aktu v přenesené pravomoci č. 480/2014)	Navrhované hodnotící kritérium pro výběr správce FF/FN
Podloženost a věrohodnost metodiky určování a hodnocení finančních zprostředkovatelů a konečných příjemců	Obchodní plán (Metodika pro identifikaci a výběr projektů)
Výše nákladů a poplatků spojených s řízením souvisejících s prováděním finančního nástroje a navrhovaná metodika jejich výpočtu	Výše nabídkové ceny
Podmínky uplatňované v souvislosti s podporou poskytovanou konečným příjemcům, včetně cen	Obchodní plán (Způsob naplňování investiční strategie)
Schopnost obstarat prostředky na investice do konečných příjemců doplňující příspěvky z programu	Obchodní plán (Dodatečné finanční zdroje)
Schopnost doložit další činnost kromě stávající činnosti	N/A (Kvalifikační předpoklad, nikoli hodnotící kritérium)
V případech, kdy subjekt provádějící FN přidělí do FN vlastní finanční prostředky nebo se podílí na riziku, opatření navrhovaná ke sladění zájmů a zmírnění případných střetů zájmů	Obchodní plán (Dodatečné finanční zdroje)

Doporučení vhodných hodnotících kritérií pro zadávací řízení na správce FF/FN (veřejnoprávní či soukromoprávní subjekt)⁶³

Na základě požadavků na přípravu finančních nástrojů v období 2014-2020, vyplývajících z obecného nařízení, prováděcích aktů a metodik a na základě zkušeností s implementací FN v období 2007 – 2013 doporučujeme řídicím orgánům **při výběru správce FF/FN (bude-li tento výběr prováděn dle ZZVZ) uplatnit kritéria uvedená níže**. Tato kritéria v sobě zahrnují jak kvantifikovatelnou (cenovou) složku, tak kvalitativní kritéria.

Obecně lze říci, že ve výběrových řízeních tohoto typu **není vhodné využívat jako hlavní hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu**, protože důležité je zajistit zejména kvalitní výkon správcovských činností, ať už na úrovni fondu fondů či finančního nástroje (tzn. dodržení legálnosti všech operací, provádění všech činností v souladu se stanovenými pravidly, zajištění únosné míry defaultu podpořených projektů apod.).

Regulační guide EK k výběru subjektů implementujících FN/FF, resp. FZ doporučuje využít kombinaci kritérií ceny a kvality.

⁶² Kromě uvedených požadavků by měl ŘO dodržet opatření pro zamezení podvodů a korupce, pro zajištění transparentnosti postupů a oddělenosti funkcí.

⁶³ Nevztahuje se na možnost přímého zadání EIB/EIF.

Riziko mimořádně nízké nabídkové ceny nelze vyloučit ani při ekonomické výhodnosti nabídky. Mimořádně nízká nabídková cena je upravena v § 113 ZZVZ, který předpokládá povinnost zadavatele vyžádat si písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou podstatné pro výši nabídkové ceny. Objektivní zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny je za zákonem předvídaných okolností možné; akceptace mimořádně nízké nabídkové ceny bez vyžádání si výše uvedeného by však byla v rozporu s úpravou ZZVZ.

Odlišnosti v doporučení hodnotících kritérií pro jednotlivé úrovně implementační struktury vycházejí jednak z odlišné úpravy v nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014, jednak z povahy vykonávaných činností. Dalším rozdílem je rovněž skutečnost, že zatímco subjekt provádějící fond fondů a subjekt provádějící finanční nástroj vybírá řídicí orgán, finanční zprostředkovatele si vybírá přímo fond fondů.

V takovém případě jsou **požadavky na výběr finančního zprostředkovatele** definovány přímo v obecném nařízení (čl. 38 odst. 5 obecného nařízení), respektive ve finančním nařízení (čl. 140). Tato kritéria zmiňujeme výše a správce FF se bude při výběru finančního zprostředkovatele řídit především pravidly, ke kterým ho zaváže řídicí orgán a snahou zajistit prostřednictvím finančních zprostředkovatelů část povinností, ke kterým je zavázán v Dohodě o financování, kterou s ŘO uzavřel.

Následující výčet je pouze ilustrativním příkladem, který by měl obecně vyhovovat potřebám řídicích orgánů při přípravě výběrových řízení na finanční nástroje. Uvedená kritéria je třeba přizpůsobit konkrétnímu typu a zaměření finančního nástroje a dalším výsledkům předběžného posouzení.

Doporučení vhodných hodnotících kritérií pro zadávací řízení na správce fondu fondů

Vhodná hodnotící kritéria pro výběr správce fondů (v případě, že jím bude subjekt vybíraný na základě ZZVZ) shrnuje následující tabulka.

Tabulka 10: Návrh vhodných základních hodnotících kritérií pro zadávací řízení na subjekt provádějící FF

Název kritéria
1. Výše nabídkové ceny (poplatku za správu) v %, tj. <ul style="list-style-type: none">• Výše poplatku (v %) vypočtená z příspěvků z Programu uhrazených do fondu fondů ode dne podpisu Dohody o financování do konce doby účinnosti Dohody o financování⁶⁴;• Výše odměny (v %) vypočtená z příspěvků Programu vyplacených z FF finančním zprostředkovatelům a zpětně uhrazených do FF (v případě, že uchazeč hodlá svěřit část vykonávaných činností finančním zprostředkovatelům dle čl. 38 odst. 5 obecného nařízení).
2. Kvalita navrženého Obchodního plánu

Výše poplatku za správu pro správce fondu fondů bude omezena nulovou minimální hranicí a prahovou hodnotou. Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 (v čl. 13 odst. 1 a 3) sice tyto prahové hodnoty stanoví, ale připouští jejich překročení, prokáže-li se při výběrovém řízení potřeba vyšších nákladů a poplatků spojených s řízením (čl. 13 odst. 6).

V rámci hodnotícího kritéria **Kvalita navrženého Obchodního plánu** by měl řídicí orgán posuzovat následující informace obsažené v nabídkách uchazečů. **Obchodní plán bude součástí Dohody o financování.**⁶⁵ Pro lepší orientaci je uvádíme jako součást **doporučené struktury Obchodního plánu fondu fondů**:

- 1. Způsob naplňování investiční strategie**, a to zejména:
 - a. Parametrů pro výběr finančních zprostředkovatelů a požadavky na naplňování investiční strategie finančními zprostředkovateli.
 - b. Definice cílové skupiny a cílového trhu (včetně geografického zaměření) v návaznosti na typ poskytovaných produktů.
 - c. Opatření pro zajištění dostatečné absorpční kapacity.
- 2. Finanční prognóza a provozní rozpočet** FF po dobu účinnosti Dohody o financování, optimálně vyplněním připraveného formuláře, který obsahuje:
 - d. Předpokládané hodnoty jednotlivých finančních nástrojů.
 - e. Očekávané převody prostředků z FF do jednotlivých fondů (ve vkladech).
 - f. Očekávané inkaso na inkasní účet v jednotlivých letech.

⁶⁴ Touto dobou by v souladu s čl. 13 odst. 1 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 měl být konec období způsobilosti, zpětná úhrada řídicímu orgánu nebo den ukončení, podle toho, co nastane dříve.

⁶⁵ Blíže viz část 6.8.3.

- g. Preferované/očekávané hodnoty poskytnutých produktů a jejich parametry (průměrná délka/doba splatnosti, očekávaná míra defaultu, cena produktu tj. úrok/poplatek, výše podílu v případě kapitálových vstupů).
 - h. Předpokládané finanční objemy projektů, průměrná očekávaná návratnost (ERR).
 - i. Očekávaný objem dodatečných prostředků (externího spolufinancování).
 - j. Poplatek za správu v příslušném roce.
3. Politika FF týkající se **ukončování FN**.
4. Popis **právní a vlastnické struktury FF**.
5. Základní **vnitřní předpisy**, kterými se řídí činnost FF.
6. Popis **řídící (rozhodovací) struktury** („Governance“).
- k. Postupy pro řízení a administrativní zajištění FF včetně procesů týkajících se koordinace s řídícím orgánem.
 - l. Popis postupů pro zajištění vnitřních kontrolních mechanismů, monitorování a kontrolu operací.
 - m. Popis postupů pro správu FF, správu a řízení rizik portfolia finančních operací v rámci finančních nástrojů.
 - n. Popis opatření k zajištění monitorovacích, reportovacích a kontrolních procesů vůči řídícímu orgánu.
 - o. Popis opatření správce FF k rozložení rizika za implementaci FN (přenos/sdílení adekvátní části rizika⁶⁶ ze strany ŘO na správce FF), včetně rozdělení mezi finanční zprostředkovatele a stanovení smluvních sankcí.
 - p. Popis pomoci řídícímu orgánu při shromažďování příslušných informací a sestavování příslušných dokumentů, které jsou nutné k tomu, aby ŘO byl schopen dodržet platná pravidla EU týkající se ESIF.
7. **Dodatečné finanční zdroje (externí spolufinancování)**
- q. Popis opatření k aktivizaci dodatečného kapitálu z veřejných a především soukromých zdrojů neboli zajištění pákového efektu (tj. doplnění příspěvků z Programu).
 - r. Vymezení vlastních zdrojů a zdrojů dalších soukromých investorů.
 - s. Popis opatření navrhovaných ke sladění zájmů a zmírnění případných střetů zájmů.
8. Politika pro **exit a likvidaci FN**.

⁶⁶ Adekvátní výše vyplyne z předběžného posouzení, resp. z investiční strategie.

Výše uvádíme doporučenou strukturu Obchodního plánu FF. Při posuzování jeho kvality v nabídkách uchazečů je třeba **hodnotící kritéria nastavit tak, aby umožňovala jasné posouzení, která nabídka je lepší než ostatní.**

Tedy například by mělo být uvedeno, jaké parametry pro výběr finančních zprostředkovatelů budou považovány za nejlepší atd.

Případně je možné nejprve soutěžit **soutěž o návrh dle ustanovení § 143 a násl. ZZVZ**, přičemž vítězný návrh bude sloužit jako podklad pro vytvoření ideálního modelového obchodního plánu, při jehož předložení dostane účastník v následném řízení o výběr poskytovatele služeb plný počet bodů, a teprve po vybrání návrhu se bude soutěžit dodavatel služeb, přičemž jako nejlepší bude hodnocen takový návrh, který se co nejvíce přiblíží návrhu, který jako vítězný vzešel z předchozí soutěže o návrh.

Doporučení vhodných hodnotících kritérií pro zadávací řízení na správce finančního nástroje

Vhodná hodnotící kritéria pro výběr správce finančního nástroje řídicím orgánem shrnuje následující tabulka.

Tabulka 11: Návrh vhodných základních hodnotících kritérií pro zadávací řízení na subjekt provádějící FN

Název kritéria
1. Výše nabídkové ceny (poplatku za správu) v %, která zahrnuje:
<ul style="list-style-type: none">Výši základní odměny (v %) vypočtenou z příspěvků z Programu ode dne podpisu Dohody o financování do konce doby účinnosti Dohody o financování⁶⁷Výši výkonnostní odměny (v %) vypočtenou z příspěvků Programu uhrazených konečným příjemcům a z opětovně využitých zdrojů připadajících na příspěvky z Programu, které teprve mají být do FN vráceny, a to ode dne podpisu Dohody o financování do konce doby účinnosti Dohody o financování.

⁶⁷ Touto dobou by v souladu s čl. 13 odst. 1 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 měl být konec období způsobilosti, zpětná úhrada řídicímu orgánu nebo den ukončení, podle toho, co nastane dříve.

Název kritéria

2. Kvalita navrženého Obchodního plánu s možností členění na níže uvedená subkritéria:

- Kvalita, struktura, detailnost a věrohodnost Obchodního plánu
 - Metodologie výběru a hodnocení projektů
 - **Organizační zajištění provádění finančního nástroje⁶⁸**
-

Výše poplatku za správu pro správce finančního nástroje bude omezena nulovou minimální hranicí a prahovou hodnotou. Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 (v čl. 13 odst. 2 a 3) sice tyto prahové hodnoty stanoví, ale zároveň připouští jejich překročení, prokáže-li se při výběrovém řízení potřeba vyšších nákladů a poplatků spojených s řízením (čl. 13 odst. 6).

V rámci hodnotícího **kritéria Kvalita navrženého Obchodního plánu** by měl řídicí orgán posuzovat následující informace obsažené v nabídkách uchazečů. **Obchodní plán bude součástí Dohody o financování.**⁶⁹ Pro lepší orientaci je uvádíme jako součást **doporučené struktury Obchodního plánu finančního nástroje**:

1. **Způsob naplňování investiční strategie**, a to zejména:
 - a. Definice cílové skupiny a cílového trhu (včetně geografického zaměření) v návaznosti na typ poskytovaných produktů.
 - b. Podmínky uplatňované v souvislosti s podporou poskytovanou konečným příjemcům, včetně cen (parametry finančních produktů).
 - c. Způsob zajištění kritérií způsobilosti projektů, včetně jejich souladu s pravidly Programu.
 - d. Opatření pro zajištění dostatečné absorpční kapacity.
 - e. Plán výzev konečným příjemcům pro předkládání Žádostí o podporu.
 - f. Opatření k dosažení vyváženosti portfolia (jak z hlediska konečných příjemců, tak z hlediska podporovaných aktivit).
2. **Finanční prognóza a provozní rozpočet** FN po dobu účinnosti Dohody o financování, optimálně vyplněním připraveného formuláře, který obsahuje:
 - g. Předpokládané hodnoty poskytnutých produktů a jejich parametry (průměrná délka/doba splatnosti, očekávaná míra defaultu, cena produktu tj. úrok/poplatek, výše podílu v případě kapitálových vstupů).
 - h. Předpokládané finanční objemy projektů, průměrná očekávaná návratnost (ERR),
 - i. Objem dodatečných prostředků (externího spolufinancování).
 - j. Poplatek za správu v příslušném roce.

⁶⁸ Organizační struktura, popis personální kapacity a jejich předpokladů pro to, aby byly splněny požadavky na správce FN kladené obecným nařízením.

⁶⁹ Blíže viz část 6.8.3.

3. **Portfolio potenciálních projektů** (projektových záměrů), z něhož by mělo být patrné:
 - k. Příspěvek k dosažení cílů Programu.
 - l. Stav/pokročilost přípravy.
4. **Metodika pro identifikaci a výběr projektů/konečných příjemců**, a to včetně:
 - m. Požadavků na subjekty konečných příjemců z hlediska historie, finanční stability atd. (podmínky financování/poskytnutí návratné finanční podpory).
 - n. Způsobu vyhodnocování projektů konečných příjemců s ohledem na stupeň jejich přípravy a soulad s cíli Programu a investiční strategie.
 - o. Způsobu hodnocení rizik.
 - p. Přístupu k vyhodnocení očekávané ERR včetně definice kritérií přijatelnosti projektů konečných příjemců k financování/poskytnutí návratné finanční podpory.
5. Politika FN týkající se **ukončování investic do projektů (exit)**.
6. Popis **právní a vlastnické struktury FN**.
7. Základní **vnitřní předpisy**, kterými se řídí činnost FN.
8. Popis **řídící (rozhodovací) struktury** („Governance“).
 - q. Charakteristika manažerských, administrativních a účetních procedur a procesů pro vnitřní kontrolu.
 - r. Popis opatření k vytvoření výkonného implementačního rámce provádění FN (organizační struktury), který umožní vykonávat řídící a kontrolní funkce v návaznosti na typ poskytované podpory (tj. na to, zda se jedná o nástroje na bázi dluhového financování nebo kapitálových zdrojů).
 - s. Popis postupů pro správu FN, správu a řízení rizik portfolia finančních operací (projektů konečných příjemců) v rámci finančního nástroje v návaznosti na priority ŘO stanovené v investiční strategii.
 - t. Popis opatření správce FN k rozložení rizika za implementaci FN (přenos/sdílení adekvátní části rizika⁷⁰ ze strany ŘO/FF na správce FN), včetně stanovení smluvních sankcí.
 - u. Popis monitorovacích, reportovacích a kontrolních procesů vůči ŘO/FF.
9. **Dodatečné finanční zdroje (externí spolufinancování)**
 - v. Popis opatření k aktivizaci dodatečného kapitálu z veřejných a především soukromých zdrojů neboli zajištění pákového efektu (tj. doplnění příspěvků z Programu).
 - w. Vymezení vlastních zdrojů a zdrojů dalších soukromých investorů.
 - x. Popis opatření navrhovaných ke sladění zájmů a zmírnění případných střetů zájmů.
10. Politika pro **exit a likvidaci FN**.

Uvedené oblasti rovněž doporučujeme odpovídajícím způsobem **vymezit v návrhu Dohody o financování**, přiložené k zadávací dokumentaci (náležitosti dohody uvádíme v kapitole 8.8.3).

⁷⁰ Adekvátní výše vyplyne z předběžného posouzení, resp. z investiční strategie.

Zkušenosti z implementace prvních finančních nástrojů v programovém období 2007 – 2013 ukázaly, že právě výběrová řízení na správce fondů byla poměrně závažným problémem a také jedním z důvodů, proč se finanční nástroje nevyužívaly v širší míře. Jednou z příčin těchto problémů byl fakt, že pro obě strany budoucího smluvního vztahu, tj. pro řídicí orgán na straně jedné a subjekt provádějící finanční nástroj na straně druhé (tj. především finanční instituce, podléhající regulaci ve vztahu k řízení rizik a kapitálu⁷¹) se jednalo o zcela novou oblast činností.

Tato nedostatečná zkušenost vedla k tomu, že okruh požadavků, vyplývajících ze smluvních vztahů na správce fondů, byl pro obě strany do značné míry nový (tj. do té doby neobvyklý) a při realizaci výběrových řízení se možnosti a požadavky obou stran do značné míry rozcházel. Důsledkem tohoto nesouladu byla obecně nízká poptávka finančních institucí po účasti v tomto typu zadávacích řízení.

V programovém období 2014 – 2020 je nezbytné předejít uvedeným komplikacím a zbytečným časovým průtahům a nastavit takové zadávací podmínky, které splní výše uvedené požadavky na schopnosti a kapacity správců FF/FN, nebudou diskriminační a zároveň neodradí potenciální uchazeče. Cestou může být uspořádání workshopu nebo jiné transparentní platformy otevřené všem potenciálním uchazečům o správu FF/FN - v souladu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace dle § 6 ZZVZ - tak, aby byly vyjasněny skutečnosti, které by mohly být považovány jednou nebo druhou smluvní stranou za bariéru pro účast v zadávacím řízení, respektive pro uzavření Dohody o financování.

Cílem takové platformy je transfer zkušeností a potřeb, který usnadní spolupráci veřejných a soukromých subjektů při přípravě a implementaci finančního nástroje a nastavení odpovědností a povinností, s nimiž dosud nemají praktickou zkušenost.

6.4.5. VÝBĚR SPRÁVCE FINANČNÍHO NÁSTROJE/FONDU FONDŮ MIMO REŽIM VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ

Jak je uvedeno již v prvním článku obecného nařízení věnovanému FN (čl. 37 (1)), implementace FN/FF musí probíhat **v souladu s relevantní legislativou, zejména pravidly pro veřejnou podporu a veřejné zadávání.**

Výběr subjektů implementujících FN/FF by tak měl proběhnout v souladu s pravidly pro veřejné zadávání, resp. při využití výjimek z těchto pravidel. Praxe implementace FN v období 2007-2013 ovšem ukázala, že **výběr subjektů implementujících FN/FF nejčastěji probíhá mimo režim veřejného zadávání**, případně s využitím výjimek z veřejného zadávání.⁷²

Jak uvádíme výše, implementace FN v ČR v období 2007-2013 ukázala na možná rizika veřejného zadávání při výběru správců FN (úspěšně vybraný správce rozvoje měst ve FN Jessica v IOP na jedné straně, na straně druhé případy, kdy implementace FN skončila neúspěšnými zadávacími

⁷¹ Viz např. § 12 Zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² 43 % kontraktů na správu FN/FF zadaly ŘO napřímo EIB nebo EIF, 42 % formou přidělení grantu a jen 15 % správců FN/FF bylo vybráno ve veřejných zakázkách (Zpráva EK o pokroku v implementaci FN k 31. 12. 2013).

řízeními – FN Jessica v ROP Střední Morava a OP Praha – Konkurenceschopnost nebo zakázka na obhospodařovatele Venture capital/Seed fondu v OP Podnikání a inovace.)

Níže uvádíme **výjimky, které lze využít v období 2014-2020**, kdy lze opět předpokládat snahu vyhnout se veřejnému zadávání.

6.4.5.1 PŘÍMÉ ZADÁNÍ EIB/EIF

Možnost zadat správu FN/FF napřímo EIB vyplývá ze skutečnosti, že vztah členských států vůči EIB se řídí primárním právem EU a směrnice pro veřejné zadávání jako zdroje sekundárního práva se nevztahují na mandáty mezi EIB a ŘO upravující správu FN/FF.

Jak popisujeme v jiných kapitolách, např. 8.8 k dohodě o financování, přímé zadání EIB a možnost vyhnout se veřejnému zadávání je vyváženo např. **nutností přistoupit na smluvní podmínky EIB, resp. nízká možnost ŘO jejich znění ovlivnit.**

Obdobně jako EIB lze přímo zadat správu EIF (jako dceřiné společnosti EIB.)

6.4.5.2 PŘÍMÉ ZADÁNÍ MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ INSTITUCI

Obecné nařízení neuvádí definici mezinárodní finanční instituce. Může být definována jako finanční instituce založená mezivládní dohodou minimálně dvou zemí za účelem poskytování finanční podpory na ekonomické a společenské rozvojové aktivity.

Přímé zadání správy FN/FF mezinárodní finanční instituci ŘO je možné, pokud je **členská země členem této instituce a zadané úkoly spadají do jejího statutárního poslání.**

6.4.5.3 VERTIKÁLNÍ SPOLUPRÁCE (TZV. IN-HOUSE VARIANTA)

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ) v § 11 odst. 1 stanovuje podmínky pro vertikální spolupráci mezi zadavateli, kdy zadavatel může za splnění zákonem stanovených podmínek uzavřít smlouvu s jinou právnickou osobou, a to bez realizace zadávacího řízení.

Možnost vertikální spolupráce se vztahuje na veřejné zadavatele a na osoby, které jsou zadavateli z důvodu financování zakázky z veřejných zdrojů.

Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou uzavírá veřejný zadavatel s jinou právnickou osobou jako dodavatelem, pokud jsou splněny následující podmínky:

a) sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky,

b) v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé a

c) více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právnickými osobami, které ovládající veřejný zadavatel nebo veřejní zadavatelé rovněž ovládají jako své vnitřní organizační jednotky.

Pro naplnění první podmínky, tedy tzv. kritéria kontroly, je nezbytné, aby zadavatel vykonával nad dotčenou právnickou osobou obdobnou kontrolu jako je ta, kterou vykonává nad svými organizačními složkami. Kontrolu může vykonávat i několik zadavatelů společně, přičemž v takovém případě jsou všichni rovněž oprávněni uzavřít smlouvu ve smyslu citovaných ustanovení. Samotný ovládací vztah, v němž zadavatel ovládá osobu jako své organizační složky, je charakterizován tak, že ovládaná osoba, se kterou má být smlouva uzavřena, podléhá **takové kontrole**, která umožňuje zadavateli ovlivnit jeho **rozhodování**, a to **jak nad strategickými cíli, tak nad důležitými rozhodnutími** předmětné osoby.

Pro naplnění druhé podmínky, tzv. kritéria vlastnictví, je nutno, aby v takto ovládané právnické osobě, s níž chce zadavatel smlouvu uzavřít, neměla majetkovou účast jiná osoba než ovládající zadavatel či ovládající zadavatelé.

Třetí podmínkou pro možnost aplikace vertikální spolupráce je **kritérium výkonu činnosti, kdy je požadováno**, aby ovládaná právnická osoba vykonávala pro zadavatele více než 80 % činnosti, která je realizována při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny zadavatelem či zadavateli.

Pokud dojde ke kumulativnímu naplnění všech výše uvedených podmínek, pak je možné na zadání **správy fondu fondů/finančního nástroje uplatnit ustanovení pro vertikální spolupráci a nerealizovat zadávací řízení dle ZZVZ.**

6.4.5.4 HORIZONTÁLNÍ SPOLUPRÁCE (TZV. INTER-ADMINISTRATIVNÍ SPOLUPRÁCE)

ZZVZ za veřejnou zakázku rovněž nepovažuje spolupráci mezi zadavateli na úrovni horizontální, a to v případech vzájemné spolupráce mezi zadavateli bez využití interní ovládané osoby. Tzv. inter-administrativní spolupráce je upravena v § 12 ZZVZ. **Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy výlučně mezi veřejnými zadavateli, pokud:**

- a) tato smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi veřejnými zadavateli za účelem dosahování jejich společných cílů směřujících k zajišťování veřejných potřeb, které mají tyto veřejní zadavatelé zajišťovat,*
- b) se spolupráce podle písmene a) řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a*
- c) každý z těchto veřejných zadavatelů vykonává na trhu méně než 20 % svých činností, kterých se spolupráce podle písmene a) týká.*

Za spolupráci na horizontální úrovni není možné považovat případy, v nichž jeden zadavatel pouze deleguje na jiného zadavatele výkon určité činnosti, pokud se nejedná o jejich společný úkol. Není tedy možné považovat za dostačující, pokud zadavatelé uzavřou například dohodu o vzájemné spolupráci, jejímž předmětem bude činnost, ke které bude povinen pouze jeden z nich.

EK připouští, že za spolupráci za účelem dosahování společných cílů směřujících k zajišťování veřejných potřeb **lze považovat naplňování cílů a aktivit operačního programu.**

Institut inter-administrativní spolupráce byl využit u slovenského modelu centrálního fondu fondů, který popisujeme v kapitole 8.2.6. Spolupráce participujících ŘO na společném úkolu ve veřejném zájmu je dána slovenskou legislativou (zvláštní zákon o příspěvku z ESIF, samostatný zákon o FN a zmínka o implementační struktuře se SIH a povinné 3% alokaci ŘO již v slovenské Dohodě o Partnerství.)

6.4.6. VÝBĚR FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ V MODELU IMPLEMENTACE S FONDEM FONDŮ

Obecné nařízení v čl. 38 odst. 5 stanovuje základní podmínku pro výběr finančních zprostředkovatelů, tj. že se vybírají prostřednictvím otevřených, transparentních, přiměřených a nediskriminačních postupů, kdy je vyloučen střet zájmů.

Z hlediska výběru finančních zprostředkovatelů je rozhodující subjekt správce FF (čl. 38 odst. 4 obecného nařízení), podle kterého se bude výběr lišit:

1. **EIB/EIF** – Finanční zprostředkovatelé budou vybráni dle interních pravidel EIB/EIF,⁷³ která jsou v souladu se zásadami SFEU týkajícími se zadávání veřejných zakázek.
2. **Mezinárodní finanční instituce** – Finanční zprostředkovatelé budou vybráni dle jejich platných interních pravidel, která jsou v souladu se směrnicemi EK, týkajícími se zadávání veřejných zakázek.
3. **Veřejnoprávní nebo soukromoprávní subjekt, finanční instituce se sídlem v ČR** – S ohledem na skutečnost, že fond fondů bude v pozici Příjemce z daného Programu, budou finanční zprostředkovatelé vybráni dle pravidel, ke kterým správce fondu fondů zaváže řídicí orgán v Dohodě o financování. V praxi se bude jednat zejména o nutnost respektovat pravidla stanovená v ZZVZ (včetně případné horizontální/vertikální spolupráce).

Řídicí orgán je do tohoto procesu zapojen v míře, kterou správce FF zavázal v Dohodě o financování (viz článek 4 Dohody o financování). Má možnost do Dohody o financování zahrnout nejen požadovaný nebo přípustný rozsah činností finančních zprostředkovatelů, ale **také podmínky, které musí správce FF zohlednit** při výběru finančních zprostředkovatelů.

⁷³ EIB Guide to Procurement (http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_guide_for_procurement_services_en.pdf)
EIF Guide for Procurement - Guide for the procurement of services, supplies and works by the EIF for its own account (http://www.eif.org/attachments/publications/about/2009_Guide_for_Procurement.pdf)

Doporučujeme, aby striktnost/závaznost uvedených podmínek ŘO nastavil s ohledem na to, jaký subjekt provádí FF, a tudíž i na základě toho, jakým způsobem byl tento subjekt vybrán. Pokud bude správcem fondu fondů subjekt s dlouholetými zkušenostmi se správou těchto fondů i s výběrem spolupracujících subjektů (tj. finančních zprostředkovatelů), např. EIB, předpokládáme, že vliv ŘO na tento výběr bude menší. Naopak v případě, že roli správce FF bude plnit instituce, která s implementací finančních nástrojů (fondů) a/nebo spoluprací se subjekty, které mohou vykonávat roli finančního zprostředkovatele, nemá dostatek relevantních zkušeností, doporučujeme, aby ŘO využil možnost ovlivnit tento výběr začleněním příslušných požadavků a kritérií do Dohody o financování.

Z výše uvedeného stručného přehledu možných subjektů, které mohou dle čl. 38 odst. 4 obecného nařízení vykonávat roli správce fondu fondů, vyplývá, že postup výběru finančních zprostředkovatelů nemusí v odůvodněných případech (s případnou přiměřenou aplikací výjimek z tohoto zákona) probíhat na základě výběru dle ZZVZ (samozřejmě platí, že tento zákon při výběru nesmí být porušen).

Přitom platí, že pokud bude fond fondů veřejným zadavatelem, pak i výběr finančních zprostředkovatelů bude veřejnou zakázkou podle ZZVZ a musí být zadán v zadávacím řízení podle ZZVZ.

Otevřená výzva pro vyjádření zájmu

Jedním ze způsobů, který je využíván např. ze strany EIB (a jejích dceřiných společností) a dalších mezinárodních institucí, jsou tzv. **otevřené výzvy pro vyjádření zájmu** („open call for expression of interest“). Principem těchto otevřených výzev je otevřenost všem způsobilým uchazečům (finančním zprostředkovatelům), kteří jsou způsobilí ve vztahu k účelu zapojení do implementační struktury (např. jsou oprávněni poskytovat úvěry, vystavovat záruky, poskytovat kapitálové vstupy).

Proces výběru finančních zprostředkovatelů na základě otevřené výzvy k vyjádření zájmu zahrnuje především následující kroky:

- Podání dokumentů v rámci výzvy pro vyjádření zájmu (součástí těchto dokumentů je např. Obchodní plán).
- Zahájení procesu due diligence⁷⁴, na jehož základě vybere správce FF finanční zprostředkovatele. Samotný výběr sestává z následujících dílčích kroků:
 - předvýběr (soulad s formálními kritérii, bodování žadatele),
 - due diligence a doplňující bodování,
 - finální výběr a proces schválení.

⁷⁴ Zjednodušeně lze charakterizovat jako proces komplexního poznání, zmapování, analyzování a interpretace informací o prověřovaném subjektu.

Postup hodnocení je detailně rozebrán ve výzvě pro vyjádření zájmu.⁷⁵

6.5. BUDOVÁNÍ ABSORPČNÍ KAPACITY

Budováním absorpční kapacity se rozumí především zajištění dostatečného množství projektů konečných příjemců a schopností jejich nositelů tyto projekty realizovat a administrovat.

Analýza a budování absorpční kapacity není přímo upravena v existujících předpisech, její vyhodnocení ve vazbě na finanční nástroje vychází zejména z článku 37 obecného nařízení. Podle odst. 2 písm. a) zahrnuje **povinné předběžné posouzení** „analýzu selhání trhu, neoptimálních investičních situací, investičních potřeb v oblastech politik a v rámci tematických cílů nebo investičních priorit, které je třeba řešit, má-li se přispět k dosažení konkrétních cílů stanovených v rámci priority a které mají být podpořeny finančními nástroji“. Analýza ST, NIS, investičních potřeb bude obsahovat i analýzu absorpční kapacity a odhad budoucích potřeb v příštím víceletém finančním rámci podle relevantních sektorů a segmentů trhu.

Kromě toho je **mapování absorpční kapacity**, pre-screening projektových záměrů potenciálních příjemců Programu a vyhodnocení zkušeností z předchozího programovacího období **přírozenou součástí přípravy nových Programů**.

Budování absorpční kapacity a roli jednotlivých subjektů v ní lze dále detailněji rozlišit **podle fází pro přípravu a implementaci** finančního nástroje.

Fáze přípravy FN

Odhad, ale také příprava absorpční kapacity **v první fázi** je tedy **v zodpovědnosti ŘO**, který by měl mimo jiné zajistit potřebnou publicitu a osvětu týkající se finančních nástrojů. Finanční nástroje sice nejsou zcela novou formou podpory z ESIF, nicméně pro řadu potenciálních konečných příjemců nové stále jsou. Navíc programové období 2014-2020 výrazně rozšiřuje možnosti jejich uplatnění. Dostupnost relevantních a kvalitních informací hraje ústřední roli jak při získávání nových potenciálních konečných příjemců, tak při informování konečných příjemců o stávajících příležitostech a procesech spojených s žádostmi o podporu.

ŘO by měl tedy v rámci přípravy zajistit dostatečné povědomí o připravovaných FN, jejich principech a plánovaném zaměření tak, aby byla podpořena dostatečná absorpční kapacita, až bude spuštěna realizace FN.

Komunikační a informační opatření⁷⁶ lze proto zaměřit zejména na dvě oblasti:

⁷⁵ Příklady výzev k vyjádření zájmu jsou k dispozici např. zde: <http://www.eib.org/products/jessica/eoi/>.

⁷⁶ A to nejen na začátku programového období, ale i dále v jeho průběhu.

1. **Informování o změně formy poskytování podpory** z dotačního financování na financování návratnou formu a formování odlišného přístupu konečných příjemců k přípravě projektových záměrů. Dosud byly projekty připravovány zejména tak, aby potlačovaly ziskovou složku v provozní fázi (negenerovaly příjmy), která by měla vliv na výši přidělené dotace. Do budoucna je naopak při využití finančních nástrojů třeba, aby projekty byly připravovány jako finančně životaschopné (projekty vytvářející příjmy).
2. **Informování konečných příjemců** o konkrétních podmínkách a pravidlech podpory poskytované formou finančních nástrojů (včetně parametrů produktů) tak, aby je koneční příjemci mohli zakomponovat do svého rozhodování.

Budování povědomí a informovanosti o připravovaných FN je dobré propojit s propagací a publicitou daného Programu. Důraz by měl být kladen na vysvětlení hlavních principů FN, jejich odlišností od dosavadních forem podpory a jejich výhod, které přinesou budoucím konečným příjemcům a členským státům. Součástí této propagace a informovanosti by měly být určité jak formální akce (např. konference), tak také méně formální setkání (kulaté stoly, workshopy apod.), které umožní detailněji diskutovat s potenciálními konečnými příjemci i dalšími relevantními aktéry (zejména potenciální správci FF/FN a finanční zprostředkovatelé) připravovaných FN.

Výsledky analýzy ST, NIS, investičních potřeb stejně jako analýzy absorpční kapacity jsou podkladem pro výběr vhodného implementačního uspořádání. Zvolená implementační struktura by měla brát v potaz zejména tyto aspekty:

- zda má poskytování dané podpory (FN) významný regionální aspekt;
- zda je podpora zaměřena na více tematických oblastí, které je vhodné podporovat prostřednictvím několika úzce profilovaných fondů (např. regionálně) pod společnou správou;
- zda je zaměřena na jednu klíčovou oblast, kterou je vhodné podporovat prostřednictvím co nejjednodušší implementační struktury finančního nástroje;
- zda je vhodné podporu v dané oblasti propojit na úrovni fondu fondů i s dalšími tematickými oblastmi (jde o variantu pro případ, že tematické zaměření bude úzké a velikost podpory poskytované formou finančního nástroje bude menší);
- samotnou absorpční kapacitu.

Výsledky uvedených analýz jsou dále také podkladem pro přípravu **investiční strategie**. Návrh způsobu **implementace** investiční strategie je **součástí Obchodního plánu**, který by měl být jedním z klíčových podkladů pro **výběr budoucího správce FF nebo zvoleného FN**.

Fáze implementace

V návaznosti na výsledky předběžného posouzení a rozhodnutí o implementaci daného finančního nástroje je ustanovena implementační struktura, včetně případného výběru správce fondu fondů/finančního nástroje a dochází k formalizaci vztahů mezi jednotlivými úrovněmi prostřednictvím přípravy a podpisu Dohod o financování (případně Strategického dokumentu ŘO v případě přímé varianty implementace). Rovněž je nastaven **systém pro čerpání podpory z ESIF** prostřednictvím finančního nástroje (vyhlašování výzev, hodnocení a výběr projektů, systém pro monitorování,

reportování a kontrolu atd.). V rámci fáze **implementace finančního nástroje bude nutně odpovědnost za budování absorpční kapacity zčásti přesunuta na správce FF/FN**, který je zodpovědný za **naplňování Obchodního plánu zahrnutého do Dohody o financování**, jehož součástí je uvedený systém pro čerpání podpory.

Proto je třeba správce FF/FN vybírat i s ohledem na tento aspekt – měl by být vybírán takový subjekt, který má dostatečné zkušenosti a povědomí o daném segmentu trhu a bude schopen zajistit potřebný přísun potenciálně financovatelných projektů (buď přímo, nebo, v případě zapojení FF, výběrem vhodných finančních zprostředkovatelů).

Fáze realizace FN

I po rozhodnutí o implementaci daného FN, výběru jeho správce a rozběhnutí podpory formou finančních nástrojů je důležitá podpora absorpční kapacity. Zejména na **schopnostech konečných příjemců připravit vhodné projekty** v potřebném rozsahu a v přiměřeném časovém horizontu bude záviset úspěch zvolené podpory. S tím souvisí také **nutnost řídicího orgánu a správce FF/FN propagovat podporu prostřednictvím finančních nástrojů a poskytovat dostatečnou metodickou podporu pro čerpání podpory z FN**.

V rámci této fáze lze z hlediska **procesního nastavení implementační struktury** identifikovat obecně tři hlavní úrovně procesů:

1. řídicí procesy – schvalování/změny Programu, výběr správce finančního nástroje, výběr projektů (vyhlašování výzev k předkládání žádostí);
2. finanční toky – převod prostředků mezi řídicím orgánem a správcem FF (a finančním zprostředkovatelem)/správcem FN, mezi správcem finančního nástroje (případně finančním zprostředkovatelem) a konečným příjemcem;
3. monitorování a kontrola – provádění monitorovacích a kontrolních činností.

V rámci nich lze identifikovat následující **procesy, které jsou relevantní směrem k budování absorpční kapacity v průběhu realizace finančního nástroje**:

- **Řídicí procesy**

Ve variantě se zapojením FF i bez ní je zde klíčová role správce FN. Správce FN provádí identifikaci vhodných projektů, vyhlašuje výzvy k předkládání žádostí a zajišťuje smluvní vztah s realizátory projektu (konečnými příjemci). Samotný výběr projektů/investic bude probíhat v úzké **spolupráci s investiční radou**.

V případě výběru **implementačního uspořádání s FF a finančním zprostředkovatelem** spočívá tato role právě na něm – finanční zprostředkovatel je zodpovědný za výběr vhodných projektů stejně jako za zajištění smluvních vztahů s realizátory projektu.

- **Monitorování a kontrola**

Důležité informace pro budování absorpční kapacity poskytuje průběžné monitorování realizace finančního nástroje. Sledování stavu a pokroku realizace finančního nástroje **provádí jak ŘO**, který je obecně zodpovědný za monitorování pokroku realizace Programu, **tak správce FF/FN**.

ŘO bude provádět pravidelnou kontrolu plnění smluvních podmínek a monitorování stavu realizace finančního nástroje, a to na základě pravidelných **Zpráv o realizaci finančního nástroje/fondu fondů**.

Správce finančního nástroje (případně správce fondu fondů, pokud je zvolena varianta implementační struktury se zapojením FF) v pravidelných intervalech stanovených v Dohodě o financování podává ŘO (resp. FF) zprávy o činnosti fondu a o stavu realizace pomoci. Tyto zprávy jsou pak podkladem pro ŘO pro vypracování pravidelných VZ FN (dle článku 46 odst. 2 obecného nařízení).⁷⁷

Správce finančního nástroje (případně správce fondu fondů) provádí pravidelné monitorování a kontrolu své investice (blíže viz text dále).

Kromě zpracování ZoR FN/FF lze pro ŘO z pohledu řízení implementace finančních nástrojů a potřebných informací o absorpční kapacitě doporučit nastavení i jiné formy komunikace se správcem FN/FF. Tato forma komunikace bude vycházet z návrhu správce FN/FF, předloženého v Obchodním plánu (např. se může jednat o schůzky, monitorovací návštěvy, jednání Investiční rady).

Zejména na začátku realizace finančních nástrojů doporučujeme nastavit také přímou komunikaci mezi ŘO a správcem FN/FF, zejména pokud podané zprávy o realizaci obsahují odchylky od očekávaného postupu realizace finančního nástroje.

Konečná odpovědnost však stále zůstává na ŘO daného Programu, který je zodpovědný za naplňování cílů stanovených v daném Programu. Jednou z možností, jak aktivněji ovlivňovat i průběh realizace FN, je činnost investiční rady, v níž má ŘO zastoupení. **Investiční rada** (především tehdy, je-li zřízena **na úrovni FF**) by měla sledovat celkové zavádění FN, vydávat případná doporučení pro zlepšení čerpání finančních prostředků a či navrhopvat změny nebo revize investiční strategie.

Revize investiční strategie

Právě možná **potřeba aktualizace navržené investiční strategie a parametrů FN** je klíčovým bodem, za níž nese odpovědnost ŘO. Jeden z důvodů potřebné aktualizace může být navíc úzce **propojen s nedostatečnou absorpční kapacitou** – ať již z důvodu například přecenění rychlosti absorpce či z důvodu změn na trhu.

⁷⁷ Detailněji řeší obsah VZ FN, ZoR FN/FF Metodický pokyn pro monitorování.

Vzhledem k tomu, že **správce FN** je v úzkém kontaktu s (potenciálními) konečnými příjemci (a to ve variantě se zapojením FF i bez něj) a případná změna/aktualizace investiční strategie se ho přímo dotýká, měla by být změna prováděna nejlépe ve vzájemné spolupráci s cílem, zajistit co nejefektivnější a účinnou implementaci daného FN. Správce FN navíc může být často právě tím, kdo ŘO předá podnět na potřebnou revizi investiční strategie na základě vlastní, bezprostřední zkušenosti s průběhem realizace FN.

K dostatečné absorpční kapacitě bude dále velmi pravděpodobně v řadě oblastí a u řady FN třeba **technická asistence** jako součást poskytované podpory (např. na přípravu technické dokumentace projektu, vyhodnocení jeho životaschopnosti apod.). Její nastavení a zajištění jejího financování bude opět v odpovědnosti ŘO.⁷⁸

Shrnutí role jednotlivých subjektů a míra rozdělení jejich kompetencí v oblasti budování absorpční kapacity je uvedeno na následujícím obrázku.

Obrázek 9: Role zapojených subjektů při budování absorpční kapacity

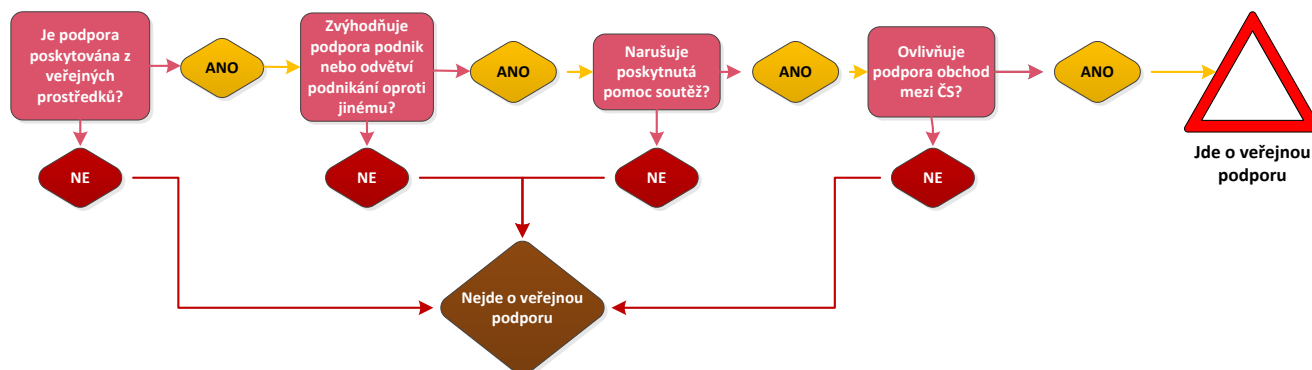
Budování absorpční kapacity	
Subjekt	Role Klíčová
Řídící orgán	<p>Mapování absorpční kapacity, pre-screening projektových záměrů potenciálních příjemců OP jako součást přípravy nových Programů.</p> <p>Analýza trhu a analýza absorpční kapacity jako součást předběžného posouzení.</p> <p>Propagace podpory prostřednictvím FN a dostatečná metodická podpora pro čerpání této podpory.</p> <p>Výběr projektů v rámci investiční rady ve spolupráci se správcem FF/FN.</p> <p>Monitoring realizace Programu, včetně realizace podpory prostřednictvím FF/FN.</p> <p>Přijetí případných opatření (např. změna investiční/komunikační strategie, informování ad.), pokud realizace Programu nepostupuje podle předpokladů.</p>
Správce FF (varianta s FF)	<p>Předkládání zpráv o činnosti fondu a o stavu realizace pomoci ŘO pro monitorování realizace Programu.</p> <p>Monitorování činností FN – kontrola, audit, měření pokroku.</p> <p>Aktivní komunikace s ŘO a správcem FN týkající se naplňování investiční strategie a realizace daného FN.</p> <p>Publicita a propagace směrem k potenciálním příjemcům.</p>
Správce FN	<p>Identifikace vhodných projektů, vyhlašování výzev k předkládání žádostí a smluvní vztah s realizátory projektu .</p> <p>Předkládání zpráv o činnosti fondu a o stavu realizace pomoci ŘO/FF pro monitorování realizace Programu.</p> <p>Aktivní komunikace s ŘO (resp. správcem FF) týkající se naplňování investiční strategie a realizace daného FN.</p> <p>Propagace podpory prostřednictvím FN a případně zajištění metodické podpory pro čerpání této podpory v souladu se smluvním vztahem s ŘO/FF.</p>

⁷⁸ Granty na technickou podporu lze kombinovat s finančními nástroji do jediné operace podle čl. 37 odst. 7 obecného nařízení pouze za účelem technické přípravy budoucí investice ve prospěch konečného příjemce, který má být takovou operací podpořen.

6.6. DOPORUČENÍ K PRAVIDLŮM VEŘEJNÉ PODPORY

Využití veřejných prostředků pro poskytnutí pomoci jednomu nebo více subjektům takovým způsobem, že zvýhodním určitý podnik⁷⁹ nebo podnikatelské odvětví před druhým, může zakládat **veřejnou podporu**. S ohledem na skutečnost, že evropská právní úprava pokládá veřejnou podporu za **neslučitelnou**⁸⁰ s vnitřním trhem, je veřejná podpora až na určité výjimky **zakázána**.

Obrázek 10: definiční znaky pro naplnění (kumulativní) veřejné podpory



6.6.1. POSUZOVÁNÍ VEŘEJNÉ PODPORY

Splnění podmínek k provádění FN se z pohledu veřejné podpory dotýká tří hlavních skupin:

1. První skupina, u které je zapotřebí posuzovat veřejnou podporu, představuje konečného příjemce (jeho způsobilost, velikost podpory).
2. Druhou skupinu představují subjekty podílející se na implementaci FN (FF, správce FN a finanční zprostředkovatel).
3. Vzhledem k tomu, že FN jsou spojeny s pákovým efektem (tj. získání dodatečných zdrojů), je zapotřebí věnovat pozornost rovněž soukromým investorům, kteří se díky svému zapojení do FN stávají předmětem posuzování veřejné podpory.

Dle článku 37 odst. 2 (b) je FN možné podporovat na základě **předběžného posouzení**, které bude mj. reflektovat potenciální dopady **veřejné podpory**, proporcionalitu intervencí z FN a opatření k minimalizaci deformace trhu.

⁷⁹ Pojmem **podnik** se rozumí jakákoli entita, která vykonává ekonomickou činnost, bez ohledu na její právní status nebo způsob, jakým je financována. V českém právním prostředí je tedy podnikem jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, jakékoliv sdružení nebo seskupení osob bez právní subjektivity, jakož i každý veřejný orgán, buď se samostatnou právní subjektivitou, nebo spadající pod orgán veřejné moci, který takovou samostatnou právní subjektivitu má. Podstatná je provozovaná činnost podniku, zda jí lze považovat za ekonomickou či nikoliv. Ekonomickou činností se v souladu s rozhodovací praxí rozumí nabízení zboží a/nebo služeb na trhu. Ani neziskovost v konkrétním případě nehraje zásadní roli. Zvýhodnění představuje stav, který by za běžných tržních podmínek nenastal. Ke zvýhodnění dochází už tehdy, kdy podpora snižuje náklady, které by musel příjemce za běžného fungování nést ze svého rozpočtu.

⁸⁰ Článek 107 Smlouvy o fungování EU

Z pohledu veřejné podpory je nutné u předběžného posouzení především prokázat, zda FN:

1. Vyhovuje tržním podmínkám (slučitelný s vnitřním trhem).
2. Splňuje (je nastaven) velikostí své podpory pravidlo *de minimis*.
3. Spadá mezi blokové výjimky definující kategorie, které jsou považované za slučitelné s právem EU.
4. Je koncipován jako „off-the-shelf“ nástroj, který je v souladu se standardními podmínkami stanovenými EK (při splnění stanovených podmínek⁸¹ pak považován za slučitelný s právem EU, co se týče veřejné podpory).

nebo

5. může zakládat veřejnou podporu a požaduje tak notifikaci EK (před implementací FN), aby bylo možné zajistit soulad s požadavky na společný trh.

Schéma níže popisuje posloupnost kroků při zvažování dopadů veřejné podpory.⁸²

Obrázek 11: Posloupnost kroků při zvažování dopadů veřejné podpory

Slučitelnost s vnitřním trhem 1	Pravidlo „de minimis“ 2	Blokové výjimky (GBER) 3	„Off the shelf“ nástroj 4	Notifikace 5
Jestliže je FN strukturován v souladu s tržními podmínkami; nezakládá veřejnou podporu.	V případě, že je splněno pravidlo „de minimis“, není nutná notifikace.	Jestliže FN spadá do kategorie blokových výjimek, není nutná notifikace.	V případě, že je prokázáno, že jde o „off the shelf“ nástroj, notifikace není nutná.	Nejde-li aplikovat kroky 1 – 4, je zapotřebí FN nástroj notifikovat.

V tabulce níže uvádíme klíčovou legislativu a další pravidla pro oblast veřejné podpory ve vztahu k finančním nástrojům.

⁸¹ podmínky dané Prováděcím nařízením Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje

⁸² Obecná EIB metodika

Tabulka 12: Klíčová legislativa a další pravidla pro oblast veřejné podpory ve vztahu k FN

Název	
Smlouva o fungování Evropské Unie	<ul style="list-style-type: none"> • Předně články 107, 108 a 109 – základní definiční znaky veřejné podpory a procesní postupy.
Obecné nařízení o blokových výjimkách (GBER) ⁸³	<ul style="list-style-type: none"> • Druhy podpory, na něž platí blokové výjimky, není třeba oznamovat (čl. 107 smlouvy o EU) Komisi, neboť se má za to, že opatření řeší ST vhodnými a přiměřenými prostředky (min. narušení hospodářské soutěže).
Obecné nařízení	<ul style="list-style-type: none"> • Oblast veřejné podpory pro FN je pak explicitně zmíněna v čl. 37 odst. 1, 2, 5 a 7.
Pravidlo de minimis ⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Určitým specifikem v této oblasti je využití pravidla <i>de minimis</i> (podpora jednomu příjemci za 3 leté fiskální období nepřesáhne částku EUR 200.000). V případě podpory podnikatele podnikajícího v odvětví silniční dopravy 100 000 EUR. Přihlíží se rovněž k podporám de minimis získaným podnikateli spojenými s příjemcem podpory (článek 3 Nařízení Komise č. 1407/2013). Odlišné u EZFRV a ENRF. • Podpora de minimis nepředstavuje veřejnou podporu. Má se za to, že uvedené limity představují hranici, jež je považována za takovou, která zpravidla neovlivní obchod mezi členskými státy nebo nenaruší hospodářskou soutěž. Pravidlo de minimis je nutné posuzovat v rámci jednoho podniku.⁸⁵ • Poskytovatelé podpory de minimis mají povinnost zaznamenat předepsané údaje o poskytnuté podpoře de minimis do centrálního registru de minimis do 5 pracovních dnů od poskytnutí podpory.
Off-the-shelf nástroje	<ul style="list-style-type: none"> • Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014, • Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1157/2016
Sdělení, pokyny nebo rámce komise (v rámci tzv. horizontálních pravidel).	<p>Cílem těchto materiálů je poskytnout bližší objasnění hlavních pojmů týkající se veřejné podpory zakotvené v článku 107 odst. 1 SFEU. Praktické rady mají přispět k jednodušší, transparentnější a shodné aplikaci pojmu veřejné podpory. Jedná se zejména o:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sdělení k státní podpoře investic v rámci rizikového financování. • Sdělení k ochraně životního prostředí. • Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací.⁸⁶

⁸³ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

⁸⁴ Nařízení komise č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis, Nařízení Komise (EU) č. 1408/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* v odvětví zemědělství

⁸⁵ Jedním podnikatelem se rozumí příjemce podpory a všichni další podnikatelé, kteří jsou s ním přímo a nepřímo spojeni. Za spojené se považují veškeré subjekty (podnikatelé), které mezi sebou mají alespoň jeden z následujících vztahů:

- a) jeden subjekt vlastní většinu hlasovacích práv, která náležejí akcionářům nebo společníkům, v jiném subjektu;
- b) jeden subjekt má právo jmenovat nebo odvolat většinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu jiného subjektu;
- c) jeden subjekt má právo uplatňovat rozhodující vliv v jiném subjektu podle smlouvy uzavřené s daným subjektem nebo dle ustanovení v zakladatelské smlouvě nebo ve stanovách tohoto subjektu;
- d) jeden subjekt, který je akcionářem nebo společníkem jiného subjektu, ovládá sám, v souladu s dohodou uzavřenou s jinými akcionáři nebo společníky daného subjektu, většinu hlasovacích práv, náležejících akcionářům nebo společníkům, v daném subjektu. Subjekty, které mají jakýkoli vztah uvedený pod písm. a) až d) prostřednictvím jednoho nebo více subjektů, jsou také považovány za jednoho podnikatele.

⁸⁶ Relevantní zejména část 4 Posouzení slučitelnosti podpory na VaVal a informace uvedené v čl. 89 a Příloze II.

Název	
	<ul style="list-style-type: none"> • Sdělení Komise evropskému Parlamentu a Radě COM (2015) 361 final „Úloha národních podpůrných bank při podpoře investičního plánu pro Evropu“. • Sdělení o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb. • Sdělení o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk. • Sdělení o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti. • Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020.
Legislativa ČR	<ul style="list-style-type: none"> • Zákon č. 215/2004 Sb.,⁸⁷ o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. • Vyhláška č. 465 o údajích zaznamenávaných do centrálního registru podpor malého rozsahu.

Posuzování možných dopadů veřejné podpory dle jednotlivých úrovní

Finanční nástroje představují specifický druh podpory fungující v mnoha různých formách, odlišující se výší příspěvku, konečným příjemcem a zvoleným implementačním modelem, do kterého vstupují různé subjekty. Proto je u FN nutné zvážit možné důsledky veřejné podpory a zajistit soulad s jejími předpisy (pravidly) zejména v souvislosti s:

- typem finančního nástroje** („off-the-shelf“ a „na míru“),
- subjektem v implementačním modelu (předně z pohledu kdo a jak je odměňován za správu nástroje a kdo a jak může být veřejným investorem),
- zaměřením podpory** (např. specifika pro malé a střední podnikání, výzkum, vývoj a inovace, městský rozvoj) a způsobilostí **konečného příjemce**.

Vzhledem k tomu, že se FN podporují na základě **předběžného posouzení**, jež musí obsahovat možné dopady veřejné podpory, doporučujeme při nastavování FN reflektovat také (kromě požadavků vyplývajících z čl. 37 odst. 2(b) Obecného nařízení) výše uvedené úrovně.

Ad a) Typ finančního nástroje

Off-the-shelf nástroje

Off-the-shelf nástroje představují dle čl. 38 odst. 3 (a) takové nástroje, které jsou v souladu se standardními podmínkami stanovenými Komisí.⁸⁸ Tyto nástroje, při splnění jejich podmínek, jsou považovány za slučitelné s právem EU a vyjmuty z oznamovací povinnosti EK. Tato skutečnost vyplývá z důvodu, že tyto nástroje jsou konstruované dle pravidla **de minimis** (co do výše a typu podpory) a splňují požadavky vyplývající z **obecného nařízení o blokových výjimkách** (GBER). V rovině implementační je nutné splnit, pro účely implikace veřejné podpory, podmínky plynoucí pro

⁸⁷ Zároveň definována role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jakožto koordinačního orgánu v oblasti veřejné podpory.

⁸⁸ Standardní podmínky jsou definovány v Prováděcím nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

(i) konečného příjemce, (ii) subjekty implementující FN (FF, správce FN/FZ) a (iii) veřejného investora (poskytovatele soukromých zdrojů). Níže uvádíme bližší specifikace u nástrojů off-the-shelf.

Typ off-the-shelf nástroje	Dopady v souvislosti s veřejnou podporou
<p>Úvěry pro malé a střední podniky na bázi sdíleného rizika úvěrového portfolia</p> <p><i>(Portfolio risk sharing model)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Odměna pro správce FN je v souladu s tržními podmínkami. FZ, FF je vybrán na základě výběrového řízení otevřeně, transparentně a nediskriminačně. Ztráta nebo zisk je u FF, FZ a ŘO rozdělena úměrně dle jejich příspěvku. Veškeré finanční výhody musí připadat na konečného příjemce Výše podpory dle pravidel de minimis. Pro každou půjčku v portfoliu musí finanční zprostředkovatel vypočítat GGE – Hrubý grantový ekvivalent (Gross Grant Equivalent). $GGE = \text{nominální výše půjčky (v EUR)} \times (\text{náklady na financování} + \text{náklady na riziko} - \text{poplatky účtované ŘO za příspěvek finančnímu zprostředkovateli}) \times \text{průměrná doba půjčky (roky)} \times \text{míra sdílení rizik}$. Celková částky pomoci tak nesmí přesáhnout 200 tisíc EUR za 3 roky. Finanční zprostředkovatel, ŘO nebo fond fondů nesou ztráty nebo zisky úměrně svému příspěvku a rovněž existuje významná ekonomická účast finančního zprostředkovatele.
<p>Záruky pro malé a střední podniky</p> <p><i>(Capped portfolio Guarantee)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Odměna (tj. náklady/poplatky spojené s řízením) pro správce FN je v souladu s tržními podmínkami. FZ, FF je vybrán na základě výběrového řízení otevřeně, transparentně a nediskriminačně. Ponechané riziko finančnímu zprostředkovateli < 20% velikosti půjčky (u každé). Veškeré finanční výhody musí připadat na konečného příjemce. Výše podpory dle pravidel de minimis. $GGE = \text{nominální výše půjčky (v EUR)} \times \text{náklady spojené s rizikem} \times \text{záruční sazba} \times \text{max. výše (strop) záruky} \times \text{průměrná doba (životnost) půjčky}$.
<p>Úvěry v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů v obytných budovách</p> <p><i>(Renovation Loan)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ztráta nebo zisk je u FF, FZ a ŘO rozdělena úměrně dle jejich příspěvku. Odměna (tj. náklady/poplatky spojené s řízením) pro správce FN je v souladu s tržními podmínkami. Výše podpory dle pravidel de minimis. $GGE = \text{nominální výše půjčky (v EUR)} \times (\text{náklady financování} + \text{náklady spojené s rizikem} - \text{poplatky účtované ŘO za poskytnutí příspěvku FF, FZ}) \times \text{průměrná doba půjčky (v letech)} \times \text{míra sdílení rizika}$. Veškeré finanční výhody musí připadat na konečného příjemce.
<p>Investiční fond pro poskytování kapitálu formou kapitálových vstupů pro malé a střední podniky a start-upy</p> <p><i>(Co-Investment Facility)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Koncipován jako nástroj obsahující veřejnou podporu. Soulad s vnitřním trhem bez notifikace je zajištěn při splnění podmínek čl. 21 GBER, např: Požadavek minimální účasti soukromého investora na úrovni FZ/MSP: 10, 40 nebo 60 % podle stáří MSP. FZ, FF a soukromí investoři jsou vybráni na základě výběrového řízení otevřeně, transparentně a nediskriminačně.
<p>Úvěry v oblasti udržitelného rozvoje měst</p> <p><i>(Urban Development Fund)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Soulad s vnitřním trhem bez nutnosti notifikace je zajištěn při splnění podmínek čl. 16 GBER, např. Odměna pro správce FF, resp. FZ, je v souladu s tržními podmínkami (tj. pokud byl vybrán na základě otevřeného, transparentního a nediskriminačního výběrového řízení nebo pokud jsou dodrženy prahové hodnoty čl. 12 a 13 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 a nejsou poskytnuty další výhody). U každého projektu rozvoje měst je nutná finanční účast soukromého investora v minimální výši 30 %. Fond rozvoje měst je řízen na komerční bázi, rozhodnutí jsou činěna na základě dosahování zisků.

Upozorňujeme na skutečnost, že přestože jsou off-the-shelf nástroje vyjmuty z oznamovací povinnosti EK, je nutné i tak provést jejich **předběžné posouzení** dle čl. 37 odst. 2 obecného nařízení, a to nejen z pohledu možných dopadů na veřejnou podporu. V této souvislosti doporučujeme v co největší míře zvážit možnost využít tohoto typu nástroje. Zároveň je nutné zmínit, že na aktivity (definované v čl. 42 SFEU) v oblasti zemědělství se váží specifická pravidla pro veřejnou podporu.

FN na míru

Finanční nástroje, které jsou konstruované odlišně než off-the-shelf nástroje, podléhají oznamovací povinnosti Komisi, tj. notifikaci. Tato situace nastává až v případě, kdy není splněna posloupnost kroků 1-4 v úvodu kapitoly (jinými slovy jsou jasně vyloučeny možnosti vyjmutí z notifikace – de minimis, GBER, off-the-shelf FN atd.). I v takovém případě je však nutné mít na paměti, že je Komisí (dle obecného nařízení) vyžadováno po ŘO provést **předběžné posouzení**.

Ad b) Subjekty v implementačním modelu a jejich možné dopady na veřejnou podporu

Princip pari passu

Při konstrukci finančního nástroje - s cílem zajistit soulad s pravidly společného trhu dle čl. 107 SFEU - je nutné mezi veřejnými a soukromými⁸⁹ investory aplikovat téměř vždy⁹⁰ princip pari passu. Jedná se o zajištění:

- stejných (symetrických) podmínek – ve skutečnosti to znamená sdílet stejná rizika a výnosy a zachovat stejnou míru podřízenosti dle konkrétního typu rizika⁹¹,
- obě kategorie subjektů zasahují současně – jak veřejný tak soukromý investor investují do konečných příjemců společně v rámci jedné investiční transakce,
- zásah soukromého investora má reálný ekonomický dopad.⁹²

⁸⁹ Dle obecného nařízení o blokových výjimkách - mezi soukromé investory patří obvykle Evropský investiční fond a Evropská investiční banka investující na vlastní riziko a z vlastních zdrojů, banky investující na vlastní riziko a z vlastních zdrojů, soukromé nadace a nadační fondy, rodinné firmy a tzv. podnikatelští andělé, korporátní investoři, pojišťovny, penzijní fondy, soukromé osoby a akademické instituce.

⁹⁰ Dle obecného nařízení o blokových výjimkách - pokud opatření umožňuje soukromým investorům uskutečňovat v rámci rizikového financování investice do jedné nebo více společností za podmínek, jež jsou pro ně příznivější než pro veřejné investory, kteří investují do těchto společností, může být těmto soukromým investorům poskytována výhoda (nejedná se o investice uskutečněné za symetrických podmínek). Tato výhoda může mít různé podoby, například podobu preferenčních výnosů (výnosová pobídka) nebo podobu menšího vystavení ztrátám v případě nízké výkonnosti uskutečněné operace v porovnání s veřejnými investory (stanovení horního limitu ztráty).

⁹¹ Ze Sdělení komise pak vyplývá, že „*má-li veřejný investor lepší postavení než soukromý investor, například protože v porovnání se soukromými investory dostane dříve prioritní výnos, lze také mít za to, že opatření je v souladu s běžnými tržními podmínkami, pakliže soukromí investoři nezískávají žádné výhody*“.

⁹² Např. podle Sdělení k státní podpoře investic v rámci rizikového financování lze za ekonomicky významné považovat minimálně 30% účast nezávislých soukromých investic.

Varianta se zapojením Fondu Fondů a finančního zprostředkovatele

Při využití Fondu Fondů nebo finančního zprostředkovatele dochází k přímým převodům finančních prostředků nebo ke společným investicím. Ty musí být prováděny za podmínek, které odpovídají hospodářským subjektům v tržním hospodářství v předmětné oblasti. V zásadě se jedná o to, aby výběr FF nebo FZ proběhl v otevřeném, transparentním, nediskriminačním a objektivním výběrovém řízení. Zároveň je nutné klást důraz na to, aby jejich odměna plně odpovídala situaci na aktuálním trhu. Podmínky pro splnění tohoto kritéria jsou blíže definovány v nařízení Komise.⁹³

Pro **aplikaci pravidla de minimis** je nutné, aby finančním zprostředkovatelům nebyla poskytnuta žádná veřejná podpora. Toho je možné dosáhnout například stanovením povinnosti uhradit tržní pojistné nebo zcela převést výhodu na konečného příjemce.⁹⁴

Splnění výše uvedených podmínek rovněž úzce souvisí s nastavením finančních mechanismů a splněním podmínky, aby všechny prostředky přispívaly **konečnému příjemci**. Jinými slovy, aby nedocházelo k situaci, že FF nebo FZ „zadržují“ prostředky, které jsou primárně určeny konečnému příjemci. Nebo aby ŘO nepřebíral větší riziko než jiný investor (princip *pari passu*).

Ad c) zaměření podpory a konečný příjemce

Finanční nástroje je možné zacílit na podporu takových investic, které budou finančně životaschopné a které nemohou získat dodatečné financování z tržních zdrojů (tj. je možné identifikovat tržní selhání). Při zvažování možných dopadů na veřejnou podporu je nutné klást důraz na splnění 1. podmínek specifických pro některé typy podpory a 2. podmínek způsobilosti konečného příjemce. Pro konečného příjemce je nejdůležitější maximální možná velikost podpory a skutečnost, zda-li je způsobilý k přijetí podpory. To lze ošetřit buď pravidlem *de minimis* nebo GBER.

Níže uvádíme některá specifika pro použití pravidla *de minimis* a výčet pouze **některých** oblastí (relevantních pro využití FN) a podmínek, za jakých je - dle GBER- možné považovat podporu za slučitelnou s vnitřním trhem v jednotlivých kategoriích podpory.⁹⁵

⁹³ Čl. 7 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu.

⁹⁴ Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013.

⁹⁵ Regionální podpora, podpora určená malých a středním podnikům, podpora na ochranu životního prostředí, podpora výzkumu, vývoje a inovací, podpora vzdělávání, podpora na nábor a zaměstnávání znevýhodněných pracovníků a pracovníků se zdravotním postižením, podpora na náhradu škod způsobených některými přírodními pohromami, sociální podpora na dopravu obyvatel odlehlých regionů, podpora na širokopásmovou infrastrukturu, podpora kultury a zachování kulturního dědictví, podpora na sportovní a multifunkční rekreační infrastrukturu a podpora na místní infrastrukturu.

Specifika použití pravidla de minimis:

- výše podpory by měla být přepočtena na hrubý grantový ekvivalent (při výpočtu je nutné používat tržní úrokové sazby⁹⁶ běžné v době poskytnutí dané podpory.
- podporu je možné vypočítat i vzhledem ke skutečnosti, že opatření mohou poskytnout podporu nejen cílovým podnikům, ale i ostatním investorům. Proti příjemci není vedeno kolektivní insolvenční řízení (u velkých podniků situace odpovídat ratingu alespoň B-).
- půjčky - z vyjádření Komise vyplývá, že hrubý grantový ekvivalent odpovídající pravidlu de minimis činí buď 1 mil. EUR na dobu 5 let, nebo 0,5 mil. EUR na dobu 10 let (zajištěné kolaterálem odpovídajícím alespoň 50 % půjčky).
- kapitálové injekce jsou považovány za transparentní podporu de minimis do výše stropu de minimis.
- Záruky – považovány za transparentní, pokud byl hrubý grantový ekvivalent (za příslušný podnik) vypočten na základě premii „safeharbour“ uvedených ve sdělení Komise⁹⁷.

Tabulka 13: Specifikace vybraných oblastí podpory v souladu s GBER

Oblast podpory	Možnost využít FN dle blokové výjimky
Malé a střední podnikání (oddíl III GBER)	<ul style="list-style-type: none"> • Možná forma podpory: kapitálová, kvazikapitálové investice, půjčky, záruky nebo jejich kombinace. • Celková výše investice <15 mil. EUR. • U podniku <250 zaměstnanců, s ročním obratem do 50 mil. EUR nebo bilanční suma nepřesahuje 43 mil. EUR • Konečný příjemce žádající o počáteční investici (tj. do 7 let od prvního komerčního prodeje) nesmí být kótovaný na burze a musí splnit jednu z podmínek: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nepůsobí na žádném trhu, 2. Působí na trhu <7 let, 3. Investice přesahuje 50% průměrného ročního obratu za pět let. • Konečný příjemce žádající o následnou investici (tj. >7 let) musí splnit všechny tyto podmínky: <ol style="list-style-type: none"> 1. Celková výše investice <15 mil. EUR, 2. Investice dle původního podnikatelského záměru, 3. Nepropojenost podniku se zprostředkovatelem kapitálu.
Regionální podpora (článek 13 – 16) Pododdíl Městský rozvoj (článek 16 GBER)	<ul style="list-style-type: none"> • Od 1. 7. 2014 nová regionální mapa podpory • Možná forma podpory: investice do kapitálu, kvazikapitálu, půjčky, záruky nebo kombinace těchto nástrojů • Využití na podporu rozvoje měst (rozvíjet participativní, ucelené a udržitelné strategie k řešení dalších problémů – např. sociální bydlení, adaptace na klimatické změny, regenerace brownfields), • Urbanistické projekty musí splňovat následující kritéria: <ol style="list-style-type: none"> 1. realizovány v podporovaných oblastech prostřednictvím fondů urbanistického rozvoje, 2. spolufinancovány z ESIF, 3. podporují provádění „ucelené strategie pro udržitelný rozvoj měst“. • Celková investice do urbanistického projektu v rámci opatření urbanistické podpory nesmí přesáhnout 20 milionů EUR

⁹⁶ Tržní sazby by měly odpovídat referenčním sazbám dle sdělení Komise o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb.

⁹⁷ Sdělení Komise o použití článku 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk.

Oblast podpory	Možnost využít FN dle blokové výjimky
	<ul style="list-style-type: none"> Pákový efekt alespoň 30 % z celkových finančních prostředků poskytnutých na daný urbanistický projekt
Výzkum, vývoj a inovací (článek 25 – 30)	<ul style="list-style-type: none"> Způsobilé náklady jsou např. osobní náklady, náklady na nástroje a vybavení, náklady na budovy, smluvní výzkum, poznatky a patenty (pořízené nebo zakoupené v rámci licence), dodatečné režijní a ostatní provozní náklady Cena účtovaná za provoz nebo užívání infrastruktury musí odpovídat tržní ceně Přístup k infrastruktuře musí být umožněn více uživatelům
Energetická účinnost a životní prostředí (článek 36 – 39 GBER)	<ul style="list-style-type: none"> Pořízení nových dopravních prostředků pro dopravu po silnici, železnici, vnitrozemských vodních cestách a moři, které splňují schválené normy Unie Podpora se poskytuje v podobě finanční dotace, kapitálové investice, záruky nebo půjčky a je určena fondu energetické účinnosti nebo jinému finančnímu zprostředkovateli (nutné dále předat konečnému příjemci)

V souvislosti s veřejnou podporou je rovněž nutné upozornit na následující problematiku:

Dle GBER musí být opatření v oblasti rizikového kapitálu MSP prováděno jedním nebo více zprostředkovateli. Na druhou stranu v Obecném nařízení čl. 38 odst. 4 je možné, aby řídicí orgán prováděl implementaci finančních nástrojů (půjčky nebo záruky) přímo, tj. bez finančního zprostředkovatele.

Z výše uvedeného vyplývá otázka, jakým způsobem mohou řídicí orgány poskytovat půjčky nebo záruky přímo (bez FF nebo FZ) MSP, aniž by byly v rozporu s pravidly veřejné podpory (tj. soulad s GBER).

V zásadě mají ŘO dvě možnosti (vyjma notifikace), jak situaci řešit:

- 1) poskytovat přímo půjčky nebo záruky jiným subjektům než MSP,
- 2) poskytovat podporu do hranice pravidla de minimis.

6.6.2. POSTUP BEZ MOŽNOSTI UPLATNIT VÝJIMKU Z PRAVIDEL VEŘEJNÉ PODPORY

V případě, že není možné použít pro FN zejména obecné nařízení o blokových výjimkách (GBER), pravidlo de minimis a služby obecného hospodářského zájmu, je po členském státu vyžadováno, aby Komisi opatření (v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU), která jsou nad rámec „povolených“ v předmětné legislativě, oznámil (**notifikoval**). Z hlediska slučitelnosti s veřejnou podporou provede Komise příslušné posouzení a následně rozhodne.

Zajištění souladu s pravidly veřejné podpory může znamenat pro finanční nástroj (operaci) jistá omezení, neboť poskytovat pomoc v souladu s pravidly veřejné podpory bude vždy **časově náročnější** a samo o sobě složitější než zacílit aktivity (projekt) takovým způsobem, že bude možné se veřejné podpoře **vyhnout** a současně naplnit požadovaný cíl opatření/projektu.

V rámci zmíněného procesu notifikace bude **Komise uplatňovat jednotlivá sdělení/pokyny/rámce** Komise a na základě nich posuzovat slučitelnost s veřejnou podporou.

Níže uvádíme zkrácený výčet doporučení a hlavních zásad, které by měly být zohledňovány při nastavování finančního nástroje. Jedná se například o následující doporučení a zásady:

- využít finančních zprostředkovatelů⁹⁸ nebo alternativních obchodních platforem;
- zapojení soukromých investorů a zvážení jiných alternativ vycházející z platné legislativy (např. regionální investiční podpora);
- symetrické podmínky bez rozdílu mezi veřejnými a soukromými investory;
- neposkytovat podporu podnikům, které obdržely protiprávní státní podporu (následně vrácena);
- vycházet z metody pro stanovování referenčních a diskontních sazeb (základ pro výpočet je jednoletá sazba IBOR, alt. 3měsíční sazba peněžního trhu). Referenční sazba = aritmetický průměr základní sazby PRIBOR 1rok ke konci září, října a listopadu předcházejícího roku. Bude se aktualizovat každý rok a vstupuje v platnost vždy 1. ledna daného roku. Diskontní sazba = bude použita Referenční sazba + 100 bazických bodů a slouží k výpočtu současné čisté hodnoty.

Operace musí být koncipována tak, aby:

- Plnila cíl společného zájmu v souladu s čl. 107 odst. 3 SFEU.
- Podporou došlo k napravení ST a vedla k výraznému zlepšení (nad rámec toho, co je schopen učinit trh).
- Byla politickým nástrojem.
- Byla dodržena opatření pro zamezení podvodů a korupce, pro zajištění transparentnosti postupů a oddělenosti funkcí.
- Měla motivační účinek (např. podnik se bude zabývat i jinou činností, kterou by bez podpory neprováděl) – klíčovým prvkem při výběru finančních zprostředkovatelů a správců fondů je tedy mobilizace dodatečné soukromé investice.
- Byla zajištěna přiměřenost podpory⁹⁹.
- Negativní účinky na hospodářskou soutěž a obchod byly co nejmenší.
- Nebyla dotčena transparentnost podpory.

Doporučujeme, aby výše uvedená doporučení a zásady dle konkrétních Sdělení (vztahující se k veřejné podpoře) byly reflektovány již v rámci zpracování předběžného posouzení; v případě požadavku notifikace může vést k jejímu urychlení.

Notifikační procedura pak probíhá maximálně ve dvou krocích:

- **Předběžné posouzení** - tato fáze notifikační procedury končí rozhodnutím Komise:
 - i. opatření neobsahuje veřejnou podporu,

⁹⁸ Bod č. 13 nařízení EU č. 651/2014.

⁹⁹ Viz bod č. 3.6 Sdělení k státní podpoře investic v rámci rizikového financování.

- ii. opatření představuje podporu, avšak Komise zjistí, že neexistují žádné pochybnosti o jeho slučitelnosti s principy společného trhu,
 - iii. existují pochybnosti o slučitelnosti oznamovaného opatření – následuje formální šetření.
- **Formální šetření** – jedná se o komplexní posouzení daného případu resp. FN, zda existuje pochybnosti, co se týče slučitelnosti s principy společného trhu. Výsledkem formálního šetření je přijetí rozhodnutí Komise o slučitelnosti či neslučitelnosti opatření s principy společného trhu.

Notifikace představuje až závěrečný krok s tím, že je v jejím případě nutné brát v úvahu skutečnost, že Komise bude její slučitelnost/neslučitelnost posuzovat zejména dle Sdělení či podle posouzení přidané hodnoty FN, souladu s jinými formami veřejné intervence zaměřené na stejný trh, přiměřenosti zamýšlené intervence a opatření pro minimalizaci ST. Dodáváme, že zahájení notifikačního procesu neznamená jeho automatické schválení. V takovém případě doporučujeme detailní rozbor konkrétního opatření/operace.

Níže uvádíme jeden z konkrétních případů rozhodnutí Komise¹⁰⁰, které se týká podpory oblasti bydlení (regenerace bytových domů v problémových oblastech) v rámci Integrovaného operačního programu. Rozhodnutí má vztah k finančním nástrojům, neboť část prostředků bude použita na poskytování podpory ve formě zvýhodněných úvěrů. Poskytování zvýhodněných úvěrů v rámci režimu je spojeno s prováděním nástroje finančního inženýrství JESSICA.

6.7. ZPŮSOBILÉ VÝDAJE

Ve srovnání s dotacemi (po vydání vyhovujícího rozhodnutí o poskytnutí dotace či uzavření smlouvy o poskytnutí dotace dochází k realizaci projektu a teprve poté k proplácení výdajů již uskutečněných příjemcem) je pro finanční nástroje charakteristické, že podpora z ESIF předchází investici konečného příjemce, je zdrojem prostředků pro investici (po přiznání prostředků následuje vyplacení prostředků konečnému příjemci a teprve poté realizace projektu).

Specifika způsobilých výdajů pro finanční nástroje je obecně upravena v čl. 42 Obecného nařízení, a to odlišně pro jednotlivé typy finančních nástrojů.

Dle čl. 65 odst. 1 Obecného nařízení se způsobilost výdajů (kromě případů, kdy jsou přímo v tomto nařízení nebo v pravidlech pro daný fond či na jejich základě stanovena zvláštní pravidla), určuje **na základě vnitrostátních právních předpisů**. Z výše uvedeného vyplývá potřeba posuzovat způsobilost i ve vztahu k pravidlům:

- pro jednotlivé ESIF;
- pro jednotlivé Programy, na úrovni ŘO¹⁰¹;

¹⁰⁰ rozhodnutí Komise SA.35176 (2012/N) – Česká republika, „Bydlení a sociální program pro problematiku oblastí“ založené na výjimce Pokynů k regionální podpoře na období 2007–2013.

¹⁰¹ Metodický pokyn finančních toků.

- podle typu finančního nástroje, respektive finančních produktů, které poskytuje;
- pro způsobilé výdaje¹⁰²;
- pro poskytování veřejné podpory;
- další zvláštní pravidla.

Z hlediska způsobilosti výdajů nepředstavují finanční nástroje výjimku z **aplikace obecných pravidel způsobilosti**. Oproti nenávratné formě podpory a obecným pravidlům způsobilosti je však u finančních nástrojů rozdíl **v případě časové způsobilosti** – u FN je nutné rozlišovat mezi tzv. dočasnou a konečnou způsobilostí výdajů¹⁰³:

1. **Dočasná způsobilost výdajů** se týká fáze **založení (implementace)** finančního nástroje, resp. **vkladu finančních prostředků do FN**. Výdaje Programu převedené na FN (tj. na účelově vázaný účet příslušného subjektu v návaznosti na model implementačního uspořádání) lze předběžně považovat za způsobilé a je možné žádat o jejich proplacení z rozpočtu EU.
2. **Konečná způsobilost výdajů** se týká fáze **uzavření Programu**, kdy dochází ke kontrole způsobilosti. ŘO musí doložit (sám nebo prostřednictvím správce FF/FN na základě příslušných ustanovení v Dohodě o financování), že výdaje vzniklé převodem prostředků do finančního nástroje byly využity pro spolufinancování konkrétních projektů. Pouze výdaje, které byly vyplaceny z finančního nástroje konečným příjemcům, lze považovat za konečně způsobilé.

6.7.1. ZPŮSOBILOST VÝDAJŮ V PRŮBĚHU REALIZACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

V jedné z úvodních kapitol MD FN jsou shrnuty klíčové změny v oblasti implementace FN oproti programovému období 2007 – 2013. Jedna z hlavních změn se týká **plateb finančních prostředků EU do FN**, které budou oproti předchozímu období **vázány na výkonnost** FN ve smyslu skutečného vyplácení konečným příjemcům. Uvedené opatření souvisí jak se skutečností, že platby vkladů do FN již obsahují zdroje EK, tak se snahou předejít rozporům mezi konečnou a dočasnou (předběžnou) způsobilostí výdajů. Dále je toto opatření motivováno zkušenostmi z programového období 2007-2013, v němž některé FN byly předdimenzovány (předběžné posouzení FN nebylo povinné), jednorázově vložené prostředky se nedostaly ke KP a pouze byly účtovány náklady na řízení a poplatky za správu.

S ohledem na výše uvedené principy budou prostředky do finančního nástroje vkládány alespoň ve 4 vkladech a teprve v okamžiku, kdy dojde k vyčerpání většiny prostředků z prvního vkladu, bude možné do FN poskytnout další vklad. Konkrétní postup dle čl. 41 odst. 1 obecného nařízení shrnuje následující tabulka.

¹⁰² Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020.

¹⁰³ Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020, kapitola 8.3.

Tabulka 14: Vklad prostředků do FN ve vkladech podle možnosti jejich zařazení do žádosti o průběžnou platbu vkladu (dle čl. 41 odst. 1 obecného nařízení)

Žádost o platbu vkladu	Podíl alokace Programu na FN dle Dohody o financování	Povinnost vynaložit předchozí vklad na způsobilé výdaje
První	Maximálně 25 %	N/A
Druhá	Maximálně 25 %	60 % částky první žádosti o platbu vkladu
Třetí	Maximálně 25 %	85 % z částky předchozích žádostí o platbu vkladu
Čtvrtá a další	Maximálně 25 %	85 % z částky předchozích žádostí o platbu vkladu

Uvedeným postupem by mělo být zaručeno, že příspěvky na FN budou vynaloženy formou vkladů a bude sledováno a vyhodnocováno jejich řádné vynakládání na způsobilé výdaje.

Uvedený postup je regulatorně závazný pro finanční toky mezi EK a PCO, Komise nicméně předpokládá, že finanční toky mezi ŘO a správcem FF/FN budou probíhat obdobně.

V případě implementační varianty s FF se příslušné procentní prahy (25% strop pro žádosti o platbu vkladu a minimální prahy vyplacených způsobilých výdajů pro další žádost o platbu vkladu) vztahují k celkové alokaci do FF (úroveň příjemce).

Za **způsobilé výdaje**, které musí řídicí orgán vykázat tak, aby bylo možné uvolnit další finanční prostředky do FN, se považují (v souladu s čl. 42 odst. 1 obecného nařízení)¹⁰⁴:

- platby poukázané konečným příjemcům (v případě kombinace s granty nebo subvencemi ve smyslu kombinace v rámci jedné operace viz čl. 37(7) se rovná platbám ve prospěch KP);
- prostředky vyčleněné na smlouvy o zárukách bez ohledu na to, zda jsou či nejsou splacené nebo zda se již staly splatnými;
- úhrada vynaložených nákladů týkajících se správy nebo úhrada poplatků za správu finančního nástroje.

Upozorňujeme, že **vlastní prostředky/příspěvek KP** na investici podporovanou z FN nemohou být považovány za národní spolufinancování a **nejsou** tak **součástí způsobilých výdajů**.

Vzhledem k tomu, že je možné kombinovat finanční nástroje s dotacemi nebo napříč prioritami nebo programy ESIF, doporučujeme klást důraz na čl. 8 Obecného nařízení, který ukládá vést samostatné záznamy pro každý jednotlivý zdroj podpory. Současně je uvedeno, že podpora z FN bude součástí operace se způsobilými výdaji oddělenými od jiných zdrojů podpory. V souvislosti s kombinací FN s dotacemi je nutné zajistit, aby výdaje nebyly poukázány na proplacení podpory obdržené z finančních nástrojů. Tento vztah platí i naopak, tj. FN se nepoužijí na předfinancování dotací.

¹⁰⁴ Tj. bez kapitalizovaných subvencí úrokových sazeb nebo subvencí poplatků za záruky, jež mají být zaplacený za období nepřesahující 10 let po skončení období způsobilosti. Tyto ZV dle čl. 42, odst. 1 c) nevstupují do „základu“ pro výpočet maximální výše jednotlivých žádostí o platbu vkladu do FN.

Stejný princip posuzování způsobilosti výdajů se v souladu s čl. 42 odst. 1 obecného nařízení použije při uzavírání Programu (tj. pro posuzování konečné způsobilosti výdajů).

Specifika způsobilosti výdajů u modelu přímé implementace řídicím orgánem

V případě, že je subjektem provádějícím FN přímo řídicí orgán¹⁰⁵, neprobíhají žádné průběžné platby vkladů do „fondu“, pouze oddělená účetní evidence zdrojů určených pro FN. V takových případech se řídicím orgánům částka nahradí na základě skutečného množství poskytnutých půjček nebo záruk příslibených pro nové půjčky, a to bez možnosti požadovat uhrazení nákladů či poplatků za správu v rámci provádění finančního nástroje.¹⁰⁶ Protože poplatek za správu ŘO za provádění FN není způsobilý v rámci příslušné operace, může být pokryt v rámci technické pomoci Programu.¹⁰⁷

6.7.2. ZPŮSOBILOST VÝDAJŮ PŘI UZAVŘENÍ PROGRAMU

Jak bylo uvedeno v předchozí části, způsobilé výdaje jsou v čl. 42 obecného nařízení vymezeny (z hlediska věcné a časové způsobilosti) odlišně pro jednotlivé typy podpory poskytované finančními nástroji (tj. pro úvěry, záruky, příspěvky na úhradu úroků, akciové nástroje, mikrofinancování). Podrobnější pravidla jsou uvedena pro finanční nástroje na bázi kapitálových vstupů a mikrofinancování.

Při (částečném či konečném) uzavření programu je tedy nutné doložit, že výdaje byly vyplaceny z finančního nástroje konečným příjemcům, a to včetně kombinace FN s jinými formami podpory.

Subjekty zodpovědné za jednotlivé operace (správce FF/FN, finanční zprostředkovatel) jsou povinny **uchovávat podklady k výdajům**, které byly vykázány jako způsobilé tak, aby byly poskytnuty důkazy o tom, že finanční prostředky byly použity k zamýšleným účelům, že byl dodržen soulad s platným právem a že byla splněna kritéria a podmínky pro financování v rámci příslušných Programů.¹⁰⁸

Částka způsobilých výdajů při uzavření Programu (dle čl. 42) se v návaznosti na formu poskytované podpory rovná:

- platbám poukázaným konečným příjemcům (v případě kombinace s granty nebo subvencemi ve smyslu kombinace v rámci jedné operace viz čl. 37(7) se rovná platbám ve prospěch KP);
- prostředkům vyčleněným na smlouvy o zárukách bez ohledu na to, zda jsou či nejsou splacené nebo zda se již staly splatnými;

¹⁰⁵ V souladu s čl. 38 odst. 4 písm. c obecného nařízení.

¹⁰⁶ Finanční nástroje politiky soudržnosti 2014 – 2020. Infolist Evropské komise.

¹⁰⁷ Obecná EIB metodika.

¹⁰⁸ Čl. 9 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

- nákladům na správu nebo úhradě poplatků za správu FN;
- prostředkům vloženým na účelově vázané účty pro účely
 - kapitalizovaných subvencí úrokových sazeb nebo subvencím poplatků za záruky, jež mají být zaplacený za období nepřesahující 10 let po skončení období způsobilosti ve smyslu čl. 42, odst. 1 c);
 - kapitalizovaných nákladů na správu a poplatků za správu kapitálových FN a mikro-půjček ve smyslu čl. 42, odst. 2;
 - navazujících investic v případě kapitálových FN ve smyslu čl. 42, odst. 3.

Podklady ke způsobilým výdajům musí být při uzavření Programu prokázáno, že v souladu se zásadami týkajícími se finančních nástrojů stanovenými ve finančním nařízení byla výše výdajů z veřejných zdrojů vyplacená konečným příjemcům rovna alespoň částce odpovídající příspěvku EK (čl. 129 obecného nařízení). Specifika u jednotlivých forem FN vyplývají ze specifík finančních toků, z nichž je zřejmé, jakým způsobem je příspěvek EK ve vztahu ke spolufinancování stanoven.

Součástí způsobilých výdajů jsou (bez ohledu na zvolený typ finančního nástroje) **náklady na správu nebo úhrada poplatků za správu FN**, vynaložené správcem fondu fondů nebo správcem finančního nástroje (tj. **poplatek za správu**). Předpokladem způsobilosti je úprava metodiky výpočtu poplatku za správu v příslušné dohodě o financování, evidence výdajů, výkonově orientovaná kalkulace a soulad s prahy v nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014..

Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 (v čl. 13 odst. 1 a 3) stanovuje prahové hodnoty pro správce FF, jež lze vykazat jako způsobilé výdaje. Dále (v čl. 13 odst. 1, 2 a 3) stanovuje prahové hodnoty pro správce FN (dle jednotlivých finančních produktů), jež lze vykazat jako způsobilé výdaje. Následující tabulka přehledně shrnuje prahové hodnoty.

Tabulka 15: Rozpětí poplatku za správu za provádění FF/FN dle nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014

Subjekt implementující	„Obecný strop“ pro celé období způsobilosti Čl. 13 (3) nařízení v přenesené pravomoci	Stropy dle čl. 13 (1) a (2) nařízení v přenesené pravomoci	
		Základní odměna (ročně/poměrným dílem)	Výkonnostní odměna (ročně/poměrným dílem)
Fond fondů	7 %	0 - 3 % (prvních 12 měsíců) 0 - 1 % (dalších 12 měsíců) 0 - 0,5 % další roky	0 - 0,5 %
Kapitálové investice	20 %	0 - 2,5 % (první dva roky) 0 - 1 % (další roky)	0 - 2,5 %
Úvěry	8 %	0 - 0,5 %	0 - 1 %
Záruky	10 %		0 - 1,5 %
Mikro-půjčky	10 %		0 - 1,5 %
Granty, subvence úrokových sazeb nebo poplatků za záruky	6 %		0 - 0,5 %

Uvedené hodnoty pro správce FF i správce FN lze překročit, účtuje-li je subjekt provádějící finanční nástroj nebo případně fond fondů, který byl vybrán v souladu s platnými pravidly ve

výběrovém řízení, během kterého se prokázala potřeba vyšších nákladů a poplatků spojených s řízením (čl. 13 odst. 6). Evropská Komise ale tuto situaci považuje za velmi výjimečnou, protože výběrové řízení by obvykle mělo vyústit v nižší sazby pro odměňování díky konkurenci.¹⁰⁹

Smluvní poplatky přitom nemohou být přeneseny na konečné příjemce, jinak nejsou způsobilými výdaji. Doba způsobilosti se počítá od data podpisu příslušné Dohody o financování.

V obecné rovině je způsobilost nákladů na správu a poplatků za správu **omezena obdobím způsobilosti** (31. 12. 2023). Evropská Komise však připouští **flexibilitu pro kapitálové nástroje a mikro-půjčky**, u kterých může být doba splácení delší (viz čl. 42, odst. 2 popsany výše.)

Určité specifikum způsobilosti výdajů FN představuje možnost zahrnout náklady na převod vlastnických práv v podnicích za předkladu, že se takový převod uskuteční mezi nezávislými investory. Zároveň upozorňujeme na skutečnost, že dle obecného nařízení (čl. 37 odst. 11) DPH není způsobilým výdajem operace, s výjimkou DPH, která je podle vnitrostátních právních předpisů pro DPH nevratná. Nakládání s DPH na úrovni investic provedených konečnými příjemci se pro účely posouzení způsobilosti výdajů v rámci finančního nástroje nezohledňuje. Pokud jsou však finanční nástroje spojeny s granty podle odstavců 7 a 8 čl. 37, uplatní se na grant ustanovení čl. 69 odst. 3 obecného nařízení, které označuje následující typy nezpůsobilých výdajů:

- úroky z dlužných částek, kromě grantů udělených v podobě subvencí úrokových sazeb nebo subvencí poplatků za záruky;
- nákup nezastavěných a zastavěných pozemků za částku přesahující 10 % celkových způsobilých výdajů na danou operaci.

V případě opuštěných ploch a ploch dříve využívaných k průmyslovým účelům, které zahrnují budovy, se tento strop zvýší na 15 %. Ve výjimečných a řádně odůvodněných případech lze pro operace týkající se zachování životního prostředí tento strop zvýšit nad výše uvedené procentní hodnoty.

- DPH kromě případů, kdy je neodpočitatelná dle národní legislativy.

Mezi **další doporučení**, které je třeba vnímat (v případě dodržení pravidel o veřejné podpoře a nevyjednání zvláštních podmínek v rámci notifikace) při podpoře v rámci FN patří:

- celková výše rizikového financování (tj. kapitálové či kvazikapitálové investice, úvěry, záruky nebo jejich kombinace) nepřekročí výši 15 mil. EUR (neplatí v případě notifikace);
- mezi způsobilé výdaje nebudou zahrnovány věcné příspěvky (výjimku tvoří příspěvky formou pozemků nebo nemovitého majetku za účelem podpory rozvoje venkova, obnovy měst, kde pozemky nebo nemovitý majetek tvoří součást investice);
- další specifika vyplývající z popisu uvedeného v kapitole 8.6.

¹⁰⁹ [Guidance for Member States on Article 42\(1\)\(d\) CPR– Eligible management costs and fees](#)

6.7.3. DOPORUČENÍ K ZAJIŠTĚNÍ ZPŮSOBILOSTI, DŮSLEDKY NEZPŮSOBILOSTI VÝDAJŮ

Jak je uvedeno v úvodu kapitoly 8.7, v okamžiku převedení finančních prostředků do FF/FN jsou výdaje považovány za způsobilé. Převedení finančních prostředků do FF/FN neprobíhá jednorázově, nýbrž ve vkladech, přičemž každý následující vklad je podmíněn povinností vynaložit předchozí vklad na způsobilé výdaje.

Tímto opatřením by se mělo omezit riziko, že při kontrole způsobilosti výdajů během fáze uzavření Programu dojde ke klasifikaci části prostředků FN jako nezpůsobilých výdajů, které jdou na vrub Programu a nelze je certifikovat jako konečně způsobilé. Důsledky nezpůsobilosti výdajů v okamžiku uzavření Programu jsou následující:

- Při řešení vzniklých nesrovnalostí a odvodů prostředků se postupuje v závislosti na typu příslušného právního aktu o poskytnutí/převodu podpory, přičemž je rozhodující, zda se jedná o nesrovnalost v odpovědnosti Příjemce nebo v odpovědnosti ŘO.
- Příjemce je odpovědný řídicímu orgánu z titulu Dohody o financování, případně Rozhodnutí o poskytnutí dotace, (snížení výkonnosti FF/FN, možnost vymahatelnosti sankcí po Příjemci na základě Dohod o financování).
- Příjemce je v případě neplnění povinností z Dohody o financování uzavřené s finančním zprostředkovatelem povinen uplatňovat příslušné sankce stanovené touto Dohodou.
- V případě nečinnosti ŘO při řešení vzniklých nesrovnalostí může PCO rozhodnout o přerušení předkládání dalších žádostí o platby vkladů do finančních nástrojů do souhrnné žádosti o platbu a pozastavit platby a certifikace.
- Je rovněž nezbytné vyšetřit možná podezření na porušení rozpočtové kázně podle Velkých rozpočtových pravidel.
- Důsledkem uvedených nesrovnalostí může být vrácení částky nezpůsobilých výdajů zpět EK, tj. de facto snížení částky, kterou ČR vyčerpá za programové období 2014 – 2020.
- Následně dojde ke snížení atraktivity tohoto typu obchodní příležitosti pro subjekty, které mohou být pověřeny prováděním FF, FN nebo činností finančních zprostředkovatelů.

ŘO proto musí kontrolovat a vykazovat skutečné vynaložení způsobilých výdajů při každé žádosti o platbu vkladu na PCO a ve zprávách, které předkládá EK, NOK, PCO a AO v rámci monitorování a reportování. Jinými slovy, ŘO musí EK, NOK, PCO a AO doložit (s využitím ZoR FN/FF, které mu předkládá správce FF/FN na základě příslušných ustanovení v Dohodě o financování), že výdaje vzniklé převodem prostředků do finančního nástroje byly využity na profinancování konkrétních projektů.

ŘO by měl provést kontrolu s každou ZoR FN/FF, kterou mu poskytne správce FF/FN (v případě, že ŘO provádí FN sám, nejsou realizovány žádosti o platbu vkladu do FN, ŘO by měl způsobilé výdaje monitorovat průběžně). **Interval** předkládání ZoR FN/FF je čtvrtletní (ne roční jako v případě VZ FN předkládané EK) a takto bude stanoven v Dohodě o financování. Tento kratší interval slouží jako jedno z opatření pro ŘO, kterým snižuje riziko nezpůsobilosti výdajů.

Kontrolu způsobilosti FN provádí ŘO především **na úrovni Příjemce** (tj. správce FF/FN), proto by způsobem kontroly mělo být především ověření **správnosti údajů**, které mu Příjemce předkládá (ve smyslu **kontroly dokumentace** o poskytnutých finančních produktech a na jejich základě i správnosti výpočtu poplatku za správu, resp. jeho výkonnostní složky, která je vypočtená z příspěvků Programu uhrazených konečným příjemcům a z opětovně využitých zdrojů připadajících na příspěvky z Programu).

V této souvislosti upozorňujeme, že pokud ŘO provádí FN přímo, je považován za Příjemce i s výše uvedenými povinnostmi (s výjimkou možnosti uplatnit nárok na úhradu poplatků za správu z Programu) a (stejně jako správce FF/FN) nesmí administrativní zátěž s tím spojenou neodůvodněně převést na konečného příjemce (v této souvislosti upozorňujeme na legislativní bariéry spojené s převodem (inkasem) finančních prostředků z FN zpět na organizační složky státu u varianty přímé implementace řídicím orgánem.)

Z uvedeného postupu postupného vyplácení prostředků do FF/FN vyplývají **důsledky** pro případ, kdy je **zjištěna nezpůsobilost výdajů v průběhu realizace FN** (tj. před okamžikem uzavření Programu). Tato nezpůsobilost znamená zpoždění v převodu prostředků do FN a ohrožení realizace investiční strategie a cílů Programu. Pokud nebude vinou pozdního převodu část finančních prostředků prokazatelně využita na financování projektů konečných příjemců, bude tato část prostředků rovněž považována za nezpůsobilé výdaje.

Teprve na základě řádného doložení způsobilosti výdajů v předchozím vkladu by měl být vyplacen vklad následující. Každý vklad by pak měl být vyčerpán (a tato povinnost smluvně zachycena v dohodě o financování, resp. obchodním plánu FF/FN) k určitému datu tak, aby nedošlo ke zpoždění v převodu prostředků, které má ŘO na FN alokován. Proto by v tomto smluvním ujednání mezi ŘO a správcem FF/FN měly být jasně stanoveny sankce, o něž bude snížen poplatek za správu správce FF/FN v případě, že k tomuto zpoždění dojde.

6.8. DOHODA O FINANCOVÁNÍ

Vzájemné vztahy mezi jednotlivými články implementační struktury i podmínky pro příspěvky z programů na finanční nástroje musí být zakotveny smluvně v Dohodě o financování. Tento požadavek je stanoven v čl. 38 odst. 7 obecného nařízení pro tyto úrovně:

1. ŘO – správce FF,
2. ŘO – správce FN; správce FF – správce FN.

Dohoda o financování se uzavírá v případě, že řídicí orgán při podpoře finančních nástrojů:

- a. investuje do kapitálu stávajících nebo nově vytvořených právnických osob (včetně těch, které jsou financovány z jiných ESIF), jež se věnují provádění finančních nástrojů v souladu s cíli jednotlivých ESIF a jež se ujmou prováděcích úkolů, nebo
- b. svěří prováděcí úkoly EIB, mezinárodním finančním institucím, jejichž akcionářem je členský stát, finančním institucím se sídlem v členském státě, nebo veřejnoprávnímu resp. soukromoprávnímu subjektu.

V případě finančních nástrojů, které jsou tvořeny pouze půjčkami nebo zárukami, se **prováděcích úkolů** může ujmout **přímo řídicí orgán**. V tom případě se Dohoda o financování neuzavírá, avšak podmínky pro příspěvky z programů na finanční nástroje musí být stanoveny ve **strategickém dokumentu**, který přezkoumá monitorovací výbor (čl. 38, odst. 8 obecného nařízení).

Dohody o financování se uzavírají na těchto úrovních:

- a) **mezi řídicím orgánem** (jeho řádně zmocněnými zástupci) a **subjektem**, který **provádí fond fondů**;
- b) **mezi řídicím orgánem** (popřípadě subjektem, který provádí fond fondů) a **subjektem**, který **provádí daný finanční nástroj**.

Minimální požadavky na obsah Dohody o financování jsou uvedeny v Příloze IV obecného nařízení. Tato příloha také stanovuje povinné minimální požadavky na **obsah Strategického dokumentu** pro finanční nástroje, které jsou prováděny přímo řídicím orgánem.

Dohoda o financování je posledním krokem z řetězce Výchozí investiční strategie – Předběžné posouzení – Konečná investiční strategie – Zadávací dokumentace / výzva k vyjádření zájmu - Dohoda o financování.

6.8.1. DALŠÍ ZDROJE INFORMACÍ S POŽADAVKY NA OBSAH DOHODY O FINANCOVÁNÍ

Aktuálně jsou některé aspekty Dohody o financování dále zmíněny, případně blíže specifikovány, v prováděcích nařízeních a nařízeních v přenesené pravomoci a dalších pracovních dokumentech.

- *Finanční nařízení, čl. 140 odst. 4*, které stanovuje, že subjekty, které byly vybrány, aby se podílely na uskutečňování finančních operací v rámci finančního nástroje, musí splňovat příslušné normy a platné právní předpisy v oblasti předcházení praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů. Za účelem uplatňování finančních nástrojů podle této hlavy nesmějí být usazeny na územích, jejichž soudy při uplatňování mezinárodně uznávaných daňových standardů nespoluupracují s Unií, ani udržovat obchodní styky se subjekty tam usazenými, a tyto požadavky jsou povinny začlenit do svých smluv s vybranými finančními zprostředkovateli.
- Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014, které:
 - stanovuje, aby řídicí orgán zajistil, že Dohody o financování budou obsahovat ustanovení o auditních požadavcích a auditní stopě podle bodu 1 písm. e) přílohy IV nařízení (EU) č. 1303/2013;
- Prováděcí nařízení Komise č. 964/2014, které:
 - stanovuje pravidla pro doposud představené off-the-shelf FN a v příloze I předepisuje doporučenou strukturu a obsah dohody o financování mezi ŘO a FZ.
- *Finanční nástroje - Přehled komentářů delegací k Obecnému nařízení* – obsahuje komentáře a vysvětlení Komise k dotazům obdržným od delegací. Dále jsou uvedeny vybrané odpovědi, které se dotýkají Dohody o financování:
 - Pro každou operaci musí být vedeny zvláštní záznamy na úrovni ŘO i na úrovni finančního nástroje, tyto požadavky musí být specifikovány v příslušné Dohodě o financování.
 - V případě, že ŘO se rozhodne implementovat finanční nástroje prostřednictvím fondu fondů (a následných finančních zprostředkovatelů), Dohody o financování musí být uzavřeny na dvou úrovních: mezi ŘO a subjektem provádějícím fond fondů, a mezi subjektem provádějícím fond fondů a finančním zprostředkovatelem.
 - Délka trvání investice do kapitálu stávajících nebo nově vytvořených právnických osob je předmětem příslušné Dohody o financování, která musí obsahovat také opatření a postupy pro ukončení a zrušení finančního nástroje.
 - Do Dohody o financování mezi ŘO a správcem FF (pokud je relevantní) a Dohody o financování mezi ŘO (resp. správcem FF) a finančním zprostředkovatelem budou zahrnuta ustanovení ohledně opětovného využití zdrojů z Programů.

Všechny výše uvedené informace z pracovních a přípravných dokumentů jsou zahrnuty v minimálních požadavcích na obsah Dohody o financování v příloze IV obecného nařízení.

6.8.2. LEGISLATIVNÍ POSTAVENÍ A PRÁVNÍ FORMA DOHODY O FINANCOVÁNÍ

Váha a legislativní postavení Dohody o financování vůči Rozhodnutí o poskytnutí dotace či jiném právním aktu o poskytnutí podpory vydaném ŘO

Rozhodnutí o poskytnutí dotace je právní akt upravený zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, konkrétně pak ustanovení § 14 tohoto zákona. Tímto právním aktem, který vydává ŘO, jsou peněžní prostředky poskytovány přímo Příjemci. Toto

rozhodnutí obsahuje zejména informace o příjemci dotace, účelu dotace, výši pomoci z NF, časový harmonogram a podmínky užití dotace..

Náležitosti Dohody o financování jsou upraveny v obecném nařízení. Její parametry jsou však v obecném nařízení stanoveny pouze rámcově, v podobě nezbytných náležitostí, přičemž případné nuance v jejím dalším obsahu spadají výhradně do kompetence ŘO.

Rozdílné legislativní postavení obou právních aktů plyne především z toho, že **Rozhodnutí o poskytnutí dotace** je jednostranným právním aktem, který vydává ŘO, kdežto Dohoda o financování je dvoustrannou smlouvou. V případě, že bude ŘO správní orgán, bude se jednat o **akt správní. Na jeho základě je následně připravena, doplněna či modifikována Dohoda o financování.**

Oba dokumenty mají v podstatě komplementární charakter. Postup v případě jejich vzájemného rozporu doporučujeme upravit v Dohodě o financování.

V této souvislosti doporučujeme zakomponovat do textu Dohody tzv. **salvátorskou klauzuli**, na základě které bude zajištěno, že neplatnost jakéhokoli ustanovení nezpůsobí neplatnost Dohody, jakožto celku. Znění této klauzule by mohlo být např.: „Nevynutitelnost nebo neplatnost kteréhokoliv článku nebo ustanovení této Dohody neovlivní vynutitelnost nebo platnost ostatních ustanovení této Dohody. V případě, že by jakýkoliv takový článek (nebo ustanovení) měl z jakéhokoli důvodu pozbyt platnosti (zejména z důvodu rozporu s aplikovatelnými českými zákony, evropskými předpisy a ostatními právními normami), provedou strany Dohody konzultace a dohodnou se na právně přijatelném způsobu provedení záměrů obsažených v takové části Dohody, jež pozbyla platnosti.“

Doporučení pro podobu a právní formu Dohody o financování, aby byla zajištěna její vymahatelnost a sankce v případě porušení některých ustanovení

Nejvhodnější **právní formou** pro Dohodu o financování je **rámcová smlouva** upravující právní vztah mezi ŘO a subjektem provádějícím FF nebo subjektem provádějícím FN, mezi správcem FF a finančním zprostředkovatelem nebo mezi řídicím orgánem a FN. Dohoda o financování má dále upravovat podmínky následného uzavírání jednotlivých dílčích smluv mezi konečnými příjemci a správcem FN, přičemž právě na straně správce FN by byla soustředěna odpovědnost za uzavírání, kontrolu, monitorování a správu jednotlivých úvěrových smluv, uzavíraných mezi správcem FN a konečným příjemcem.

Pro případ porušení povinností by bylo vhodné, aby Dohoda o financování obsahovala **zajišťovací instituty a odpovědnost na straně správce FN**. Zejména se jedná o zakotvení **bankovní záruky, korporátní záruky, zástavních práv, institutu smluvní pokuty či jiných funkčně podobných institutů**. Obsahové vymezení jednotlivých institutů je širěji popsáno v úvodu kapitoly 8.8.4. Jako důležité se v tomto kontextu také jeví přesné **vymezení práv a zejména povinností smluvních stran**, jejichž porušení následně zakládá práva z odpovědnosti za porušení smluvních povinností. I v případě Dohody o financování týkající se FN připravovaných „na míru“ lze doporučit upravit ve smlouvě oblasti uvedené v Prováděcím nařízení Komise č. 964/2014.

Nad rámec výše uvedeného je nutno v tomto kontextu zmínit, že značný vliv na samotné fungování Dohody o financování a případné následky porušení jejích ustanovení, resp. šíře možností jejich vymáhání a předpoklady úspěchu takového vymáhání, se mohou odehrát již na samotném začátku procesu, tedy **při specifikaci kritérií výběru správce FN**. V této souvislosti jsou důležité zejména jednotlivé kvalifikační předpoklady, neboť již v jejich rámci je možno vhodným nastavením kritérií minimalizovat případná rizika porušení Dohody.

Doporučení pro podobu a právní formu Dohody s finančním zprostředkovatelem (dle čl. 38 odst. 5 Obecného nařízení), jakožto i dopad svěření části správy finančnímu zprostředkovateli na implementaci finančního nástroje a zabezpečení jeho funkcí

Právní předpisy EU stanovují **pouze základní nezbytné body**, nikoli formu Dohody o financování uzavírané s finančním zprostředkovatelem. Z tohoto důvodu je její forma ponechána ryze na právní úpravě jednotlivých států. V souladu s českou právní úpravou je vhodné **uzavření inominátní smlouvy** dle občanského zákoníku (§ 1746 odst. 1). Stejně jako při výběru správce fondu je i v případě Dohody o financování s finančním zprostředkovatelem třeba zajistit činnost zprostředkovatele, jakožto i dopad případných pochybení finančního zprostředkovatele. Za vhodná opatření se jeví především zajišťovací instrumenty dle písm. a) a c) v úvodu kapitoly 8.8.4.

6.8.3. OBSAH A NÁLEŽITOSTI DOHODY O FINANCOVÁNÍ DLE JEDNOTLIVÝCH MODELŮ IMPLEMENTACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

Obsah Dohody o financování se bude lišit podle jednotlivých úrovní implementační struktury, mezi kterými bude uzavřena. V právních předpisech EU (Prováděcí nařízení ke standardním podmínkám pro FN) jsou upraveny obsahové náležitosti Dohody o financování pro „off-the-shelf“ nástroje mezi řídicími orgány a finančními zprostředkovateli.

V ostatních případech může být struktura Dohody o financování volnější a ponechává více prostoru smluvním stranám. Pokud bude správcem FF nebo FN Evropská komise nebo EIB, budou se jednotlivá smluvní ujednání řídit právními předpisy EU, které druhá smluvní strana (tj. především řídicí orgán) bude muset převzít a vzít v potaz možné odlišnosti od českého právního řádu, jejichž respektováním je rovněž vázána.

Lišit se bude také postup, jakým bude Dohoda o financování uzavřena. V případě, že Dohodu o financování uzavírají finanční instituce (jako správci FF nebo správci FN), bude finální znění Dohody o financování do značné míry výsledkem výběrového řízení. První verze (návrh) bude tvořit přílohu zadávací dokumentace na správce FF/FN a bude v některých částech představovat zadání pro vypracování Obchodního plánu. Obchodní plán, navržený vítězným uchazečem ve VŘ, bude závaznou přílohou Dohody o financování.

Výše uvedené rozdíly ve struktuře, pojetí (ve smyslu závaznosti jednotlivé struktury) a procesu přípravy Dohody o financování jsou shrnuty v následujícím přehledu. Následující přehled vychází

z Metodického pokynu pro finanční toky a doplňkově z požadavků na strukturu pro „off-the-shelf“ nástroje a zkušeností z přípravy a implementace FN v programovém období 2007 – 2013, přičemž pro jednotlivé smluvní strany definuje relevantnost uvedených ujednání a doporučení, na jakém principu by měly být pro konkrétní variantu upraveny.

Ustanovení, která uvádíme na jednotlivých úrovních jako součást Obchodního plánu, doporučujeme vymezit v investiční strategii (pouze základní pravidla a požadavky) a jejich náplň ponechat subjektům, které se o provádění FF/FN ucházejí.

Klíčové rozdíly v rozsahu a detailnosti Dohody o financování vyplývají zejména z toho, **jestli ji uzavírá ŘO s Příjemcem z Programu/Programů** (tj. správcem FF nebo správcem FN), neboť v tom případě může být **vázán i Rozhodnutím o poskytnutí dotace**, nebo správce FF s finančním zprostředkovatelem, který není Příjemcem ve smyslu čl. 2 odst. 10 obecného nařízení.

Doporučení pro variantu výběru správce FF/FN na základě ZZVZ

Návrh Dohody o financování bude součástí podmínek pro výběr správce FF/FN. S ohledem na některé obchodní podmínky finančních institucí, které jsou z hlediska interních procesů nepřekročitelné, doporučujeme v této fázi předem jednostranně nevymezovat ty otázky, které jsou součástí Obchodního plánu, ale pouze stanovit přesný výčet položek a informací, které musí z hlediska zadavatele z Obchodního plánu vždy vyplývat (viz kapitola 6.4.4). Obchodní plán by měl být pojat jako závazná příloha Dohody o financování, která bude uchazečem podepsána a předána zadavateli spolu s nabídkou. Z důvodu právní jistoty je však vhodné doporučit, aby nebyla podepsána pouze Dohoda o financování, ale také samotný Obchodní plán, který, jak uvedeno, bude její přílohou.

Tabulka 16: Podrobné vymezení obsahu a náležitostí Dohod o financování v závislosti na modelu implementace FN a zapojených subjektech

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
1 Preambule	Standardní ujednání EIB včetně právního rámce (předpisy EU a ČR), na základě kterých je Dohoda uzavírána.	Standardní ujednání dle vnitřních předpisů ŘO včetně právního rámce (předpisy EU a ČR), na základě kterých je Dohoda uzavírána.	Dle obchodních podmínek správce FF včetně právního rámce (předpisy EU a ČR), na základě kterých je Dohoda uzavírána.	Podle typu subjektu provádějícího FN (tj. standardní ujednání EK/EIB nebo ŘO) včetně právního rámce (předpisy EU a ČR), na základě kterých je Dohoda uzavírána.
2 Definice pojmů	Obvykle používané pojmy spojené s implementací FN a typem poskytovaných služeb.			
3 Rozsah a cíle: a) typ poskytované podpory b) koneční příjemci	<p>Popis finančních nástrojů, spravovaných v rámci FF (tj. především typ FN založený na modelu implementace dle čl. 38 obecného nařízení).</p> <p>Investiční strategie, založená na předběžném posouzení, která definuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rozsah a zaměření FN (tj. jaké finanční nástroje budou poskytovat jaké produkty na jaké typy aktivit, kombinace s jinými formami podpory). Druh finančního nástroje. Implementační strukturu, řídicí/rozhodovací mechanismy a spolupracující subjekty s ŘO kromě správce FF. <p>Za stanovení zaměření podpory prostřednictvím finančního nástroje včetně určení jeho typu (a jeho zdůvodnění v předběžném posouzení) vždy odpovídá řídicí orgán daného Programu.</p>	<p>Popis finančního nástroje, jeho rozsah a zaměření ve vazbě na cíle Programu. Navazuje na investiční strategii celého FF a vychází z Dohody o financování mezi ŘO a správcem FF.</p> <p>Investiční strategie definuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rozsah a zaměření FN (tj. jaké produkty bude FN poskytovat na jaké typy aktivit, kombinace s jinými formami podpory). Implementační strukturu, řídicí/rozhodovací mechanismy a spolupracující subjekty. 	<p>Popis finančního nástroje vychází z předběžného posouzení příslušného Programu. Investiční strategie je navázána na cíle a aktivity Programu:</p> <ul style="list-style-type: none"> Zaměření FN podle jednotlivých prioritních os/priorit Unie. Další subjekty, kterými bude ŘO spolupracovat a jejich vazba na smluvní vztah se správcem FN. V případě veřejnoprávní či soukromoprávní investice konečné příjemce blíže vymezi správce FN 	

¹¹⁰ Dle čl. 38 odst. 4 obecného nařízení se může jednat o národní finanční instituci, jejímž podílníkem je ČR, nebo finanční instituci se sídlem v ČR, nebo veřejnoprávní nebo či soukromoprávní subjekt.

¹¹¹ EK, EIB (EIF, případně jiná dceřiná společnost EIB) nebo veřejnoprávní či soukromoprávní instituce.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
				v Obchodním plánu.
4 Cíle politiky a předběžné posouzení	<p>Možnosti svěřeni části agendy jednomu nebo více finančním zprostředkovatelům.</p> <p>Kritéria pro způsobilost finančních zprostředkovatelů, promítnutá do kvalifikačních a hodnotících kritérií. Kritéria budou zahrnovat i typ finančních produktů (tj. především úvěry, kapitál, záruky) včetně jejich kombinace s návratnou formou podpory, pro které bude správce FF hledat finanční zprostředkovatele.</p> <p>Finanční zprostředkovatelé budou vybráni EIB dle jejích platných interních pravidel, která jsou v souladu se směnicemi EK týkajících se zadávání veřejných zakázek.</p> <p>Ustanovení bude obsahovat postupy týkající se výzev k vyjádření zájmu.</p>	<p>Návrh Dohody o financování bude obsahovat požadavky uvedené v předchozím sloupci.</p> <p>Správce FF musí pravidla pro identifikaci a způsobilost konečných příjemců, ke kterým ho zaváže ŘO, promítnout do Obchodního plánu, který předloží jako součást nabídky ŘO.</p> <p>Ustanovení bude obsahovat postupy týkající se pravidel pro výběr finančních zprostředkovatelů.</p>	N/A	Toto ustanovení Dohody není pro tuto úroveň nezbytné ¹¹² , neboť bude obsaženo v Investiční strategii.
5 Koneční příjemci	Pravidla pro identifikaci a způsobilost konečných příjemců.		Finanční zprostředkovatelé budou mít stanoveny minimální požadavky, které podmiňují výběr projektů a za jejich dodržování	Pravidla pro identifikaci a způsobilost konečných příjemců. V případě EK nebo EIB standardně používaná pravidla,

¹¹² Netýká se „off the shelf“ nástrojů, pro které je požadováno v Prováděcím nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
				v případě jiné instituce budou rozpracovaná v Obchodním plánu v rámci nabídky do VŘ na správce FN.
6 Finanční výhody a veřejná podpora	<p>Ustanovení pro zajištění souladu s pravidly pro poskytování veřejné podpory v souladu s investiční strategií pro příslušnou úroveň implementační struktury.</p> <p>Povinnost dodržovat pravidla a zásady pro zadávání veřejných zakázek a pro veřejnou podporu.</p>			
7 Investiční, záruční anebo úvěrová politika	<p>Vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EIB. Bude obsahovat náležitosti, uvedené v dalších sloupcích.</p>	<p>Je obsahem Obchodního plánu vítězného uchazeče VŘ na správce FF s důrazem na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investiční politiku (včetně určení, za jaký procentní podíl finančních prostředků vložených ŘO ručí správce FF. <i>Dohoda o financování by měla obsahovat podmínky, za kterých je správce FF oprávněn navrátit ŘO zpět menší než 100% podíl vložených prostředků z ESIF (do výše procentního podílu, za který je dle Dohody odpovědný).</i> • Diverzifikaci investičního portfolia mezi jednotlivé FN (uplatněné i tehdy, svěří-li část provádění finančním zprostředkovatelům). • Existující investiční portfolio správce FN nebo jednoho či více finančních zprostředkovatelů. • Způsob a výši zajištění externího spolufinancování. 	<p>Vychází z Obchodního plánu správce FF, který v tomto ustanovení promítne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investiční politiku (včetně určení, za jaký procentní podíl finančních prostředků vložených ŘO ručí správce FN. <i>Dohoda o financování by měla obsahovat podmínky, za kterých je správce FF oprávněn navrátit ŘO zpět menší než 100% podíl vložených prostředků z ESIF (do výše procentního podílu, za který je dle Dohody odpovědný).</i> • Diverzifikaci investičního portfolia (produkty, příjemci). • Existující portfolio finančního zprostředkovatele. • Způsob a výši zajištění externího spolufinancování. 	<p>V případě, že správcem FN bude EK/EIB, vychází z jejich návrhu předloženého EIB.</p> <p>V případě veřejnoprávních či soukromoprávních institucí je obsahem Obchodního plánu vítězného uchazeče VŘ na správce FN.</p>

Clánek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
	Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel
8 Aktivity a operace dle Obchodního plánu a) definice způsobilých operací b) vymezení plánovaných aktivit a portfolio managementu	Vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EIB. Bude upravovat otázky, uvedené v dalších sloupcích.	Je obsahem Obchodního plánu správce FF (a promítne se i na úroveň finančního zprostředkovatele), který obsahuje: <ul style="list-style-type: none"> Definici způsobilých aktivit/operací. Jasně vymezení plánovaných aktivit a jejich omezení, týkajících se především úpravy aktivit a managementu investičního portfolia (řízení ztrát, defaultů a nápravných opatření). Dodatečné finanční zdroje (externí spolufinancování) na úrovni FF a na úrovni FN. Harmonogram plnění na stanovenou dobu realizace (datum zahájení a ukončení činnosti správce FF/FN/finančního zprostředkovatele a způsob změn harmonogramu plnění). <i>Tato část by měla obsahovat jasné vymezení odpovědnosti za správu FF (včetně objemu finančních prostředků, který se musí vrátit zpět do FN a sankcí).</i>	Vychází z návrhu Dohody o financování (ze strany EK/EIB) nebo z Obchodního plánu (veřejnoprávní či soukromoprávní investice). <i>Tato část by měla obsahovat jasné vymezení odpovědnosti za správu FN (včetně objemu finančních prostředků, který se musí vrátit zpět do FN a sankcí).</i>	
9 Cílové výsledky	Vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EIB.	Je obsahem Obchodního plánu správce FF (a promítne se i na úroveň finančního zprostředkovatele), který obsahuje: <ul style="list-style-type: none"> Výsledky, kterých má FF/FN dosáhnout s cílem přispět ke konkrétním cílům a výsledkům příslušných Programů (na úrovni prioritních os). Konečné výsledky finančního nástroje, kterých je třeba dosáhnout (v návaznosti na indikátory Programu, včetně výše pákového efektu), a jejich příspěvek ke specifickým cílům a příslušné prioritní ose/prioritě Unie. 	Vychází z návrhu Dohody o financování (ze strany EK/EIB) nebo z Obchodního plánu (veřejnoprávní či soukromoprávní investice).	

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
<p>10 Role a odpovědnost (sdílení rizik a výnosů)</p>	<p>Popis opatření správce FF k rozložení rizika za implementaci FN (přenos/sdílení adekvátní části rizika ze strany ŘO na správce FF), včetně stanovení smluvních sankcí.</p> <p>Vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EIB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Popis opatření správce FF k rozložení rizika za implementaci FN (přenos/sdílení adekvátní části rizika ze strany ŘO na správce FF), včetně stanovení smluvních sankcí. <p>Je součástí obchodního plánu správce FF.</p>	<p>Identifikace a podmínky týkající se zodpovědnosti (ručení) finančního zprostředkovatele a dalších subjektů zapojených do implementace finančního nástroje.</p> <p>Je součástí obchodního plánu správce FN nebo návrhu EK/EIB (v návaznosti na příslušnou variantu).</p>	
<p>11 Řízení a kontrola</p>	<p>Správce FF bude v pozici Příjemce z daného Programu, proto bude zavázán ŘO k vykonávání činností, které musí řídicí orgán zajistit podle čl. 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ustanovení o požadavcích na audit ze strany správce FF a auditní stopě. Minimální požadavky na uchování dokumentace na úrovni finančního zprostředkovatele (a na úrovni fondu fondů). Požadavky související s uchováváním oddělených záznamů pro různé formy podpory dle čl. 37 odst. 7 obecného nařízení (dotace, subvence úrokových sazeb a subvence poplatků za záruky), pokud jsou aplikovány. Ujednání a požadavky týkající se přístupu národního auditního orgánu, auditu EK a EÚD tak, aby byla zajištěna jasná auditní stopa v souladu s čl. 40 obecného nařízení. Ujednání zajišťující soulad s Metodickým pokynem pro výkon kontrol v odpovědnosti ŘO (součinnost správce FF). Povinnost správce FF informovat poskytovatele dotace (pokud bude k převodu prostředků do FF použito RoPD, obecně poskytovatele podpory) o skutečnostech majících vliv na realizaci operace, především pak povinnost informovat o jakýchkoli kontrolách a 		<p>Správce FF bude odpovědnost za monitorování na úrovni FN (jednotlivých operací) sdílet s finančním zprostředkovatelem. Dohoda o financování bude obsahovat minimální požadavky na uchování dokumentace na úrovni finančního zprostředkovatele, požadavek na uchování oddělených záznamů pro jednotlivé operace a různé typy podpory (finanční produkty).</p> <p>Ujednání zajišťující soulad s Metodickým pokynem pro výkon kontrol v odpovědnosti ŘO (součinnost správce FN).</p> <p>Součástí ujednání jsou i lhůty</p>	<p>Správce FN bude v pozici Příjemce z daného Programu, proto bude zavázán ŘO k vykonávání činností, které musí řídicí orgán zajistit podle čl. 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ustanovení o požadavcích na audit ze strany správce FN a auditní stopě. Minimální požadavky na uchování dokumentace na úrovni správce FN. Požadavky související s uchováváním oddělených záznamů pro různé formy podpory dle čl. 37 odst. 7 obecného nařízení (dotace, subvence úrokových sazeb a subvence poplatků za

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	<p>auditech provedených v souvislosti s finančním nástrojem.</p> <ul style="list-style-type: none"> Povinnost na žádost poskytovatele dotace (pokud bude k převodu prostředků do FF použito RoPD), ŘO, PCO nebo AO poskytnout veškeré informace o výsledcích a kontrolní protokoly z těchto kontrol a auditů. 		<p>a sankce za jejich nedodržení.</p> <p>Finanční zprostředkovatel musí zajistit, aby nedošlo k porušení čl. 40, odst. 5 obecného nařízení.¹¹³</p>	<p>záruky), pokud jsou aplikovány.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ujednání a požadavky týkající se přístupu národního auditního orgánu, auditu EK a EÚD tak, aby byla zajištěna jasná auditní stopa v souladu s čl. 40 obecného nařízení. Ujednání zajišťující soulad s Metodickým pokynem pro výkon kontrol v odpovědnosti ŘO. Povinnost správce FN informovat ŘO o skutečnostech majících vliv na realizaci operace, především pak povinnost informovat o jakýchkoli kontrolách a auditech v souvislosti s FN. Povinnost na žádost poskytovatele dotace (pokud bude k převodu prostředků do FN použito RoPD), ŘO, PCO nebo AO poskytnout veškeré informace o výsledcích a kontrolní protokoly z těchto kontrol a auditů. <p>Správce FN musí zajistit, aby nedošlo k porušení čl. 40, odst. 5</p>

¹¹³ Subjekty provádějící FN jsou odpovědné za zajištění toho, aby byly podklady k dispozici a nesmí ukládat konečným příjemcům požadavky na vedení záznamů, jež by překračovaly nezbytné minimum, které jim umožňuje tuto povinnost plnit.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
				obecného nařízení.
12 Příspěvky z Programu	Podmínky způsobu převodu a správy příspěvků z Programu. Termíny a lhůty pro platby vkladů na účelově vázané účty správců FF. Povinnost správce FF akceptovat využívání údajů v IS pro účely administrace prostředků z rozpočtu EU.		N/A Finanční zprostředkovatel není Příjemcem z Programu.	Podmínky způsobu převodu a správy příspěvků z Programu. Termíny a lhůty pro platby vkladů na účelově vázané účty správců FN. Povinnost správce FN akceptovat využívání údajů v IS pro účely administrace prostředků z rozpočtu EU.
13 Platby	Výše dotace (výše prostředků poskytovaných ze SR na předfinancování; výše prostředků poskytovaných ze SR na národní spolufinancování - maximální procentní určení dotace a stanovení maximální částky, která může být vyplacena), pokud bude k převodu prostředků do FF použito RoPD, resp. celková alokace do FF ve vkladech. Požadavky a procesy týkající se: <ul style="list-style-type: none"> převodu příspěvků z Programu ve vkladech tak, aby byly dodrženy limity uvedené v čl. 41 obecného nařízení; předpokládaného objemu podpořených projektů; souhrnná lhůta pro výplatu finančních prostředků finančním zprostředkovatelům a dále až po úroveň projektů KP. Podmínky pro možné ukončení příspěvku veřejných prostředků z Programu do FN. Pravidla týkající se dokumentů, které jsou požadovány k prokázání	Mechanismus převodu jednotlivých vkladů na účty finančních zprostředkovatelů (případně podmínky pro poskytování záruk) ¹¹⁴ v souladu s finančním plánem uvedeným v Obchodním plánu správce FF, a to včetně náležitostí, kterými je tento převod podmíněn (doklady, žádost, prokázání spolufinancování apod.). Podmínky pro pozastavení plateb (včetně podmínek možného úplného nebo částečného stažení příspěvku z Programu na FN). FF sdílí riziko spojené s absorpční kapacitou s finančním	Výše dotace (výše prostředků poskytovaných ze SR na předfinancování; výše prostředků poskytovaných ze SR na národní spolufinancování - maximální procentní určení dotace a stanovení maximální částky, která může být vyplacena) pokud bude k převodu prostředků do FN použito RoPD, resp. celková alokace do FN ve vkladech. Podmínky pro pozastavení plateb (včetně podmínek možného úplného nebo částečného stažení příspěvků z Programu na FN). Ze strany ŘO by měla být uplatněna stejná pravidla jako pro	

¹¹⁴ Viz Metodický pokyn finančních toků

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	<p>plateb řídicího orgánu do FF a z FF finančním zprostředkovatelům.</p> <p>Podmínky pro pozastavení plateb (včetně podmínek možného úplného nebo částečného stažení příspěvků z Programu na FF).</p> <p>V souladu s investiční strategií (potažmo finančním plánem obsaženým v Obchodním plánu) bude vymezen objem finančních prostředků převedený do FF. Tento objem prostředků bude pro správce FF závazný a bude z něj počítán poplatek za správu. Každý vklad by měl být vyčerpán k určitému datu tak, aby nedošlo ke zpoždění v převodu prostředků, které má ŘO na FN alokován. Proto by v tomto smluvním ujednání měly být jasně stanoveny sankce, o něž bude snížen poplatek za správu správce FF v případě, že k tomuto zpoždění dojde.</p>		<p>zprostředkovatelem. Ustanovení by mělo obsahovat lhůtu pro výplatu finančních prostředků do projektů KP a podmínky pro její navrácení zpět do FF v případě nevyčerpání a výše sankce pro finančního zprostředkovatele v tomto případě.</p>	<p>správce FF (viz první sloupec).</p>

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
14 Vedení účetnictví	<p>Detailní vymezení všech účelově vázaných účtů¹¹⁵, které bude správce FF používat pro platby vkladů z Programu („vkladové účty“) a pro inkaso od finančních zprostředkovatelů (nebo konečných příjemců, nebude-li finanční zprostředkovatele využívat).</p> <p>Rovněž obdobné požadavky na účty pro finanční zprostředkovatele.</p> <p>Tyto účty by měly být specifikovány z hlediska požadavků (typ, úročení, nakládání s úroky, apod.).</p> <p>Vedení účtů pro sledování úroků a jiných výnosů daných vložením podpory na úročený účet a také pro oddělenou evidenci navracených zdrojů</p>			<p>Detailní vymezení všech účelově vázaných účtů¹¹⁶, které bude správce FN používat pro platby vkladů z Programu („vkladové účty“) a pro inkaso od konečných příjemců.</p> <p>Podmínky viz první sloupec.</p> <p>Ustanovení, které upravuje nakládání s účtem FN, včetně podmínek pro využívání bankovních účtů:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rizika protistran (je-li relevantní); • přijatelné pokladní operace; • odpovědnost zainteresovaných stran; • uchovávání záznamů; • reporting. <p>Vedení účtů pro sledování úroků a jiných výnosů daných vložením podpory na úročený účet a také pro oddělenou evidenci navracených zdrojů</p>

¹¹⁵ Dle čl. 38 odst. 6 obecného nařízení.

¹¹⁶ Dle čl. 38 odst. 6 obecného nařízení.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
	Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel
15 Způsobilé výdaje a administrativní náklady ¹¹⁷	<p>Vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EIB.</p> <p>Definice způsobilých výdajů (vč. postupu pro výpočet a platby nákladů vynaložených na správu nebo poplatků za správu FF/FN).</p> <p>Ujednání musí obsahovat horní procentuální hranici výpočtu poplatku za správu a referenční částku pro její výpočet.</p>	<p>Definice způsobilých výdajů (vč. postupu pro výpočet a platby nákladů vynaložených na správu nebo poplatků za správu FF/FN).¹¹⁸</p> <p>Ujednání musí obsahovat horní procentuální hranici výpočtu poplatku za správu a referenční částku pro její výpočet.</p>		<p>Definice způsobilých výdajů (vč. postupu pro výpočet a platby nákladů vynaložených na správu nebo poplatků za správu FF/FN).</p> <p>Specifikace vychází z návrhu Dohody o financování, předložené řídicímu orgánu ze strany EK/EIB. Je-li prováděním FN pověřena veřejnoprávní nebo soukromoprávní instituce, platí stejné pravidlo jako v předchozím sloupci.</p> <p>Ujednání musí obsahovat horní procentuální hranici výpočtu poplatku za správu a referenční částku pro její výpočet.</p>
16 Doba trvání a způsobilost výdajů při uzavření Programu	<p>Vymezení období, po které je FF ustanoven, a období způsobilosti.</p> <p>Vymezení období, po které je finanční nástroj pod FF implementován, a období způsobilosti.</p> <p>Ujednání o možnosti rozšíření a ukončení příspěvku z Programu správci</p>		<p>Vymezení období, po které je finanční nástroj implementován a období způsobilosti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vymezení období, po které je finanční nástroj implementován, a období způsobilosti. • Podmínky pro zrušení FN. • Strategie pro exit a likvidaci finančních nástrojů. Je

¹¹⁷ Ujednání o odměně finančního zprostředkovatele spočívající v kalkulaci a platbě poplatku za správu finančnímu zprostředkovateli v souladu s čl. 12 a 13 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

¹¹⁸ Tuto výši poplatku za správu uvede v souladu se zadávacími podmínkami uchazeč o provádění FF nebo FN do předpřipraveného textu Dohody o financování, která bude přílohou zadávacích podmínek a měla by být jedním z hodnotících kritérií pro jeho výběr (bude-li výběr realizován na základě VZ).

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	FF, resp. finančnímu zprostředkovateli na finanční nástroj, včetně: <ul style="list-style-type: none"> • Podmínek pro předčasné ukončení nebo zrušení příspěvků z Programu. • Podmínek zrušení FF/FN pod FF. • Strategie pro exit a likvidaci finančních nástrojů. Je součástí Obchodního plánu. Ustanovení týkající se způsobilých výdajů v okamžiku uzavření Programu v souladu s článkem 42 obecného nařízení.			součástí Obchodního plánu.
17 Zužitkování zdrojů vyplacených ŘO	Způsob využívání zdrojů připadajících na podporu z rozpočtu EU po skončení období způsobilosti v souladu s čl. 45 Obecného nařízení. Požadavky a procesy pro nakládání s úroky a dalšími příjmy, které se vztahují k podpoře z ESIF v souladu s čl. 43 obecného nařízení. Z Dohody o financování by mělo být patrné, jestli se bude vztahovat pouze na první investiční cyklus a po jeho skončení bude s inkasovanými finančními prostředky nakládat opět ŘO, nebo zda bude správce FF pověřen prováděním FN pro druhý investiční cyklus (a v jakém rozsahu). V každém případě musí Dohoda o financování obsahovat způsob sledování a využití prostředků získaných (inkasovaných) zpět v rámci finančního nástroje.		N/A Toto ustanovení je řešeno na úrovni ŘO. Současně však musí být v souladu s dohodou o financování, případně Rozhodnutím o poskytnutí dotace	Ze strany ŘO by měla být uplatněna stejná pravidla jako pro správce FF (viz první dva sloupce).
18 Kapitalizace subvencí úrokových sazeb a subvencí poplatků za záruky	Ustanovení, které se použije v případě kombinace FN s jinými formami podpory, pokud ŘO jako ZV chce vykázat kapitalizované subvence úrokových sazeb nebo subvence poplatků za záruky v souladu s čl. 42(1)(c) obecného nařízení.		N/A Toto ustanovení je řešeno na úrovni ŘO.	Ze strany ŘO by měla být uplatněna stejná pravidla jako pro správce FF (viz první dva sloupce).

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	Toto ustanovení upravuje, jakým způsobem budou tyto částky vypočteny a jak se s nimi naloží po uzavření Programu (jde-li o pozdější datum, než je doba účinnosti Dohody o financování).			
19 Řídící (rozhodovací) struktura	Vychází z návrhu Dohody o financování (včetně role investiční rady), předložené řídicímu orgánu ze strany EIB. Tato struktura musí zajistit, že rozhodnutí týkající se úvěru/záruk/investic, divestic/exitů a diverzifikace rizik jsou v souladu s platnými požadavky dle legislativy a standardními tržními podmínkami.	Je obsahem Obchodního plánu, včetně role investiční rady . Tato struktura musí zajistit, že rozhodnutí týkající se úvěru/záruk/investic, divestic/exitů a diverzifikace rizik jsou v souladu s platnými požadavky dle legislativy a standardními tržními podmínkami.	Na úroveň finančního zprostředkovatele se promítne struktura řešená mezi ŘO a FF.	Vychází z návrhu Dohody o financování (ze strany EK/EIB) nebo z Obchodního plánu (veřejnoprávní či soukromoprávní investice), včetně role investiční rady . Tato struktura musí zajistit, že rozhodnutí týkající se úvěru/záruk/investic, divestic/exitů a diverzifikace rizik jsou v souladu s platnými požadavky dle legislativy a standardními tržními podmínkami.
20 Sřet zájmů	Jasně postupy pro případ možného střetu zájmů. Povinnost zajistit, aby subjekty implementující finanční nástroje spravovaly tyto nástroje nezávisle a v souladu s příslušnými profesními standardy a jednaly ve výlučném zájmu stran poskytujících příspěvky na příslušný finanční nástroj.			
21 Reporting a monitoring	Ustanovení pro monitoring pokroku v implementaci FF a stavu jednotlivých FN. Povinnost správce FF poskytnout součinnost ke kontrole ze strany EÚD,		Ustanovení pro monitoring pokroku v implementaci FN a stavu projektů ¹¹⁹ .	Ustanovení pro monitoring pokroku v implementaci FN a stavu projektů ¹²⁰ .

¹¹⁹ Podle čl. 46 obecného nařízení.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	<p>EK, NKÚ, AO, OFS, PCO, ŘO, Kontrolorů a dalších kontrolních orgánů dle předpisů ČR a předpisů EU, a povinnost poskytnout veškerou dokumentaci vztahující se ke správě finančního nástroje v souladu s čl. 40 Obecného nařízení.</p> <p>Správce FF je povinen poskytnout ŘO Zprávu o realizaci FF, která bude sloužit jako podklad pro Zprávu o realizaci FF/FN, předkládanou řídicímu orgánu. Proto by měl ŘO stanovit požadavky na tuto zprávu v souladu s požadavky na Zprávu o realizaci FF dle kapitoly 9.3.1 Metodického pokynu finančních toků. Předmětem reportování budou především výsledky, nedostatky a podniknutá nápravná opatření.</p> <p>V případě veřejnoprávní či soukromoprávní instituce je popis opatření k zajištění monitorovacích, reportovacích a kontrolních procesů vůči řídicímu orgánu v návrhu rozpracován v Obchodním plánu.</p>		<p>Základní požadavky stanovuje ŘO fondu fondů (dle Metodického pokynu finančních toků) a FF je musí v požadavcích na finanční zprostředkovatele zohlednit.</p> <p>Detailní popis opatření k zajištění monitorovacích, reportovacích a kontrolních procesů vůči řídicímu orgánu v návrhu rozpracován v Obchodním plánu.</p>	<p>Princip je stejný jako v případě výběru správce FF (viz první dva sloupce).</p>
22 Informační a komunikační opatření (propagace), transparentnost	<p>Ustanovení o povinnosti zajistit informační a komunikační opatření vyžadované v Příloze XII obecného nařízení (včetně publicity vůči veřejnosti).</p> <p>Ustanovení zajišťující přístup k informacím pro konečného příjemce.</p>			
23 Řešení sporů	Ustanovení dle platných interních pravidel EIB.	Standardní smluvní ujednání dle pravidel ŘO.	Standardní smluvní ujednání dle obchodních pravidel správce FF.	Standardní smluvní ujednání dle pravidel ŘO.
24 Mlčenlivost	<p>Ustanovení, které vymezuje, jaké části správy FN podléhají mlčenlivosti. Všechny informace, které nebudou smluvně upraveny jako podléhající mlčenlivosti, budou považovány za veřejné.</p> <p>Povinnost zachovávat mlčenlivost upravená v této dohodě, se nevztahuje na povinnost řádného podávání zpráv investorům, včetně těch, kteří</p>			

¹²⁰ Podle čl. 46 obecného nařízení.

Článek Dohody o financování	Varianta se zapojením fondu fondů			Varianta bez zapojení fondu fondů
Smluvní strany	ŘO – EIB	ŘO – veřejnoprávní či soukromoprávní instituce ¹¹⁰ (správce FF)	FF – finanční zprostředkovatel	ŘO – správce FN ¹¹¹
	poskytují veřejné prostředky.			
25 Dodatky k Dohodě, možnost převodu práv a povinností	<p>Datum počátku a konce účinnosti Dohody o financování, podmínky pro změnu, výpověď či ukončení (včetně identifikace závažných typů porušení dohody, která je důvodem pro výpověď).</p> <p>Ustanovení týkající se definování rozsahu a podmínek pro možné dodatky k Dohodě.</p> <p>Ustanovení pro převod jakýchkoliv práv a povinností (např. informační povinnost k ŘO nebo předchozí písemný souhlas).</p>			
Přílohy	<p>Příklady příloh:</p> <p>Příloha A: předběžné posouzení prokazující odůvodněnost existence finančního nástroje (analýza potřeb a analýza ST) a investiční strategie (přehled, plán činností a návaznost mezi strategií a finančním nástrojem).</p> <p>Příloha B: Popis finančního nástroje (terms of references).</p> <p>Příloha C: obchodní plán správce FF/FN/finančního zprostředkovatele (je-li relevantní, viz výše).</p> <p>Příloha D: Vzory pro monitoring (ZoR FF/FN, PKP, VZ FN atd.)</p>			

6.8.4. DOPORUČENÍ K NĚKTERÝM USTANOVENÍM DOHODY O FINANCOVÁNÍ

V této části uvádíme minimální standardy pro obsah Dohody o financování, které jdou nad rámec návrhu uvedeného v příloze IV obecného nařízení, tak, aby bylo zajištěno efektivní a účinné fungování FN a také zohledněna doporučení uvedená v předchozích částech a zkušenosti z programového období 2007 – 2013.

Nad rámec specifikací uvedených v příloze obecného nařízení je vhodné, aby Dohoda o financování obsahovala **vydávání zpráv o poskytování služeb**, ve kterých by měl správce FN povinnost informovat ŘO o investičním portfoliu, plánovaných a možných investičních projektech, výkonu své činnosti, a o stavu jím spravovaných účtů, stejně jako obecnou informační povinnost v případech, kdy se vyskytne skutečnost, která by mohla mít zásadní vliv na vývoj investičního portfolia, či by mohla znamenat porušení Dohody o financování či každé jednotlivé smlouvy s konečným příjemcem¹²¹.

Zajišťovací instituty

Zajišťovací instituty doporučujeme nastavit a užít následovně:

- a) **smluvní pokuta** pro případ v prodlení s poskytováním informací či jiných činností, zejména nevyžádání si souhlasu s výplatou poplatku za správu, porušení povinností při správě alokovaných finančních prostředků či za porušení povinnosti uzavřít zástavní smlouvu;
- b) **zástavní smlouva** postihující prostředky složené na účelově vázaný účet (tj. na účet, na němž jsou alokovány finanční prostředky FN, které jsou následně převáděny na účty projektové a z těchto vypláceny konečným příjemcům);
- c) **bankovní/korporátní záruka**, jejíž čerpání by připadalo v úvahu v situaci, kdy by došlo k čerpání finančních prostředků v rozporu s právní úpravou a/nebo smluvní dokumentací, a to v rozsahu převyšujícím cca 20 % z celkové výše poskytnutého FN. V této souvislosti by také měla být stanovena povinnost správce FN zajistit, aby taková záruka byla po celou dobu platnosti Dohody o financování v požadované kvalitě a výši.

Ustanovení upravující možnost ukončení Dohody o financování

Důležitým mechanismem kontroly jsou také **ustanovení upravující možnost ukončení Dohody o financování**. Nutné je zaměřit se především na důvody pro takové ukončení, tj.:

- a) přesně specifikovat porušení smluvních povinností zakládající možnost ukončení smlouvy (např. porušení jednotlivých informačních povinností, povinností týkajících se správy svěřených finančních prostředků, úmyslné uzavření či neodstoupení od dílčí smlouvy uzavřené v rozporu s pravidly stanovenými v Dohodě o financování atd.);

¹²¹ Úvěrové, záruční smlouvy atd.

- b) určit mechanismus nakládání s FN a postupu vůči příjemcům FN v případě takového ukončení.

Ukončení programů a výstupní politika z FN

Standardní součástí Dohody o financování u již realizovaných finančních nástrojů je především doba trvání vztahu mezi ŘO a FN nebo FF a finančním zprostředkovatelem.

Po praktických zkušenostech s implementací finančních nástrojů v programovém období 2007 – 2013 doporučujeme, aby bylo v Dohodě o financování vymezeno období po ukončení programu (status FF/FN, organizační uspořádání, držení aktiv FF/FN, fungování dalších subjektů v rámci implementačního uspořádání, tj. především investiční rady, nastavení monitorovacích a kontrolních procesů, možnost převodu kompetencí ŘO/FF na jiný subjekt).

Odpovědnost po skončení podpory z Programu

Mnohem větší pozornost doporučujeme věnovat také smluvnímu vymezení subjektu, který ponese konečnou zodpovědnost za vynaložené prostředky a jejich obhospodařování po skončení podpory z programu. Povinnosti tohoto subjektu by měly být vymezeny s ohledem na druhý a případně každý další investiční cyklus (tj. na využití a sledování tzv. zbytkových zdrojů).

Doporučujeme, aby již v době uzavření smlouvy mezi FF a FN, případně ŘO a FN bylo vyjasněno, zda se tato smlouva bude vztahovat i na reinvestice (tj. podpora projektů v rámci druhého investičního cyklu ze zbytkových zdrojů) nebo zda si ŘO/FF ponechá možnost vybrat nového správce FN pro druhý a další investiční cyklus (jemuž by v určitou dobu převedl zbytkové zdroje k nové alokaci) a související otázky (především výstupní politiku) bude v plné míře reflektovat až v této druhé smlouvě.

Specifické náležitosti v případě záruk

V dohodě o financování, resp. investiční strategii či obchodním plánu jako přílohách dohody, by měla být obsažena **ex-ante analýza rizik**, podle které bude určena výše prostředků převáděných na účty krytí rizik ze záruk (tzv. „ex-ante risk assessment“ požadovaná pro záruky nařízením v přenesené pravomoci č. 480/2014 v čl. 8 a obecným nařízením v čl. 42(1)(b)).

Tato analýza stanoví tzv. multiplikační poměr jako přiměřený podíl prostředků vyčleněných na krytí očekávaných i neočekávaných ztrát z nových úvěrů, které mají být kryté zárukami, a hodnotou poskytnutých nových úvěrů.

6.8.5. DOPORUČENÍ PRO NASTAVENÍ PODMÍNEK A POŽADAVKŮ PRO PŘEVOD MÍRY RIZIKA NA SPRÁVCE FF/FN

Jednou z klíčových oblastí, kterou zahrnuje Obchodní plán a je třeba ji zohlednit v Dohodě o financování (buď formou závazné přílohy, tj. Obchodního plánu, nebo přímo), jsou opatření k rozložení rizika za implementaci a realizaci FN (včetně stanovení smluvních sankcí).

Tabulka 17: Charakteristika hlavních rizik při implementaci a realizaci FN a možnosti jejich převodu na správce FF/FN

Riziko	Opatření/způsob převodu rizika mezi ŘO a správcem FF/FN
Nvrácení prostředků do finančního nástroje (fondu fondů)	<p>Z charakteru jednotlivých finančních nástrojů vyplývá, že nelze očekávat stoprocentní návratnost zdrojů do finančních nástrojů. S ohledem na investiční politiku, risk management na úrovni projektů/konečných příjemců a způsob výběru projektů, který je v kompetenci správce FF (a/nebo finančních zprostředkovatelů) nebo správce FN, by měla přiměřená část podílu na riziku (tj. míra sdílení rizika)¹²² přejít na správce FF (a následně na finanční zprostředkovatele) nebo správce FN (u varianty bez FF), neboť kvalitní výběr projektů je součástí výkonnostního poplatku za správu pro správce FF/FN.</p> <p>Podíl projektů konečných příjemců, které nejsou schopny dostát svým závazkům spočívajícím v navrácení prostředků zpět do FF/FN, se vyjadřuje předem prostřednictvím tzv. míry defaultu. Jinými slovy, v předběžném posouzení resp. v investiční strategii by měl řídicí orgán pro jednotlivé finanční nástroje stanovit, jaká je očekávaná (tolerovaná) míra defaultu konečných příjemců a jakou míru podílu na tomto riziku (míru sdílení rizika) ŘO akceptuje.¹²³</p> <p><i>ŘO může tento podíl určit a uvést v Dohodě o financování (resp. jejím návrhu) nebo může tuto míru sdílení rizika uvést jako spodní prahovou hodnotu a ponechat na správci FF/FN, aby určil v Obchodním plánu vyšší míru rizika, kterou je ochoten akceptovat a k níž je ochoten se smluvně zavázat v Dohodě o financování, a to v rámci hodnotících kritérií při výběru správce FF/FN.</i></p> <p><i>Především v případě výběru těchto subjektů na základě VZ se míra sdílení rizika stává podstatnou součástí interního obchodního případu finančních institucí, na základě kterých se rozhodují o účasti nebo neúčasti ve výběrovém řízení na správce FF/FN a může ovlivnit jejich rozhodnutí, zda podat nabídku.</i></p> <p>Z předběžného posouzení dále vyplývá cena podpory poskytované z FN (tj. např. úroková sazba nebo poplatek za záruky) a programový příspěvek z veřejných zdrojů. Zároveň musí tyto výsledky zaručit, aby byla splněna pravidla pro veřejnou podporu (např. pravidla de minimis v případě podpory malým a středním podnikům).</p> <p>ŘO po podpisu Dohody o financování poskytne finanční prostředky správci FF (který je poskytne finančnímu zprostředkovateli) nebo správci FN. Finanční zprostředkovatel nebo správce FN vybuduje portfolio konečných příjemců a bude se podílet na ztrátách (defaultech), a to v rámci každé Smlouvy o poskytnutí podpory. Poměr, kterým je míra sdílení rizik určena pro každou Smlouvu, odpovídá poměru, ve kterém do finančního nástroje přispívá ŘO a finanční zprostředkovatel (resp. fond fondů).</p> <p>Míra sdílení rizik dohodnutá se správcem FN/finančním zprostředkovatelem určuje expozici</p>

¹²² Ona přiměřenost by měla být zdůvodněna v předběžném posouzení/investiční strategii.

¹²³ Příloha 2 Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

Riziko	Opatření/způsob převodu rizika mezi ŘO a správcem FF/FN
	<p>ztrát, které mají být odpovídajícím způsobem pokryty finančním zprostředkovatelem a z programového příspěvku.¹²⁴ Určuje tedy výši finančních prostředků, který musí být v každém případě vrácen nazpět ŘO, i pokud by to mělo být na vrub správce FF/FN).</p> <p>Tomuto podílu přizpůsobí správce FF/FN svou investiční politiku, tzn., že bude definovat složení cílového portfolia tak, aby byla zaručena diverzifikace rizik. Očekávaná míra defaultu se potom stává součástí finančního plánování správce FF/FN v rámci Obchodního plánu a reportování ve vztahu k ŘO.</p> <p>V souladu se svými vnitřními předpisy přijme správce FF/FN nebo finanční zprostředkovatel opatření ke zpětnému získání každé nesplacené podpory poskytnuté z FN zpět do FN.¹²⁵ Příjemce (správce FF/FN), resp. finanční zprostředkovatel, ve Smlouvě s konečným příjemcem zajistí vymahatelnost prostředků, které bude po vymožení následně využívat v souladu s Dohodou o financování. K tomu je oprávněn z důvodu eliminace rizik sjednávat s konečným příjemcem smluvní zajišťovací finanční instrumenty (zástavní právo, ručení třetí osoby apod.) v odpovídající výši.¹²⁶</p> <p>Informace o defaultech konečných příjemců tvoří součást výkonnosti finančního nástroje, kterou správce FF/FN uvádí řídicímu orgánu ve ZoR FN/FF.</p>
<p>Riziko nevyčerpání prostředků převedených do FF/FN</p>	<p>Riziko nevyčerpání prostředků převedených do FF/FN souvisí především s nedostatečným budováním absorpční kapacity ze strany správce FF/FN. Jednou z příčin nedočerpání prostředků může být i příliš rigidní systém výběru projektů konečných příjemců (tj. systém nedostatečně flexibilní, administrativně náročný, nesrozumitelný nebo z pohledu podmínek pro konečné příjemce příliš striktní).</p> <p>V souladu s investiční strategií (potažmo finančním plánem obsaženým v Obchodním plánu) je vymezen objem finančních prostředků převedený do FF/FN. Tento objem prostředků je pro správce FF/FN závazný a počítá se z něj poplatek za správu. Proto by v tomto smluvním ujednání měly být jasně stanoveny sankce, o něž bude snížen poplatek za správu správce FF v případě, že k tomuto zpoždění dojde.</p> <p>Základním nástrojem k eliminaci tohoto rizika proto musí být realistický a závazný Obchodní plán, který na jedné straně zohledňuje očekávání absorpční kapacity, na druhé straně podmínky, za kterých by tato kapacita (tj. objem poskytnuté podpory) měla být dosažena, a to v jednotlivých letech.</p> <p>Obchodní plán by měl být buď přílohou Dohody o financování, nebo by se měla jeho klíčová ustanovení promítnout v konkrétních ustanoveních Dohody o financování¹²⁷, proto by mělo být vyčerpání prostředků převedených do FF/FN vymahatelné pod hrozbou sankcí pro správce FF/FN.</p> <p>Kromě sankcí (ve formě snížení poplatku za správu) je dalším nástrojem eliminace tohoto rizika reportování a monitorování správce FF/FN ve vztahu k ŘO. Informace o skutečné výši financování projektů konečných příjemců jsou nedílnou součástí výkonnosti finančního nástroje, kterou správce FF/FN uvádí řídicímu orgánu ve ZoR FF/FN. Tyto zprávy jsou podkladem pro opatření v průběhu období realizace FN (období způsobilosti), pokud se ukáže výkonnost správce FF/FN (nebo některého z finančních zprostředkovatelů) jako nedostatečná (a mohla by ohrozit časovou způsobilost výdajů FN). ŘO v takovém případě mohl např. vyhodnotit možnosti a důsledky případné změny správce FF/FN.</p>
<p>Riziko věcné nezpůsobilosti výdajů, zneužití prostředků</p>	<p>Správce FF/FN musí v Dohodě o financování ručit za to, že prostředky poskytnuté konečným příjemcům nebudou poskytnuty v rozporu s pravidly způsobilosti výdajů (respektive zneužity). Tato zodpovědnost by měla být přenesena i na úroveň finančních zprostředkovatelů ve variantě s FF. Doporučujeme, aby uvedená zodpovědnost byla</p>

¹²⁴ Dtto.

¹²⁵ Dtto.

¹²⁶ Metodický pokyn finančních toků

¹²⁷ Viz část 8.8.3, týkající se struktury a náležitostí Dohody o financování, bod 8 Aktivity a operace dle Obchodního plánu.

Riziko	Opatření/způsob převodu rizika mezi ŘO a správcem FF/FN
ESIF	<p>podložena přiměřenými sankcemi.</p> <p>Finanční instituce pověřené správou FF/FN mají (musejí mít s ohledem na regulaci, které podléhají) dostatek vnitřních nástrojů a procesů k tomu, aby vykonávaly dohled nad svými klienty (tj. konečnými příjemci) a účelovostí vynakládaných prostředků (tento dohled vykonávají i v rámci standardních obchodních vztahů s klienty). Tento dohled probíhá v souladu s vnitřními předpisy správců FF/FN nebo finančních zprostředkovatelů, a to formou hodnocení klientů (např. na bázi ratingu) v době trvání Smlouvy o poskytnutí podpory v intervalu, který správci FF (nebo finančnímu zprostředkovateli) nebo správci FN ukládá Dohoda o financování, v návaznosti na povinnost monitorování a reportování řídicímu orgánu. Tyto instituce rovněž přijímají opatření ke zpětnému získání každé podpory poskytnuté z FN a vynaložené v rozporu s pravidly Programu zpět do FN.</p>
Nezajištění pákového efektu (spolu-investic)	<p>Zajištění spolufinancování/pákového efektu je jednou z klíčových součástí implementace a realizace FN. Popis opatření k aktivizaci dodatečného kapitálu z veřejných a především soukromých zdrojů je proto jednou z klíčových náležitostí Obchodního plánu/Dohody o financování.</p> <p>ŘO se v předběžném posouzení/investiční strategii zaváže k určitému objemu finančních prostředků, kterým bude FN spolufinancován jeho správcem (nebo správcem FF a finančními zprostředkovateli). Tento závazek je rozpracován v obchodním plánu správce FF/FN, který se k určitému objemu zavazuje (vymezení vlastních zdrojů na spolufinancování a dalších zdrojů), a tedy přijímá odpovědnost za jeho dodržení (pod sankcemi).</p> <p>Po podpisu Dohody o financování převede ŘO ve vkladech finanční prostředky správci FF/FN a tyto instituce přispějí v předem stanoveném poměru svým spolufinancováním. Jeho míra (minimální prahová hodnota) je již stanovena v případě nástrojů „off-the-shelf“ (např. 25 % celkového finančního závazku u úvěrů pro MSP v rámci úvěrového nástroje se sdílením rizik).¹²⁸</p> <p>Stejně jako v předchozích případech je i zajištění pákového efektu součástí monitorování a reportování. Součástí ZoR FN/FF a VZ FN¹²⁹ je i pokrok při vytváření předpokládaného pákového efektu investic provedených prostřednictvím finančního nástroje a hodnota investic a podílů. Uvedená evidence je podkladem pro ŘO, aby měl možnost uplatnit příslušná ustanovení Dohody o financování ve vztahu ke správci FF/FN.</p>

7. REALIZACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

7.1. FINANČNÍ TOKY

Mezi hlavní účastníky v procesu finančních toků lze zahrnout zejména PCO, ŘO, správce FN/FF/finančního zprostředkovatele a konečného příjemce. Podmínky, na základě kterých budou poskytnuty prostředky od ŘO relevantního Programu k příjemci resp. konečnému příjemci, je nutné promítnout:

¹²⁸ Příloha 2 Prováděcího nařízení komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

¹²⁹ předkládaných v roce 2017, 2019 a na konci programového období (čl. 46 odst. 2 obecného nařízení)

- V právním aktu o poskytnutí podpory (v souladu s Velkými rozpočtovými pravidly, jejich novelizací – zákonem č. 128/2016 Sb., a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)
- **V Dohodě o financování** – zejména tehdy, jedná-li se smluvní vztah přímo mezi ŘO a Příjemcem (tj. správce fondu fondů, správce FN). Dohoda by měla rovněž obsahovat závazky Příjemce vůči jeho případným dalším smluvním stranám ke stejným povinnostem určeným v této Dohodě (tj. zejména v případě využití finančních zprostředkovatelů).
- **Ve Strategickém dokumentu** – jedná-li se o vztah uzavřený mezi ŘO a konečným příjemcem.¹³⁰

7.1.1. PRÁVNÍ RÁMEC FINANČNÍCH TOKŮ FN

Vymezení právního rámce pro implementaci FN se řídí platnými předpisy na úrovni EU a ČR. Právní předpisy týkající se finančních toků tvoří právní předpisy Unie a související metodické dokumenty Komise, dále pak právní předpisy a metodické dokumenty ČR¹³¹.

Obdobně jako v obecném režimu správy prostředků z fondů Unie bude v oblasti finančních toků v rámci FN potřeba dodržovat na prvním místě **Velká rozpočtová pravidla**. Níže je uveden výčet klíčových právních předpisů pro oblast finančních toků:

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013;
2. Zákon 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů;
3. Zákon 128/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony;
4. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů;
5. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
6. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů;
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
8. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách;
9. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek;
10. Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

¹³⁰ Dle čl. 38 odst. 8 obecného nařízení.

¹³¹ Základní popis a pravidla finančních toků a kontroly jsou na národní úrovni stanovena Metodickým pokynem finančních toků programů spolufinancovaných z ESIF na programové období 2014 – 2020.

Upozorňujeme rovněž na to, aby byl současně zajištěn soulad s pravidly vztahujícími se na ESIF, poskytování veřejné podpory, zadávání veřejných zakázek a právními předpisy v oblasti prevence praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů.

7.1.2. KLÍČOVÉ SUBJEKTY ZAPOJENÉ DO STRUKTURY FINANČNÍHO ŘÍZENÍ RESP. FINANČNÍCH TOKŮ

Od volby implementační struktury FN se odvíjí jednak způsob zapojení příslušných subjektů (tj. jejich role a odpovědnost) ale i specifika finančních toků, dále pak smluvní zajištění (příslušné právní akty), řešení nesrovnalostí či monitorování FN.

Níže uvádíme **klíčové subjekty vstupující do implementace finančních toků a jejich hlavní činnosti**.

Tabulka 18: Klíčové subjekty vstupující do implementace finančních toků a jejich činnosti

Subjekt vstupující do implementace FN	Klíčové činnosti
Evropská komise	<ul style="list-style-type: none"> • Stanoví celkový objem závazku na Program. • Zasílá objem prostředků na zdrojový účet PCO.
ŘO Řídicí orgán	<ul style="list-style-type: none"> • Spolupracuje s PCO a NOK. • Stanovuje podmínky pro příspěvky z Programu na finanční nástroj. • Zadává údaje o FF/FN do MS 2014+. • Vypracovává žádost o platbu vkladu pro PCO.
PCO Platební a certifikační orgán	<ul style="list-style-type: none"> • Zodpovídá za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých ČR z rozpočtu EU. • Provádí certifikaci výdajů (předkládá žádosti o platbu Komisi).
AO Auditní orgán	<ul style="list-style-type: none"> • Zajišťuje provádění auditů s cílem ověřit účinnost fungování systému řízení a kontroly programů. • Provádí audit realizovaných projektů pro aplikaci zásady řádného finančního řízení.
NOK Národní orgán pro koordinaci	<ul style="list-style-type: none"> • Spravuje Monitorovací systém. • Spolu s PCO, AO a ŘO nastavuje proces administrace vkladů v Monitorovacím systému
Správce FF	<ul style="list-style-type: none"> • Zodpovědný za vedení účelově vázaných účtů. • Zpracovává Zprávu o realizaci fondu fondů s vykázanými způsobilými výdaji. ZoR FF je jedním z podkladů pro další vklad do FF.
Správce FN	<ul style="list-style-type: none"> • Zodpovědný za vedení účelově vázaných účtů. • Zpracovává Zprávu o realizaci finančního nástroje s vykázanými způsobilými výdaji. ZoR FN je jedním z podkladů pro další vklad do FN.
KP	<ul style="list-style-type: none"> • Poskytuje informace pro monitoring subjektu, se kterým má uzavřenou Smlouvu (ŘO/správce FN/finanční zprostředkovatel).

Subjekt vstupující do implementace FN	Klíčové činnosti
Konečný příjemce	

7.1.3. VYUŽÍVÁNÍ ÚČELOVĚ VÁZANÝCH ÚČTŮ

Platby do finančních nástrojů se v případě, že ŘO svěří provádění FF/FN některému správci FF/FN (dle čl. 38 odst. 4 (b) obecného nařízení) realizují dvěma způsoby (čl. 38 odst. 6):

- Prostřednictvím **otevření účelově vázaných účtů** (na vlastní jméno správce a z pověření ŘO), které slouží výhradně k účelům správy finančních toků FF/FN.
- Na základě **vytvoření samostatného bloku finančních prostředků v rámci finanční instituce**. V případě samostatného bloku finančních prostředků se účetně rozlišují zdroje z programu investované do daného finančního nástroje a jiné zdroje, které jsou k dispozici v dané finanční instituci.

Aktiva na účelově vázaných účtech a tyto samostatné bloky finančních prostředků musí být spravovány v souladu se zásadou řádného finančního řízení při dodržení vhodných pravidel obezřetnosti a musí mít odpovídající likviditu.¹³²

Jedná-li se o implementaci **finančních nástrojů na úrovni EU** (dle čl. 38 odst. 1 písm. a obecného nařízení), jsou finanční toky z rozpočtu EU **vedeny odděleně** a musí odpovídat cílům Programů. Pravidla pro platby (zejména pro převod prostředků) do FN zůstávají nezměněna (procentní prahy popsané níže a v kapitole 8.7.1).¹³³

Z uvedeného vymezení účelově vázaných účtů vyplývá, že je zřizují/otevívají **subjekty pověřené prováděním FN/FF** (EIB/EIF, mezinárodní finanční instituce nebo finanční instituce se sídlem v ČR, veřejnoprávní nebo soukromoprávní subjekty), tj. **nikoli přímo řídicí orgány** jako organizační složky státu podléhající Velkým rozpočtovým pravidlům.

S ohledem na toto vymezení jsme neidentifikovali možné legislativní překážky přímo spojené s využíváním účelově zřízených účtů tím subjektem, který má účet otevřen. Možné bariéry se týkají pouze využití prostředků vrácených na účelově vázaný účet a využití těchto prostředků řídicími orgány v souladu s čl. 45 obecného nařízení. Legislativními bariérami spojenými s převodem (inkasem) finančních prostředků z FN zpět na organizační složky státu se zabýváme v kapitole 9.1.5.

¹³² Metodický pokyn finančních toků

¹³³ EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments (DG Regional and Urban Policy).

V následujícím rámečku shrnujeme obecná doporučení ke zřizování a využívání účelově vázaných účtů.

Doporučujeme, aby při **zřizování/využívání účelově vázaného účtu** byl kladen důraz na to, aby:

- Podmínky v Dohodě o financování nebyly odlišné od smlouvy s konečným příjemcem (vyločení možnosti doladovat podmínky, aby nedošlo k nesrozumitelnosti nebo jinému výkladu).
- Svěrenecká smlouva by vždy měla mít přednost před podmínkami uvedenými v poskytnutí prostředků na účet konečného příjemce.
- Jednoznačně bylo možné odlišit účelově vázaný účet od jiných účtů správce FF/FN.
- ŘO by měl mít smluvně upravenou možnost získat v přiměřeně krátké lhůtě výpisy z účtů.
- K prostředkům na účelově vázaném účtu měl dispoziční právo výlučně správce FF/FN a disponoval s nimi výhradně v souladu s Dohodou o financování.
- O nakládání s prostředky na účelově vázaném účtu byl pravidelně informován ŘO.
- Bylo jasně nastaveno, co správce účelově vázaného účtu má dle podmínek pro uvolnění prostředků zkoumat (tj. zda bude zkoumat také věcný obsah povinných příloh).

7.1.4. FÁZE A PROCESY FINANČNÍCH TOKŮ

Systém finančních toků u FN je založen na principu **předfinancování** ze státního rozpočtu a probíhá na základě **žádostí o platbu vkladu** (poskytnutí vkladu a následné vykázání způsobilých výdajů, na které jsou vázány další žádosti o platbu vkladu) ve lhůtách uvedených v právním aktu o převodu/poskytnutí podpory.

Systém finančních toků a nastavení jednotlivých procesů u FN závisí na zvoleném **implementačním modelu**, který z pohledu zapojení subjektů zahrnuje **2 až 4 stupňovou strukturu** implementace, a to:

1. Varianta FN přímo řízeného ŘO:
 - A. přímý vztah mezi ŘO a konečným příjemcem,
 - B. možnost využít zprostředkující subjekt ŘO k plnění vymezených činností.
2. Varianta se správcem FN/FF:
 - A. vztah mezi ŘO, správcem finančního nástroje a konečným příjemcem,
 - B. vztah mezi ŘO, Fondem fondů a konečným příjemcem,¹³⁴
 - C. vztah mezi ŘO, Fondem fondů, finančním zprostředkovatelem a konečným příjemcem.

¹³⁴ Teoretická varianta, kdy správce FF je zároveň finančním zprostředkovatelem (správcem FN pod FF)

V této souvislosti připomínáme, že odpovědnost za volbu implementačního modelu (za účelem řádného fungování finančních nástrojů) náleží ŘO s tím, že jak správce finančního nástroje, tak případně správce fondu fondů, budou vybráni na základě platných předpisů ČR a EU (včetně pravidel vztahujících se na ESI fondy).

Ať už si správce fondu fondů zvolí, že implementaci finančního nástroje svěří či nikoli do rukou finančního zprostředkovatele, za řádnou implementaci odpovídá vždy Příjemce.

Systém finančních toků je v zásadě obdobný pro výše uvedené implementační modely s tím, že se liší zejména v počtu článků (subjektů), které vstupují do finančních toků, dále pak činností (např. stimulace dalšího kapitálu), jakou zde sehrávají či legislativními akty, na základě kterých jsou prováděny. Finanční toky probíhají na základě uzavřené Dohody o financování (případně Rozhodnutí o poskytnutí dotace), což představuje impulz pro převod prostředků na předfinancování a případně i na národní spolufinancování. Správce fondu fondů převádí tyto prostředky dále na finančního zprostředkovatele, pokud je zapojen. Veškeré prostředky jsou konečnému příjemci poskytovány na základě Smlouvy o poskytnutí podpory.

Pro doložení průběhu finančních toků jsou relevantní zejména následující **dokumenty**:

- Zpráva o realizaci finančního nástroje/fondu fondů, kterou prostřednictvím MS2014+ předává příjemce ŘO.
- Žádost o platbu vkladu na základě příslušného právního aktu (zpracovává ŘO).¹³⁵

Všechny varianty kromě modelu FN přímo řízeného řídicím orgánem

Výše prostředků kdykoli vyplacených z fondů ESI na finanční nástroje by měla odpovídat částce nezbytné k provedení plánovaných investic a plateb konečným příjemcům, včetně správních nákladů a poplatků. Žádosti o vklady by proto měly být podávány postupně:¹³⁶

1. jednotlivá žádost ≤ 25 % celkové výše prostředků na FN,
2. druhá žádost o platbu vkladu v případě, že bylo vyplaceno min. 60 % způsobilých výdajů první žádosti,
3. třetí a další žádost o platbu vkladu v případě, že bylo vyplaceno min. 85 % druhé resp. třetí žádosti.

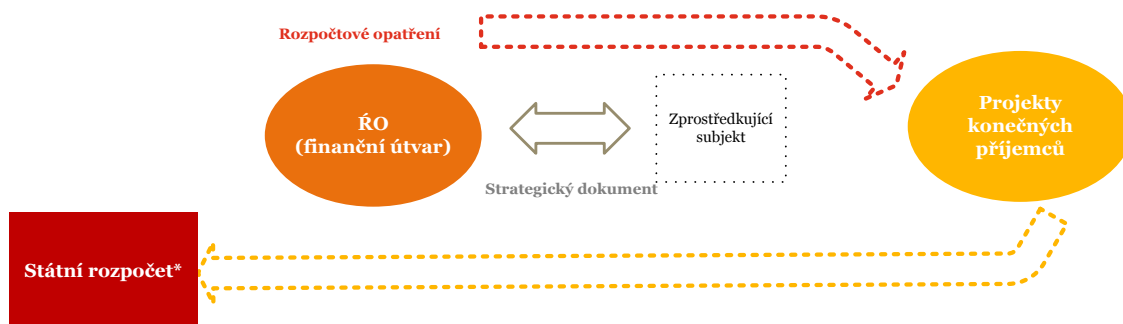
Finanční toky probíhají v několika krocích a jsou do nich zapojeny příslušné subjekty. Ty sehrávají v tomto procesu předem určenou roli a mají z ní plynoucí povinnosti. Podle modelu implementační struktury FN shrneme **proces finančních toků do následujících základních kroků**.

¹³⁵ Bližší informace jsou uvedeny v Metodickém pokynu finančních toků programů spolufinancovaných ze SF, FS a ENRF na programové období 2014 – 2020.

¹³⁶ Čl. 44 preambule obecného nařízení.

Varianta 1A - FN přímo řízený ŘO¹³⁷

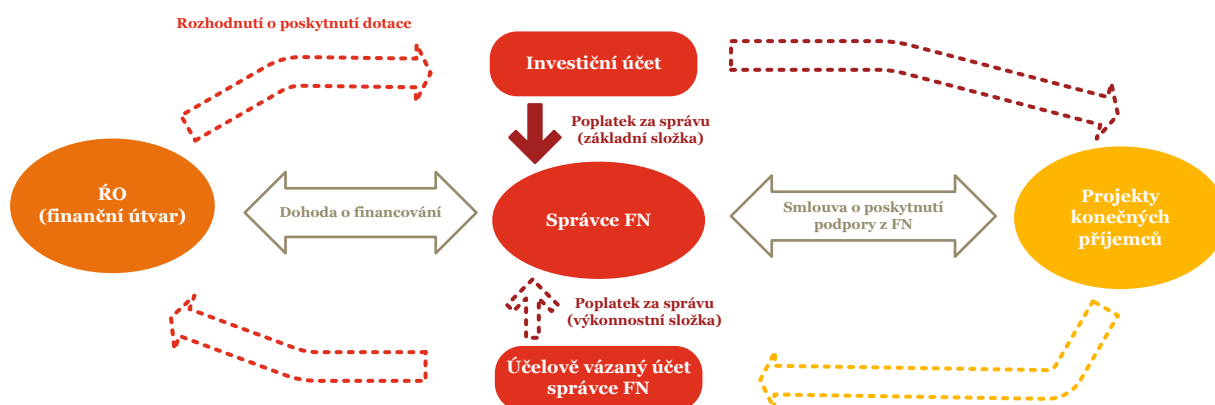
Obrázek 12: Grafické znázornění finančních toků ve variantě přímo řízené ŘO



*) Legislativní bariéry spojené s navracením finančních prostředků zpět na řídicí orgány jako organizační složky státu obsahuje část 9.1.5.

Varianta 2A se zapojením správce FN

Obrázek 13: Grafické znázornění finančních toků ve variantě se správcem FN



Varianta 2B – se zapojením FF (bez využití finančního zprostředkovatele)

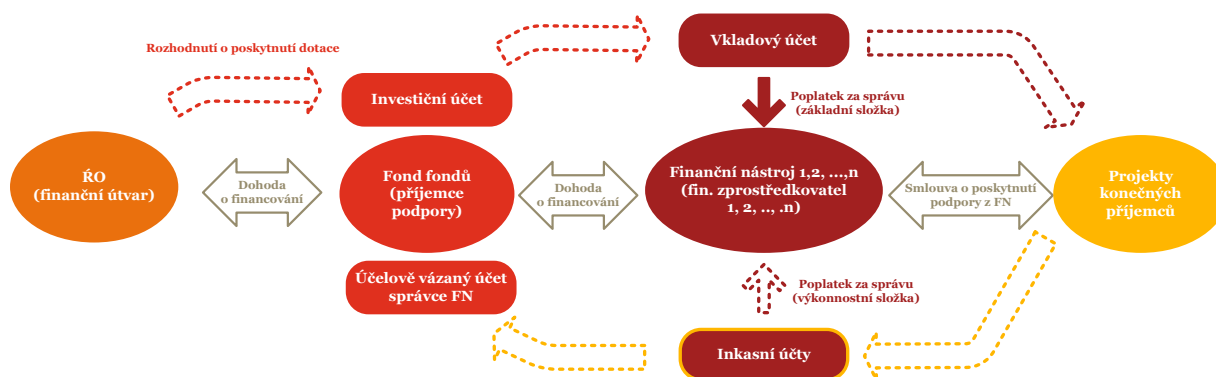
Varianta, ve které je správce FF zároveň správcem FN pod FF¹³⁸. Je-li fond fondů ustanoven (tj. Dohoda o financování s ním uzavřena) na dobu delší, než je doba udržitelnosti, nebudou z účelově vázaného účtu vráceny finanční prostředky zpět na ŘO, neboť FF bude mít na starosti i další investiční cykly (tj. reinvestice).

¹³⁷ Zahnuje variantu 1B, tj. případné zapojení ZS.

¹³⁸ Viz článek 13 odstavec 4 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014. Z praktického hlediska je spíše možno předpokládat kombinaci variant 2B a 2C, při které je správce FF zároveň správcem některých FN pod FF.

Varianta 2C - se zapojením FF (s využitím finančního zprostředkovatele)

Obrázek 14: Grafické znázornění finančních toků ve variantě se správcem FF a finančními zprostředkovateli



V této souvislosti je nutné zmínit, že **správce FF může poskytnout finančnímu zprostředkovateli i záruky**¹³⁹. Rovněž upozorňujeme na okolnosti¹⁴⁰, jež souvisí s pobízením zapojení soukromého kapitálu (pákový efekt), týkající se správce fondu fondů nebo finančního zprostředkovatele - tj. podle konkrétního typu FN stimulovat další zdroje financování (např. z prostředků, kterými disponuje správce fondu fondů, finanční zprostředkovatel či jiný investor).

Kombinace finančních prostředků z více Programů převedených do jednoho finančního nástroje

Obecné nařízení nestanovuje závazná pravidla pro případ, kdy dochází ke kombinaci více Programů na úrovni finančního nástroje. S ohledem na modely implementace lze předpokládat, že uvedená kombinace více Programů může být realizována na úrovni správce FN nebo FF, tj. nikoli ve variantě FN řízeného přímo řídicím orgánem.

V takovém případě každý zdroj podpory (tj. každý Program) vytvoří samostatnou operaci a musí prokazatelně přispět k dosažení specifických cílů příslušných prioritních os (v souladu s čl. 37 odst. 1 obecného nařízení). Správce FF nebo FN, musí být v takovém případě schopen zajistit, aby:

- pro každou formu podpory byly vedeny samostatné záznamy pro reportování a auditní stopu;
- byla dodržena pravidla jednotlivých Programů včetně pravidel pro způsobilost výdajů¹⁴¹;

¹³⁹ Metodický pokyn finančních toků.

¹⁴⁰ Posuzovaných v rámci předběžného posouzení (čl. 37 odst. 2 obecného nařízení) nebo doporučení Komise v rámci Sdělení k státní podpoře investic v rámci rizikového financování.

¹⁴¹ Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, kapitola 7.3.

- byla dodržena pravidla pro poskytování veřejné podpory pro každý ze zapojených zdrojů podpory;
- byla dodržena investiční strategie (resp. výsledky předběžného posouzení), pokud byly zpracovány pro jednotlivé Programy odděleně.

Pokud bude tato kombinace realizována ve variantě bez zapojení fondu fondů, lze předpokládat, že se bude jednat o finanční nástroj poskytující jednu formu podpory z více Programů (v tomto případě je však třeba uvážit legislativní bariéry spojené s převodem finančních prostředků na řídicí orgány jako organizační složky státu). V opačném případě by se jednalo o několik finančních nástrojů, což jsou předpoklady pro implementační uspořádání s fondem fondů.

Specifika finančních toků dle typu nástroje

Níže uvádíme specifika finančních toků charakteristická pro vybrané formy podpory (tj. úvěry, záruky a kapitálové investice). Tato specifika (principy)¹⁴² odrážejí podmínky vyplývající pro standardní nástroje (off the shelf nástroje)¹⁴³, nicméně uvedené principy **finančních toků** by měly být v případě stejné formy podpory poskytované z FN analogické i pro FN připravené „na míru“.

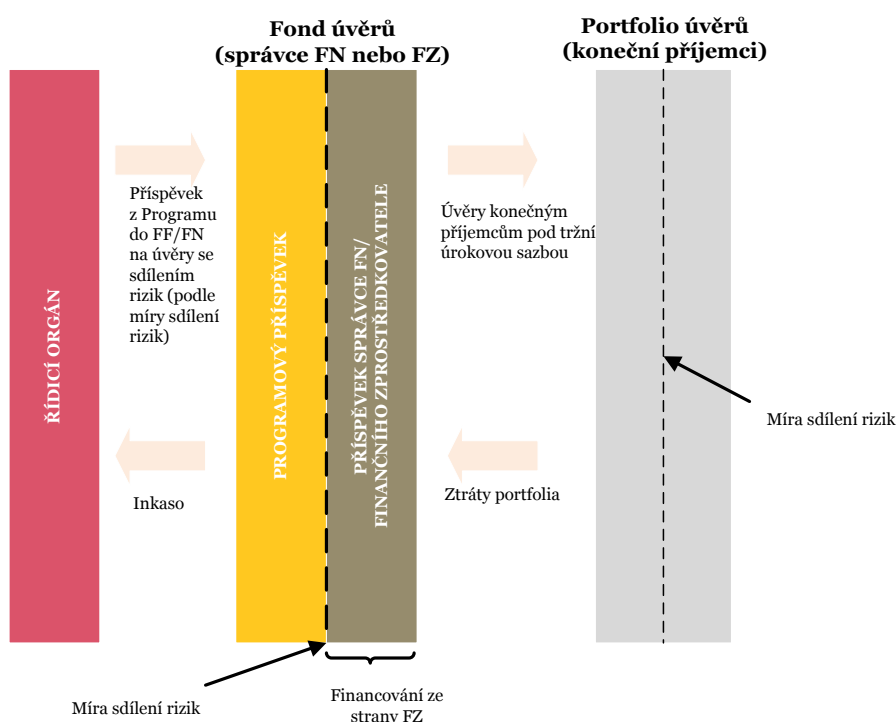
Úvěry

Specifika finančních toků pro úvěry shrnuje následující schéma.

¹⁴² Míneho specifika finančních toků, nikoli nastavení formy podpory.

¹⁴³ Specifikace vychází z Přílohy 2 Prováděcího nařízení komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

Obrázek 15: Schéma finančních toků u úvěrových FN se sdíleným rizikem



ŘO poskytne správci FN (případně správce FF poskytne FZ) prostředky z ESIF pro účely vybudování portfolia nových úvěrů konečným příjemcům. Po podpisu Dohody o financování mezi ŘO a správcem FN převede ŘO příspěvek Programu správci FN, který prostředky uloží do speciálního fondu na úvěry. U varianty se zapojením fondu fondů převede FF příspěvek z Programu finančnímu zprostředkovateli.

Souběžně se finanční zprostředkovatel podílí na ztrátách a zpětném inkasu finančních prostředků (u každého úvěru zvlášť). V případě modelu s FF, fond fondů převede příspěvek z programu finančním zprostředkovatelům. Současně je možné, aby správce FF poskytoval vlastní prostředky, které spojí s prostředky finančních zprostředkovatelů.

Správce FF/FN nebo finanční zprostředkovatel následně převádí prostředky na konečného příjemce na základě Smlouvy o poskytnutí podpory z FN. Kromě spolufinancování správce FF/FN a finančních zprostředkovatelů je součástí FN (Fondu úvěrů) spolufinancování, které je k dispozici od jiných soukromých či veřejných investorů.

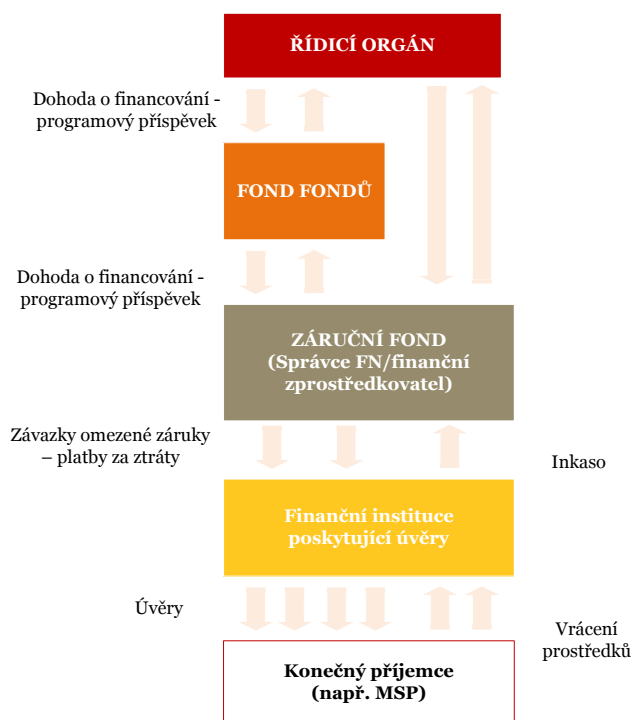
Převod finančních prostředků by měl vždy probíhat až po podpisu Dohody o financování mezi ŘO a správcem FF (nebo správcem FF a FZ). Finanční výhody získané z programového příspěvku z veřejných zdrojů se v plném rozsahu přenesou na konečné příjemce ve formě snížení úrokové sazby. Jestliže správce FF/FN nebo finanční

zprostředkovatel nepřenesl celou finanční výhodu na konečné příjemce, nevyplacený veřejný příspěvek se převede zpět na ŘO.¹⁴⁴

Záruky

Specifika finančních toků pro záruční schémata shrnuje následující obrázek.

Obrázek 16: Schéma finančních toků u záručních finančních nástrojů



Příspěvek z Programu poskytnutý řídicím orgánem má formu záručního fondu spravovaného správcem FN. U varianty se zapojením fondu fondů převede FF příspěvek z Programu finančnímu zprostředkovateli.

Účelem tohoto typu FN je pokrytí portfolia nových úvěrů, které vytvořila jedna či více **finančních institucí**. Záruční fond se proto zaváže poskytnout prostředky ESIF finančním institucím, které jsou součástí portfolia pro poskytování nových úvěrů, a to v případě, kdy jsou koneční příjemci v prodlení se splácením úvěrů.

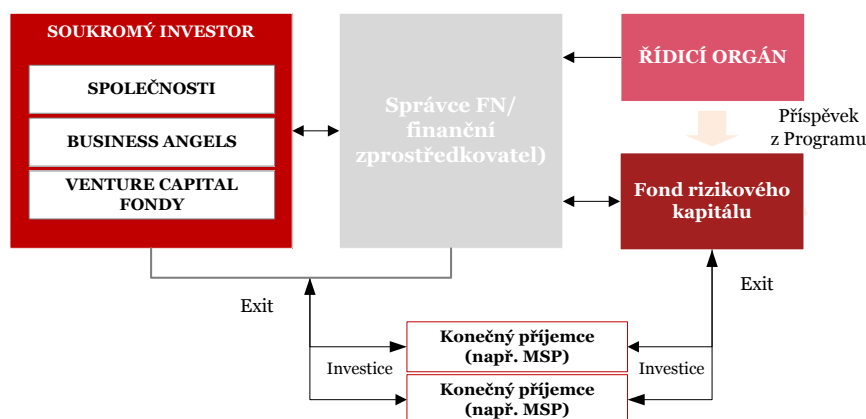
Po vzniku ztráty provádí správce záručního fondu (tj. správce FN nebo finanční zprostředkovatel) platby na záruky finančním institucím, na kterou se záruka vztahuje. Záruka musí vždy souviset s konkrétní finanční transakcí, musí být poskytnuta pro pevně stanovenou maximální částku a na omezenou dobu.

¹⁴⁴ V tomto případě však dochází k legislativním bariérám popsaným v následující části.

Kapitálové vstupy

Specifika finančních toků pro kapitálové vstupy znázorňuje následující obrázek.

Obrázek 17: Schéma finančních toků u kapitálových finančních nástrojů¹⁴⁵



ŘO poskytuje prostředky z ESIF správci FF nebo FN. U varianty se zapojením fondů převede FF příspěvek z Programu finančnímu zprostředkovateli. Správce FF/FN (nebo finanční zprostředkovatel) je následně (po podpisu příslušné Smlouvy) poskytuje konečnému příjemci, tj. realizuje investiční proces. V případě využití soukromých investorů jsou poskytovány konečnému příjemci dodatečné zdroje od těchto subjektů (např. společnosti, business angels, venture kapitálové fondy).

Prostředky se vrací zpět do fondu rizikového kapitálu nebo soukromým investorům na základě předem stanovených pravidel pro exit (např. prodej jinému investorovi nebo původnímu majiteli). Navracené prostředky je možné znovu využít v souladu s pravidly pro opětovné využití prostředků.

Opětovné využití prostředků

Prostředky vrácené do FN je potřeba využít v souladu s čl. 44 Obecného nařízení jednak (i) během období způsobilosti a rovněž (ii) po jeho skončení.

Až do skončení období způsobilosti jsou zdroje vloženy zpět do FN (záruky, kapitálové splátky, výnosy a jiné příjmy – např. úroky, poplatky za záruky, dividendy) použity:

- na další investice prostřednictvím stejného nebo jiného FN v případě, že je jejich opětovné použití v souladu se specifickými cíli (za danou prioritu) programu,
- k preferenčnímu odměňování soukromých nebo veřejných investorů, kteří se podílejí na realizaci FN, pokud je to relevantní,
- alternativně je možné prostředky použít i k úhradě vynaložených nákladů na správu FN a poplatků za správu FN, pokud je to relevantní.

¹⁴⁵ Zdroj: EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments (DG Regional and Urban Policy).

Způsob a míru preferenčního odměňování je nutné vymezit v předběžném posouzení s tím, že preferenční odměňování nesmí překročit míru nezbytnou k vytvoření pobídek pro přilákání doplňkových soukromých zdrojů a musí zajistit přiměřené sdílení rizika a zisku. Zároveň je nutné respektovat pravidla veřejné podpory a provádět odměňování na běžném komerčním základě.

Po skončení období způsobilosti je nutné prostředky využívat v souladu s cíli Programu v rámci téhož FN, případně v rámci jiných (nutné posoudit potřebnost investice či formy podpory). Způsob využití prostředků získaných zpět je nutné zahrnout v Dohodě o financování (případně v příslušném Rozhodnutí o poskytnutí dotace). Doba, po kterou ŘO zaváže příjemce k tomuto využití, trvá 8 let od ukončení způsobilosti výdajů. Zároveň ŘO vede záznamy o použití úroků a jiných výnosů. Opětovné využití prostředků z FN platí i v případě varianty bez zapojení správce FN/FF.

Nakládání s úroky a dalšími výnosy

Podpora z fondů ESI se poukazuje na úročené účty vedené u finančních institucí a je na přechodnou dobu investována za předpokladu, že jsou splněny zásady řádného finančního řízení.¹⁴⁶ Prostředky získané zpět (tj. úroky, kapitálové zdroje vyplacené z investic, splátky jistiny úvěru nebo jiné výnosy) je nutné použít znovu na stejné účely (včetně úhrady vynaložených nákladů nebo poplatků za správu FN) jako počáteční podpora z ESIF:

- v rámci stejného finančního nástroje;
- po skončení daného finančního nástroje pro jiný finanční nástroj nebo formu podpory, je-li v souladu se specifickými cíli priority Programu.

Způsob využití prostředků získaných zpět je nutné zahrnout v Dohodě o financování (případně v příslušném Rozhodnutí o poskytnutí dotace.) Doba, po kterou ŘO zaváže příjemce k tomuto využití, trvá 8 let od ukončení způsobilosti výdajů (tj. do 31. prosince 2031). Zároveň ŘO vede záznamy o použití úroků a jiných výnosů. Opětovné využití prostředků z FN platí i v případě varianty bez zapojení správce FN/FF.

7.1.5. LEGISLATIVNÍ MOŽNOSTI A BARIÉRY PRO PŘEVOD FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

V této části se zaměřujeme na legislativní možnosti a bariéry pro převod finančních prostředků mezi ŘO a správcem finančního nástroje, resp. fondu fondů (je-li ustaven), fondem fondů a finančním zprostředkovatelem až na konečné příjemce a zpět. Zároveň shrnujeme legislativní bariéry, které jsou komentovány v odpovídajících pasážích předchozího textu.

¹⁴⁶ Čl. 43 odst. 1 Obecného nařízení.

Legislativní možnosti a bariéry dle jednotlivých modelů implementace

Nastavení finančních toků z hlediska právních aspektů (možnosti a bariéry) je nutné posuzovat **v závislosti na konkrétním modelu implementace FN** a z něj plynoucích souvislostí.

Tabulka 19: Nastavení finančních toků z hlediska právních aspektů v závislosti na konkrétním modelu implementace FN

Model implementace	Právní aspekt
Varianta, kdy je správcem FF nebo finančního nástroje EK/EIB	<ul style="list-style-type: none"> • (Ne)soulad se stávajícím výkladem Velkých rozpočtových pravidel, podrobněji v dalším textu. • Problémovou oblastí může být zajištění smluvních podmínek s EK (nebo příp. s institucí, která bude pro EK finanční nástroj spravovat), pokud by byly používány takové podmínky, které nejsou v českém právním řádu úplně standardní (obdobně jako tomu je v případě varianty se zapojením EIB). • Zároveň lze předpokládat, že ŘO bude mít omezenou možnost znění smluvních podmínek ovlivnit. • Další rizikovou oblastí může být rozdělení kompetencí resp. odpovědností za správu finančního nástroje na úrovni EU. Z legislativy vyplývá odpovědnost řídicího orgánu za to, že prostředky jemu svěřené budou čerpány v souladu se všemi právními předpisy. Zároveň čl. 37 obecného nařízení říká, že je nutné zajistit, aby příspěvky z finančních nástrojů byly poskytovány v souladu s cíli Programů, ze kterých byly prostředky ve prospěch finančního nástroje vyčleněny. Otázkou v tomto případě zůstává, do jak velké míry bude moci ovlivnit chod finančního nástroje nad rámec uzavřené dohody o financování.
Varianta s fondem fondů, správcem FF je veřejnoprávní či soukromoprávní instituce¹⁴⁷	<ul style="list-style-type: none"> • V případě, že správce FF bude vybrán na základě veřejné zakázky, příp. bude rolí správce fondu fondů pověřena veřejnoprávní instituce na základě výjimky z působnosti ZZVZ, bude mít řídicí orgán možnost ovlivnit znění smluvních podmínek tak, aby odpovídaly právnímu řádu v ČR a také potřebám řídicího orgánu (zejména s ohledem na zajištění kontrolních a monitorovacích povinností správce fondu fondů vůči finančním zprostředkovatelům).
Správcem FN je přímo ŘO	<ul style="list-style-type: none"> • (Ne)soulad se stávajícím zněním Velkých rozpočtových pravidel, podrobněji v dalším textu.
FN implementované a řízené na úrovni EK	<ul style="list-style-type: none"> • Platby vkladů z Programů do FN na úrovni EU musí být v souladu s harmonogramem definovaných v nastavení těchto nástrojů tak, aby byla zajištěna homogenita mezi různými zdroji financování.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Dle čl. 38 odst. 4 obecného nařízení se může jednat o národní finanční instituci, jejímž akcionářem je ČR, finanční instituci se sídlem v ČR, nebo veřejnoprávní nebo či soukromoprávní subjekt.

¹⁴⁸ Financial Instruments – Overview of Delegations' Comments on CPR Regulation.

Otázku formy finančních nástrojů stanovuje právo EU velmi obecně. Je tedy na členských státech (a konkrétně na řídicích orgánech), aby zvolily takové způsoby implementace, které uspokojí požadavky právních předpisů EU a členského státu a zároveň zajistí podmínky pro řádné fungování těchto nástrojů v Programech.

Legislativní možnosti a bariéry v souvislosti s právním výkladem Velkých rozpočtových pravidel¹⁴⁹

Legislativní možnosti a bariéry souvisejí zejména s **právním výkladem** zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (**Velkých rozpočtových pravidel**) a vymezení podmínek (paragrafů), jejichž ustanovení doporučujeme pro dosažení právní jistoty novelizovat. Legislativní bariéry dle Velkých rozpočtových pravidel, spojené s převodem finančních prostředků, se týkají zejména následujících základních oblastí:

1. **Způsob převodu (transferu) finančních prostředků do FF nebo do FN** – tato případná bariéra se týká všech modelů implementace.
2. **Otázka převodu (inkasa) finančních prostředků z FN zpět na organizační složky státu** – tato bariéra se týká následujících modelů implementace:
 - a. Varianta přímé implementace FN, kdy správcem FN je ŘO nebo zprostředkující subjekt.
 - b. Varianta bez zapojení FF tehdy, když správce FN převede finanční prostředky navracené od konečných příjemců zpět ŘO.
 - c. Varianty se zapojením FF tehdy, pokud bude činnost FF v Dohodě o financování sjednána na dobu kratší, než je doba udržitelnosti (tj. období způsobilosti + 8 let po jeho skončení)
3. **Převod finančních prostředků státního rozpočtu do zahraničí** – tato bariéra se týká následujících modelů implementace:
 - a. Centrální způsob implementace FN na úrovni EK.
 - b. Varianta se zapojením FF v případě, že jeho správcem bude EIB (případně její dceřiná společnost) nebo jiná mezinárodní finanční instituce.
 - c. Varianta bez zapojení FF v případě, že správcem FN bude EIB (případně její dceřiná společnost) nebo jiná mezinárodní finanční instituce.

Způsob převodu finančních prostředků z ŘO do FF nebo do FN

Legislativní bariéry souvisejí se **způsobem, tj. formálním aktem**, na jehož základě jsou převáděny finanční prostředky ze státního rozpočtu Příjemcům ve smyslu subjektů, které na základě příslušného právního aktu žádají prostředky a přijímají prostředky na

¹⁴⁹ Uvedené bariéry se netýkají Operačního programu Praha - pól růstu ČR, řízeného Magistrátem hlavního města Prahy, kde převod/transfer finančních prostředků bude realizován na základě Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů („Malá rozpočtová pravidla“).

předfinancování a prostředky národního spolufinancování. V případě finančních nástrojů se jedná o správce fondu fondů, správce finančního nástroje nebo přímo řídicí orgán.

Velká rozpočtová pravidla umožňovala před novelizací (zákonem č. 128/2016, Sb.) **dva způsoby převodu finančních prostředků** státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu:

1. formou dotace (§ 3 písm. a) nebo
2. na základě rozhodnutí o poskytnutí návratné finanční výpomoci (§ 3 písm. b).

Při poskytování podpory z ESIF byl **využíván výhradně první způsob**, tzn., že řídicí orgán převedl prostředky Příjemcům (tj. na finanční nástroj nebo fond fondů, není-li FN řízen přímo ŘO) **formou dotace**, a to na základě **Rozhodnutí o poskytnutí dotace**. S tímto způsobem transferu jsou spojeny následující legislativní bariéry:

- Poskytnutím dotace je Příjemce zavázán k podmínkám, stanoveným v Rozhodnutí o poskytnutí dotace, na které účely lze dotaci poskytnout.
- Dle čl. 43 odst. 1 obecného nařízení musí být podpora z ESIF poskytovaná na finanční nástroje poukázána na **úročené účty** vedené u finančních institucí a investována na přechodnou dobu v souladu se zásadami řádného finančního řízení. V praxi to tedy dle současné úpravy znamená zajistit **úročení dotace pro potřeby řídicího orgánu**. Problematické pro Příjemce (kterými budou především finanční instituce) je, jakým způsobem úročení zajistit a jakou částku vrátit do finančního nástroje zpět (jestli se jedná o tutéž částku nebo částku zvýšenou o úroky).
- S tím souvisí i otázka podmínek, za kterých se dotace, zvýšená o stanovený úrok, bude vracet řídicím orgánům do jednotlivých kapitol.
- Tímto institutem není vůbec předvídána **návratnost finančních prostředků od Příjemců zpět do finančního nástroje**, ačkoliv se jedná o jednu ze základních podmínek, za kterých je podpora z ESIF na finanční nástroje poskytována.

Detailní podmínky pro navrácení prostředků zpět ŘO je pak nezbytné vymezit jak v samotném Rozhodnutí o poskytnutí dotace, tak v jednotlivých Dohodách o financování, a to zejména co se týče rozsahu navrácených prostředků (tj. zda 100 % či méně), časových podmínek (tj. v jaké lhůtě po splnění předvídaných podmínek) a konkrétního způsobu (tj. převodem na zřízený účet).

Rovněž není jasné v případě varianty **přímého provádění finančních nástrojů řídicím orgánem** (respektive zprostředkujícím subjektem) dle čl. 38 odst. 4 písm. c) obecného nařízení, jakým formálním aktem budou vyhrazeny finanční prostředky, bude-li správcem finančního nástroje přímo řídicí orgán. Pravděpodobná varianta rozpočtového opatření (tzn., že ŘO by sám pro sebe nevystavil Rozhodnutí o poskytnutí dotace) není dořešena především s ohledem na vymezení podmínek převedení těchto prostředků, jejich návrat zpět a následnou certifikaci výdajů.

V rámci spravování FN prostřednictvím finančních institucí (v roli Příjemce, tj. správce FF/FN) je vhodné upozornit také na **problematiku kapitálové přiměřenosti obchodních bank**, která je regulována prostřednictvím tzv. pravidel Basel III. Kapitálová přiměřenost vyjadřuje připravenost banky disponovat vlastními zdroji ve vztahu k rizikové struktuře aktiv, vybraných mimobilančních aktiv banky a k tržním rizikům. Je souhrnným ukazatelem, do kterého se promítají veškeré aktivity banky. Současná úroveň kapitálové přiměřenosti je stanovena na 8 %. Pokud by se tedy banka stala správcem FN, finanční prostředky, které by obdržela od ŘO by zvýšily požadavek na kapitálovou přiměřenost banky jakožto finančního nástroje (stejně tak jako v případě jakýchkoliv jiných vkladů, tato forma vkladu má však specifický charakter a to na základě přímého určení, jak s ní má banka nakládat a to zejména na základě dohody o financování.)

V praxi tento problém banky řeší často prostřednictvím účelově zřízených dceřiných společností, které fungují jako správce FN.

Naopak **v případě návratné finanční výpomoci** je **návratnost** poskytnutých finančních prostředků (poskytovaných bezúročně) **očekávána**, a to do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu. Poskytování návratné finanční výpomoci, které je **teoretickou alternativou** k poskytování návratných finančních prostředků formou dotace, však naráží na následující **legislativní bariéry**:

- Nemožnost navrácení finančních prostředků zpět řídicímu orgánu, neboť tyto finanční prostředky jsou převedeny na příjmový účet státního rozpočtu (viz dále).
- Uvedený institut nepočítá s tím, že by se vracela částka zvýšená o úroky (tj. problém úročení podpory poskytnuté finančním nástrojům) nebo snižena o částku, kterou bude řídicí orgán participovat na riziku finančního nástroje (jinými slovy to znamená, že veškeré riziko za nenavrácení finančních prostředků zpět do finančního nástroje způsobené defaulty konečných příjemců ponese správce fondu fondů nebo finančního nástroje, čímž by byl fakticky znemožněn transfer rizik).

S novelizací velkých rozpočtových pravidel (zákon č. 128/2016 Sb.) byla zavedena specifická úprava výdaje ze státního rozpočtu pro účely implementace FN/FF.

§ 7 písmeno z) umožňuje „výdaj podle přímo použitelných předpisů Evropské unie do finančního nástroje nebo fondu fondů v souladu s uzavřenou dohodou o financování.“

Předpokládáme, že tento výdaj do FN/FF bude využíván v programovém období 2014-2020 místo poskytnutí dotace, nicméně oba způsoby jsou možné a bude záležet na volbě ŘO.

Pro posouzení, do jaké míry nový výdaj do FN/FF vyřeší identifikované bariéry převodu prostředků (úročení atd.), bude zásadní metodika pro jeho zaúčtování, kterou připravuje věcně příslušný odbor MFČR.¹⁵⁰

¹⁵⁰ V době aktualizace MD FN nebyl termín dokončení známý.

Převod (inkaso) finančních prostředků z FN zpět na organizační složky státu (resp. ŘO¹⁵¹)

Z čl. 44 obecného nařízení vyplývá, že **zdroje vložené zpět do finančních nástrojů** budou použity na další investice, pokud budou v souladu se specifickými cíli daného Programu. Současně je možné tyto vrácené prostředky použít na odměňování soukromých nebo veřejných investorů.

Možné legislativní bariéry (Velká rozpočtová pravidla, Vyhláška 52/2008) jsou spojeny právě s finančními prostředky, které se do FN navrátí (tj. především splátky jistin úvěrů a úroky, prostředky určené na kapitálové vstupy, sekuritizaci záruk atd.), **pokud se vrátí přímo řídicímu orgánu**, tj. **organizační složce státu**. Kromě situace, kdy FN provádí sám řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt (především státní fondy) se uvedená situace týká i případů, kdy ŘO využívají správců FN, kteří mají na starosti jen první investiční cyklus (tj. proinvestují peníze, které dostali jako dotaci z EU/ČR), ale z Dohody o financování už pro ně nebude vyplývat povinnost vynaložit tyto prostředky na reinvestice neboli druhý investiční cyklus. V tomto případě se tedy finanční prostředky vložené zpět do FN vrátí rovněž řídicímu orgánu, tj. na inkasní účet ústředního orgánu státní správy.

Princip **rozporu navrácení prostředků z finančních nástrojů zpět na řídicí orgán je tedy následující**: ŘO je na jedné straně vázán podmínkami obecného nařízení, které mu ukládá využít prostředky na další investice, ale v souladu s podmínkami Programu. Na druhé straně jsou Velká rozpočtová pravidla, která stanovují, že když se tyto prostředky vrátí ze strany konečných příjemců nebo správce FF/FN, jedná se o **prostředky státní pokladny**, nikoli už řídicího orgánu jako organizační složky státu (tyto prostředky již totiž nejsou dotací ze strany EU, kterou byl prvotní transfer prostředků, ale bude se jednat o druhou obrátku prostředků navracených do finančního nástroje od konečných příjemců a převedených z finančního nástroje zpět řídicímu orgánu).

Významnou legislativní bariérou tedy je skutečnost, zda může ŘO (tj. organizační složka státu) v takovém případě vůbec garantovat, že tyto prostředky budou použity v souladu s čl. 44 obecného nařízení.

Poskytnutí takové garance ze strany řídicího orgánu se totiž s ohledem na současnou legislativu jeví jako nemožné, přinejmenším je pak velmi sporné, neboť řídicí orgán již nemá k těmto prostředkům dispoziční právo, a tedy **nemůže zaručit splnění podmínek způsobilosti výdajů stanovených v obecném nařízení**.

¹⁵¹ S výjimkou OP Praha – pól růstu

Další otázky, která vyvstanou v případě, že zdroje vložené zpět do finančních nástrojů budou příjmem státní pokladny, jsou:

- jakým způsobem bude ŘO (organizační složka státu) moci s těmito prostředky nakládat, respektive je dále použít po dobu 8 let ukončení období způsobilosti finančního nástroje (tj. po dobu udržitelnosti);
- jak je možné tyto prostředky evidovat a účtovat tak, aby byla splněna podmínka oddělené evidence.

Jedinou variantou, která dle stávající právní úpravy nemusí být předem považována za problematickou v této souvislosti, je **varianta se zapojením fondu fondů**, pokud bude jeho správce v Dohodě o financování zavázán i na další investiční cykly, tj. **na celou dobu udržitelnosti (období způsobilosti + 8 let po jeho skončení)**. V tomto případě by veškeré podmínky spojené s navrácením finančních prostředků zpět do finančního nástroje (tj. jejich inkaso, uchovávání na účelově vázaných účtech a reinvestice) byly v kompetenci a zodpovědnosti tohoto subjektu, nikoli organizační složky státu.¹⁵² Pokud však bude Dohoda o financování se správcem fondu fondů uzavřena na kratší dobu (respektive fond fondů bude založen a fungovat kratší dobu), budou se i na tuto variantu vztahovat legislativní bariéry, popsané v předchozím odstavci.

Tato problematika se týká rovněž citovaného ustanovení § 6 odst. 2 Velkých rozpočtových pravidel.

Na základě jeho znění lze dojít k závěru, že jakékoliv finanční prostředky poskytnuté z EU a následně poskytnuté FN jsou příjmy státního rozpočtu.

Převod finančních prostředků státního rozpočtu, tj. od ŘO¹⁵³ do zahraničí

A. Centrální způsob implementace FN na úrovni EK a řízené EK

Přípustnost využití centrálního způsobu implementace FN je z hlediska souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů nejasná. Po novelizaci zákonem č. 128/2016 Sb. – při využití výdaje do FN/FF – zůstává tato otázka nejasná, nicméně centrální způsob implementace FN na úrovni EK zůstává teoretickou variantou, kterou dle nám známých informací nevyžije žádný ŘO na národní či evropské úrovni.

Problém se týká možnosti **převodu finančních prostředků do zahraničí, což dle ustáleného výkladu Velká rozpočtová pravidla neumožňují**. Přestože je tedy centrální

¹⁵² Může se jednat o jeden z výchozích principů EK pro zavádění úrovně fondu fondů do implementačních uspořádání finančních nástrojů.

¹⁵³ S výjimkou OP Praha – pól růstu

způsob implementace založen na činnosti EK, nebylo by možné poskytovat prostředky státního rozpočtu instituci v zahraničí.

Určitou možnost jiné interpretace skýtá přímý účinek obecného nařízení, které je z hlediska hierarchie zákonných norem České republiky Velkým rozpočtovým pravidlům nadřazeno. V této souvislosti je pak možno dále uvažovat o extenzivním výkladu ustanovení § 7 odst. 1 písm. r) Velkých rozpočtových pravidel, které pro výdaj hrazený ze státního rozpočtu počítá také s výdaji souvisejícími s plněním závazku k Evropským společenstvím.

S ohledem na stávající právní úpravu Velkých rozpočtových pravidel by využití těchto FN bylo možné za předpokladu, že budou splněny podmínky pro 100% spolufinancování (tj. nulovou potřebu spolufinancování ze strany ČR). Zejména se jedná o podmínku, že celá prioritní osa je financována prostřednictvím tohoto finančního nástroje (čl. 120 odst. 7 obecného nařízení).

B. Varianta EIB jako správce FF a/nebo FN

V souvislosti s výběrem EIB jako správcem FF vyvstává legislativní otázka poskytnutí prostředků SR na předfinancování výdajů FN spolufinancovaných z ESIF do zahraničí resp. právnické osobě, která nebyla založena dle tuzemského právního řádu a jejího souladu s Velkými rozpočtovými pravidly. **Dle ustáleného výkladu převod prostředků státního rozpočtu do zahraničí Velká rozpočtová pravidla neumožňují.** Přestože je tedy centrální způsob implementace založen na činnosti EIB, nebylo by možné poskytovat prostředky státního rozpočtu instituci v zahraničí.

Pro vyhovění podmínkám Velkých rozpočtových pravidel by EIB musela založit vlastní jednotku podle právního řádu ČR. Pokud by se jednalo o organizační složku bez právní subjektivity, bylo by nutné vyhodnotit, zda by tato organizační složka mohla být Příjemcem (tzn., zda lze vůbec poskytnout dotaci na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace subjektu bez právní subjektivity), pokud by ŘO zvolil převod prostředků formou dotace.

Novelizovaná rozpočtová pravidla (zákon č. 128/2016 Sb.) a nový výdaj do FN/FF nedávají v této variantě převodu prostředků definitivní odpověď, neboť chybí metodika účtování a jakýkoli byt' neustálený výklad.

7.1.6. MÍRA ZAPOJENÍ ŘO DO ROZHODOVÁNÍ O NAKLÁDÁNÍ S ÚROKY ČI JINÝMI VÝNOSY

Zdroje vložené zpět do finančních nástrojů a pocházející z investic nebo z uvolnění prostředků vyčleněných na smlouvy o zárukách, včetně kapitálových splátek a výnosů

a jiných příjmů, jako jsou úroky, poplatky za záruky, dividendy, kapitálové výnosy nebo jiné příjmy vytvořené investicemi, které mohou být připsány podpoře z ESIF, se až do výše nezbytných částek a v pořadí dohodnutém v příslušných Dohodách o financování **znovu použijí k těmto účelům (do skončení období způsobilosti):**

- na další investice prostřednictvím stejných nebo jiných finančních nástrojů v souladu se specifickými cíli stanovenými v rámci určité priority;
- k případnému preferenčnímu odměňování soukromých investorů nebo veřejných investorů působících podle zásady tržní ekonomiky, kteří poskytují doplňkové zdroje, jež odpovídají výši podpory z fondů ESI poskytované na finanční nástroj, nebo kteří se podílejí na investicích na úrovni konečných příjemců;
- v příslušných případech k úhradě vynaložených nákladů na správu nebo úhradu poplatků za správu finančního nástroje.

Doporučujeme, aby již v době uzavření smlouvy mezi ŘO a správcem FF, případně ŘO a správcem FN bylo vyjasněno, zda se Dohoda o financování bude vztahovat i na **reinvestice** (tj. podpora projektů v rámci druhého investičního cyklu ze zbytkových zdrojů) nebo zda si ŘO/správce FF ponechá možnost jiného modelu implementace nebo provádějího subjektu pro druhý a další investiční cyklus (jemuž by v určitou dobu převedl zbytkové zdroje k nové alokaci) a související otázky (především výstupní politiku) bude v plné míře reflektovat až v této druhé Dohodě o financování.

V takovém případě však ŘO musí zajistit sám, aby bylo se zdroji vloženými zpět do FN nakládáno řádným způsobem, včetně **uchování prostředků na úročených účelově vázaných účtech** (kam tyto zdroje převede správce FF/FN ze svého inkasního účtu). S ohledem na rozličný charakter jednotlivých forem podpory poskytovaných prostřednictvím FN rovněž upozorňujeme na skutečnost, že první zdroje se řídicímu orgánu mohou navrátit zpět v mnohem kratším období, než bude první investiční cyklus, takže potřeba institucionálně zajistit reinvestice vznikne mnohem dříve, než skončí platnost Dohody o financování omezené pouze na první investiční cyklus. Kromě toho je vracení prostředků přímo ŘO nevyjasněno z hlediska legislativy (Velká rozpočtová pravidla, na což upozorňujeme v předcházející části.)

Dle Metodického pokynu finančních toků jsou prostředky SR na předfinancování převedeny na účet správce FN, resp. FF, který zajistí, aby tyto prostředky byly **úročeny**, dočasně investovány či jinak zhodnocovány podle principů řádného finančního řízení¹⁵⁴. Ztráty vzniklé chybným investičním rozhodnutím hradí v plné výši příjemce ze svých vlastních prostředků.

¹⁵⁴ Tento požadavek musí být zahrnut v Dohodě o financování (viz část 6.8.3, ustanovení č. 17).

Z hlediska volnosti nakládání s úroky či jinými výnosy musí ŘO postupovat se stejnou obezřetností, jako by se jednalo o prostředky ESIF.

Míra zapojení ŘO do rozhodování o nakládání s úroky či jinými výnosy se bude odvíjet od toho, zda bude Dohoda o financování uzavřena na jeden investiční cyklus nebo na více. **ŘO by na základě výsledků předběžného posouzení (především investiční strategie) měl být schopen vyhodnotit**, jaký způsob nakládání bude preferovat (tj. především to, zda budou úroky k dispozici správci FF/FN k reinvesticím, tj. v rámci investic v druhém investičním cyklu, nebo zda a za jakých podmínek a v jakých lhůtách mu budou navráceny (v takovém případě využije tyto prostředky v rámci nastavení druhého investičního cyklu a v rámci modelu implementace, který pro něj zvolí).

V této souvislosti opět upozorňujeme na legislativní bariéry dle stávajícího znění Velkých rozpočtových pravidel spojené s navracení prostředků z finančních nástrojů zpět na organizační složky státu (tj. řídicí orgány), popsané v předcházející části.

Další možností je **ponechat návrh na nakládání s těmito prostředky na správci FF/FN**, kteří jej předloží v rámci Obchodního plánu. V takovém případě by ovšem měla být stanovena základní pravidla nebo možnosti, které bude správce FF/FN pro svůj návrh mít tak, aby ŘO neriskoval nezpůsobilost takto vynaložených prostředků. Tyto pravidla/možnosti by měly být rovněž založeny na investiční strategii.

Následující tabulka shrnuje vhodnou, respektive možnou, míru zapojení ŘO do nakládání s těmito zdroji v návaznosti na jednotlivé modely implementace FN.

Tabulka 20: Vhodná míra zapojení ŘO do rozhodování o nakládání s úroky či jinými výnosy

Model implementace	Vhodná/možná míra zapojení RO při nakládání se zdroji vrácenými do FN
Varianta bez zapojení FF	<ul style="list-style-type: none"> • ŘO nadefinuje v předběžném posouzení a investiční strategii rámec, jakým způsobem bude nakládáno s úroky a dalšími zdroji vloženými zpět do finančního nástroje. Tento rámec rozpracuje správce FN v Obchodním plánu, resp. jeho aktualizacích a následně ve zprávách o realizaci FN. • V této variantě zůstává otevřená otázka, zda bude mít správce FN za povinnost provádět i druhý investiční cyklus (tj. zda bude z Dohody o financování zodpovědný za nakládání s úroky a dalšími zdroji navracenými do FN). U varianty, kdy se zdroje navrátí po prvním investičním cyklu zpět ŘO, upozorňujeme v předchozí podkapitole na možné legislativní bariéry. • <i>Vzhledem k tomu, že se jedná o implementaci jednoho finančního nástroje a délka smluvního vztahu se správcem FN se předpokládá kratší než v případě správce FF (ve vztahu k ukončení období způsobilosti), doporučujeme, aby ŘO dostával v rámci reportování podrobný přehled o těchto zdrojích a návrhy správce FN k jejich využití podléhaly podrobné kontrole a schvalování ze strany ŘO.</i>
Varianta s fondem fondů	<ul style="list-style-type: none"> • ŘO nadefinuje v předběžném posouzení a investiční strategii, jakým způsobem bude nakládáno s úroky a dalšími zdroji vloženými zpět do finančních nástrojů (tj. do fondu fondů). V této variantě se předpokládá, že správce fondu fondů bude mít na starosti i druhý investiční cyklus tak, aby řídicí orgán mohl předejít legislativním bariérám spojeným s navracením finančních prostředků zpět na organizační složku státu (viz předchozí podkapitola). • Správce fondu fondů by proto měl v Obchodním plánu, resp. jeho aktualizacích a

Model implementace	Vhodná/možná míra zapojení ŘO při nakládání se zdroji vrácenými do FN
	<p>následně ve zprávách o realizaci FF, navrhnout vhodnou redistribuci prostředků mezi finanční nástroje pod FF. Pravomoce řídicího orgánu (tj. to, zda uvedenou strategii schvaluje nebo pouze bere na vědomí, se opět řídí podle příslušných ustanovení Dohody o financování.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Stejně jako v případě vlivu ŘO na výběr finančních zprostředkovatelů i zde doporučujeme zohlednit přímou úměru mezi zkušenostmi správce FF a jeho mírou autonomie při rozhodování o nakládání s úroky a zbytkovými zdroji (tzn. čím zkušenější správce FF, tím větší autonomie při rozhodování).</i>
Správce FN je přímo ŘO (případně pověří ZS)	<ul style="list-style-type: none"> • ŘO nadefinuje v předběžném posouzení a investiční strategii, jakým způsobem bude nakládáno s úroky a dalšími zdroji vloženými zpět do finančního nástroje. Následně je ŘO (resp. ZS) v pozici příjemce zodpovědný za to, aby uvedený způsob nakládání dodržel a doložil v rámci monitorování a reportování. • Nedořešená zůstává otázka, jaké zákonné nástroje (dle stávající právní úpravy Velkých rozpočtových pravidel) k dodržení uvedené strategie ŘO má.
FN implementované a řízené na úrovni EK	<ul style="list-style-type: none"> • S ohledem na charakter těchto finančních nástrojů lze předpokládat, že EK nastaví a bude aplikovat jednotná pravidla pro nakládání s úroky a dalšími zdroji navracenými zpět do FN. • Pokud ŘO na základě předběžného posouzení zvolí některý z nástrojů implementovaných a řízených přímo EK, akceptuje tyto podmínky v rámci sady podmínek EK k FN na centralizované úrovni.

7.2. SPOLUFINANCOVÁNÍ

7.2.1. OBECNÉ MOŽNOSTI SPOLUFINANCOVÁNÍ

Obecně musí být při implementaci FN **dodrženy míry spolufinancování stanovené v Obecném nařízení** (čl. 120). Míra spolufinancování musí být stanovena pro každou prioritní osu zvlášť a tato skutečnost bude předmětem schválení ze strany EK.

V případě, že se **ŘO rozhodne využít FN spravovaných přímo či nepřímo EK** (FN na úrovni EU), **může míra spolufinancování dosáhnout až 100 % na danou prioritní osu**. Ovšem pouze za předpokladu, že celá prioritní osa je financována prostřednictvím tohoto FN (čl. 120 odst. 7 obecného nařízení). Tato skutečnost může být silným motivačním prvkem pro řídicí orgány, aby využívaly FN na úrovni EU.

V případě, že je **využita jiná implementační struktura**, lze dle čl. 120 odst. 5 obecného nařízení **navýšit míru spolufinancování oproti pravidlům stanoveným v čl. 120 odst. 3** (tj. standardní míry spolufinancování) **až o 10 %** v případě, že je celá prioritní osa financovaná prostřednictvím FN.

Ačkoli Obecné nařízení tuto možnost stanovuje, bude vhodné, aby potřeba navýšit míru spolufinancování, oproti standardně stanovené, vzešla z **předběžného posouzení**.

V rámci **analýzy trhu** by měla být zahájena zejména **diskuze s potenciálními veřejnými/soukromými investory**, kteří by se mohli podílet na plánovaných FN. Mělo by být identifikováno, **zda existuje zájem a kapacita na straně potenciálních investorů** podílet se na budoucích FN a za jakých podmínek, tj. jak konkrétně by měly být nastaveny podmínky spolufinancování a na jaké úrovni tak, aby v rámci implementace FN nedošlo k tomu, že potřebné spolufinancování nebude zajištěno.

Předběžné posouzení musí tedy potvrdit, že plánovaná mobilizace (soukromých i veřejných) zdrojů na různých úrovních je realistická, a zároveň určit rozmezí, v jakém jsou jednotlivé příspěvky očekávány.

V rámci **přípravy investiční strategie** by měla být v závislosti na výběru implementační struktury a jednotlivých FN dále detailněji specifikována také forma zvažovaného spolufinancování.

Článek 37 odst. 2 obecného nařízení pro předběžné posouzení přímo požaduje tyto části, které jsou relevantní pro zajištění spolufinancování FN:

- odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí FN potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt);
- posouzení potřeby a míry preferenčního odměňování s cílem přilákat dodatečné prostředky od soukromých investorů;
- popis mechanismů, které budou použity ke zjištění potřeby a rozsahu takového preferenčního odměňování.

Z hlediska **dodatečných veřejných a soukromých zdrojů a spolufinancování** je dále důležité rozlišit mezi „povinným“ spolufinancováním (kofinancováním) a dodatečnými zdroji, které pocházejí „mimo“ Programy – rozdíl je vymezen v rámečku níže.

Spolufinancování (kofinancování) = spolufinancování je procentuální vyjádření objemu prostředků, kterými do programu/operace přispívá členský stát/příjemce. V každém programu hrazeném z ESIF je nutné zajistit k prostředkům EFRR/ESF/FS/EZFRV a ENRF spolufinancování ze zdrojů České republiky (národních, regionálních či soukromých). Definitivní míra nebo míry spolufinancování programu z ESIF se určí v rozhodnutí Evropské komise o přijetí programu v souladu s čl. 60 obecného nařízení. Jak příspěvek z ESIF, tak spolufinancování musí být administrováno a realizováno v souladu s platnými předpisy Evropské unie.

Spolu-investice (koinvestice) = spolu-investování se týká zdrojů veřejného nebo soukromého sektoru, které jsou **navíc** k příspěvku z ESIF a které vytvářejí pákový efekt. Část spolu-investic, která tvoří národní spolufinancování Programu je podřízena pravidlům ESIF. Ta část spolufinancování, která je navíc, nad příspěvkem z Programu, již není přímo podřízena Nařízením o ESIF.

7.2.1.1 ZDROJE SPOLUFINANCOVÁNÍ

Základním zdrojem spolufinancování jsou **národní prostředky ze státního rozpočtu ČR**. Dále se mohou do využití finančního nástroje zapojit také **spolufinancováním z vlastních rozpočtových prostředků kraje i obce**, a to opět jak na úrovni finančních nástrojů, tak samotných projektů. Při spolufinancování se musejí tyto subjekty řídit relevantními právními předpisy - Velká rozpočtová pravidla, Zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů („Malá rozpočtová pravidla“) a obecnými zásadami hospodárnosti uvedenými v Zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a Zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích, v platném znění.¹⁵⁵

Vzhledem k tomu, že finanční nástroje by měly podněcovat zapojení soukromého kapitálu (pákový efekt), jsou jedním z žádoucích zdrojů spolufinancování **soukromé prostředky**.

Obecné a finanční nařízení ukládají splnění obecných požadavků kladených na finanční nástroje řídicím orgánům. Mezi těmito požadavky je i **zajištění pákového efektu**, tj. aktivace mimorozpočtových (veřejných a soukromých) zdrojů. Zároveň mají ŘO možnost svěřit prováděcí úkoly správcům FF/FN, a tím na ně tento požadavek přenést (formou příslušného ustanovení v Dohodě o financování). Fondy fondů pak mohou dle čl. 38 odst. 5 obecného nařízení přenést tento požadavek na finanční zprostředkovatele (neboť tito musejí splnit kritéria stanovená v čl. 140 odst. 2 finančního nařízení, kde je v písm. b) požadavek na aktivaci mimorozpočtových zdrojů výslovně uveden).

¹⁵⁵ Dalším relevantním zdrojem pro spolufinancování jsou Pravidla spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014-2020.

Z uvedené hierarchie provádění FN vyplývá, že jedním z principů svěřením provádění FF/FN jinému subjektu, než je ŘO, je pověření tohoto subjektu, aby zajistil dodatečné soukromé (resp. veřejné) zdroje, a to v rozsahu, který vzešel z výsledků předběžného posouzení (v jehož rámci se výše očekávaného pákového efektu počítá).

Rozhodnutí ŘO pověřit prováděním FF/FN jiný subjekt (správce FF + finanční zprostředkovatele nebo správce FN) tedy v sobě přeneseně zahrnuje i **pověření** (formalizované jako **povinnost** v Dohodě o financování) pro tento subjekt zajistit spolu-investice, přičemž úroveň, na které tyto spolu-investice budou uskutečňovány, bude součástí investiční strategie (podrobněji rozpracované v Obchodním plánu správce FF/FN).

Vhodná míra zapojení ŘO při vstupu dodatečných soukromých zdrojů, tedy v případě, že neimplementuje FN sám (nebo ve spolupráci se ZS), spočívá především v **kontrolní funkci** ve vztahu k plnění podmínek u subjektu, se kterým uzavřel Dohodu o financování.

U správce FF je pak specifickým, že řídí spolu-investice na úrovni FF, přičemž jednotlivým **finančním zprostředkovatelům** deleguje v souvislosti se strategií jejich výběru a zahrnutí do implementační struktury (uvedenou v Obchodním plánu) zajištění pákového efektu na úrovni jednotlivých FN pod fondem fondů tak, aby splnil cíle Obchodního plánu na úrovni celého FF.

7.2.1.2 ÚROVEŇ SPOLUFINANCOVÁNÍ

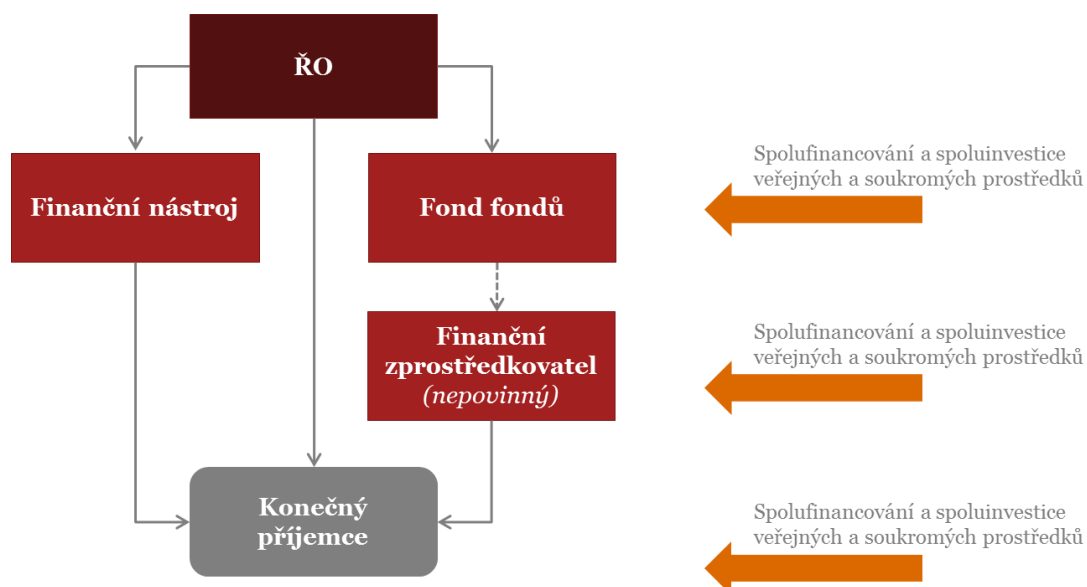
Dále, podle článku 38 odst. 9 Obecného nařízení je národní i soukromé spolufinancování pro FN možné v souladu s pravidly jednotlivých fondů realizovat na dvou úrovních:

1. na úrovni FF, finančního nástroje nebo finančního zprostředkovatele nebo
2. na úrovni konečného příjemce¹⁵⁶.

Jedinou výjimkou jsou v tomto ohledu pravidla EZFRV, kde je omezeno spolufinancování na úrovni fondu fondů nebo na úrovni FN.

¹⁵⁶ V případě EZFRV není spolufinancování na úrovni konečného příjemce možné.

Obrázek 18: Možné úrovně, na kterých může být realizováno spolufinancování FN



Spolufinancování na různých úrovních není výlučné, naopak v rámci implementační struktury lze kombinovat různé úrovně spolufinancování.

7.2.1.3 FORMA SPOLUFINANCOVÁNÍ

V souladu s Obecným nařízením může být spolufinancování zajištěno jak prostřednictvím **finančních příspěvků**, tak prostřednictvím **věcného příspěvku**. Podle článku 37 odst. 10 Obecného nařízení mohou být věcné příspěvky **formou pozemků nebo nemovitého majetku** v rámci investic využity pouze v případě projektů, jejichž **cílem je podpora rozvoje venkova a rozvoje nebo obnovy měst** a u nichž pozemky nebo nemovitý majetek tvoří součást investice.

7.2.1.4 ZPŮSOBILOST SPOLUFINANCOVÁNÍ

Obecné nařízení dává ŘO **flexibilitu** při spolufinancování FF/FN. Kromě různých úrovní spolufinancování se připouští **časová flexibilita**. Spolufinancování nemusí být vloženo do FN současně s podílem ESI fondů, nýbrž může být vloženo později.¹⁵⁷ V každém případě musí být poskytnuto **v souladu s dohodou o financování do konce období způsobilosti**.

Do průběžných žádostí o platbu vkladu lze dle čl. 41 odst. 1 b) zahrnout až 25 % celkové částky spolufinancování, která má být vložena do FN (včetně spolufinancování na úrovni konečných příjemců). Z uvedeného plyne možnost zahrnout spolufinancování do žádosti o platbu vkladu i v případě, že dotyčné prostředky nebyly dosud vloženy do FN či investovány na úrovni konečných příjemců společně s podílem ESI fondů. Tímto způsobem

¹⁵⁷ Současné vložení mohou vyžadovat pravidla veřejné podpory (pari passu princip).

je ŘO **umožněno** proplacení příspěvku ESI fondů i v případech, kdy **spolufinancování je vloženo do FN v pozdější fázi období způsobilosti**.

7.2.2. MOŽNOSTI SPOLUFINANCOVÁNÍ NA JEDNOTLIVÝCH ÚROVNÍCH IMPLEMENTACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

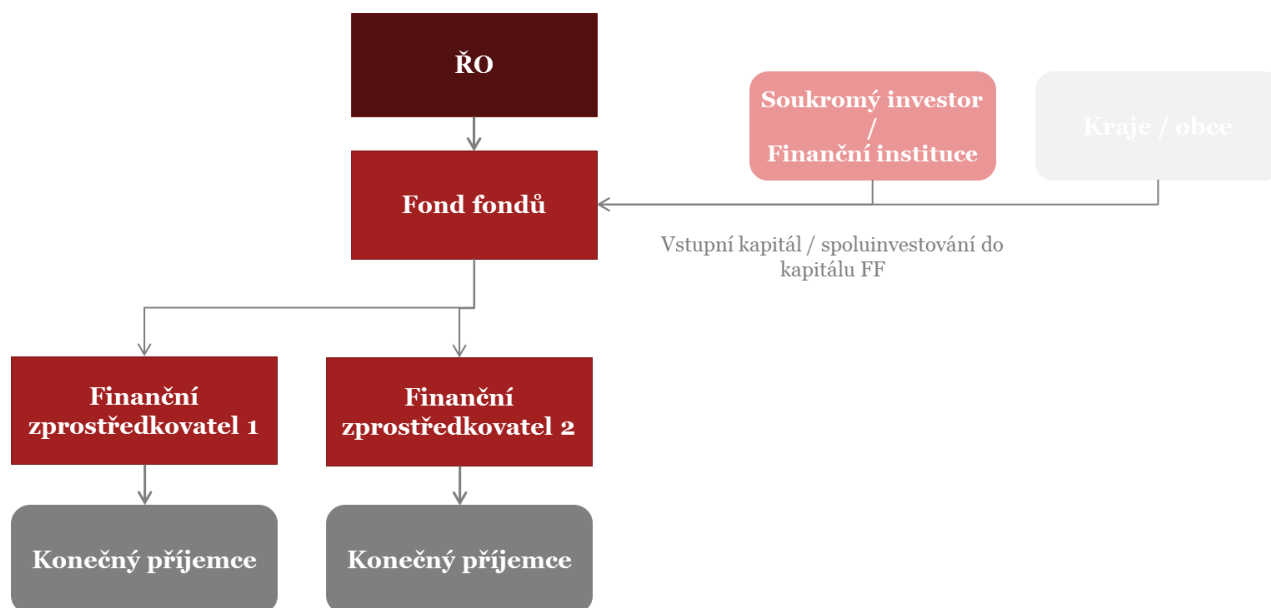
Spolufinancování na úrovni fondu fondů

V implementační struktuře se zapojením FF lze zvažovat zapojení povinného spolufinancování i spolu-investice již na této úrovni. Řídicí orgány v tomto případě do FF převádějí finanční prostředky, určené pro podporu formou FN v rámci daného Programu, a se správcem FF uzavírají Dohodu o financování.

Na základě uzavřené Dohody o financování (případně RoPD) převádí ŘO prostředky na účet správce fondu fondů (včetně **prostředků národního spolufinancování**). Správce fondu fondů tyto prostředky dále převádí finančním zprostředkovatelům (pokud jsou zapojeni) či jim poskytuje záruky (bankovní záruky). Finanční zprostředkovatel tyto prostředky dále poskytuje na základě Smlouvy konečným příjemcům.

Pokud jde o další spolufinancování, případně spoluinvestice, lze na této úrovni zvažovat **vstupní kapitál ze strany soukromých investorů – investičních fondů**, pro které jsou atraktivní spíše velké investice namísto menších investic do jednotlivých fondů či dokonce projektů. Zjednodušeně by se jednalo o formu založení společného fondu („private equity“), do kterého by ŘO vložil část prostředků a další vkládají soukromí investoři.

Obrázek 19: Indikativní příklad spolufinancování na úrovni FF



Pro zajištění spolufinancování a vstupu soukromého kapitálu na úrovni FF je klíčové, jak bude daný FF nastavený a jaké budou podmínky vstupu soukromého kapitálu, aby dokázal přilákat investory z vnějšku, kteří dokáží ohodnotit rizikovost a atraktivitu daného fondu. Jak bylo uvedeno výše, zjištění potenciálního zájmu investorů o investice do obdobného FF by mělo být provedeno předem, v průběhu předběžného posouzení a přípravy investiční strategie tak, aby s nimi již daná zamýšlená implementační struktura mohla počítat.

Konkrétní nastavení podmínek investování a vstupu není možné určit pouze „od stolu“, bez ohledu na daný sektor, situaci na trhu a zaměření FN. Obecně však lze vymezit **faktory, které jsou pro rozhodování investorů významné a které by měl ŘO zvažovat:**

- Rozložení a schopnost odhadu rizika investice – vytváření koncentrovanějších nástrojů (oborově), které však poskytují více forem financování (kapitálové vstupy, dluhové financování, záruka) a také velikost nástroje (větší = větší portfolio = méně rizika).
- Nastavení garance výnosu a rozdělení rizika ztráty mezi soukromého investora a veřejné prostředky (např. možnost nastavení schématu „first loss guarantee“ – záruky za první ztrátu).
- Poplatky fondu za správu investice.
- Rozdělení výnosů mezi soukromého investora a FN.
- Důvěryhodnost správce FF/FN a jeho managementu.

Dalším důležitým aspektem, který musí mít ŘO na paměti při nastavování podmínek pro spolufinancování, jsou **pravidla veřejné podpory**. Důležitým krokem při nastavování podmínek spolufinancování je určit, **zda ŘO nebude soukromým investorům při jejich příspěvcích poskytovat veřejnou podporu**. V případě, kdy příspěvky směřují do specializovaného fondu, veřejná podpora by mohla být vyloučena, pokud se poměr veřejného příspěvku a příspěvku soukromého sektoru odráží také v poměru předpokládaného rizika a výnosu investic pro soukromý a veřejných sektor a příspěvky soukromých subjektů jsou ekonomicky významné (zásah soukromého investora má reálný ekonomický dopad¹⁵⁸).

Podle Pokynů k veřejné podpoře investic v rámci rizikového financování¹⁵⁹ bude Komise považovat **investice za nezakládající veřejnou podporu** tehdy, pokud by jejich podmínky byly přijatelné i pro běžný hospodářský subjekt v tržním hospodářství v nepřítomnosti jakéhokoliv zásahu státu.

¹⁵⁸ Čl. 31 Sdělení Komise – Pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování: Komise se domnívá, že v případě opatření v oblasti rizikového financování lze za ekonomicky významné pokládat 30 % nezávislých soukromých investic.

¹⁵⁹ Pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování (2014/C 19/04)

Analýza trhu a předběžné posouzení mohou však ukázat, že pro přilákání soukromých investic k danému FN je zapotřebí **nabídnout soukromým investorům možnost uskutečňovat v rámci rizikového financování investice do jedné nebo více společností za podmínek, jež jsou pro ně příznivější (atraktivnější) než pro veřejný sektor, který investuje do těchto společností / projektů.** Jinými slovy je nutné jim nabídnout určité výhody, které mohou mít různé podoby – preferenční výnos (výnosová pobídka) oproti veřejnému sektoru (investovaným veřejným prostředkům) nebo nižší vystavení ztrátám v případě nízké výkonnosti uskutečněné operace v porovnání s veřejnými investory (stanovení horního limitu ztráty).

Private Equity (PE) investoři investují do FF s cílem diversifikace investic do jednoho konkrétního finančního nástroje (VC nebo PE), nikoliv s cílem investovat do různých FN. Různé FN (např. kapitálové investice a dluhové financování) vyžadují různé odpovídající kompetence na straně investorů a neměly by být kombinované (minimálně v případě účasti soukromých investorů). Navíc veřejné investice mají odlišnou logiku od ryze komerčních, což by odrazovalo soukromé investory na této úrovni.

V tomto případě je nutné připravit zdůvodnění takto asymetricky nastavených podmínek investování.

Možnosti zvýhodnění soukromých investic

Možnost využít preferenční odměňování pro soukromé prostředky existovala již v 2007 – 2013, pro současné programové období 2014-2020 byla však tato možnost podstatně rozšířena a ŘO mohou nyní využít i **asymetrické sdílení ztráty z investic**.

Obecně může ŘO brát v úvahu pro **preferenční odměňování** následující možnosti:

- Preferenční podíl na zisku.
- Preferenční zaplacení poplatku pro správce fondu, pokud jsou také spoluinvestory, v mezích stanovených Obecným nařízením.
- Asymetrické sdílení rizika.
- Preferenční výstupní režim.
- Preferenční rozdělení výnosů (soukromých investorů včetně investic managementu vs. veřejných investic; preferenční odměňování managementu po uspokojení minimální požadované návratnosti státních a soukromých investorů, které mohou být odlišné).

Konkrétní možnosti / potřeby preferenčního odměňování vyplynou mimo jiné z předběžného posouzení, které ukáže, jaký je zájem a potenciál trhu na straně nabídky a jaké podmínky jsou ze strany soukromých investorů požadovány pro identifikované potřebné investice.

Detailní podmínky je vhodné řešit v jednotlivých Dohodách o financování a to i co se týče rozdělení navrácených prostředků (tj. zda bude rozdělení odpovídat podílu investice nebo bude upřednostněn soukromý kapitál – preferenční rozdělení výnosů).

Naopak, pokud jde o výši poplatků za správu fondu, nepovažujeme ji za významné zvýhodnění a pro rozhodování o soukromé účasti ve fondu by neměla být rozhodující, měla by odpovídat tržním standardům.

Pokud jde o **míru zapojení ŘO do rozhodování o spolufinancování a vstupu soukromého kapitálu**, jedná se v tomto případě zejména o nastavení podmínek v Dohodě o financování. ŘO by na základě výsledků předběžného posouzení (především investiční strategie) měl být schopen vyhodnotit, jakým způsobem a na jaké úrovni je vstup soukromého kapitálu vhodný a možný (tj. na jaké úrovni implementační struktury, v jaké formě apod.) a toto reflektovat v navržené Dohodě o financování. Další rozhodování je pak již v rukou vybraného správce FF, který bude naplňovat uzavřenou Dohodu o financování a obchodní plán. Obdobně budou upraveny další varianty implementační struktury a možné formy financování.

Spolufinancování na úrovni správce FN

Správce finančního nástroje či finanční zprostředkovatel v podmínkách financování konkrétních projektů konečných příjemců zajistí, podle konkrétního typu finančního nástroje, další zdroje financování projektu, a to z prostředků správce finančního nástroje, finančního

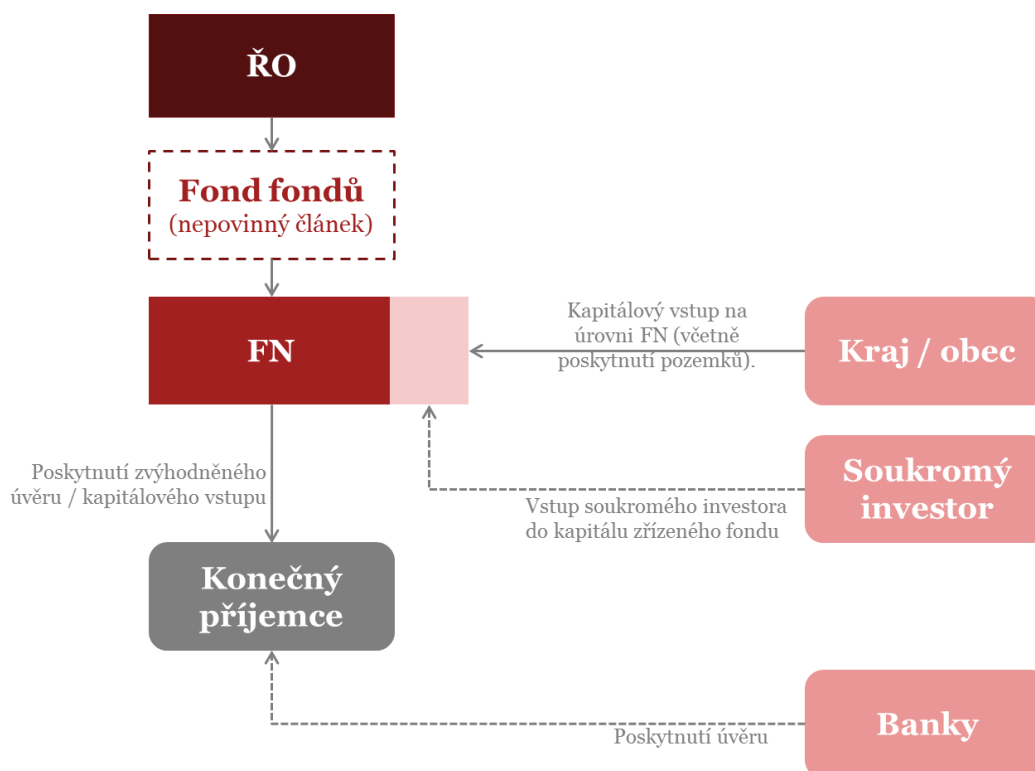
zprostředkovatele nebo jiného spoluinvestora (tj. soukromý zdroj). Správce finančního nástroje nebo finanční zprostředkovatel poskytuje prostředky soukromého spolufinancování konečnému příjemci na základě Smlouvy o poskytnutí podpory.

Typickým příkladem vhodného využití této úrovně pro spolufinancování jsou projekty urbánního rozvoje (ekvivalent fondů rozvoje měst v rámci FN JESSICA, realizovaného v programovém období 2007 – 2013). V tomto případě ŘO převede část alokace ROP určenou pro oblast regenerace měst do FF. V případě, že tento nepovinný článek nebude zřízen, budou prostředky převedeny přímo do FN zaměřeného na urbánní rozvoj. Právě FN může být dále doplněn o další prostředky – soukromých investorů, městských/obecních nebo krajských zastupitelstev či finančních institucí. Obce a kraje mohou do FN investovat nejen prostřednictvím peněžitého vkladu, ale mimo jiné také formou nepeněžitého vkladu např. formou vložení pozemků.

Možnost vkladu a zajištění spolufinancování prostřednictvím nepeněžité (věcné) formy upravuje článek 37 odst. 10 obecného nařízení, podle něž jsou příspěvky ve formě pozemku nebo nemovitého majetku způsobilé, pokud splňují kritéria a) – e) uvedena v čl. 69 odst. 1:

- Podpora z veřejných zdrojů poskytnutá na operaci, jejíž součástí jsou věcné příspěvky, nesmí s výjimkou věcných příspěvků přesáhnout celkové způsobilé výdaje na konci operace.
- Hodnota přisuzovaná věcným příspěvkům nepřesahuje ceny obvyklé na dotyčném trhu.
- Hodnotu a poskytnutí příspěvku lze nezávisle posoudit a ověřit.
- V případě poskytnutí pozemků nebo nemovitostí může být učiněna platba v hotovosti za účelem plnění smlouvy o pronájmu, jejíž roční nominální hodnota nepřesahuje jednotku měny členského státu.
- V případě věcných příspěvků ve formě neplacené práce se hodnota této práce určuje s přihlédnutím k ověřenému objemu vynaložené pracovní doby a sazby používané při odměňování za rovnocennou práci.

Obrázek 20: Indikativní příklad spolufinancování na úrovni správce FN

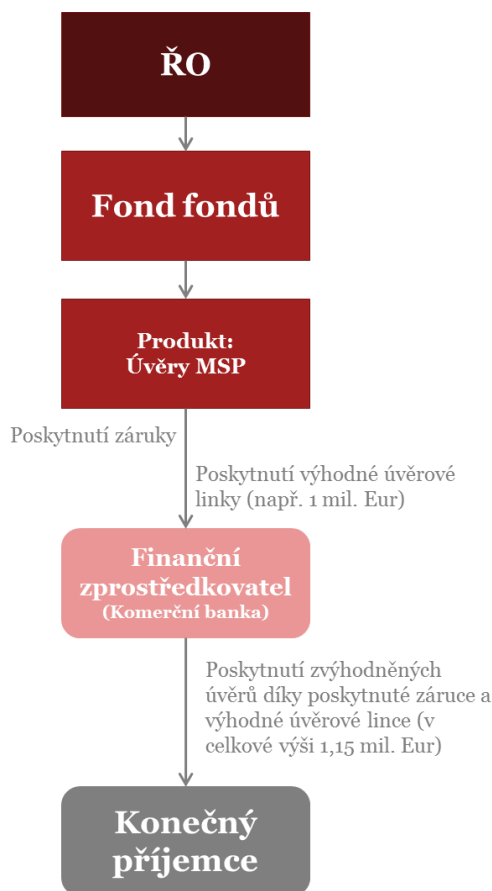


FN zaměřené na urbánní rozvoj mohou poskytovat své prostředky dále prostřednictvím půjček, záruk a kapitálových vstupů. Tyto prostředky mohou být dále kombinovány s poskytnutím dluhového financování ze strany komerčních finančních institucí (bank).

Spolufinancování na úrovni finančního zprostředkovatele

Další z forem spolufinancování se zapojením soukromých finančních prostředků může být **kombinace návratného finančního nástroje a komerčního úvěru** (při dodržení pravidel týkajících se spolufinancování a zamezení dvojího financování) **na úrovni finančního zprostředkovatele** – například obchodní banky, nicméně finančním zprostředkovatelem může být i další fond (například soukromý fond rizikového kapitálu). Poskytnutí finančního nástroje z prostředků Programu snižuje například rizikovost podporovaných konečných projektů pro poskytovatele komerčního financování (tzn., že bez zapojení finančního nástroje by byl daný projekt na standardním úvěrovém trhu nefinancovatelný).

Obrázek 21: Indikativní příklad spolufinancování na úrovni finančního zprostředkovatele



Spolufinancování na úrovni konečného příjemce

Poslední možností, kde lze zvažovat zajištění spolufinancování, je na úrovni konečných příjemců (podpořených projektů konečných příjemců.) Prostředky poskytnuté ze zdrojů ESIF (Programu) se tedy setkávají s ostatními zdroji na úrovni projektu.

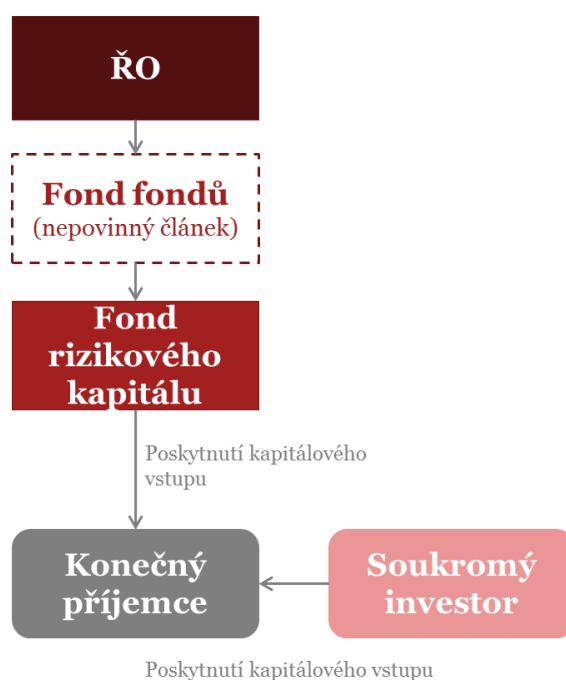
Na této úrovni lze obecně vnímat dvě hlavní oblasti, pro něž je zapojení spolufinancování na této úrovni implementační struktury vhodné.

První oblast představuje **oblast rizikového financování** a podpora inovativních (a vysoce rizikových) začínajících a rostoucích (technologických) firem. Vzhledem k charakteristikám těchto subjektů není pro jejich podporu vhodné (tradiční) dluhové financování. Stejně tak však pro tento typ firem není pro jejich úspěch klíčové pouze dostupné financování, ale také další „měkké“ služby a poradenství – tedy tzv. „**smart money**“. Jejich zdrojem bývají nejčastěji strategičtí investoři či tzv. Business angels – tedy individuální investoři, kteří nejčastěji investují v oborech, které znají a kde mohou využít své předchozí zkušenosti.

Všeobecně lze považovat pro FN kapitálových investic za nejvhodnější strukturu fondu fondů (FF), při které veřejný investor (prostřednictvím takového FF) investuje spolu se soukromými investory do venture kapitálových (VC) fondů zaměřených na různé fáze rozvoje podniku (seed/start up/after stage).

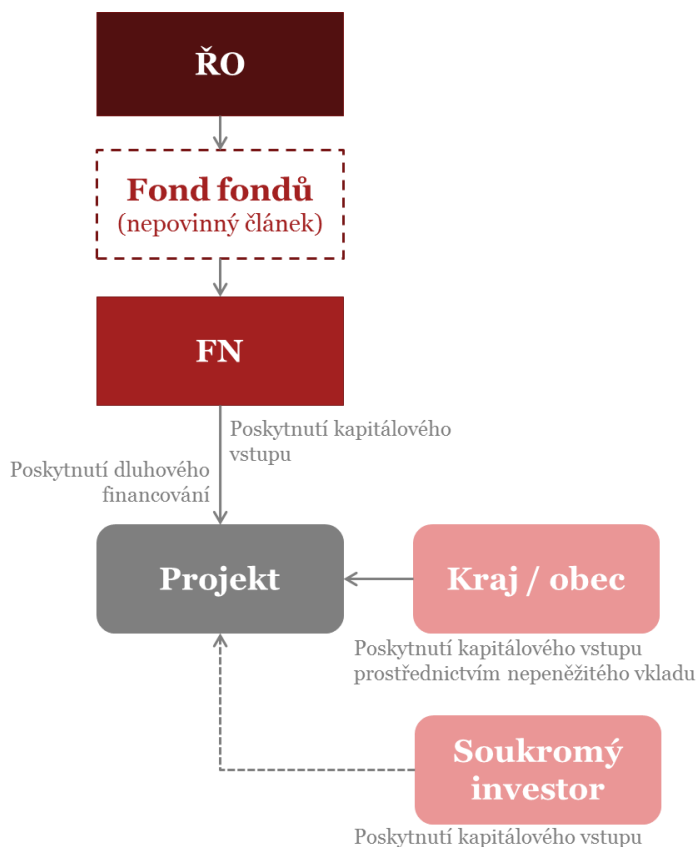
Takový VC fond může navíc také spolufinancovat s andělskými investory konečné příjemce – začínající a mírně pokročilé firmy s velkým potenciálem růstu, čímž bude zajištěn významný pákový efekt pro investice z veřejných prostředků.

Obrázek 22: Indikativní příklad spolufinancování na úrovni konečného příjemce - rizikový kapitál



Druhou oblastí, kde je možné zvažovat spolufinancování na úrovni konečných příjemců, je tzv. **projektové financování** – projekty zaměřené na výstavbu investice například v oblasti obnovitelných zdrojů energie, vodohospodářské infrastruktury, komunitního vytápění, výstavby sociálního bydlení a dalších projektů v oblasti rozvoje měst. V tomto případě lze dále uvažovat o zapojení spolufinancování ze strany krajů, měst a obcí, a to nikoliv formou finančního spolufinancování, ale **prostřednictvím nepeněžitých vkladů** – nejčastěji pozemku. Tyto prostředky by v daném případě představovaly vlastní kapitál projektu, který by mohl být kombinován s poskytnutým kapitálem z FN a s poskytnutím dluhového financování, které je druhou složkou financování projektů.

Obrázek 23: Indikativní příklad spolufinancování na úrovni konečného příjemce - projektové financování (rozvoj měst)



7.2.3. VÝHODY A RIZIKA ZAPOJENÍ SOUKROMÉHO KAPITÁLU

Tato kapitola shrnuje hlavní výhody a rizika zapojení soukromého kapitálu do spolufinancování a spoluinvestic FN, a to podle jednotlivých úrovní implementační struktury FN a hlavních možných právních forem subjektů investujících do FN. Shrnutí je prezentováno v tabulce níže.

Tabulka prezentuje pouze základní identifikované výhody a rizika. Obdobně jako nelze „od stolu“ jednoznačně definovat parametry FN, které budou atraktivní pro soukromé investory, nelze jednoznačně předjímat ani rizika a výhody spojené se zapojením soukromého kapitálu v různých formách a na různých úrovních.

Tabulka 21: Rizika a výhody zapojení soukromého kapitálu na jednotlivých úrovních FN v závislosti na právní formě spoluinvestora

	FO	PO	Podílový fond	Bankovní instituce
FF	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru • Flexibilita a osobní angažovanost • Schopnost poskytnout nejen kapitál, ale také osobní účast <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Roztříštěnost spolufinancování (byl by třeba vysoký počet investorů) • Vysoké administrativní náklady • Obtížné řízení rizika 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtížné sladit parametry investice s finančními investory • Specifické nároky • Obtížné řízení rizika • Spíše menší investice a s ní spojené vyšší administrativní náklady 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Sdílení zkušeností • Možnost přilákat jednoho významného investora • Širší spektrum projektů / oblastí, do kterých bude investovat <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifické nároky na spoluinvestici • Dražší kapitál 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost přilákat jednoho významného investora • Zkušenosti s obdobným investováním <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaměření se na specifické klienty a spíše méně rizikové investice
FN	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru • Ochoť přijmout vyšší riziko • Schopnost poskytnout nejen kapitál, ale také osobní účast <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Roztříštěnost spolufinancování • Vysoké administrativní náklady • Obtížné řízení rizika 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtížné sladit parametry investice s finančními investory • Specifické nároky • Obtížné řízení rizika • Spíše menší investice a s ní spojené vyšší administrativní náklady 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Sdílení zkušeností • Možnost přilákat jednoho významného investora • Rizikovější profil projektů • Širší spektrum projektů / oblastí, do kterých bude investovat <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifické nároky na spoluinvestici • Dražší kapitál 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost přilákat jednoho významného investora • Zkušenosti s obdobným investováním <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaměření se na specifické klienty a spíše méně rizikové investice • Konzervativní výběr projektů
Finanční zprostředkovatel	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • n/a <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • n/a 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • n/a <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • n/a 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Rizikovější profil projektů <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifické nároky na spoluinvestici • Dražší kapitál • Vhodné pouze pro určitý typ projektů – podílový fond nemá širokou pobočkovou základnu, investují spíše kapitálovým vstupem 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Hustá síť poboček - přítomnost na trhu <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaměření se na specifické klienty a spíše méně rizikové investice • Vhodné zejména pro půjčky, záruky spíše než další typy FN

	FO	PO	Podílový fond	Bankovní instituce
Konečný příjemce	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru • Možnost nabídnout „smart money“ • Osobní zainteresovanost na úspěchu projektu <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Roztříštěnost spolufinancování • Vysoké administrativní náklady • Obtížné řízení rizika • Obtížná identifikace jednotlivých investorů 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detailní znalost „svého“ oboru • Možnost nabídnout „smart money“ • Osobní zainteresovanost na úspěchu projektu <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Roztříštěnost spolufinancování • Vysoké administrativní náklady • Obtížné řízení rizika • Obtížná identifikace jednotlivých investorů 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Sdílení zkušeností • Možnost přilákat jednoho významného investora <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zájem pouze o návratnost, neangažovanost v projektu • Nutnost větších investic – omezený zájem o menší projekty 	<p>Výhody</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zkušenosti s obdobným investováním • Hustá síť poboček - přítomnost na trhu <p>Rizika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaměření se na specifické klienty a spíše méně rizikové investice • Zájem pouze o návratnost, neangažovanost v projektu

7.3. KOMBINACE S JINÝMI FORMAMI PODPORY

7.3.1. ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ KOMBINACE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ S JINÝMI FORMAMI PODPORY

Základní princip kombinace finančních nástrojů s grantovou podporou je uveden v Preambuli obecného nařízení odst. 38: „Pokud **určité části investice nevytvářejí přímé finanční výnosy**, mohlo by být odůvodněné kombinovat prostředky z finančních nástrojů s grantovou podporou do výše povolené platnými pravidly pro poskytování veřejné podpory, aby byla zajištěna ekonomická udržitelnost projektů. V takovém případě by měly být stanoveny zvláštní podmínky k **zamezení dvojího financování**“.

Čl. 37 odst. 7 obecného nařízení definuje tři **možné formy podpory, které lze kombinovat s finančními nástroji**:

1. granty;
2. subvence úrokových sazeb;
3. subvence poplatků za záruky.

Úvahy o kombinaci FN a jiných forem podpory je třeba zohlednit již v **předběžném posouzení**, kde řídicí orgán porovná klady a zápory jednotlivých variant (viz dále). Výsledky předběžného posouzení budou rovněž klíčové pro odůvodnění kombinace FN s jinými formami podpory nezbytné pro řešení otázek spojených s veřejnou podporou (viz dále).

7.3.2. MOŽNOSTI KOMBINACE FN S JINÝMI FORMAMI PODPORY

V **investiční strategii** nejprve řídicí orgán zvolí způsob, jakým bude kombinaci návratné a nenávratné podpory poskytovat.¹⁶⁰ Pro kombinaci **FN s jinými formami podpory existují dvě možnosti:**

1. **Kombinace FN a jiných forem podpory do jedné operace.**

Kombinace FN a jiných forem nenávratné podpory (včetně technické přípravy/asistence, subvence úrokových sazeb a subvence poplatků za záruky¹⁶¹) do jedné operace **je možná při splnění následujících podmínek** (čl. 37 (7) obecného nařízení)

- Jiné formy podpory musí **přímo souviset s FN,**
- FN a jiné formy podpory musí být **zaměřeny na stejné konečné příjemce,**
- Musí být **dodržena relevantní pravidla veřejné podpory,**
- Pro každou formu podpory musí být **vedeny oddělené záznamy.**

V této souvislosti je třeba blíže vymežit, co **se rozumí nenávratnou podporou**. Dle našich zkušeností se nemusí nutně jednat o dotace/příspěvky v podobě, v jaké jsou běžně konečným příjemcům poskytovány při nenávratné formě podpory. Při kombinaci s finančními nástroji je nenávratné financování třeba chápat komplexněji, např. ve formě finančního příspěvku po splnění určitých podmínek v rámci financování prostřednictvím FN (může se jednat např. o dosažení určitého výkonového parametru, vymezeného v projektu - typicky např. dosažená úspora v případě projektů zaměřených na energetickou účinnost).

U kombinace FN se všemi třemi jinými formami podpory proto doporučujeme aplikovat **princip, kdy konečný příjemce prokáže schopnost zajistit plnění smluvních podmínek (např. splácení), vyplývajících mu z poskytnutí návratné formy podpory, a teprve poté je mu přiznána nějaká forma nenávratné podpory.**

Pro kombinaci FN a jiných forem podpory do jedné operace je **dále nutné dodržet následující ustanovení obecného nařízení**

- Potřeba kombinace FN a jiných forem podpory, včetně odhadu potřebné částky ESIF prostředků, musí **vycházet z provedeného předběžného posouzení,**
- Je možné, aby podpora formou grantu a FN pokrývala stejnou výdajovou položku. V takovém případě kombinovaná **hodnota všech forem podpory nesmí převýšit celkovou hodnotu dané výdajové položky,**
- Granty nesmí být použity na splacení podpory z FN,
- FN nesmí být využity na předfinancování grantů.

¹⁶⁰ Obecná EIB metodika, kapitola 7.3.2.

¹⁶¹ Tento výčet není konečný, EK připouští možnost kombinovat FN a další formy podpory (nad rámec tří uvedených) do jedné operace při splnění podmínek níže.

V případě kombinace FN a jiných forem podpory do jedné operace **se na celou podporu** (tj. na veškeré formy podpory seskupené v dané operaci) **vztahují ustanovení použitelná pro FN.**

Příkladem kombinace grantů na technickou podporu a FN do **jedné operace** ve prospěch konečného příjemce a jeho investice (tj. má-li grant povahu **technické přípravy/asistence**¹⁶² nebo charakter poradenství či mentoringu) může být energetická účinnost u bytových domů nebo poskytování mikropůjček na sociální podnikání). Níže uvádíme příklad této formy podpory uplatňované v programovém období 2017 – 2013 u projektů zaměřených na energetickou účinnost (SLOVSEFF II na Slovensku).

2. **Kombinace** podpor na úrovni konečného příjemce (kombinace **formou oddělených operací**)

FN je možné kombinovat s podporou z jiné prioritní osy/priority unie, programu nebo jiného nástroje financovaného z prostředků EU. V takovém případě **grant nebo jiná forma podpory netvoří součást operace finančního nástroje**. Kombinace probíhá formou dvou oddělených operací, kdy každá má odlišné způsobilé výdaje. Taková kombinace je možná při dodržení následujících podmínek:

- Podpora konečného příjemce z FN je částí operace se **způsobilými výdaji odlišnými od jiných forem podpory,**
- Musí být **dodržena relevantní pravidla veřejné podpory,** zejména pravidla pro kumulaci podpor (viz článek 8 GBER),
- Jsou vedeny **oddělené záznamy pro každou formu podpory.** Pro podporu z FN jsou vedeny oddělené záznamy a uchovávány příslušné dokumenty pro všechny úrovně operace FN, tj. **auditní stopa až po úroveň konečného příjemce.** Obdobné povinnosti platí pro druhou operaci, tj. **auditní stopa až po úroveň příjemce grantu.**

Pro kombinaci FN a jiných forem podpory formou oddělených operací je **opět nutné dodržet další ustanovení obecného nařízení:**

- Pokud podpora formou grantu a FN pokrývá stejnou výdajovou položku, kombinovaná **hodnota všech forem podpory nesmí převýšit celkovou hodnotu dané výdajové položky,**
- Granty nesmí být použity na splacení podpory z FN,
- FN nesmí být využity na předfinancování grantů.

¹⁶² Čl. 5 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

Uvedené pravidlo lze považovat za opatření vedoucí k tomu, aby se kombinace návratných (FN) a nenávratných (granty) forem podpory používalo v případech, kdy je třeba doplnit podporu pro část projektu, která negeneruje ekonomický přínos na krytí vložených nákladů, nikoli na doplnění chybějících vlastních zdrojů konečného příjemce.

Při poskytování grantové podpory **formou oddělené operace** (je-li finanční efekt méně podstatný, např. pokud ŘO vybere specializovanou instituci nebo firmu jako Příjemce, který zabezpečí **projektovou přípravu**.) musí každá část podpory (tj. oddělená operace) sama o sobě přispět ke splnění cílů příslušné prioritní osy/priority Unie.¹⁶³

Uvedená ustanovení pro obě možnosti kombinace ponechává ŘO a dalším článkům implementační struktury, zejména konečným příjemcům, **výhody i povinnosti spojené s implementací finančních nástrojů**, tj. zejména následující:

- Odůvodnění potřebnosti kombinace, která musí vyplynout z předběžného posouzení FN;¹⁶⁴
- Provádění auditů na úrovni konečných příjemců pouze za předem vymezených okolností;¹⁶⁵
- Vedení **samostatných účtů a samostatných záznamů** pro každou formu podpory¹⁶⁶;
- Uvedená povinnost na vedení záznamů (včetně odděleného účetnictví) se nevztahuje pouze na konečné příjemce, ale i na subjekty, které tuto kombinaci poskytly, tj. zejména ŘO a **správce FF/FN** (tyto subjekty pověřené prováděním FF/FN vedou oddělenou evidenci prostřednictvím **účelově vázaných účtů**);
- Uvedená kombinace nesmí vést k překročení potřebné výše financování jednotlivých položek a ke dvojímu financování;
- Úprava v Dohodě o financování.¹⁶⁷

Uvedené ustanovení nicméně neznamená, že při kombinaci FN s dalšími formami podpory lze odhlédnout od pravidel týkajících se dotací. Platí to např. pro otázku způsobilých výdajů v souvislosti s DPH, jejíž posuzování se při zapojení grantové podpory stává relevantní.¹⁶⁸

¹⁶³ Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, kapitola 7.3.

¹⁶⁴ Čl. 37 odst. 2 obecného nařízení.

¹⁶⁵ Čl. 40 odst. 3 písm. a) a b) obecného nařízení.

¹⁶⁶ Čl. 37 odst. 7 obecného nařízení, čl. 139 odst. 3 finančního nařízení.

¹⁶⁷ Viz část 6.8.3. Kombinace podpor je součástí Článku 3 – Rozsah a cíle.

¹⁶⁸ Čl. 37 preambule obecného nařízení.

Obecně doporučujeme, aby kombinace návratné a nenávratné podpory byla **založena na alespoň některém z pěti níže uvedených principů**.

1. **Komplexnost:** Nenávratnou (grantovou) formou by měly být podpořeny především projekty, které přispívají k více cílům/výsledkům jednotlivých cílů Programu tím, že kombinují realizaci více podporovaných aktivit v rámci jednoho projektu.
2. **Navázání grantové části podpory na splnění výkonnostních parametrů:** Nenávratnou (grantovou) podporu doporučujeme přiznat příjemcům až tehdy, pokud prokážou dosažení stanovených výkonnostních parametrů projektu (např. dosažené % energetických úspor v případě projektů zaměřených na podporu energetické účinnosti).
3. Nenávratná forma podpory může rovněž sloužit jako „**vyrovnávací nástroj**“, tj. jako nástroj pro odstranění těch pořizovacích nákladů, které projekt znevýhodňují oproti běžným tržním projektům (typickým příkladem jsou například činnosti spojené s realizací projektu spojeného s revitalizací brownfields oproti stavbě na „zelené louce“).
4. **Dotační podpora spojená s „technickou asistencí“ při přípravě projektu:** Technickou asistencí se rozumí pomoc s přípravou a zpracováním dokumentace (např. projektová dokumentace), která napomůže efektivnímu nastavení takových parametrů projektu, které budou životaschopné pro návratnou formu podpory (především v provozní fázi).
5. **Vazba na ekonomickou životaschopnost projektu – finanční návratnost:** Forma podpory by měla zohlednit dobu návratnosti projektů:
 - a. FN v kombinaci se subvencemi úrokových sazeb a subvencemi poplatků za záruky – projekty s dobou návratnosti delší než je standardní doba u čistě komerčních projektů.
 - b. Dotace – pouze na komplexní projekty s dobou návratnosti do nejzazší hranice ekonomické rentability, stanovené v Obchodním plánu (v části 4. Metodika pro identifikaci a výběr projektů/konečných příjemců).

Příklad kombinace grantů na technickou podporu a návratné podpory (SLOVSEFF II, Slovensko)

Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) ve spolupráci s Ministerstvem hospodářství Slovenské republiky zřídila úvěrovou linku na podporu rozvoje energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie. Tato úvěrová linka byla doplněna grantovými prostředky z dalšího zdroje, Mezinárodního podpůrného fondu na odstavení atomové elektrárny V1 v Bohunicích (BIDSF).

Základní parametry programu SLOVSEFF II (2010 – 2013) na Slovensku, kombinujícího granty na technickou asistenci s návratnou podporou, shrnuje tabulka níže.

Tabulka 22: Parametry programu SLOVSEFF II na Slovensku, kombinujícího granty na technickou asistenci s návratnou podporou

Finanční nástroj		SLOVSEFF II
Správce a zúčastněné banky		ENVIROS Dexia banka Slovensko Slovenská sporiteľňa Tatra banka Všeobecná úverová banka
Typ podpory		Úvěry
Velikost fondu		90 mil. EUR kreditní linka (EBRD) 15 mil. EUR příspěvek z fondu BIDSF
Oprávnění příjemci		<ul style="list-style-type: none"> • podnikatelé • obce • společenství vlastníků bytů a nebytových prostor
Účel podpory		<ul style="list-style-type: none"> • energetická efektivnost v průmyslu • projekty obnovitelných zdrojů • energetická efektivnost bytových domů
Parametry podpory	Výše podpory	<ul style="list-style-type: none"> • rozmezí 20 tis. – 2,5 mil. EUR na projekt • až do výše 100% způsobilých výdajů
	Grantová část	<ul style="list-style-type: none"> • bezplatná technická asistence (zpracování energetického auditu na identifikovaná energeticky úsporná opatření, zpracování technické a finanční studie proveditelnosti, jednoduchý energetický audit vč. certifikátu energetické náročnosti budovy • poskytnutí nevratného grantu v případě dosažení stanovené míry úspory (průmysl 7,5%, obnovitelné zdroje 5 – 15%, bytové domy 10 – 15%)

Subvence poplatků za záruky – příklad

Subvence poplatků za záruky je obvykle využívána tam, kde je účelem této podpory snížit zatížení konečného příjemce, které mu vyplývá z platby buď jednorázového procentního poplatku za záruku (vypočítaného jako procentní podíl z výše záruky) nebo procentního podílu z výše záruky, který konečný příjemce bude platit v průběhu celého období, na které je záruka poskytnuta.

Subvence části nebo celého poplatku za záruky je obvykle vyplácena poté, co je konečnému příjemci (nejčastěji malému a střednímu podniku) schválen úvěr z příslušného schématu (finančního nástroje), variantně lze subvenci poskytnout až poté, co je úvěr dočerpán. Konečné schválení tohoto příspěvku (subvence) přísluší subjektu, který jej poskytuje a uzavírá s konečným příjemcem Smlouvu. Tento subjekt si zároveň vyhrazuje, jaké podmínky musí konečný příjemce splnit, aby subvenci získal (např. není v insolvenční, musí splnit lhůtu, do kdy podat žádost o poskytnutí subvence na poplatky, zajistit podkladové zdroje od finanční instituce, která mu úvěr poskytuje apod.).¹⁶⁹

Příkladem tohoto postupu může být např. subvence poplatků za záruky za úvěry pro malé a střední podniky, který umožní realizaci jejich podnikatelského záměru, a to v režimu de minimis.

¹⁶⁹ Blíže se těmto podmínkám věnujeme v části 7.4.3.

Subvence úrokových sazeb - příklad

Subvence úrokových sazeb je využívána tehdy, je-li třeba snížit zatížení konečného příjemce (například malé a střední podniky) o výši úrokové sazby. Z hlediska podmínek poskytnutí je tato subvence obvykle poskytována jako součást schématu (úvěrového produktu) za předpokladu splnění podmínek poskytnutí a čerpání úvěru. Poskytovatel úvěru a subvence úrokových sazeb stanoví (v rámci výzvy k předkládání projektů):

- oprávněné příjemce;
- maximální částku úvěru (možné limity podle příjemců, formy podpory apod.¹⁷⁰), maximální výše subvence v návaznosti na maximální částku úvěru (výše subvence dána jak relativně, tj. procentem, tak absolutně, tj. maximální částkou, jaké může v dané kategorii úvěru dosáhnout);
- účel úvěru, na který lze subvenci úrokových sazeb poskytnout, tak, aby byla dodržena pravidla pro způsobilost výdajů (případně vymezení nezpůsobilých výdajů);
- pravidla pro časovou způsobilost výdajů;
- způsob/interval úhrady subvence úrokových sazeb.

Intenzitu podpory pro projekty podpořené v rámci tohoto typu schémat je možné vypočítat sečtením současné hodnoty budoucích subvencí jako procenta z celkové investice.

Obrázek 24: Výpočet intenzity podpory

$$VoA = \left(\frac{S_1}{1+R} + \frac{S_2}{(1+R)^2} + \frac{S_3}{(1+R)^3} + \frac{S_4}{(1+R)^4} + \frac{S_5}{(1+R)^5} \right)$$

Kde:

VoA je hodnota podpory.

S_1 až S_5 je subvence, vyplácená ročně na základě postupně se snižující jistiny úvěru

R je referenční sazba kalkulovaná v souladu s pravidly Evropské komise.

Příklad výpočtu intenzity podpory shrnuje následující tabulka.

¹⁷⁰ V souladu s předběžným posouzením/investiční strategií.

Tabulka 23: Ilustrativní výpočet intenzity podpory v rámci příkladu podpory formou subvence úrokových sazeb¹⁷¹

Rok	Nesplacená částka úvěru (EUR)	Subvence úrokové sazby	Hodnota podpory	Dotace za rok (1 + referenční sazba)
1	500 000	10 000	10000/(1+0.0124)	9 878
2	400 000	8 000	8000/(1+0.0124) ²	7 805
3	300 000	6 000	6000/(1+0.0124) ³	5 782
4	200 000	4 000	4000/(1+0.0124) ⁴	3 808
5	100 000	2 000	2000/(1+0.0124) ⁵	1 880
Subvence celkem		30 000	Celková hodnota podpory	29 153
Intenzita podpory		= hodnota podpory/celková investice*100 = 29 153 EUR/500 000 EUR*100 = 5,83%		

7.3.3. ZÁSADY FINANČNÍCH TOKŮ A ZPŮSOBILÝCH VÝDAJŮ V PŘÍPADĚ KOMBINACE FN A DALŠÍCH FOREM PODPORY

Poskytnutí kombinace FN a nenávratné formy financování má souvislost s **požadavky na finanční toky**..Metodický pokyn finančních toků v případě kombinace do oddělených operací požaduje, aby byla předložena **zvláštní žádost o podporu pro každou formu podpory zvlášť**.¹⁷²

V případě kombinace FN a jiných forem podpory do jedné operace se **na celou podporu** (tj. na veškeré formy podpory seskupené v dané operaci) **vztahují ustanovení použitelná pro FN** včetně čl. 41 popisujícího **postupné vklady**.

Oddělený účelově vázaný účet nebo oddělená evidence pro každou formu podpory u každé operace (v případě kombinace formou oddělených operací) je z pohledu EK nezbytný proto, aby bylo zajištěno, že zdroje, které jsou deklarovány jako způsobilé výdaje, jsou využívány výlučně k vyhrazeným účelům. Proto jsou různé formy podpory v rámci finančních toků od počátku vedeny odděleně, na základě údajů v samostatné žádosti o platbu. Oddělená evidence probíhá i **v průběhu období způsobilosti** tak, aby tvořila podklad pro vypracování VZ FN, kterou zpracovává ŘO v rámci monitorování a reportování.

EK vymezila období **10 let po skončení období způsobilosti** (pro subvence úrokových sazeb a poplatků za záruky) jako hranici pro období, do kdy mají být splaceny úvěry a další finanční nástroje zpět ze strany konečných příjemců¹⁷³. Z této lhůty proto vycházejí i pravidla pro kapitalizaci subvencí úrokových sazeb nebo subvencí poplatků za záruky tak, aby byly způsobilými výdaji.

¹⁷¹ Zdroj: http://www.maltaenterprise.com/sites/default/files/support_measures/irss_hotels-guidelines-v1.pdf.

¹⁷² Metodický pokyn finančních toků

¹⁷³ Financial Instruments – Overview of Delegations' Comments on CPR Regulation, str. 60.

Kapitalizované subvence úrokových sazeb a poplatků za záruky musí být z příslušných účelově vázaných účtů čerpány pouze k vyhrazeným účelům tak, jak je požadováno v čl. 42 odst. 1 písm. c) obecného nařízení).

Kapitalizované subvence úrokových sazeb i subvence poplatků za záruky se vypočtou na konci období způsobilosti jako součet diskontovaných platebních závazků pro účely a období stanovené v obecném nařízení (viz výše) a v souladu s příslušnými dohodami o financování (čl. 11 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014).

7.3.4. OTÁZKA VEŘEJNÉ PODPORY

Zejména **otázku veřejné podpory** lze považovat za klíčovou z hlediska možných omezujících podmínek pro kombinace finančních nástrojů s dalšími formami podpory (zejména se jedná o **zamezení dvojího financování**¹⁷⁴, dodržení limitů pro spolufinancování a pravidel pro kumulaci podpor). I při kombinaci grantu s finančním nástrojem, která se řídí pravidly pro finanční nástroje, musí být respektována pravidla pro veřejnou podporu pro grantovou část.¹⁷⁵

Zkušenosti s vyjednáváním podmínek veřejné podpory k finančním nástrojům v programovém období 2007 – 2013 ukazují, že za klíčové z hlediska **dopadů na veřejnou podporu** je ze strany EK požadována vazba typu a zaměření podpory formou finančních nástrojů na **ST, tzn. na identifikovanou tržní mezeru** a její dostatečnou velikost v kvantifikovaném vyjádření. Proto bude v tomto případě mimořádně důležité věnovat těmto otázkám odpovídající pozornost **v předběžném posouzení (v části investiční strategie)**.

Pravidla EU pro poskytování veřejné podpory jsou rozhodující v případě, kdy se **kombinace podpor týká stejné výdajové položky**, což je umožněno čl. 37 odst. 9 obecného nařízení (za předpokladu, že částka všech forem podpory nepřekročí částku dané výdajové položky).

Při kombinaci grantu a FN v rámci stejné výdajové položky obvykle lze rozlišit výdajové podpoložky a přiřadit je do grantové operace nebo operace FN. Pokud tak nelze učinit, poměr podpor lze určit procentně za předpokladu, že je zachována adekvátní auditní stopa.

Z důvodu právní jistoty a s ohledem na metodickou odezvu EK k možnostem procentní poměru podpor doporučujeme rozlišení na podpoložky přiřaditelné do grantové operace nebo operace FN.

¹⁷⁴ Čl. 38 Preambule obecného nařízení.

¹⁷⁵ Obecná EIB metodika, kapitola 7.3.2.

Prováděcí nařízení k off-the-shelf FN uvádí v čl. 3 požadavky na soulad s pravidly veřejné podpory pro „off-the-shelf“ finanční nástroje (tj. **kombinaci podpory „off-the-shelf“ FN s granty**):

- Grantová složka nepřesáhne 5 % příspěvku z ESIF na FN a bude podmíněna závěry předběžného posouzení dle čl. 37 obecného nařízení.
- Subjekt provádějící FN bude řídit grantovou podporu na technickou přípravu/asistenci. Tato příprava/asistence nesmí zahrnovat aktivity, které budou hrazeny poplatkem za správu a poplatky pro finančního zprostředkovatele za provádění FN. Výdaje hrazené z grantu na technickou přípravu/asistenci nesmí představovat součást investice financované z úvěru v rámci příslušného FN.

7.3.5. IDENTIFIKACE VHODNÝCH OBLASTÍ PRO KOMBINACI FN A JINÉ FORMY PODPORY

V následující tabulce shrneme naše zkušenosti s posuzováním možností využití návratné podpory v jednotlivých oblastech a uvádíme **indikativní příklady** (v členění dle tematických cílů EU), kde se **kombinace FN a jiné formy podpory** jeví jako vhodná a přínosná. V potaz rovněž bereme doporučení uvedená v metodice předběžného posouzení.¹⁷⁶ Stále platí, že k tomu, aby taková podpora byla v souladu s pravidly EU, je nezbytné ji **odůvodnit výsledky předběžného posouzení**.

Tabulka 24: Indikativní příklady vhodných aktivit pro kombinaci FN s jinými formami podpory (granty, subvence úrokových sazeb a/nebo subvence poplatků za záruky)

Tematický cíl ¹⁷⁷		Podporovaný typ aktivit	FN + grant	FN + subvence
1	Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací	Zavádění inovací s cílem zvýšit efektivitu podnikání		
		Inovace v podnicích prostřednictvím transferů technologií, aplikovaného výzkumu, rozvoje technologií		
		Zavádění inovací výrobků a služeb		
2	Zlepšení přístupu, využití a kvality ICT	Tvorba nových ICT řešení		
		Poskytování sofistikovaných sdílených služeb		
3	Zvýšení konkurenceschopnosti MSP, odvětví zemědělství, rybářství a akvakultury	Finanční produkty pro start-upy a začínající podnikatele/farmáře		
		Internacionalizace MSP		
		Podpora lokálních trhů a specifických odvětví (rybářství, akvakultura)		
4	Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích	Modernizace či nahrazení stávajících zařízení na výrobu energie pro vlastní potřebu vedoucí ke zvýšení jejich účinnosti u MSP		
		Modernizace, rekonstrukce a snižování ztrát v rozvodech elektřiny a tepla ve veřejných budovách		

¹⁷⁶ Obecná EIB metodika, kapitola 3.1.2.

¹⁷⁷ Čl. 9 obecného nařízení.

Tematický cíl ¹⁷⁷		Podporovaný typ aktivit	FN + grant	FN + subvence
		Realizace opatření ke snižování energetické náročnosti budov		
		Snižování energetické náročnosti/zvyšování energetické účinnosti výrobních a technologických procesů		
		Instalace kogeneračních jednotek ve veřejných budovách		
		Snižování spotřeby elektrické energie modernizací či rekonstrukcí soustav veřejného osvětlení		
6	Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů	Výstavba a modernizace zařízení pro sběr, třídění a úpravu odpadů		
		Výstavba a modernizace zařízení pro materiálové a/nebo energetické využití odpadů		
		Zvýšení podílu bezemisní a nízkoemisní silniční dopravy		
8	Podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil	Zahájení podnikání uchazečů a zájemců o zaměstnání v rámci realizace nových či inovativních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti		
9	Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci	Vznik a rozvoj podnikatelských aktivit v oblasti sociálního podnikání		
		Rozvoj sociálních podniků, vzdělávacích aktivit a informovanosti		

7.4. VÝBĚR PROJEKTŮ

Celý proces hodnocení a výběru projektů konečných příjemců zahrnuje **dvě hlavní etapy**:

1. příprava výzev a jejich vyhlášení,
2. proces výběru projektů konečných příjemců.

Obě uvedené etapy je třeba chápat jak z pohledu **procesu výběru**, tak z pohledu **určitých zásad a pravidel**, která by měla být pro celý proces nastavena. V této části se proto zaměřujeme jak na doporučení pro postup v jednotlivých fázích hodnocení a výběru projektů (z hlediska procesu výběru a jeho institucionálního zabezpečení), tak na formulaci hlavních kritérií, zásad, povinností a náležitostí.

7.4.1. PŘÍPRAVA VÝZEV A JEJICH VYHLAŠOVÁNÍ

S ohledem na rozdílné distribuční modely finančních prostředků ke konečným příjemcům, které vyplývají z jednotlivých modelů implementace, předpokládáme, že **přípravu (zpracování) výzev a jejich vyhlášení** bude mít na starosti **ten subjekt**, který bude uzavírat **Smlouvu s konečným příjemcem**. Dle jednotlivých variant modelů implementace se jedná o tyto subjekty:

- řídicí orgán – ve variantě, pokud bude implementovat FN přímo (resp. ve spolupráci se zprostředkujícím subjektem);

- správce finančního nástroje v koordinaci s řídicím orgánem – ve variantě bez zapojení fondu fondů;
- finanční zprostředkovatel, samozřejmě v úzké koordinaci (alespoň ve smyslu reportování) s řídicím orgánem a zejména správcem FF.

Příprava výzev a jejich vyhlášení budou upraveny v Dohodě o financování. Níže uvedený text rovněž zohledňuje obvyklou praxi při implementaci finančních nástrojů v programovém období 2007 – 2013.

Příprava (zpracování) výzev

Koordinací s řídicími orgány ve fázi přípravy (zpracování) výzvy se rozumí zejména poskytování součinnosti k tomu, aby ŘO byl schopen splnit povinnosti, které mu vyplývají z Metodického pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020. Tuto součinnost poskytuje ŘO **ten subjekt, se kterým má uzavřenu Dohodu o financování**, tj. správce FF nebo správce FN.

Správce FF/FN by měl v Obchodním plánu (v části Finanční prognóza a provozní rozpočet) uvést základní informace o objemu poskytnuté podpory a jejím očekávaném rozložení v letech. Tyto údaje budou podkladem pro ŘO k tomu, aby byl schopen zadat plán výzvy¹⁷⁸ na finanční nástroje.

Vyhlašování výzev

Správce FN (nebo finanční zprostředkovatel) bude podporu z FN poskytovat na základě **vyhlášení výzev k předkládání Žádostí o podporu z FN**. Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, předpokládáme, že samotné vyhlášení výzev bude v odpovědnosti toho subjektu, který bude uzavírat Smlouvu s konečným příjemcem.

Podmínky a formu Žádostí o podporu si stanoví správce FF/FN, a to v souladu s příslušným ustanovením v Dohodě o financování¹⁷⁹. Je-li na úrovni FF/FN ustanovena **investiční rada**, měl by **text výzvy** podléhat jejímu projednání (z hlediska **souladu s investiční strategií**), případně souhlasu, a to zejména její následující náležitosti:

- celková částka výzvy,
- délka výzvy,
- typ podporovaných projektů a forma podpory (typ FN),
- všechny požadavky, které musí projekty konečných příjemců splňovat,
- koneční příjemci podporovaní v rámci výzvy,

¹⁷⁸ Pro plošná opatření Programu rozvoje venkova se zadává „Plán plošných opatření“ za všechna plošná opatření daného roku před datem zahájení příjmů žádostí. Blíže viz Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020, kapitola 7.1.4.

¹⁷⁹ Článek 5 Koneční příjemci Dohody o financování dle struktury, navržené v části 6.8.3.

- soulad s podmínkami Programu (pravidla pro způsobilost výdajů, vazba na konkrétní cíle a investiční priority Programu) včetně souladu s pravidly pro publicitu,
- kritéria pro hodnocení a výběr projektů konečných příjemců.

Forma, kterou budou výzvy zveřejňovány, bude odpovídat distribučním kanálům toho subjektu, který výzvu vyhlašuje, a bude součástí Dohody o financování. Za **vhodné nástroje pro vyhlášení výzev** proto považujeme distribuční síť finančních institucí, případně nástroje publicity ŘO. Vyhlašování výzev je realizováno **v úzké koordinaci s řídicím orgánem** tak, aby mohl zveřejnit text výzvy na internetových stránkách Programu.

7.4.2. HODNOCENÍ A VÝBĚR KONEČNÝCH PŘÍJEMCŮ A JEHO INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Hlavní požadavky na proces výběru konečných příjemců, kteří získají podporu z FN, jsou uvedeny v čl. 6 Nařízení komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014, který stanovuje pravidla pro subjekty provádějící finanční nástroje (konkrétně k čl. 38 odst. 4 obecného nařízení).

Základními povinnostmi správců FN ve vztahu k výběru konečných příjemců a jejich projektů jsou dle čl. 6 odst. 1 písm. a) až d) následující:

- Koneční příjemci získávající podporu z finančních nástrojů musí být vybíráni s řádným přihlédnutím k **povaze finančního nástroje**, potenciální **ekonomické životnosti investičních projektů**, které mají být financovány, a ke splnění předpokladů pro návratnost finančních prostředků fondu v souladu s Dohodou o financování, nebo jiným dokumentem. Výběr musí být **transparentní, podložený** objektivními důvody a nesmí vést ke střetu zájmů.
- Koneční příjemci musí být informováni o tom, že financování je poskytováno z Programů spolufinancovaných ESIF.¹⁸⁰
- Podpora z finančních nástrojů byla poskytována způsobem, který je přiměřený a splňuje pravidla pro naplnění veřejné podpory.
- Preferenční odměňování soukromých investorů nebo veřejných investorů působících podle zásady tržního hospodářství musí být přiměřené rizikům, která tito investoři přijímají, a omezené na minimum nutné k přilákání takových investorů, což je zajištěno podmínkami a procesními zárukami.

¹⁸⁰ V souladu s požadavky stanovenými v článku 115 nařízení (EU) č. 1303/2013 pro EFRR, ESF a Fond soudržnosti, v čl. 66 odst. 1 písm. c) bodu i) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 (1) pro EZFRV a v souladu s budoucím právním aktem Unie, kterým se stanoví podmínky finanční podpory v rámci námořní a rybářské politiky na programové období 2014–2020 („nařízení o ENRF“) pro ENRF.

V případě, že řídicí orgán svěří provádění FF/FN některému subjektu, doporučujeme kromě promítnutí těchto minimálních požadavků do Dohody o financování ponechat hodnotící kritéria pro výběr projektů konečných příjemců na subjektu, který byl za tímto účelem vybrán, případně tato kritéria nechat schválit/projednat investiční radu. Dovožujeme, že záměrem EK bylo finanční instituce do implementačních struktur finančních nástrojů zahrnout mj. také proto, aby bylo poskytování veřejných prostředků návratnou formou podrobena interním pravidlům a procesům těchto institucí a jejich kritériím uplatňovaným při hodnocení ekonomické životaschopnosti projektů/konečných příjemců.

Proces výběru a hodnocení projektů konečných příjemců

Za proces výběru a hodnocení projektů konečných příjemců má primární zodpovědnost Příjemce (tj. subjekt, který má s ŘO uzavřenu Dohodu o financování, případně ŘO sám). V případě **institucionálního a procesního zajištění** výběru a hodnocení projektů konečných příjemců je míra zapojení a koordinace jednotlivých subjektů odlišná, jak uvádíme v následující tabulce.

Obecně má proces výběru projektů konečných příjemců tři základní fáze¹⁸¹:

1. screening – ověření základních skutečností a splnění formálních náležitostí výzvy;
2. due diligence – proces komplexního poznání, zmapování, analyzování a interpretace informací o prověřovaném subjektu;
3. hodnocení – přiřazení bodové škály na základě parametrů projektu, o jehož financování konečný příjemce žádá.

Tabulka 25: Proces výběru a hodnocení projektů konečných příjemců v závislosti na konkrétním modelu implementace FN

Model implementace	Institucionální a procesní zajištění výběru a hodnocení projektů konečných příjemců
Varianta bez fondu fondů (se správcem FN)	<ul style="list-style-type: none"> • U varianty bez fondu fondů je správce FN vůči ŘO v pozici Příjemce, proto je zodpovědnost za výběr a hodnocení projektů přenesena na tento subjekt. V investiční strategii (a v Obchodním plánu, který tvoří přílohu Dohody o financování) je určeno, za jaký procentní podíl finančních prostředků vložených ŘO ručí správce FN (tj. jaký procentní podíl musí být minimálně vrácen nazpět ŘO). Tomuto podílu přizpůsobí svou investiční politiku (pokud bude ručit za navrácení 100% prostředků ESIF zpět ŘO, bude investiční politika, a tedy i kritéria výběru projektů, mnohem striktnější, než pokud bude míra rizika za defaulty konečných příjemců rozložena mezi správce FN a ŘO). • Investiční politika úzce souvisí také s dvousložkovým poplatkem za správu¹⁸², která obsahuje výkonnostní složku, založenou na objemu finančních prostředků investovaných do projektů konečných příjemců. • Rovněž kritéria pro výběr a hodnocení budou obsažena v Obchodním plánu podle toho, jaké finanční produkty budou dle investiční strategie z FN

¹⁸¹ S využitím hlavních pravidel EIF pro posuzování žadatelů o návratnou finanční podporu v rámci Výzvy na nové finanční nástroje EU v programu COSME.

¹⁸² Čl. 13 odst. 2 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

Model implementace	Institucionální a procesní zajištění výběru a hodnocení projektů konečných příjemců
	<p>poskytovány a jakým konečným příjemcům (viz níže).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z hlediska spolupráce s ŘO je předpokládána především komunikace ve dvou úrovních – předběžná indikace projektů v ročním plánu činností, průběžně, v rámci reportingu a monitorování provádění FN. • V předběžné úrovni správce FN předkládá roční plán činností, který rozpracovává Obchodní plán a obsahuje informace o plánovaných projektech, které budou zařazeny do investičního portfolia. ŘO má možnost využít poradní a odborně-kontrolní funkce investiční rady, která se k ročnímu plánu činností vyjadřuje a dává stanoviska, a to dle potřeby na úrovni jednotlivých projektů zařazených do investičního portfolia. • Průběžná spolupráce s ŘO probíhá především na základě plnění těch ustanovení Dohody o financování, která se týkají monitorování a reportingu: <ul style="list-style-type: none"> ○ Správce FN informuje řídicí orgán především ve Zprávách o realizaci FN.¹⁸³ ○ Správce FN by měl ŘO informovat především o investičním portfoliu, tj. seznamu uzavřených Smluv o poskytnutí podpory a plánu aktualizace portfolia projektů (tj. o dalších identifikovaných projektech vhodných k financování). ○ Roli subjektu, který plní poradní (a odborně-kontrolní) funkci při posuzování investičního portfolia správce FN, má v tomto případě především investiční rada FN.
<p>Varianta se zapojením fondu fondů</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zapojení FF do implementační struktury znamená, že odpovědnost za výběr a hodnocení konečných příjemců vůči ŘO je přenesena na FF jako Příjemce a souvisí s tím, jakým finančním zprostředkovatelem a za jakých podmínek správce FF svěří část provádění. (Pokud stejný subjekt provádí FF a FN, platí pro tento subjekt stejná pravidla jako pro správce FN ve výše popsané variantě bez zapojení FF). • Možnost svěřit část provádění finančním zprostředkovatelům, daná čl. 38 odst. 5 obecného nařízení, nesnímá ze správců FF odpovědnost za činnost těchto finančních zprostředkovatelů (splnění kritérií pro finanční zprostředkovatele je odpovědností správce FF). • Vztah mezi ŘO a správcem FF je obdobný jako se správcem FN v předchozí variantě (tj. předběžná a průběžná komunikace/spolupráce s ŘO). • Varianta se zapojením fondu fondů je založena na mnohem těsnější koordinaci mezi FF a finančním zprostředkovatelem. Uvedená těsná vazba souvisí zejména s následujícími činnostmi, které provádí správce FF a za něž je zodpovědný z Dohody o financování, uzavřené s ŘO. • Risk management na úrovni FN (tj. na úrovni celého investičního portfolia projektů, podpořených z FN). • Finanční řízení zůstatku prostředků FN. • Monitorování činností FN, a to zejména měření pokroku. • Správce FF vzhledem ke své odpovědnosti k ŘO nemůže ponechat celý proces výběru a hodnocení konečných příjemců na jednom či více finančních zprostředkovatelích. Finanční zprostředkovatelé budou mít stanoveny minimální požadavky, které podmiňují výběr projektů a za jejich dodržování budou správci FF zodpovědné (doporučujeme tuto zodpovědnost podmínit sankcemi). • <i>Níže uvádíme možnou/doporučenou koordinaci mezi správcem FF a finančním zprostředkovatelem, která je založena na dosavadní dobré praxi a na roli/významu FF v implementační struktuře FN, které přímo či nepřímo vyplývají z právních předpisů a metodických pokynů EU:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Na základě kritérií pro výběr projektů (těmito kritérii se zabýváme níže) sestaví finanční zprostředkovatel investiční portfolio, tj. zásobník projektů konečných příjemců způsobilých k financování z FN, s nimiž hodlá uzavřít Smlouvu o poskytnutí podpory.</i> ○ <i>Tyto projekty konečných příjemců předkládá finanční zprostředkovatel správci FF, a to ve lhůtě sjednané v Dohodě o financování. Projekty mohou být předkládány např. formou</i>

¹⁸³ Kapitola 9.3.1 Metodického pokynu k finančním tokům.

Model implementace	Institucionální a procesní zajištění výběru a hodnocení projektů konečných příjemců
	<p><i>projektové fiše, jejíž obsahové náležitosti a formální podoba (např. podpis oprávněnou osobou) jsou v Dohodě o financování rovněž upraveny. Kromě základních informací o projektu (název, stručný popis, částka) a konečném příjemci by měla projektová fiše obsahovat prohlášení o souladu s cíli Programu, neexistenci střetu zájmů, souladu s pravidly způsobilosti výdajů a veřejné podpory apod.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Správce FF se v dohodnuté lhůtě k investičnímu portfoliu jako celku vyjádří a poukáže na případné nesrovnalosti či potřeby změn.</i> ○ <i>Odpovědnost za výběr konečných příjemců zůstává finančnímu zprostředkovateli.</i>
Správce FN je přímo ŘO	<ul style="list-style-type: none"> • Je-li FN spravován na úrovni ŘO, musí veškeré činnosti (včetně metodiky) spojené s výběrem a hodnocením projektů zajistit ŘO vlastními silami (z pozice Příjemce). • Musí zajistit takovou metodiku, která bude podložena a věrohodná ve smyslu požadavků obecného nařízení.

Hodnocení a výběr projektů je často odlišně chápáno z pohledu ŘO a FN, přičemž existuje **silná vazba mezi tímto procesem a participací na riziku** (viz výše). Obecně lze konstatovat, že vysoká participace správce FN předznamená konzervativní výběr projektů, a naopak nízké riziko z pohledu FN dává ŘO větší možnost ingerence (samozřejmě předem, formou investiční strategie a zadávací dokumentace).

7.4.3. KRITÉRIA PRO VÝBĚR PROJEKTŮ KONEČNÝCH PŘÍJEMCŮ

Zkušenosti z programového období 2007 – 2013 (a to jak z ČR, tak z ostatních členských zemí) ukazují, že je třeba nastavit **minimální požadavky na projekty konečných příjemců** již v **investiční strategii**, bez ohledu na to, zda ji bude nastavovat a schvalovat přímo řídicí orgán nebo fond fondů (případně bude výsledkem jejich vzájemné spolupráce) a zejména **v obchodním plánu, v části Způsob naplňování investiční strategie** (jehož plnění je pro správce finančního nástroje závazné, neboť jde o přílohu Dohody o financování).

Minimální kritéria přijatelnosti projektů by měly být součástí dokumentů pro Příjemce, a to např. v podobě závazného vzoru formuláře.

Řídicí orgán vstupuje do nastavení kritérií pro výběr projektů konečných příjemců tak, že je hodnotí jako součást Obchodního plánu.

Doporučujeme v části věnované hodnotícím kritériím pro výběr správce FN/FZ (6.4.4), aby **Metodika pro výběr projektů konečných příjemců** byla hodnocena odpovídající procentní vahou v rámci **kvalitativního kritéria Obchodní plán**.

Metodika pro identifikaci a výběr projektů (resp. konečných příjemců) se vždy řídí především **vnitřními kontrolními a řídicími procesy finančních institucí jako správců FF, FN**

a finančních zprostředkovatelů (tj. především risk management, asset management¹⁸⁴, compliance, kapitálová přiměřenost). Proto lze předpokládat, že uchazeči o provádění FN (respektive roli finančního zprostředkovatele) tyto procesy promítnou do Obchodního plánu, zpracovaného dle požadavků zadávací dokumentace ŘO/FF.

Kritéria výběru projektů by měla vycházet z **investiční strategie** (vypracované v návaznosti na předběžné posouzení), kde by pro daný finanční nástroj mělo jednoznačně vyplynout, zda je výběr projektů založen na **projektovém financování**. Tento přístup **vyžaduje mnohem flexibilnější a otevřenější přístup k posuzování projektů**, než je standardně uplatňován většinou finančních institucí (zejména obchodních bank - finanční instituce obecně také pracují s poskytováním produktů na bázi projektového financování, ale s přísnějšími požadavky na zajištění, které zvýšenému riziku odpovídají), protože s sebou přináší vyšší míru rizika.

Hodnocení a výběr projektů je založeno především na:

- konkrétním **typu FN** a poskytovaných **finančních produktů** (jiný postup bude u úvěrů, záruk, mikropůjček a kapitálových vstupů, viz tabulka);
- právní formy a hodnocení rizika u **konečných příjemců** (z hlediska historie, ratingu apod.). Posuzování konečných příjemců není rozhodující při projektovém financování.

Projektové financování je založeno na obvyklých postupech finančních institucí, které posuzují různé faktory a jejich interakci. Níže uvádíme indikativní výčet možných faktorů projektového financování:

- typ investice (je-li vhodná pro návratnou formu podpory);
- výše investice, která ovlivňuje velikost operace. Posuzuje se především z hlediska oprávněnosti ve vztahu k přínosům projektu a možnostem konečného příjemce.
- provozní náklady a provozní výnosy, tj. především schopnost projektu (nebo jeho podstatné části) generovat výnosy nebo úspory na pokrytí nákladů spojených s provozem a navíc i na splacení či navrácení vložených prostředků/kapitálu;
- doba návratnosti projektu (ERR), k hranici ekonomické rentability a dalším ukazatelům (zejména IRR – vnitřní výnosové procento);
- hodnotu za peníze, tj. efekt z jedné vynaložené Kč;
- schopnost konečného příjemce poskytnout minimální požadovaný objem vlastních prostředků.

Pokud nejsou projekty pro podporu z FN posuzovány z pohledu projektového financování, vstupují do hodnocení i další faktory:

- posouzení finančního zdraví/stability žadatele, zejména s využitím nástrojů finanční a úvěrové analýzy. Jiný přístup je obvykle uplatňován k veřejnoprávním korporacím (např. samosprávám), jiný k malým a středním podnikům, jiný k velkým podnikům.
- posouzení historie žadatele a jeho vztahu k finanční instituci, spravující FN.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Ve smyslu řízení hmotných aktiv (např. nemovitostí, infrastruktury apod.).

¹⁸⁵ Koneční příjemci s delší historií a dlouhodobějším klientským vztahem k finanční instituci budou – v případě, že tato kritéria nebudou upravena v Obchodním plánu – logicky preferováni.

Ilustrativní příklad ratingu konečného příjemce v pozici subjektu veřejné správy či soukromého subjektu

Faktory, kdy je kromě projektu posuzován také konečný příjemce, tvoří tzv. rating. Zjednodušeně se jedná o vyjádření míry defaultu subjektu konečného příjemce a odstupňování několika kategorií, které vyjadřují míru rizika spojenou s jeho financováním. Ilustrativní model ratingu uvádíme v následující tabulce. V prvním sloupci je znázorněno obvyklé rozpětí, ve kterém se veřejné/soukromé subjekty pohybují tak, aby byly akceptovatelné pro poskytnutí podpory (u soukromých subjektů je pravděpodobnost míry defaultu vždy vyšší než v případě veřejné správy, v souladu se specifiky pravidel pro poskytování podpory de minimis velkým podnikům je jako spodní hranice stanoven rating B-). Ve druhém sloupci je znázorněn interní rating finanční instituce, ve třetím sloupci pak externí rating (např. využívaný společnostmi Moody's, S & P, Fitch IBCA).

Tabulka 26: Ilustrativní příklad modelu ratingu pro veřejné a soukromé instituce včetně škály pro míru defaultu¹⁸⁶

Subjekty (akceptovatelné)	Interní rating	Externí rating	Pravděpodobnost defaultu v horizontu 1 roku
	Extrémně silný	AAA	0,0090%
	Velmi silný	AA	0,0195%
Veřejná správa	Silný	A	0,0363%
	Dobrý	BBB+	0,1300%
	Velmi uspokojivý	BBB	0,2568%
	Uspokojivý	BBB-	0,5015%
	Nižší střední riziko	BB+	1,1000%
	Střední riziko	BB	2,1248%
	Vyšší střední riziko	BB-	3,2596%
Podniky	Zranitelný	B+	4,6123%
	Velmi zranitelný	B	7,7608%
	Slabý	B-	11,4202%
	Riziko ztráty	CCC	20,4405%

V této souvislosti je ovšem třeba uvést, že u finančních institucí konečnou podobu ratingu ovlivňuje řada pravidel, kterými jsou regulovány, např. BASEL III v případě obchodních bank.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Zdroje:

- Česká spořitelna, a.s. (http://www.csas.cz/static_internet/cs/Komunikace/Tiskove_centrum/Prezentace_novinari/Prilohy/100423_Cr_edit_risk.pdf).
- Komerční banka, a.s. (<http://www.kb.cz/file/cs/o-bance/tiskove-centrum/informacni-povinnost/vysledky-hospodareni/kb-20091231-uplna-nekonsolidovana-auditovana-ucetni-zaverka-k-31-12-2009.pdf?a6df1261fea05d3bfe3b2e13a2d6de3c>).
- http://is.muni.cz/th/62642/esf_m/DP_verejna_cast.txt.

Z výše uvedených regulatorních důvodů probíhá hodnocení klientů finančních institucí nejen před výběrem a financováním projektů, ale také periodicky **v průběhu trvání smluvního vztahu**, např. jedenkrát za rok. Uvedený interval budou finanční instituce zapojené do implementačních struktur FN odvozovat z povinností v Dohodě o financování, týkajících se monitorování a reportování řídicím orgánům.

Následující tabulka shrnuje výše uvedené atributy a jejich význam při posuzování různých finančních produktů poskytnutých z finančního nástroje. Shrnuje v sobě postupy investorů do kapitálu společností i obvyklé postupy finančních institucí (zejména obchodních bank) k poskytování úvěrů a přístup organizací poskytujících mikrofinancování.

Tabulka 27: Základní atributy pro hodnocení projektů u odlišných forem podpor z FN

Základní atributy posuzování dle typu FN	Kapitálový vstup	Půjčky	Záruky	Mikropůjčky
Projektové financování	X	X Dle interních postupů správce FF/FN	X	X (v kombinaci s rozvojem podnikatelských dovedností/ kompetencí)
Vhodnost investice pro návratnou formu (typ, velikost)	X	X (Z hlediska velikosti, doby financování, zajištění)	X (dle míry rizika projektu pro komerční financování)	X (je-li velikost projektu adekvátní aktivitám a potřebnosti zdrojů)
Provozní náklady a výnosy (schopnost generovat příjmy nebo úspory)	X	X	X	X
ERR projektu	X (výnos z pohledu investora)	X	X	X (bere se v úvahu sociální prospěšnost)
Efekt z jedné vynaložené Kč	X V návaznosti na cíl ze strany investora a velikost investice	X	X	X
Schopnost zajistit vlastní zdroje na spolu-investice	X	X	X	X

¹⁸⁷ Tento ukazatel upravuje mj. kapitál bank a ukazatel jejich kapitálové přiměřenosti (neboli vztah kapitálu banky a jejich tzv. rizikově vážených aktiv) a opatření k posílení jejich likvidity. Blíže viz <http://www.cnb.cz>.

Základní atributy posuzování dle typu FN	Kapitálový vstup	Půjčky	Záruky	Mikropůjčky
Právní forma konečného příjemce		X (Z hlediska pravděpodobnosti defaultu, která je jiná u veřejnoprávních a soukromoprávních subjektů)	X (pravděpodobnost defaultu)	NE (neměla by být rozhodující)
Management konečného příjemce (podniku)	X (důvěryhodnost nositele projektu)	X (důvěryhodnost, stabilita)	X (důvěryhodnost, stabilita)	X (u FO spolehlivost a důvěryhodnost)
Finanční zdraví konečného příjemce		X (Ukazatele dle metodiky úvěrové analýzy)	X	
Historie konečného příjemce	ANO ¹⁸⁸ (NE – podpora začínajícím firmám bez historie)	X (interní - klient finanční instituce; u soukromoprávních také externí - doba podnikání)		NE (podpora příjemcům bez historie)

7.4.4. ZAJIŠTĚNÍ SMLUVNÍHO VZTAHU S KONEČNÝM PŘÍJEMCEM

Důležitým aspektem je také **zajištění smluvního vztahu** mezi správcem FF/FN/FZ a konečným příjemcem, tj. znění **Smlouvy o poskytnutí podpory**. Uvedená Smlouva se bude velmi lišit s ohledem na subjekt uzavírající Smlouvu s konečným příjemcem, typ poskytované podpory a subjekt, který bude podporu poskytovat (distribuuovat), proto se domníváme, že nelze obecně definovat její závaznou strukturu. Základní ustanovení smlouvy budou vycházet zejména z následujících podmínek:

- standardní smlouvy poskytované EK, EIB/EIF v případě, že se bude jednat o variantu, kdy tyto subjekty budou provádět FF/FN;
- standardní smlouvy o úvěru, záruce a dalších nástrojích, upravené dle požadavků ŘO (tyto požadavky se týkají zejména opatření k odstranění ST a NIS, které vyplynou z předběžného posouzení), které jsou poskytovány příslušnými mezinárodními finančními institucemi nebo veřejnoprávními či soukromoprávními subjekty, které budou pověřeny správou FF/FN nebo rolí finančního zprostředkovatele;
- smlouvy o poskytnutí dotace upravené s ohledem na návratnou formu podpory v případě, že FN bude provádět (tj. podporu konečným příjemcům poskytovat) přímo ŘO (resp. ve spolupráci se ZS).

¹⁸⁸ Historie příjemce je důležitým kritériem, předpokládá se investice do různých fází rozvoje podniku, které mohou mít víceletou historii nejen do začínajících podniků (v případě tzv. „later stage“ nebo „expansion capital“).

Lze také definovat minimální okruh povinností, upravených v Dohodě o financování, který je do Smlouvy třeba **promítnout**.¹⁸⁹ Tyto povinnosti jsou zejména následující:

- umožnit audit subjektům, které ho provádějí (AO, EK, EÚD) v případě, že:
 - na úrovni ŘO nebo na úrovni subjektů provádějících FN nejsou k dispozici podklady poskytující důkazy o podpoře poskytované z FN konečným příjemcům a o tom, že tato podpora byla použita k zamýšleným účelům v souladu s platnými právními předpisy;
 - existují důkazy o tom, že dokumenty, které jsou k dispozici na úrovni ŘO nebo orgánů provádějících FN, nejsou pravdivým a přesným záznamem poskytnuté podpory.
- zajistit vlastní finanční zdroje na spoluinvestice;
- dodržet pravidla pro poskytování veřejné podpory;
- vést samostatné záznamy pro podporu obdrženu z ESIF¹⁹⁰;
- vrátit zpět prostředky v předem dohodnutém harmonogramu (např. splátkovém kalendáři) na inkasní účet správce FN/finančního zprostředkovatele (případně ŘO/ZS, jedná-li se o variantu přímé implementace FN podle čl. 38 odst. 4 písm. c) obecného nařízení;
- v rámci snížení administrativní zátěže zavést konkrétní pravidla pro snížení rizika překrývání auditů, které u stejných operací provádějí různé orgány.

Rovněž doporučujeme, aby finanční zprostředkovatel ve smlouvě s konečným příjemcem zajistil vymahatelnost prostředků (jedná se například o zástavní právo, ručení třetí osoby, apod.).

Uvedení těchto podmínek je klíčové zejména s ohledem na **zodpovědnost, která vyplývá Příjemci** (tj. ŘO, ZS, správci FF/FN). Dojde-li **ze strany konečného příjemce k porušení podmínek** uvedených v Dohodě o financování mezi ŘO a správcem FF/FN (případně v rozhodnutí o poskytnutí dotace), je Příjemce povinen použít veškeré právní prostředky, které umožňuje právní řád ČR, pro vymožení částky, která tímto porušením byla dotčena (a převést část vymožených prostředků, která odpovídá podílu prostředků z rozpočtu EU, na účet PCO). Pokud k vymožení prostředků od konečného příjemce nedojde, vyplývá povinnost uhradit tyto prostředky z vlastních zdrojů Příjemci (k okamžiku finančního vypořádání dotace podle Rozhodnutí o poskytnutí dotace a Dohody o financování).¹⁹¹

Další **kritéria pro smluvní vztah** mezi FN a konečným příjemcem může **obsahovat Dohoda o financování mezi ŘO/FF a FN**. Konečná podoba pak bude vycházet z obchodních zvyklostí a podmínek subjektu, který bude vykonávat funkci správce FN.

¹⁸⁹ Metodický pokyn finančních toků

¹⁹⁰ Čl. 37, odst. 8 obecného nařízení.

¹⁹¹ Metodický pokyn finančních toků

Nastavení práv a povinností konečného příjemce by měla být přiměřená tak, aby sice zaručila možnost kontroly a vymahatelnosti návratné podpory, zároveň ale neměla pro potenciální konečné příjemce demotivující charakter. Typickým příkladem, na který v souvislosti s povinnostmi konečných příjemců upozorňuje v odst. 43 preambule obecného nařízení, je složitost administrativy pro konečné příjemce (např. v důsledku prováděním auditů ze strany odpovědných orgánů), která ze smluvních podmínek ve vztahu ke správci FN vyplývá. Obecně doporučujeme zásadu, že administrativní zátěž pro konečného příjemce by neměla být výrazně vyšší než při využití běžně poskytovaných komerčních finančních produktů.

Doporučení k podobě a obsahu Smlouvy mezi správcem fondu a konečným příjemcem

Z důvodu zajištění větší právní jistoty a s tím související vymahatelnosti doporučujeme zejména:

- uzavřít Smlouvu v písemné formě;
- vždy ověřit oprávněnost osob podepsat Smlouvu za kteroukoli z jejich stran;
- ověřit podpisy;
- pro případ porušení Smlouvy zakotvit možnost uplatnit sankce vůči konečnému příjemci. Zejména by se jednalo o zakotvení smluvní pokuty při porušení povinnosti vrátit prostředky v předem dohodnutém harmonogramu či porušení povinnosti vést záznamy o podpoře obdržené z ESIF. Užití sankce na jednotlivé ustanovení Dohody o financování nelze předem určit, neboť musí být posouzeno v každém jednotlivém případě z hlediska ekonomického, obchodního a právního dopadu.

7.5. MONITOROVÁNÍ A REPORTOVÁNÍ

Vzhledem k tomu, že finanční nástroje zahrnují specifické procesy a postupy při poskytování podpory z ESIF, je poskytování informací o využití zdrojů z ESIF klíčové pro všechny subjekty, které souvisejí s implementační strukturou FN. Monitorování a reportování FN poskytují zejména skutečnosti o aktuálních výsledcích podporovaných nástrojů a podklady, které prokazují jejich výkonnost.

Obecně za řízení, monitorování a kontrolu realizace finančního nástroje **odpovídá řídicí orgán Programu**, který musí předkládat EK „zvláštní zprávu o operacích zahrnujících použití finančních nástrojů jako přílohu k výroční zprávě o provádění“ (čl. 46 obecného nařízení). ŘO je proto povinen zajistit, aby byly dodržovány požadavky na reportování. Tyto požadavky promítne ŘO do Dohody o financování. (Výjimku tvoří **finanční nástroje řízené přímo ŘO**

podle čl. 38 odst. 4 písm. c) obecného nařízení. V takovém případě stanoví ŘO pravidla pro monitorování a reportování ve svém **interním dokumentu**.¹⁹²⁾

Delegovaný proces monitorování musí být definován na úrovni FN. Klíčové prvky tohoto procesu jsou znázorněny na obrázku níže.

Obrázek 25: Schéma procesu monitorování u finančních nástrojů¹⁹³



Monitorování a reportování na úrovni ŘO

Obsah požadovaného reportování je stanoven v čl. 46 odst. 2 obecného nařízení. **ŘO je povinen vypracovat pravidelnou zprávu o implementaci finančního nástroje** pro EK. Metodický pokyn pro monitorování zavádí pro tuto zprávu název „**Výroční zpráva o implementaci finančních nástrojů**“ (dále VZ FN). VZ FN je zpracovávána jedenkrát ročně, v **elektronické podobě**.

V průběhu programového období 2014–2020 ŘO zpracuje celkem **osm VZ FN a jednu Závěrečnou zprávu o implementaci FN**, což znamená, že se předkládají za každý předcházející rok počínaje rokem 2016 do roku 2023 včetně jako příloha Výroční zprávy Programu a ještě po konci programového období jako příloha Závěrečné zprávy Programu.¹⁹⁴

Metodický pokyn pro monitorování podrobně popisuje informace a údaje, které musí ŘO ve VZ FN předkládat.

Struktura VZ FN se liší podle roků, ve kterých je předkládána. Obsáhlejší jsou VZ FN předkládané v letech 2017, 2019 a také ve VZ FN, která je přílohou závěrečné zprávy programu. Tyto obsáhlejší VZ FN obsahují také pokrok při vytváření předpokládaného pákového efektu investic provedených prostřednictvím FN, tzv. „dosažený pákový efekt.“ Dosažený pákový efekt zde zdůrazňujeme ve srovnání s očekávaným pákovým efektem počítaným ve fázi předběžného posouzení. Obě hodnoty by měly být porovnávány pro posouzení, jak FN naplňuje své cíle.

¹⁹² Obecná EIB metodika, kapitola 8.3.

¹⁹³ Obecná EIB metodika, kapitola 8.3.

¹⁹⁴ Metodický pokyn pro monitorování.

Celková částka prostředků, které ke konci sledovaného roku dputovaly ke KP

Dosažený pákový efekt: -----
 Způsobilá podpora z ESI fondů, která skutečně přispěla k celkové částce prostředků v čitateli

Metodický pokyn pro monitorování definuje **odpovědnosti jednotlivých subjektů implementační struktury**.

Tabulka 28: Odpovědnost v rámci implementační struktury za přípravu/zpracování VZ FN

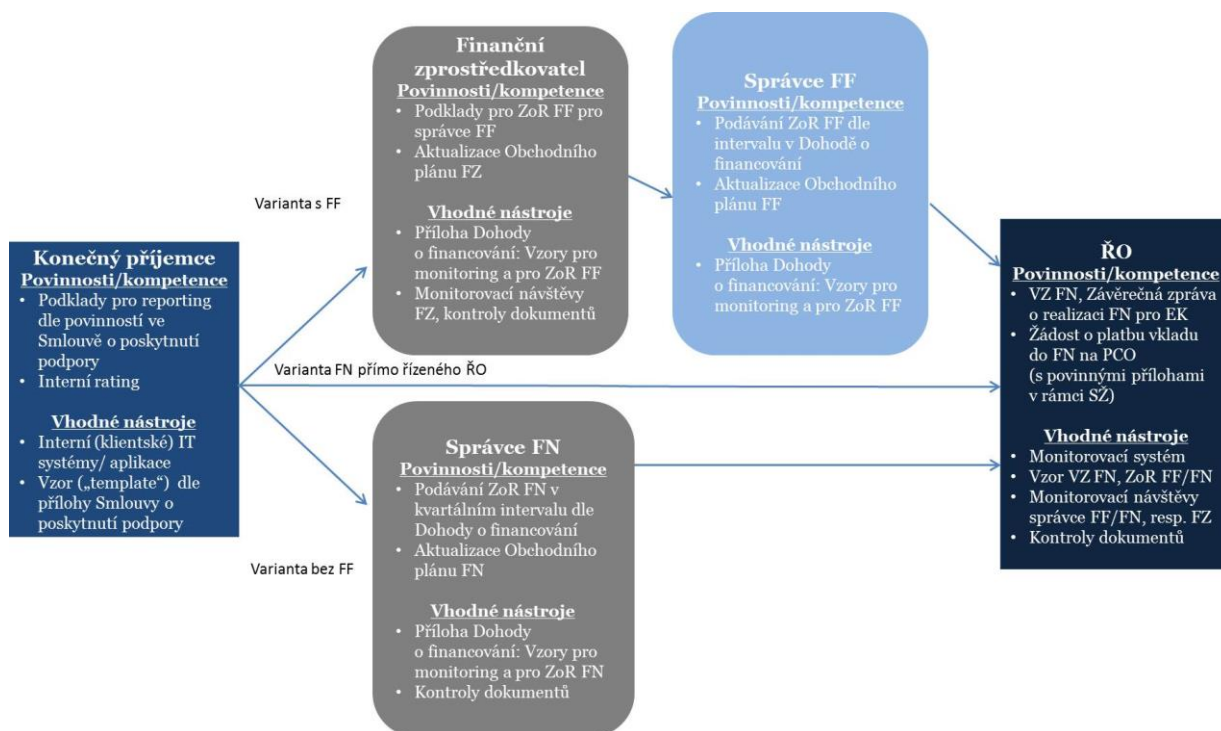
NOK, PCO	ŘO
<ul style="list-style-type: none"> - definují požadavky na nastavení monitorovacího systému pro potřeby VZ FN ve spolupráci s ŘO, - připravují metodické pokyny a doporučení pro tvorbu VZ FN, - připomínají 1. draft VZ FN. <p>NOK dále</p> <ul style="list-style-type: none"> - vytváří rámcový harmonogram zpracování a schvalování zprávy, - monitoruje a dohlíží nad plněním rámcového harmonogramu zpracování zprávy, příp. upravuje harmonogram. 	<p>ŘO je zpracovatelem VZ FN:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ve spolupráci s NOK a PCO definuje požadavky na nastavení monitorovacího systému pro potřeby zpracování VZ FN, - spolupracuje s ostatními subjekty implementační struktury pro potřeby zpracování VZ FN, - vytváří detailní harmonogram VZ FN, - řídí připomínkové řízení a vypořádává připomínky subjektů zapojených do připomínkového řízení VZ FN, včetně požadavků EK na doplnění, - zajišťuje předložení VZ FN monitorovacímu výboru, - sleduje fáze rozpracovanosti VZ FN (workflow), resp. stavy zpracování a schvalování v monitorovacím systému. Kompletuje a finalizuje VZ FN.

Kromě reportování ve vztahu k EK (tj. přípravy VZ FN) předkládá ŘO žádost o platbu vkladu do FN na PCO v rámci souhrnné žádosti (SŽ). Žádosti o platbu v případě finančních nástrojů ŘO předkládá ve zvláštní SŽ. Společně se SŽ předkládá ŘO Zprávu o realizaci FN/FF a zprávu o kontrole na místě u příjemce na vybraném vzorku operací, zprávu o stavu řešení všech zjištěných nesrovnalostí a potvrzení, že žádost o platbu byla očištěna o zjištěné nesrovnalosti.¹⁹⁵

Tok informací v rámci monitorování a reportování („zespodu“, tj. od úrovně konečného příjemce až po úroveň ŘO) a **vhodné nástroje** k tomuto účelu shrnujeme v následujícím schématu (u základních modelů implementace FN).

¹⁹⁵ V Metodickém pokynu pro monitorování je zaveden souhrnný název „Přílohy žádosti o platbu vkladu do finančního nástroje“. Povinnost předkládat tyto přílohy vychází z Metodického pokynu finančních toků.

Obrázek 26: Schéma zapojení jednotlivých aktérů implementačního uspořádání při monitorování a reportování s využitím vhodných nástrojů k tomuto účelu



Monitorování a reportování na úrovni FF/FN

Aby ŘO dostal svým závazkům k EK, musí zajistit, aby měl k dispozici všechny údaje, které pro vypracování VZ FN potřebuje. Proto musí být požadavek na tato data součástí povinností správce FF/FN, stanovených v Dohodě o financování s ŘO. Dohoda o financování stanoví pravidelné intervaly (periodicitu), ve kterých podává Příjemce (tj. správce FF nebo správce FN, není-li FF zřízen) **Zprávy o realizaci finančního nástroje/fondu fondů (ZoR FN/FF)**. Čtvrtletní periodičita ŘO umožňuje pružněji identifikovat potenciální překážky a problémové oblasti v implementaci FF/FN a řídit FN operativněji. **Monitorování a reportování tedy úzce souvisí s řízením finančních nástrojů.**

ZoR FN/FF jsou pak podkladem pro ŘO pro vypracování pravidelných VZ FN předkládaných EK. Následující obrázek znázorňuje hierarchii reportování z pohledu informací pro řídicí orgány¹⁹⁶:

1. Zajištění **sběru dat** a jejich dostupnost je obsaženo v Dohodě o financování mezi ŘO a správcem FF/FN. Lze doporučit definování standardního formátu pro reporting, který umožní zefektivnit jejich agregaci (šablony ZoR FN/FF v Metodickém pokynu monitorování, jejichž písemná podoba bude přílohou Dohody o financování).

¹⁹⁶ Obecná EIB metodika, kapitola 8.3.

2. Operativní **reportování** je založeno na údajích týkajících se vývoje investičního portfolia, podpory cílovým skupinám konečných příjemců, absorpční kapacity FN a rizikovém profilu podpořených investic. Součástí tohoto reportování by měly být především následující údaje:
 - a. počet a objem poskytnutých finančních produktů;
 - b. počet a objem nesplácených finančních produktů;
 - c. splacené prostředky a výnos z nich;
 - d. počet a objem poskytnutých subvencí na úroky.
3. Finanční reportování (výkaznictví) závisí na charakteru jednotlivých finančních nástrojů a minimální požadavky jsou rovněž obsaženy v Dohodě o financování. Důležitou součástí tohoto reportování je vývoj na účelově vázaných účtech, vedených správcem FF (zvláště pro každý FN) nebo správcem FN. Náležitosti finančního vykazování jsou především následující:
 - a. výsledek hospodaření FN;
 - b. rozvaha, výkaz zisků a ztrát;
 - c. položky poplatku za správu.

Obrázek 27: Hierarchie reportování z pohledu řídicího orgánu¹⁹⁷



V této souvislosti je třeba znovu připomenout, že záměrem EK nebylo přenést uvedené povinnosti na konečné příjemce, kteří by neměli reportovat nad rámec standardních požadavků, které na ně uplatňují finanční instituce při poskytování komerčních produktů (tyto požadavky lze označit za nezbytné minimum, které je nezbytné pro subjekty provádějící FN ve smyslu čl. 40 odst. 5 obecného nařízení).

O jednotlivých konečných příjemcích vede záznamy správce FN, resp. FF, a vybrané základní identifikační údaje a základní informace o uzavřených smlouvách jsou součástí ZoR FN/FF jako tzv. Přehled konečných příjemců (PKP).

¹⁹⁷ Obecná EIB metodika, kapitola 8.3.

U operací, příp. skupiny operací, které jsou na základě analýzy rizik a plnění finančních a věcných cílů programu identifikovány jako rizikové, je pak následně ze strany ŘO (případně AO) prováděno monitorování stavu, pokroku a vývoje.

7.6. VÝSTUPNÍ POLITIKA FINANČNÍHO NÁSTROJE

7.6.1. UZAVŘENÍ PROGRAMU

Uzavření Programu je souhrn činností, za které je **odpovědný řídicí orgán** a na jejichž základě dojde k vypořádání rozpočtových závazků vůči EK. Významným hlediskem pro uzavření Programu je proto vymezení **konce období způsobilosti**, které je rozhodující pro úhradu příspěvků z ESIF Příjemcům. Čl. 65 odst. 2 obecného nařízení je jako konec období způsobilosti určen **31. prosinec 2023**.

Obecné nařízení upravuje požadavky, jejichž splnění musí řídicí orgán při uzavírání Programu zajistit:

- zúčtování částky vyplacené v rámci počátečního předběžného financování,
- vykazání částky způsobilých výdajů při uzavření Programu¹⁹⁸ (dle čl. 42), která se v návaznosti na typ poskytovaného finančního produktu rovná:
 - platbám poukázaným konečným příjemcům;
 - prostředkům vyčleněným na smlouvy o zárukách bez ohledu na to, zda jsou či nejsou splacené nebo zda se již staly splatnými;
 - kapitalizovaným subvencím úrokových sazeb nebo subvencím poplatků za záruky, jež mají být zaplacený za období nepřesahující 10 let po skončení období způsobilosti.

Výše výdajů z veřejných zdrojů vyplacených konečným příjemcům se při uzavření Programu musí minimálně rovnat příspěvku z fondů vyplacenému Evropskou komisí (čl. 129). Předkládá se:

- účetní závěrka (stejně jako v předchozích letech), prohlášení ŘO, shrnutí výsledků a výrok auditora a kontrolní zpráva (čl. 138). Kromě těchto dokladů předloží také Závěrečnou zprávu o provádění Programu, jejíž přílohu bude tvořit závěrečná Výroční zpráva o implementaci FN¹⁹⁹.

Konečné uzavření Programu bude vycházet z dokladů vztahujících se k závěrečnému účetnímu roku a závěrečné zprávě o provádění nebo k poslední zprávě o provádění bez nutnosti poskytovat jakékoli dodatečné doklady (vzhledem k tomu, že účetní závěrka je ověřována a schvalována každý rok, měl by být výrazně zjednodušen postup uzavření Programu). Konečný zůstatek bude vyplacen do tří měsíců ode dne schválení účetní závěrky

¹⁹⁸ Blíže viz část 6.7.2.

¹⁹⁹ Metodický pokyn pro monitorování

za poslední účetní rok nebo do jednoho měsíce od data schválení závěrečné zprávy o provádění, podle toho, co nastane později.

V případě sekuritizace transakcí je při uzavření programu třeba zajistit, že na cíl podpory malých a středních podniků byla použita alespoň částka odpovídající příspěvku Unie, v souladu se zásadami týkajícími se finančních nástrojů stanovenými ve finančním nařízení.²⁰⁰

Role PCO při uzavření Programů spočívá zejména v tom, že vede záznamy o částkách, které mají být získány zpět, a částkách odejmutých z důvodu zrušení celého příspěvku na operaci nebo jeho části. Částky získané zpět se vracejí do rozpočtu EU před uzavřením Programu tak, že se odečtou z následného výkazu výdajů.

Evropská komise klade důraz na zjednodušení postupu při uzavření Programů v porovnání s předchozími programovými obdobími, a to zejména s ohledem na to, že ŘO předkládají účetní závěrku každoročně. Konečné uzavření Programu by tak mělo vycházet pouze z dokladů vztahujících se k závěrečnému účetnímu roku a závěrečné zprávě o provádění nebo k poslední zprávě o provádění bez nutnosti poskytovat jakékoli dodatečné doklady.²⁰¹

7.6.2. UDRŽITELNOST PODPORY Z FINANČNÍCH NÁSTROJŮ, NAKLÁDÁNÍ SE ZBYTKOVÝMI ZDROJI A VÝSTUPNÍ POLITIKA

Čl. 45 obecného nařízení vymezuje základní pravidlo pro **udržitelnost** finančních nástrojů, resp. **podpory z ESIF poskytnuté formou finančních nástrojů**. Doba udržitelnosti je **8 let od skončení období způsobilosti**. Udržitelnost spočívá v povinnosti ŘO zajistit, aby tzv. **zbytkové zdroje**, navracené do finančních nástrojů (formou splátek úvěru/kapitálu, výnosů a dalších příjmů), byly použity **řádným způsobem**, tj. v souladu s cíli Programu nebo Programů, a to buď v rámci téhož finančního nástroje, nebo (poté, co tyto zdroje opustí finanční nástroj) u jiných finančních nástrojů. V obou případech je třeba prokázat na základě posouzení tržních podmínek, že je třeba takové investice nebo jiných forem podpory.

Z vymezení požadavků na předběžné posouzení (čl. 37, odst. 2, písm. g) lze dovodit, že posouzením tržních podmínek, které takovou potřebu prokáže, se rozumí **aktualizace předběžného posouzení**, zejména ve smyslu vymezení tržní mezery, která **využití zbytkových finančních zdrojů v jiném finančním nástroji** odůvodňuje.

Stejný postup zvolí ŘO také při nakládání s **úroky a dalšími výnosy**, jež připadají na podporu ESIF poskytovanou na finanční nástroje (včetně případu, kdy na účelově vázaném

²⁰⁰ Čl. 41 Preambule obecného nařízení

²⁰¹ Čl. 118 Preambule obecného nařízení

účtu zůstaly kapitalizované subvence úrokových sazeb nebo subvence poplatků za záruky podle čl. 42 odst. 1 písm. c). Řídicí orgán zajistí o použití úroků a jiných výnosů vedení přiměřených záznamů.

Výstupní politika FN v Dohodě o financování

Ukončení programů a výstupní politika z FN budou **součástí Dohody o financování** (v případě využití správce FF/FN) nebo ve **Strategickém dokumentu** (v případě provádění FN přímo ŘO nebo ZS²⁰²). ŘO v Dohodě o financování zaváže Příjemce (pokud nejde o variantu, kdy je sám Příjemcem) k tomu, aby byly zbytkové zdroje využity řádným způsobem a v souladu s pravidly udržitelnosti (viz výše). V Dohodě o financování bude rovněž uveden způsob sledování a využití těchto zbytkových zdrojů po ukončení období způsobilosti.

Obě smluvní strany (tj. ŘO a Příjemce, se kterým uzavírá Dohodu o financování) v případě ukončení jejich činnosti zajistí, že tato **povinnost přejde na jejich právní nástupce**.²⁰³

Dohoda o financování obsahuje zejména následující **náležitosti**:

- určení období pro implementaci finančního nástroje, stejně jako období způsobilosti;
- opatření týkající se možnosti prodloužení/ukončení veřejných příspěvků Programu finančnímu zprostředkovateli na daný FN, včetně podmínek pro předčasné ukončení příspěvků z Programu, výstupní strategie a ukončení FN (včetně fondu fondů, je-li součástí implementační struktury);
- opatření vztahující se ke způsobilým výdajům při uzavření Programu (viz čl. 42 obecného nařízení);
- ustanovení popisující podmínky zrušení finančního nástroje;
- podmínky vypořádání finančního nástroje při uzavření OP;
- platnost Dohody a její ukončení, zejména podmínky pro změnu, výpověď či odstoupení.

²⁰² Dle čl. 38 odst. 4 písm. c) obecného nařízení

²⁰³ Metodický pokyn finančních toků

V případě **potřeby zrušit FN** doporučujeme v Dohodě o financování předně vymežit následující:

- podmínky pro zrušení finančního nástroje (vymezení zodpovědnosti za vynaložené prostředky, možnost pozastavení plateb (včetně podmínek úplného nebo částečného stažení příspěvků z operačních programů na finanční nástroje, případně včetně fondu fondů);
- vymežit povinnosti správce poskytnout součinnost ke kontrole ze strany ŘO, PCO, AO, EK i po zrušení FN.

Způsob převedení FN **v případě ukončení či zrušení FN** doporučujeme zohlednit ve znění Dohody o financování, a to v plném souladu s případnými požadavky FN, jakožto i zákonnou úpravou. Případné požadavky FN by měly být podloženy aktualizací předběžného posouzení.

Výpověď Dohody o financování ze strany ŘO bude spojena s následujícími otázkami a jejich řešením formou příslušných ustanovení:

- Je třeba stanovit splatnost a způsobilost veškerých poplatků za správu, ke kterým správci FF/FN vznikl nárok z titulu výkonu činnosti FF/FN, jsou splatné k datu účinnosti výpovědi Dohody o financování.
- Dále je třeba stanovit, která smluvní strana nese náklady na ukončení Dohody o financování.
- Kromě toho by mělo být ze znění Dohody o financování zřetelné, zdali má správce FF/FN oznamovací povinnost vůči ŘO z hlediska oznámení osoby, na kterou budou práva a povinnosti postoupeny. *Dohoda o financování by měla upravovat lhůtu, ve které tato skutečnost musí být ze strany ŘO oznámena FF; doporučujeme tedy aplikovat lhůtu obvyklou, kterou smluvní strany aplikují při jiných oznámeních.*

Převod povinností na právního nástupce ŘO po ukončení způsobilosti Programu

Dohoda o financování se správcem FF/FN by měla upravovat **postoupení či jiný způsob převodu na nový subjekt** (právní nástupce ŘO) při ukončení způsobilosti Programu. Tato povinnost vyplývá pro ŘO z **pravidel pro udržitelnost**, uvedených v čl. 65 odst. 2 obecného nařízení.²⁰⁴

²⁰⁴ Dále viz Metodický pokyn finančních toků

Po praktických zkušenostech s implementací finančních nástrojů v programovém období 2007-2013 doporučujeme, aby bylo v Dohodě o financování vymezeno období po ukončení programu (status FF/FN, organizační uspořádání, držení aktiv FF/FN, fungování dalších subjektů v rámci implementačního uspořádání, tj. především investiční rady, nastavení monitorovacích a kontrolních procesů, možnost převodu kompetencí ŘO/FF na jiný subjekt). Mnohem větší pozornost doporučujeme věnovat také smluvnímu vymezení subjektu, který ponese zodpovědnost za vynaložené prostředky a jejich obhospodařování po skončení podpory z Programu.

S tím souvisí také otázka **převodu povinností na právního nástupce ŘO po ukončení období způsobilosti Programu**. Převod úkonů spojených s prováděním FN zahrnuje především převod práv, podkladů a dokumentace ze strany ŘO a navazující aktivity. Navazujícími aktivitami se rozumí především zajištění činností uvedených výše k tomu, aby byly splněny podmínky udržitelnosti po dobu 8 let od ukončení období způsobilosti Programu.

Existuje několik **základních variant**, jakými tuto otázku řešit, přičemž základními variantami jsou především:

- vytvoření nové právní entity, vlastněné veřejným sektorem, která bude uvedené aktivity provádět sama nebo prostřednictvím externího subjektu;
- převod povinností na existující právní entitu.

Převod povinností obnáší z právního hlediska zejména následující kroky:

- zajištění odpovídající institucionální a personální kapacity právního nástupce ŘO tak, aby byly splněny podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící finanční nástroj dle čl. 7 odst. 1 Nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014;
- převod práv a povinností, kterými je ŘO vázán k EK v období 8 let po ukončení období způsobilosti (viz výše);
- převod práv a povinností, které vyplývají z dosud platných Dohod o financování nebo Strategického dokumentu;
- převod zbytkových zdrojů do nové právní entity;
- uzavření nové Dohody o financování.