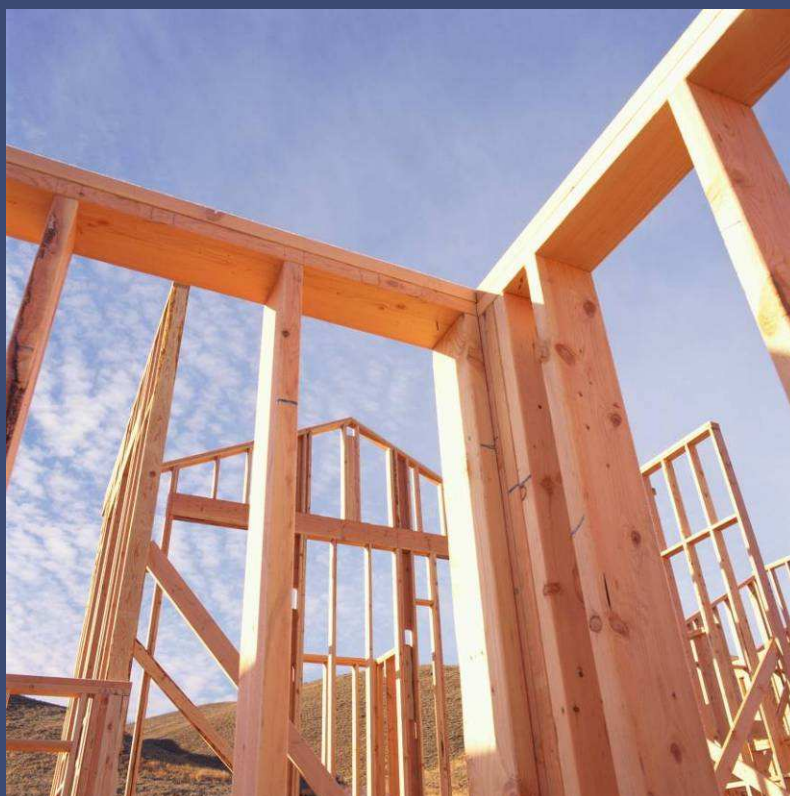


Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

Studie proveditelnosti implementace nástroje finančního řízení JESSICA v podmínkách České republiky na programové období 2007 – 2013

Závěrečný výstup

2. září 2010



Obsah

1. Manažerské shrnutí	4
2. Úvod	14
2.1. Představení finančního nástroje JESSICA	14
2.2. Cíle studie	15
2.3. Situace v České republice a východiska pro implementaci finančního nástroje	15
3. Právní analýza	18
3.1. Pravidla pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR	18
3.1.1. JESSICA – právní předpisy a dokumenty EU	19
3.1.2. JESSICA – právní předpisy a dokumenty ČR	38
3.1.3. Veřejná podpora (EU, ČR)	52
3.1.4. Veřejné zakázky (EU, ČR).....	58
3.2. Nedostatky pravidel pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR	63
3.2.1. Nedostatky pravidel pro implementaci – potenciální problematické aspekty	65
4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů	69
4.1. Návrh vhodných typů projektů.....	69
4.1.1. Případová studie - projekt „Revitalizace hlavní třídy města“	70
4.1.2. Další projekty typu JESSICA	74
4.2. Zhodnocení zapojení soukromých partnerů do implementace finančního nástroje JESSICA .	78
4.3. Zhodnocení zapojení českých finančních institucí do implementace finančního nástroje JESSICA	79
5. Identifikovaná rizika a bariéry	81
6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice	94
6.1. Základní východiska pro nastavení implementačních modelů finančního nástroje JESSICA..	94
6.1.1. Zhodnocení možností zapojení české a evropské instituce jako správce fondu	95
6.1.2. Zhodnocení zapojení holdingového fondu	99
6.1.3. Zaměření fondů rozvoje měst.....	100
6.2. Působnost holdingového fondu.....	101
6.2.1. Právní forma a zapojení holdingového fondu.....	101
6.2.2. Postavení a činnosti holdingového fondu	103
6.2.3. Dohoda o financování a další relevantní dokumenty	105
6.3. Fond rozvoje měst.....	108
6.3.1. Obecné vymezení fondu rozvoje měst	108
6.3.2. Dohoda o financování.....	109
6.4. Základní východiska k návrhům implementačních modelů	110

Obsah (pokračování)

6.5.	Návrhy implementačních modelů při využití ROP a TOP	112
6.5.1.	Varianta 1	113
6.5.2.	Varianta 2	115
6.5.3.	Varianta 3	116
6.5.4.	Zhodnocení návrhů.....	119
6.6.	Návrhy implementačních modelů při využití OPTP.....	125
6.6.1.	Varianta 4	125
6.6.2.	Varianta 5	126
6.6.3.	Varianta 6	127
6.6.4.	Zhodnocení návrhů.....	128
7.	Popis základních procesů a finančních toků.....	130
7.1.	Předpoklady	130
7.2.	Instituce zapojené do finančního nástroje JESSICA a jejich odpovědnosti.....	131
7.3.	Základní procesy.....	134
7.3.1.	Ustavení investiční rady	134
7.3.2.	Výběr správce fondu rozvoje měst (varianta 4 a 5).....	135
7.3.3.	Finanční toky a kontrola	138
8.	Doporučení pro implementaci.....	150
8.1.	Kroky vedoucí k implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice.....	150
8.1.1.	Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje JESSICA a implementační struktuře.....	150
8.1.2.	Úprava operačního programu.....	150
8.1.3.	Výzva na předložení pilotního projektu (varianta 4)	151
8.1.4.	Ustavení investiční rady (varianta 4 a 5)	152
8.1.5.	Uzavření dohody o financování s EIB (varianta 6)	152
8.1.6.	Výběr správce fondu rozvoje měst.....	152
8.1.7.	Zajištění komunikační platformy	153
8.1.8.	Vyřešení horizontálních otázek	154
8.2.	Příklady fungování finančního nástroje JESSICA v zahraničí	158
8.2.1.	Úroveň zřízení – Fond rozvoje měst nebo Fond rozvoje města.....	158
8.2.2.	Tematické zaměření/strategie fondu	159
8.2.3.	Finanční objem (velikost) a leverage debt.....	159
8.2.4.	Produktové zaměření	160
9.	Seznam zkratk	162

1. Manažerské shrnutí

Cíle studie

Využití nástrojů finančního inženýrství, které jsou definovány v čl. 44 obecného nařízení, předjímají jak strategické dokumenty České republiky v oblasti fondů EU (Národní strategický referenční rámec) tak i některé tématické či regionální operační programy.

V podmínkách České republiky se jako nejvhodnější se jeví zapojení regionálních operačních programů a Integrovaného operačního programu. Zejména vzhledem k tématické shodě s oblastmi podporovanými finančním nástrojem JESSICA a také vzhledem k tomu, že ROP a IOP mají vyčleněnu prioritní osu či oblast podpory zaměřenou na podporu rozvoje městských zón, což je další podmínka pro možnou realizaci finančního nástroje JESSICA. Nicméně i zapojení tématických operačních programů např. formou jejich příspěvku do regionálních fondů rozvoje měst může být žádoucí pro zajištění komplexnosti intervencí.

Hlavním cílem studie bylo zejména identifikovat a posoudit vhodné uspořádání pro implementaci finančního nástroje JESSICA včetně posouzení vhodnosti zapojení českých a evropských institucí jako správců holdingového fondu. Součástí studie bylo také:

- provedení analýzy legislativního prostředí se zaměřením na relevantní právní předpisy EU i ČR;
- identifikace rizik a bariér, které mohou nastat při implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice včetně návrhů na jejich řešení;
- vypracování popisu finančních toků a toků dokumentů k navrženým modelům implementace
- provedení analýzy a posouzení možností externích subjektů (včetně českých bank) zapojit se do realizace finančního nástroje JESSICA v České republice.

Právní analýza

Z hlediska právního ukotvení lze finanční nástroj JESSICA chápat jako alternativní režim správy prostředků ze strukturálních fondů EU využívající obecné zásady a postupy správy těchto prostředků, modifikované o využití nástrojů finančního inženýrství za podmínek stanovených právem EU a ČR, a to se zaměřením na rozvoj měst. V rámci naší právní analýzy jsme identifikovali právní předpisy a metodické a strategické dokumenty EU i ČR relevantní z hlediska implementace nástroje JESSICA v České republice. V kapitole 3 této studie vysvětlujeme, v čem jsou tyto předpisy a dokumenty relevantní a jak by měly být použity.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

Při právní analýze byly identifikovány následující oblasti, které považujeme za problémové a kterými se bude nutné dále zabývat. Jejich detailní popis uvádíme v kapitole 3.2.1. této studie.

- **Zadávání veřejných zakázek**

Zejména bude nutné specifikovat nutnost dodržet Závazné pokyny pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU až do úrovně realizátorů projektů. Dále se jako bariéra jeví nutnost postupovat dle ZVZ při výběru poskytovatele finančních služeb v případě, že realizátorem projektů bude instituce se statutem veřejného zadavatele.

- **Veřejná podpora**

Zejména bude nutné jednoznačně specifikovat, že poskytovatelem podpory bude řídicí orgán operačního programu, ze kterého jsou převáděny finanční prostředky ve prospěch nástroje finančního inženýrství.

Zároveň může řídicí orgán zvážit notifikaci těch oblastí podpor, na které budou zaměřeny fondy rozvoje měst, u Evropské komise.

- **Spolufinancování**

Implementace finančního nástroje JESSICA může být realizována na několika úrovních (holdingového fond, fond rozvoje měst atd.). Na všech stupních implementace tak bude nutné sledovat dodržení maximální možné míry spolufinancování tak, aby řídicí orgán dodržel stanovená pravidla na úrovni celého programu.

- **Prověření a používání aplikací**

V této souvislosti bude nutné prověřit nutnost případných změn a úprav informačních systémů používaných v rámci implementace strukturálních fondů EU v České republice. Zároveň bude nutné provést úpravu doporučených postupů pro práci s těmito systémy v případě využívání nástrojů finančního inženýrství.

- **Vykazování výdajů a certifikace**

V této oblasti bude nutné zejména uvést příklady dokumentů, které budou předkládány v rámci prokazování uskutečněných nákladů jako podkladů pro žádosti o platby, následnou certifikaci výdajů apod.

- **Správa prostředků mimo ČR**

Zejména bude nutné provést jednoznačný výklad par. 33 odst. 7 velkých rozpočtových pravidel ve vztahu k možnému zapojení zahraničních institucí do implementace finančního nástroje JESSICA v České republice.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

- **Status výnosů z investic**

V tomto případě bude nutné jednoznačně stanovit, kdo bude mít oprávnění nakládat s výnosy z investic vyvázaných z nástrojů finančního inženýrství (např. po ukončení programovacího období, ukončení fungování HF/FRM apod.). Tyto skutečnosti by měly být řešeny v příslušných dohodách o financování mezi řídicím orgánem a správcem HF/FRM a správcem HF a FRM. Nicméně obecně by mělo být stanoveno, že prostředky budou vráceny řídicímu orgánu, který je poskytl (příp. jeho nástupnické organizaci). Pokud bude finanční nástroj JESSICA realizován některým z regionálních operačních programů, mělo by být stanoveno, že prostředky budou znovu investovány v daném regionu NUTS II.

Jako řešení problémových okruhů lze doporučit vydání metodického pokynu pro implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice, který bude obsahovat ty průřezové otázky, které nejsou v kompetenci jednotlivých řídicích orgánů. Zároveň lze doporučit úpravu některých legislativních předpisů, které jsou uvedeny v tabulce 1.

Právní předpis	Oblast vyžadující změnu
Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> • ve vztahu ke správě prostředků mimo účty podřízené státní pokladně v případě, že správcem fondu (HF či FRM) bude zahraniční instituce • ve vztahu k právnímu charakteru rozhodnutí o poskytnutí dotace, aby bylo zřejmé, že rozhodnutí o poskytnutí dotace může být součástí dohody o financování společně se smlouvou uzavřenou dle obchodního zákoníku
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> • ve vztahu k právnímu charakteru smluv o poskytnutí dotace, aby bylo zřejmé, že smlouvy o poskytnutí dotace mohou být součástí dohody o financování společně se smlouvou uzavřenou dle obchodního zákoníku
Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> • ve vztahu k zakládání nových právnických osob regionálními radami regionů soudržnosti
Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> • ve vztahu k získávání finanční asistence ze strany fondů rozvoje měst veřejnými zadavateli
Legislativní předpisy upravující vznik veřejných institucí	<ul style="list-style-type: none"> • ve vztahu k předmětu činnosti těchto institucí

Tabulka 1 Přehled předpisů a jejich nutných změn

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

V této souvislosti je nutné upozornit na fakt, že při přípravě novel uvedených legislativních předpisů je nutné dbát na to, aby prováděné úpravy byly v souladu s relevantními legislativními předpisy Evropské unie a také obecně závaznými předpisy ČR. Zároveň může dojít k situaci, kdy v souvislosti s úpravou některého z výše uvedených předpisů bude nutné provést úpravu dalších předpisů, které jsou na něj navázány.

Analýza vhodných projektů a zapojení externích partnerů

Za účelem identifikace vhodných typů projektů byl realizován průzkum mezi potenciálními žadateli. Tento průzkum však v tuto chvíli neprokázal dostatečnou poptávku pro tento způsob financování. Toto může být způsobeno skutečností, že se jedná o nový způsob financování, o jehož fungování, pravidlech a podmínkách nemají potenciální žadatelé (zejména zástupci měst) dostatečné množství informací. Nicméně zkušenosti z jiných regionů (např. Moravskoslezsko) ukazují, že vhodné projekty pro financování prostřednictvím nástroje JESSICA lze najít.

Z tohoto důvodu bude nadále nutné pokračovat v informační kampani, která zajistí, že města budou informována o pravidlech získání podpory prostřednictvím finančního nástroje JESSICA, jeho podmínkách a také o typových projektech a případně zkušenostech ze zahraničí.

Soukromí partneři se do implementace finančního nástroje JESSICA mohou zapojit na třech úrovních:

- správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst;
- investor holdingového fondu/fondu rozvoje měst;
- partner při realizaci projektu.

Je zřejmé, že každá z výše uvedených forem zapojení soukromých partnerů má své výhody.

S ohledem na skutečnost, že při využití každé z výše uvedených forem bude zapojen jiný typ instituce (v případě správce či investora fondu např. některá z bank a v případě partnera při realizaci projektů např. developerská společnost nebo jiný typ instituce) se využití více forem spolupráce se soukromými partnery při implementaci finančního nástroje JESSICA v jeden časový okamžik vzájemně nevylučuje. V případě zájmu soukromých partnerů lze doporučit využití všech tří variant.

Ve vztahu k možnému zapojení externích subjektů do implementace finančního nástroje JESSICA lze obecně říci, že tyto subjekty mají zájem vstoupit do implementační struktury jako správci fondů (ať už HF či FRM). V případě soukromých subjektů (zejména bankovních institucí působících na českém trhu) lze také konstatovat zájem o kapitálový vstup do fondů (HF či FRM).

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

Rizika a bariéry

V kapitole 5 této studie jsou uvedena identifikovaná rizika či bariéry, které mohou ovlivnit realizaci finančního nástroje JESSICA v České republice včetně návrhů na jejich eliminaci. Mezi hlavní oblasti rizik lze považovat následující:

- **Nedostatek finančních prostředků**

Způsobený zejména skutečností, že v rámci vhodných operačních programů je značná část finanční alokace zazávazkována (tedy pokryta smlouvami/rozhodnutími o poskytnutí dotace). Dalším důvodem může být i neochota zástupců v monitorovacích výborech schválit převedení prostředků ve prospěch finančního nástroje JESSICA.

V této souvislosti lze doporučit jednak jasnou a otevřenou komunikaci řídicích orgánům vůči politickým zástupcům tak, aby měli dostatek informací pro svá rozhodnutí. Ve vztahu k nedostatečnému množství disponibilních zdrojů by bylo možné zvážit případné realokace ať už mezi prioritními osami/oblastmi podpory operačních programů nebo mezi jednotlivými operačními programy.

- **Nedostatek vhodných projektů – nízká absorpční kapacita**

V této oblasti je problémem jednak výše identifikovaný nízký zájem potenciálních žadatelů způsobený zkresleným vnímáním finančního nástroje JESSICA. Zároveň potenciální žadatelé vnímají jako jisté omezení také současné nastavení pravidel pro IPRM.

Ve vztahu k potenciálním žadatelům bude nutné i do budoucna zajistit informační kampaň a konzultační platformu, která zajistí přenos informací a zkušeností.

V případě IPRM lze doporučit zjednodušit stávající pravidla a případně stanovit, že za IPRM bude považován dokument, který mají města zpracován jako strategie svého rozvoje.

- **Omezené časové období pro zavedení finančního nástroje JESSICA**

Vzhledem k faktu, že se programovací období nachází již ve své druhé polovině, zůstává již omezené časové období pro realizaci finančního nástroje JESSICA, aby byly finanční prostředky včas investovány do projektů.

Z tohoto důvodu je nutné jednak nastavit akční plán pro zavedení finančního nástroje a zajistit jeho důsledné dodržování. A dále pak zajistit podporu a informovanost žadatelů tak, aby mohli zahájit přípravu svých projektů paralelně s ustavením implementační struktury nástroje.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

- **Chybné nastavení implementační struktury**

Rizikovou oblastí je také to, že bude nastavena taková implementační struktura, která zapříčiní neatraktivní nastavení podmínek poskytování podpory v rámci finančního nástroje JESSICA nebo nesoulad mezi nabídkou a poptávkou.

Jako vhodné se jeví zapojení zástupců potenciálních žadatelů (zejména měst) do procesu nastavování podmínek finančního nástroje tak, aby byly reflektovány jejich skutečné potřeby a aby bylo zajištěno nastavení takových podmínek, které budou výrazně výhodnější oproti běžným komerčním úvěrům.

- **Nezájem řídicích orgánů**

Skutečnost, že se jedná o nový nástroj a způsob využívání prostředků ze strukturálních fondů EU, s jehož fungováním nejsou v tuto chvíli zkušenosti, může být důvodem pro pasivní přístup řídicích orgánů k tomuto tématu.

V tomto případě je nutné zdůraznit koordinační roli MMR jako národního orgánu pro koordinaci, aby poskytl řídicím orgánům informační a koordinační podporu a ve spolupráci s dalšími institucemi zajistil řešení těch otázek, které přesahují kompetence jednotlivých řídicích orgánů.

- **Nedostatečná administrativní kapacita**

Obdobně jako u předchozího bodu může být vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o nový způsob využívání prostředků ze strukturálních fondů, určitým rizikem také nedostatečná administrativní kapacita na straně současných implementačních struktur způsobená nedostatečnou informovaností a zkušenostmi.

Jedním z řešení může být např. zapojení takových institucí, které již s nástroji finančního inženýrství zkušenosti mají (např. ze zahraničí). A dále také ve vytvoření takové platformy, která umožní sdílení informací mezi institucemi, které se v České republice do realizace finančního nástroje JESSICA zapojí.

- **Nezájem externích subjektů**

V tuto chvíli nejsou zcela jasně definována pravidla pro fungování finančního nástroje JESSICA v České republice a není tak možné určit míru a podmínky zapojení externích subjektů, což může vyústit do nezájmu těchto subjektů podílet se na realizaci finančního nástroje.

Obdobně jako u zapojení potenciálních žadatelů je vhodné i v tomto případě zajistit komunikační platformu, která umožní zapojení externích subjektů již v průběhu definování podmínek.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

- **Nedostatečná zkušenost měst s řízením projektů obdobného typu jako v rámci finančního nástroje JESSICA**

Finanční nástroje JESSICA by měl umožnit realizaci komplexních projektů v oblasti rozvoje městských zón. Tento přístup bude vyžadovat odlišný přístup k realizaci projektů ze strany měst (i vzhledem k možnému zapojení soukromých partnerů, se kterým města nemají příliš zkušeností).

Při přípravě i realizaci projektů bude nutné městům poskytnout podporu ať už ze strany fondu rozvoje měst nebo řídicího orgánu, aby byla zajištěna úspěšná realizace projektů.

- **Legislativní a procesní překážky**

Hlavní legislativní překážky byly definovány v části Právní analýza. Z hlediska procesních bariér lze jmenovat zejména pravidla programového financování ve vztahu k případné realizaci pilotního projektu, kdy NOK jako příjemce nemá statut správce programu a nemůže vydávat rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jedním z možných řešení by mohlo být např. vytvoření podprogramu v rámci OPTP, jehož správcem by byl NOK.

Další jistou bariérou může být také současné nastavení pravidel pro finanční toky v rámci OPTP, které jsou postaveny na principu ex-post financování. Ve vztahu k zapojení externích subjektů (ať už českých či zahraničních) bude pravděpodobně nutné zvážit změnu financování na ex-ante.

Modely implementace

Je zřejmé, že vzhledem k možnému flexibilnímu nastavení implementačního uspořádání finančního nástroje JESSICA dle potřeb členského státu, je možné přijít s různými variantami implementačních struktur. V kapitole 6 je tedy uvedeno několik variant, jak by finanční nástroj JESSICA mohl být realizován a to jak prostřednictvím ROP/TOP (kapitola 6.5.) tak prostřednictvím OPTP (kapitola 6.6.). Finální rozhodnutí o tom, jak bude implementační struktura vypadat, je v odpovědnosti řídicího orgánu toho operačního programu, z jehož alokace je finanční nástroj financován. Při posuzování různých variant je vhodné brát ohled na následující kritéria:

- Jednoduchost struktury a administrativní náročnost;
- Kvalita použití prostředků a zajištění cílů OP;
- Bezpečnost použití prostředků;
- Flexibilita poskytnutí prostředků;
- Adekvátnost objemu disponibilních prostředků a počtu projektů;
- Nezávislost a životaschopnost.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

Obecně lze říci, že v tuto chvíli se jako nejvhodnější jeví ty implementační struktury, které mají méně stupňů řízení. Především z důvodu nutnosti ustavit implementační strukturu v omezeném časovém intervalu tak, aby projekty byly profinancovány do konce roku 2015. Zároveň každý stupeň řízení sebou nese určité náklady, což nemusí být vzhledem k omezenému množství disponibilních finančních prostředků pro tuto pilotní etapu únosné.

Pokud bychom odhlédli zejména od finančních aspektů, doporučovali bychom využití takové implementační struktury, která bude tvořena jedním holdingovým fondem na národní úrovni a dále regionálně zaměřenými fondy rozvoje měst. Zapojením holdingového fondu bude zajištěna jednak koordinace mezi zapojenými řídicími orgány a také asistence řídicím orgánům, které by jinak musely vyčlenit část své kapacity na vyhledání a následné řízení činnosti všech fondů rozvoje měst financovaných ze svých operačních programů. Zároveň by na této úrovni mohlo dojít k zapojení těch operačních programů, které vlastní fondy rozvoje měst nebudou vytvářet, ale mohly byt část své alokace převést do fondů rozvoje měst financovaných z jiných operačních programů.

V rámci této části byla také posuzována vhodnost zapojení EIB jako správce holdingového fondu. V tomto případě by byla realizována zejména výhoda toho, že EIB jako správce HF v několika dalších zemích EU již má určité zkušenosti s finančním nástrojem JESSICA. Naproti tomu by ale bylo nutné vyřešit otázku velkých rozpočtových pravidel ve vztahu ke správě prostředků státní pokladny mimo účty podřízené státní pokladně. Tento problém by nastal u tematických operačních programů, které se řídí velkými rozpočtovými pravidly nikoli u regionálních operačních programů, které se řídí malými rozpočtovými pravidly.

S ohledem na skutečnost, že ve vhodných operačních programech (TOP/ROP) není v tuto chvíli k dispozici dostatečné množství finančních prostředků, které by mohly být využity ve prospěch finančního nástroje JESSICA, bylo v průběhu zpracování této studie zadavatelem rozhodnuto, že prostředky ve prospěch finančního nástroje JESSICA budou uvolněny z Operačního programu Technická pomoc a to buď prostřednictvím pilotního projektu, jehož příjemce a realizátorem bude NOK nebo přímým vyvedením z OPTP, pokud Evropskou komisí budou schváleny takové změny OPTP, které toto umožní. Celková odhadovaná výše prostředků, které budou moci být využity ve prospěch finančního nástroje JESSICA, dosahuje cca 700 – 800 mil. Kč. Implementační struktura by v této fázi měla být tvořena jedním fondem rozvoje měst.

Vzhledem k výše uvedeným kritériím lze považovat za nejvhodnější způsob realizace finančního nástroje JESSICA v České republice v programovacím období 2007 – 2013 (tedy implementace finančního nástroje JESSICA jako pilotního ověření) variantu realizace prostřednictvím pilotního ověření finančního mechanismu financovaného z OPTP (tedy varianta 5 uvedená v kapitole 6.6.2.).

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

Finanční toky

Pro varianty pilotního ověření financovaného z OPTP byly připraveny návrhy finančních toků a toků dokumentů, které jsou uvedeny v kapitole 7.3.3. této studie. Finanční toky a vztahy mezi jednotlivými subjekty zapojenými do implementace finančního nástroje JESSICA se budou řídit obecně platnými legislativními předpisy.

Vztah mezi řídicím orgánem a správcem fondu (HF či FRM) bude upraven dohodou o financování tvořenou rozhodnutím o poskytnutí dotace dle velkých rozpočtových pravidel (v případě ROP smlouvou o poskytnutí dotace dle malých rozpočtových pravidel) a obchodní smlouvou dle obchodního zákoníku. Rozhodnutím o poskytnutí dotace (příp. smlouvou o poskytnutí dotace) budou správci fondu převedeny prostředky z operačního programu ke správě a obchodní smlouvou bude upravena odměna správce fondu za poskytované služby. Oba dokumenty tedy smlouva/rozhodnutí o poskytnutí dotace a obchodní smlouva by měly být na sebe právně navázané (např. by měly být vydány s účinností ke stejnému datu).

Vztah mezi holdingovým fondem a fondem rozvoje měst a dále také vztah mezi fondem rozvoje měst a realizátory projektů bude upraven obchodní smlouvou.

Kroky směřující k implementaci

Aby mohl být finanční nástroj JESSICA v České republice realizován, bude nutné provést několik základních kroků. Zejména se bude jednat o následující kroky:

- Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje JESSICA a také o variantě implementační struktury
- Úprava operačního programu (po obsahové stránce, případné finanční realokace nebo úprava procesů) včetně schválení změn monitorovacím výborem programu a příp. Evropskou komisí;
- Příprava a realizace výzva na předložení pilotního projektu (pokud bude zvolena varianta 4) včetně případné revize hodnotících kritérií a procesů implementace OPTP;
- Ustavení investiční rady (v případě variant 4 a 5);
- Uzavření dohody o financování s EIB (v případě varianty 6);
- Výběr správce fondu rozvoje měst ať už udělením veřejné zakázky nebo přímým zadáním (za splnění podmínek ZVZ);
- Zajištění komunikační platformy (vůči potenciálním příjemcům, mezi subjekty zapojenými do implementace finančního nástroje a vůči externím subjektům);
- Vyřešení horizontálních otázek jako jsou pravidla pro IPRM, velká rozpočtová pravidla, pravidla programového financování apod.

1. Manažerské shrnutí (pokračování)

Detailní popis jednotlivých kroků včetně doporučení k nim je uvedeno v kapitole 8 této studie.

Dále je zřejmé, že k realizaci každého výše uvedeného kroku bude potřeba určité časové období a zároveň realizace některých kroků je nutnou podmínkou pro jiné. Proto je nutné již na začátku stanovit detailní časový harmonogram všech kroků a důsledně dbát na jeho dodržování. Pro všechny varianty implementačních struktur uvedených v kapitole 6.6. byly připraveny vzorové časové harmonogramy, které jsou uvedeny v kapitole 8.1. Z časového hlediska se opět jeví jako nejvhodnější varianta 5.

2. Úvod

2.1. Představení finančního nástroje JESSICA

Finanční nástroj JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) je iniciativou Evropské komise a Evropské investiční banky za spolupráce Rozvojové banky Rady Evropy. Jejím cílem je podporovat projekty rozvoje měst v následujících oblastech:

- rozvoj městské infrastruktury;
- udržitelnost kulturních a architektonických památek;
- sanace a dekontaminace bývalých průmyslových areálů;
- výstavba kancelářských prostor pro malé a střední podniky;
- výstavba budov vysokých škol včetně zařízení zaměřených na medicínu, biotechnologie aj.;
- zvýšení energetické účinnosti objektů a obnovitelné energie v oblasti bydlení.

JESSICA není novým zdrojem finančních prostředků, ale novým způsobem pro využití prostředků ze strukturálních fondů EU. Prostřednictvím tohoto nástroje bude možné financovat projekty/investiční záměry v oblasti rozvoje měst formou **úvěrů, záruk či vlastního kapitálu (equity)**.

Hlavní přínosy finančního nástroje JESSICA spatřujeme ve třech hlavních aspektech. Za prvé v jeho **flexibilitě** – jednak na úrovni samotného nástroje, kdy je možné pružně reagovat na potřeby daného regionu např. širší definicí možných příjemců pomoci nebo tématického zaměření. A také na úrovni samotných projektů, kdy využití tohoto nástroje umožní nastavit jejich strukturu tak, aby co nejvíce odpovídala jejich podmínkám (např. majetkové struktury, využití různých zdrojů financování, různému zapojení soukromých partnerů),

Dále pak v působení **pákového efektu** („leveraging effect“), protože při použití finančních prostředků prostřednictvím tohoto nástroje, bude umožněno zapojení soukromých partnerů a tím využití jejich zdrojů financování na jednotlivých úrovních implementace a také využití jejich zkušeností v oblasti realizace a řízení projektů.

A v neposlední řadě také v principu **opakovaného použití prostředků**, protože poskytnuté prostředky budou vráceny do fondu rozvoje měst. Takto vrácené prostředky je možné znovu použít pro financování investičních projektů a to i po ukončení programovacího období 2007 – 2013 a to z toho důvodu, že v tom okamžiku již na ně nebude pohlíženo jako, na prostředky strukturálních fondů. Vrácené prostředky tak budou moci být použity na další projekty v oblasti rozvoje měst bez ohledu na pravidla implementace strukturálních fondů. Naskytá se tak možnost připravit se na dobu, kdy prostředků ze strukturálních fondů EU ubude. Zároveň bude v následujícím programovacím období (2014+) ze strany Evropské komise kladen větší důraz na poskytování pomoci v rámci kohezní politiky právě prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství oproti klasickému grantovému financování.

2. Úvod (pokračování)

2.2. Cíle studie

Hlavním cílem této studie bylo posouzení možnosti implementace finančního nástroje JESSICA definovaného v čl. 44 obecného nařízení 1083/2006. Studie měla především posoudit legislativní předpoklady implementace finančního nástroje JESSICA v podmínkách České republiky a současně posoudit a porovnat výhody realizace s využitím možností uvedených v čl. 44 odst. 2 obecného nařízení. Jedná se o realizaci cestou národní nebo s využitím Evropské investiční banky, resp. Evropského investičního fondu.

Dílčí cíle studie byly následující:

- Obecná analýza legislativního prostředí, identifikace možných bariér a rizik při implementaci nástrojů finančního inženýrství podle čl. 44 obecného nařízení v oblasti fondů EU (finanční nástroj JESSICA) včetně návrhů na jejich řešení a definice základních modelů implementace.
- Vypracování podrobného popisu finančních toků a toků dokumentů k navrženým modelům implementace, analýza možností českých bank a zapojení partnerů soukromého sektoru (PPP) včetně konkrétních doporučení pro implementaci.

Tato studie byla připravena na základě smlouvy mezi Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (dále jen „Objednatel“) a PricewaterhouseCoopers Česká republika, s.r.o. (dále jen „Zhotovitel“) uzavřené dne 6. dubna 2010.

Tento výstup Zhotovitele je adresován a určen výhradně Objednateli pro jeho potřeby. Zhotovitel neponese žádnou odpovědnost vůči žádné třetí straně, které toto dílo bude předloženo nebo se s ním jinak seznámí.

2.3. Situace v České republice a východiska pro implementaci finančního nástroje

Využití nástrojů finančního inženýrství, které jsou definovány v čl. 44 obecného nařízení, předjímají jak strategické dokumenty České republiky v oblasti fondů EU (Národní strategický referenční rámec) tak i některé tématické či regionální operační programy.

Z hlediska tématické shody s oblastmi podporovanými finančním nástrojem JESSICA lze vhodnost zapojení operačních programů zobrazit tak, jak je naznačeno v obrázku 1.

2. Úvod (pokračování)

Tématické OP				
Regionální OP				
OP Praha				
OP Evropská územní spolupráce				

Vysvětlivky:

- Financováno z ERDF
- Financováno z ERDF a dalšího fondu
- Financováno z ESF, není možné použít pro JESSICU
- Tématická shoda se zaměřením JESSICY
- OP již zapojen do JESSICY

Obrázek 1 Přehled operačních programů

Vzhledem k podmínce, že v rámci operačního programu by měla být vyčleněna prioritní osa či oblast podpory zaměřená na podporu rozvoje městských zón, se jeví jako nejvhodnější zapojení regionálních operačních programů a Integrovaného operačního programu. Nicméně zapojit se mohou i tématické operační programy např. OPŽP formou jejich příspěvku do regionálních fondů rozvoje měst. Toto může být žádoucí pro zajištění komplexnosti intervencí.

2. Úvod (pokračování)

V tuto chvíli již řídicí orgán jednoho z regionálních operačních programů (ROP Moravskoslezsko) podniká konkrétní kroky pro implementaci finančního nástroje JESSICA. Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko již podepsala dohodu o financování zřizující holdingový fond v tomto regionu s Evropskou investiční bankou. Také další vybrané regionální operační programy (ROP Jihovýchod a Severovýchod) si nechávají prostřednictvím EIB zpracovávat evaluační studie mapující absorpční kapacitu ve vztahu k možné implementaci finančního nástroje JESSICA. V září 2010 budou zahájeny práce na evaluační studii pro ROP Střední Morava. Tato studie bude také realizována prostřednictvím EIB.

V průběhu zpracování této studie bylo zjištěno, že v rámci operačních programů (kromě těch, které se do finančního nástroje již zapojily ať už zpracováním evaluačních studií či konkrétními kroky vedoucími k jeho implementaci) není dostatečné množství finančních prostředků, které by mohly být využity ve prospěch finančního nástroje JESSICA – operační programy (zejména ROP) mají za sebou několik kol výzev, v jejichž rámci alokovali značnou část disponibilní finanční alokace na programovací období 2007 – 2013 a v tuto chvíli nemají k dispozici dostatečné množství prostředků, které by mohli využít ve prospěch finančního nástroje.

Z tohoto důvodu jsme pro definování hlavních doporučení vycházeli z následujících východisek (po konzultaci a odsouhlasení zadavatelem). Prostředky ve prospěch finančního nástroje JESSICA budou uvolněny z Operačního programu Technická pomoc a to buď prostřednictvím pilotního projektu, jehož příjemce a realizátorem bude NOK nebo přímým vyvedením z OPTP. Je zřejmé, že v takovém případě bude muset dojít k zásadním změnám OPTP, k jejichž provedení bude nutné získat souhlas a schválení Evropské komise. Celková odhadovaná výše prostředků, které budou moci být využity ve prospěch finančního nástroje JESSICA, dosahuje cca 700 – 800 mil. Kč. Implementační struktura by v této fázi měla být tvořena jedním fondem rozvoje měst.

3. Právní analýza

3.1. Pravidla pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR

Právní analýza sestává z části 3.1. Pravidla pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR a z části 3.2 Nedostatky pravidel pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR. První část týkající se pravidel pro implementaci se dále člení na pravidla stanovená na úrovni EU (3.1.1.), pravidla stanovená na úrovni ČR (3.1.2.), pravidla týkající se veřejné podpory (3.1.3.) a pravidla týkající se veřejných zakázek (3.1.4.).

V této první části naší právní analýzy identifikujeme právní předpisy a metodické a strategické dokumenty EU a ČR relevantní z hlediska implementace nástroje JESSICA v České republice. Dále v této části srozumitelným způsobem vysvětlujeme, v čem jsou tyto předpisy a dokumenty relevantní a jak by měly být použity.

V právní analýze vycházíme z vymezení nástroje JESSICA, jak je uvedeno v příslušných programových a informačních dokumentech orgánů EU¹. Nástroj JESSICA tak chápeme jako *alternativní režim správy prostředků z fondů EU využívající obecné zásady a postupy správy těchto prostředků, modifikované o využití nástrojů finančního inženýrství za podmínek stanovených právem EU a ČR, a to se zaměřením na rozvoj měst.*

Předmětem právní analýzy jsou (i) předpisy a dokumenty přímo upravující nástroj JESSICA a (ii) předpisy a dokumenty mající přímý vliv na implementaci tohoto nástroje v ČR. V naší analýze se tak zabýváme pravidly nástroje JESSICA, jejich aplikací a vlivem, jaký bude mít využití nástroje JESSICA na aplikaci obecného režimu správy prostředků z fondů EU. Přestože tak za účelem praktického využití této analýzy na začátku příslušných oddílů uvádíme i právní předpisy a dokumenty upravující výlučně obecný režim správy prostředků z fondů EU, předmětem této právní analýzy není ani tento obecný režim správy prostředků z fondů EU, ani jiné alternativní režimy správy těchto prostředků, než je nástroj JESSICA². Konečně, předmětem této analýzy není posouzení právních předpisů použitelných bez ohledu na způsob správy prostředků z fondů EU (předpisy daňové, trestní zákoník, zákon o ochraně hospodářské soutěže a další), které bude třeba aplikovat dle konkrétních situací při použití nástroje JESSICA.

¹ Jedná se zejména o „Memorandum of understanding in respect of a coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the Community structural funds between the European Commission, the European Investment Bank and the Council of Europe Development Bank“ z 30. května 2006 a informační dokument Evropské komise „JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas“ z 22. listopadu 2006 (dokumenty přístupné na stránkách EK www.jessica.europa.eu) a o studii EIB „JESSICA – Preliminary Evaluation Study“ z ledna 2007 (přístupná na stránkách EIB www.eib.org).

² Předmětem této analýzy tak například nejsou předpisy a dokumenty týkající se využívání nástrojů finančního inženýrství se zaměřením na rozvoj malých a středních podniků v rámci iniciativy JEREMIE či se zaměřením na realizaci velkých projektů v nových členských státech EU v rámci iniciativy JASPERS.

3. Právní analýza (pokračování)

V souladu se zadáním a za účelem praktického využití nástroje JESSICA i naší analýzy zde nekopírujeme doslovná znění příslušných právních ustanovení a dokumentů a neuvádíme je v pořadí, v jakém se vyskytují v daných předpisech a dokumentech, nýbrž relevantní pravidla do určité míry přeformulováváme, jejich pořadí zaměňujeme a dáváme je do vzájemných souvislostí. Z tohoto důvodu by tato analýza neměla být používána místo příslušných právních předpisů a dokumentů, nýbrž vedle nich jako vodítko pro jejich pochopení. Samotná aplikace příslušných právních předpisů pak musí odpovídat podmínkám konkrétní situace. Z tohoto důvodu nelze při aplikaci příslušných právních předpisů vyloučit i jiné výklady, než uvádíme na obecné úrovni níže.

Při zpracování této analýzy jsme vycházeli z aktuálně publikovaných právních předpisů a metodických a strategických dokumentů obecně dostupných na internetových stránkách Evropské komise, MMR a MF a konzultací s EIB. Tato analýza bere v potaz současný výklad příslušných právních předpisů zejména ze strany EK a EIB. Vzhledem k charakteristikám nástroje JESSICA (nový nástroj, zvláštní režim správy prostředků z fondů EU ve vztahu speciality k režimu obecnému a záměrná mnohost možných implementačních struktur – viz níže) nelze vyloučit, že v budoucnu dojde k posunům při výkladu relevantních právních předpisů (zejména přiměřené aplikace obecného režimu správy prostředků z fondů EU – viz níže) a postupů doporučených ze strany EK a EIB, a to ať už z důvodu upřesnění samotného právního rámce tohoto nástroje, tak s ohledem na teprve postupně přibývajících praktické zkušenosti s tímto nástrojem.

3.1.1. JESSICA – právní předpisy a dokumenty EU

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění pozdějších předpisů ³	„ Obecné nařízení “
Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, ve znění pozdějších předpisů	„ Prováděcí nařízení “
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999, ve znění pozdějších předpisů	

³ V době zpracování této studie je projednáván návrh novely Obecného nařízení COM (2009) 384 final, který má za cíl zjednodušit správu prostředků z fondů EU a urychlit absorpci těchto prostředků. Přijetí a účinnost novely se očekává v druhé polovině roku 2010 s tím, že její znění zřejmě dozná v rámci legislativního procesu změn.

3. Právní analýza (pokračování)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999, ve znění pozdějších předpisů	
Note of the Commission services in Financial Engineering in the 2007-13 programming period (Sdělení služeb Komise týkající se finančního inženýrství v programovacím období 2007-13), č. DOC COCOF/07/0018/01-EN FINAL, 16. července 2007	„Sdělení z roku 2007“
Guidance Note on Financial Engineering (Metodické sdělení týkající se finančního inženýrství), č. COCOF 08/0002/03-EN, 22. prosince 2008 ⁴	„Sdělení z roku 2008“
Rules and conditions applicable to actions co-financed from Structural Funds and Cohesion Fund. An overview of the eligibility rules in the programming period 2007-2013 (Pravidla a podmínky týkající se akcí spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Přehled pravidel pro způsobilost v programovacím období 2007-2013), únor 2009	“Sdělení z roku 2009“

Nástroj JESSICA je na úrovni EU právně upraven obecným nařízením a prováděcím nařízením v rámci úpravy využívání nástrojů finančního inženýrství⁵. Obecné nařízení definuje základní zásady nástroje JESSICA, tedy základní podmínky jeho fungování a základní odchylky od obecného režimu správy prostředků z fondů EU. Prováděcí nařízení pak tyto základní zásady rozvádí.

Právní úprava nástroje JESSICA je ve vztahu speciality k obecné úpravě správy prostředků z fondů EU. Právo EU definuje nástroj JESSICA a některé výjimky z aplikace obecného režimu správy prostředků z fondů EU. Ostatní ustanovení obecného režimu je tak třeba aplikovat *mutatis mutandis*, tedy přiměřeně podmínkám nástroje JESSICA. Jinými slovy, například povinnost zajistit publicitu využití prostředků z fondů EU apod. bude třeba splnit i při využívání nástroje JESSICA, a to přiměřeně podmínkám tohoto nástroje. Za účelem objasnění úpravy nástroje JESSICA a aplikace některých ustanovení obecného režimu správy prostředků z fondů EU Komise vydala několik sdělení, v nichž přibližuje svůj výklad příslušných ustanovení.

⁴ V souvislosti s novelizací Obecného nařízení se očekává také aktualizace Sdělení z roku 2007 a Sdělení z roku 2008.

⁵ Právo EU nepoužívá pojem JESSICA, nýbrž upravuje možnosti využívání nástrojů finančního inženýrství za účelem rozvoje měst. EK a EIB vyvíjí úsilí o praktickou aplikaci této právní úpravy v rámci iniciativy Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA.

3. Právní analýza (pokračování)

Jelikož některé výkladové problémy diskutované ve sděleních Komise byly později legislativně upraveny novelami příslušných právních předpisů, uvádíme zde pouze výklady EK, které nebyly následně legislativně řešeny. Za účelem právní jistoty upozorňujeme na potřebu rozlišovat, která z níže uvedených pravidel jsou zakotvena v obecně závazných právních předpisech a která představují nezávazný, byť autoritativní výklad EK.

- **Nástroj finančního řízení JESSICA – co to je⁶**

Obecné nařízení umožňuje, aby členské státy neposkytovaly prostředky ze strukturálních fondů EU (Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu) jen formou nevratných dotací, ale aby je využívaly i k návratným investicím do rozvoje měst a výnosy z těchto investic pak použily k dalšímu rozvoji měst⁷. Smyslem této alternativní správy prostředků z fondů EU je zejména zajistit opakované využití (nedostatečných) veřejných prostředků, zvýšit motivaci řádně prostředky využít a projekty realizovat a zapojit know-how soukromého sektoru do správy těchto veřejných prostředků.

Při realizaci těchto investic je nutné dodržet tyto základní podmínky:

- (i) **Investice prostřednictvím fondů**

Investice musí být realizovány prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství definovaných obecným nařízením, tj. prostřednictvím fondů rozvoje měst („FRM“), případně i podílových fondů (holding funds, „holdingové fondy“, „HF“)⁸.

- (ii) **Pravidla operačních programů**

Lze investovat pouze prostředky přidělené ke správě v rámci některého z operačních programů a v souladu s pravidly tohoto operačního programu.

⁶ Článek 44 obecného nařízení.

⁷ Toto je v souladu s článkem 3 odst. 2 nařízení č. 1080/2006, které stanoví, že Evropský fond pro regionální rozvoj přispívá k financování opatření podporujících regionální a místní rozvoj mj. vytvářením a rozvojem nástrojů financování, jako jsou fondy pro místní rozvoj. Naopak nařízení č. 1081/2006 možnost financovat z Evropského sociálního fondu nástroje finančního inženýrství neuvádí (viz článek 11 – způsobilost výdajů). Příslušné ustanovení Obecného nařízení tak v tomto směru zřejmě představuje nepřímou novelu nařízení č. 1081/2006.

⁸ V souladu s terminologií práva EU v této analýze používáme termín „nástroje finančního inženýrství“ k označení HF a FRM. I v neformálním jazyce by tyto nástroje finančního inženýrství bylo možné nazvat „fondy JESSICA“ či „investiční fondy JESSICA“. Vždy je však třeba mít na paměti, že se nejedná nutně o „fondy“ ve smyslu českého zákona o kolektivním investování či jiných českých právních předpisů. „Nástroj finančního inženýrství“, „HF“ a „FRM“ jsou termíny upravené právem EU. Podobně jako v případě „řídících orgánů“, „auditních orgánů“ apod. jsou nástroje finančního inženýrství definovány právem EU zejména s ohledem na jejich funkční zařazení do implementační struktury správy prostředků z fondů EU a v každém členském státě budou mít některé jiné formální znaky (například jinou právní formu apod.).

3. Právní analýza (pokračování)

(iii) Předmět investic

Lze investovat pouze do partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem a do dalších projektů zahrnutých do integrovaného plánu pro udržitelný rozvoj měst.

Řídící orgán operačního programu tedy může část prostředků určených ke správě v rámci daného operačního programu vyčlenit a prostřednictvím fondů rozvoje měst investovat. Při investování skrz více fondů rozvoje měst může řídicí orgán využít asistence holdingového fondu.

- **Formy nástrojů finančního inženýrství⁹**

Prováděcí nařízení stanoví dvě základní formy nástrojů finančního inženýrství (HF, FRM):

- (i) **Fond-právnícká osoba**

Právnícká osoba řízená dohodami mezi partnery podílejícími se na spolufinancování nebo akcionáři.

- (ii) **Fond-oddělená finanční jednotka**

Oddělená finanční jednotka v rámci stávající finanční instituce. Takové instituce musí za pomoci odděleného účetnictví a dalších příslušných procesů zajistit oddělení původních zdrojů instituce od prostředků JESSICA (prostředků převedených z operačního programu i prostředků jiných investorů za účelem investic do projektů rozvoje měst v rámci nástroje JESSICA – viz níže).

- **Výběr holdingového fondu¹⁰**

Dle článku 44 obecného nařízení má řídicí orgán vybrat správce holdingového fondu zadáním veřejné zakázky. V případě, že by dohoda s holdingovým fondem nebyla veřejnou zakázkou na služby dle vnitrostátního práva, může být za účelem zapojení příslušné finanční instituce do využití nástroje JESSICA této instituci udělen grant (přímý finanční příspěvek formou daru¹¹ bez předchozí výzvy k předkládání návrhů), je-li takový postup v souladu s vnitrostátním právem slučitelným s právem EU.

⁹ Článek 43 odst. 2 prováděcího nařízení.

¹⁰ Bod 2a Sdělení z roku 2007.

¹¹ Podobně jako bylo uvedeno výše u pojmu „nástroje finančního inženýrství“, „dar“ je zde použit jako pojem práva EU, který nemusí odpovídat pojmu „dar“, jak je používán právními předpisy ČR. V souladu s rozpočtovými pravidly bude mít tento „dar“ v České republice většinou formu dotace (viz níže).

3. Právní analýza (pokračování)

Sdělení z roku 2008¹² indikativně uvádí charakteristické rysy, které vztah nástroje finančního inženýrství a řídicího orgánu jako dodavatele a odběratele služeb typicky odlišují od vztahu vykonavatele veřejného poslání a příspěvatele. V případě veřejné zakázky bude řídicí orgán v postavení odběratele správcovských služeb, které jsou v příslušné dohodě popsány a za něž má nástroj finančního inženýrství-dodavatel získat odměnu. Řídicí orgán si dodavatele vybere na základě výběrového řízení a uhradí v zásadě veškeré náklady spojené s poskytováním takových služeb. Naopak v případě vztahu vykonavatel poslání-příspěvatele to bude většinou onen vykonavatel, který bude iniciovat, aby mu řídicí orgán přispěl na uskutečňování jeho veřejně prospěšné činnosti, která koresponduje s posláním řídicího orgánu. Na rozdíl od veřejné zakázky, kdy výsledek hospodaření se svěřenými prostředky případně v zásadě odběrateli-řídicímu orgánu, hospodářský výsledek vykonavatele poslání v zásadě zůstane tomuto vykonavateli za účelem dalšího plnění příslušného veřejného poslání.

Ve Sdělení z roku 2007 EK dále uvádí typický profil vykonavatele veřejného poslání-potenciálního správce holdingového fondu, kterému může být udělen grant (nevratný příspěvek). Mělo by se jednat o unijní či vnitrostátní finanční instituci zaměřenou na implementaci cílů veřejných politik. Vnitrostátní právní předpis, který by takové udělení grantu umožňoval, by danou finanční instituci měl specifikovat, uvádět cíle veřejných politik, jejichž naplnění ospravedlňuje přidělení grantu, a potvrzovat, že daná instituce disponuje expertízou nutnou k plnění funkce holdingového fondu. EK dále upozorňuje, že případné přidělení grantu nezavazuje příslušné orgány odpovědnosti za monitoring, audit a další správu takto přidělených prostředků v souladu s příslušnými právními předpisy.

Ve Sdělení z roku 2007 EK nabádá členské státy, aby správou holdingového fondu pověřily EIB či EIF, a to zadáním zakázky. Ve Sdělení z roku 2008¹³ EK dále vysvětluje, že vztah mezi EIB/EIF a členskými státy je privilegovaný, definovaný primárním právem EU a z tohoto důvodu se na něj nebudou aplikovat pravidla pro přidělování veřejných zakázek. Tato otázka již však byla v mezidobě legislativně výslovně ošetřena novelou článku 44 obecného nařízení (právo EU nyní výslovně umožňuje, aby EIB/EIF byly správou holdingového fondu pověřeny bez splnění postupu pro zadání veřejných zakázek)¹⁴.

¹² Bod A 1.2 Sdělení z roku 2008.

¹³ Bod A 1.1 Sdělení z roku 2008.

¹⁴ Není bez zajímavosti, že zákonodárce stanoví, že členské státy mají EIB/EIF angažovat formou přidělení zakázky (bez výběrového řízení), nikoliv udělením grantu, přestože obě instituce jsou zřejmě vykonavateli veřejného poslání slučitelného s posláním řídicích orgánů. I z tohoto důvodu doporučujeme využít možnost přidělování grantů finančním institucím skutečně pouze tehdy, bude-li zřejmé, že se ve skutečnosti nejedná o vztah dodavatele a odběratele správcovských služeb.

3. Právní analýza (pokračování)

Vzhledem k tomu, že zapojení holdingových fondů je ve struktuře využívání nástroje JESSICA dobrovolné, EK v zásadě nemá nic proti tomu, aby byla činnost holdingového fondu ukončena poté, co tento prostředky, které na něj byly z operačního programu převedeny, převede na financování příslušných fondů rozvoje měst, a příslušné pohledávky za fondy rozvoje měst převede na řídicí orgán¹⁵.

- **Výběr fondů rozvoje měst¹⁶**

EK zdůrazňuje potřebu, aby se výběr správců fondů rozvoje měst a přidělování prostředků z operačních programů do těchto fondů řídily maximálně transparentními pravidly. Tato pravidla by měla zohledňovat cíle daného operačního programu a měla by zajistit dodržování pravidel pro přidělování veřejných zakázek, pokud se tato budou aplikovat. EK doporučuje, aby řídicí orgány pověřily pokud možno více nástrojů finančního inženýrství, aby tak dosáhly maximálního zapojení prostředků a know-how soukromých subjektů a splnění cílů daného operačního programu.

Monitorovací výbor daného operačního programu by měl schválit jak pravidla pro výběr fondů rozvoje měst, tak kritéria, kterými se vybrané fondy dle příslušných dohod o financování budou řídit při výběru adresátů svých investic.

EK očekává, že fondy rozvoje měst budou investovat do více projektů, nikoliv pouze do jednoho projektu, aby tak byl naplněn definiční znak těchto fondů dle obecného nařízení¹⁷.

- **Formy investic**

Prováděcí nařízení stanoví tři možné formy investic:

- Půjčky (nebo rovnocenné nástroje)
- Záruky (nebo rovnocenné nástroje)
- Investice prostřednictvím vlastního kapitálu¹⁸.

¹⁵ Odpověď na Otázku č. 11 Sdělení z roku 2008.

¹⁶ Bod 2b Sdělení z roku 2007, bod A 2 Sdělení z roku 2008.

¹⁷ Odpověď na Otázku č. 12 Sdělení z roku 2008.

¹⁸ Článek 46 odst. 2 prováděcího nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

Investice nesmí zahrnovat vytváření či rozvoj dalších nástrojů finančního inženýrství, jako jsou fondy rizikového kapitálu či úvěrové a záruční fondy pro podniky¹⁹. Prováděcí nařízení rovněž výslovně zakazuje, aby fondy rozvoje měst zpětně financovaly akvizice nebo účast v již dokončených projektech²⁰.

EK zdůrazňuje²¹, že investování fondy rozvoje měst formou vlastního kapitálu je třeba chápat striktně jako investice prostřednictvím držení akcií či obchodního podílu, tedy nikoliv například jako samotnou investici developerské společnosti do konkrétního projektu, byť se i s ní pojí plná rizika spojená s realizací projektu (na rozdíl od dluhových investic). Z tohoto důvodu např. náklady na správu fondů rozvoje měst nemohou zahrnovat náklady na realizaci samotných projektů, například náklady na získání stavebních povolení, projektovou dokumentaci apod.

- **Kumulace zdrojů podpory pro projekty²²**

V souladu s prováděcím nařízením mohou projekty, do nichž je investováno prostřednictvím fondů rozvoje měst, zároveň získat příspěvek nebo jinou formu pomoci z operačního programu.

V této souvislosti je však vhodné připomenout obecnou zásadu rozpočtových pravidel EU, dle kterých za žádných okolností nesmějí být tytéž náklady financovány z rozpočtu EU dvakrát²³. V případě, že má být jeden projekt financován komplementárně formou např. půjčky z nástroje JESSICA a formou dotace z operačního programu či z jiného nástroje EU, pro potřeby vypracování a posuzování žádostí a souvisejících výkazů bude tedy třeba takto podporované činnosti, respektive náklady důsledně oddělovat (například půjčka bude poskytnuta na výstavbu univerzitního kampusu a dotace na školení pracovníků, byť v rámci jednoho širšího projektu).

¹⁹ Článek 46 odst. 1 prováděcího nařízení.

²⁰ Článek 46 odst. 3 prováděcího nařízení.

²¹ Odpověď na Otázku č. 15 Sdělení z roku 2008.

²² Článek 43 odst. 6 prováděcího nařízení.

²³ Článek 111 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Kumulace prostředků z více operačních programů, smíšené projekty²⁴**

Evropská komise má za to, že je možné do stejného nástroje finančního inženýrství převést prostředky z více operačních programů. Může se jednat jak o programy kofinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj, tak Evropským sociálním fondem, přičemž je možné využít křížového financování do výše 10%, resp. 15%²⁵. V takovém případě však příslušný holdingový fond/fond rozvoje měst musí zejména za pomoci odděleného účetnictví dostatečně průkazně oddělovat prostředky pocházející z různých operačních programů a případně i různých fondů EU.

EK má dále za to, že projekty, do nichž budou fondy rozvoje měst investovat, mohou obsahovat některé komponenty nesplňující požadavky na podporu z prostředků strukturálních fondů. I z tohoto důvodu musí správci nástrojů finančního inženýrství zajistit dostatečně průkazné oddělení a identifikaci prostředků až do úrovně konečného projektu za účelem prokázání oprávněnosti daných nákladů²⁶.

- **Použití výnosů z investic a úroků, stažení prostředků z investic²⁷**

Na rozdíl od klasického způsobu použití prostředků z fondů EU, kdy jsou tyto poskytovány formou nevratných dotací, jsou tyto prostředky při využívání nástrojů finančního inženýrství investovány. Prostředky investované do rozvoje měst by se tak měly vracet, respektive kumulovat. Dle obecného nařízení příslušné orgány dotyčných členských států zdroje navrácené z investic a zdroje zbývající po vyplacení všech záruk znovu použijí ve prospěch projektů rozvoje měst. Úroky z plateb z operačních programů do fondů rozvoje měst/holdingových fondů se použijí k investování do projektů rozvoje měst, tzn., že správci nástrojů finančního inženýrství tyto úroky nebudou vracet řídicímu orgánu (nebo fond rozvoje měst holdingovému fondu), ale budou je investovat v souladu s podmínkami příslušné dohody o financování.

²⁴ Bod 1a) Sdělení z roku 2007, vztahující se k aplikaci ustanovení článku 60 písm. d) obecného nařízení a článku 15 prováděcího nařízení.

²⁵ Odpověď na Otázku 1 ve Sdělení z roku 2008. EK odkazuje na podmínky křížového financování stanovené článkem 34 obecného nařízení a článkem 8 Nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

²⁶ Bod B 3 Sdělení z roku 2008. Viz rovněž Odpověď na Otázku č. 13 Sdělení z roku 2008.

²⁷ Článek 78 odst. 7 obecného nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

Požadavek obecného nařízení, aby zdroje z investic byly dále použity ve prospěch projektů rozvoje měst, je dle EK²⁸ třeba vykládat tak, že výnosy z investic by měly být znovu použity pokud možno v regionech působnosti daného operačního programu a pokud možno prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství, za účelem dalšího zapojení soukromých prostředků a opětovného využívání prostředků veřejných. Právo EU nestanoví, že další použití výnosů z investic mají zajistit řídicí orgány z „jejichž“ operačních programů byly prostředky původně vyčleněny. Kdo bude oprávněn a zároveň povinen výnosy z investic dále používat, by tak mělo stanovit vnitrostátní právo²⁹.

Soukromé vklady do operací či nástrojů finančního inženýrství mají být vyplaceny soukromým investorům. Výnosy z těchto soukromých investic tedy nepodléhají povinnosti opětovného využívání výnosů ve prospěch projektů rozvoje měst³⁰.

Dohody o financování uzavřené s nástroji finančního inženýrství musí stanovit postup pro stažení prostředků jak z nástrojů finančního inženýrství, tak prostředků investovaných do projektů. Budou to tedy dohody o financování, které rovněž stanoví, kdy a za jakých podmínek mají být výnosy z investic staženy z nástrojů finančního inženýrství a dále použity ve prospěch projektů rozvoje měst. EK pokládá za logické, že by výnosy měly být staženy až v době uzavření příslušných nástrojů finančního inženýrství, aby tak tyto po dobu své existence měly k dispozici maximum prostředků³¹. Ke stažení prostředků z nástrojů finančního inženýrství může dojít v zásadě až po uskutečnění jednoho nebo více cyklů investic do projektů rozvoje měst. Z důvodu požadavku na řádnou správu financí a za účelem předcházení nedostatků ve vykazování výdajů (viz níže) a obcházení dalších pravidel pro správu prostředků z fondů EU EK doporučuje prostředky z operačních programů do nástrojů finančního inženýrství převádět s rozmyslem a ve fázích, s ohledem na očekávané skutečné investice³².

- **Přednostní výplata výnosů pro tržní investory³³**

Prováděcí nařízení umožňuje, aby výnosy z investic byly přednostně poskytnuty tržním spoluinvestorům. Takové prostředky mohou být přiděleny až do výše odměny stanovené interními předpisy nástroje finančního inženýrství a musí být následně poměrně rozděleny mezi všechny partnery nástroje finančního inženýrství podílející se na spolufinancování nebo akcionáře.

²⁸ Body A 2 a A 3 Sdělení z roku 2008.

²⁹ Odpověď na Otázku 6.2 ve Sdělení z roku 2008.

³⁰ Odpověď na Otázku 6.4 ve Sdělení z roku 2008.

³¹ Odpověď na Otázku č. 6.5 ve Sdělení z roku 2008.

³² Odpověď na Otázku č. 10 ve Sdělení z roku 2008.

³³ Článek 43 odst. 5 Prováděcího nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Způsobilost výdajů³⁴**

Obecně platí, že výdaje na operace a finanční zdroje, které vedle fondů EU tyto operace financují, musí být zdokumentovány ve výkazech výdajů sloužících jako podklad pro provedení plateb. V případě nástrojů finančního inženýrství jsou výdaje vymezeny poněkud jinak, než je tomu u poskytování dotací, a jsou posuzovány odlišně ve dvou fázích:

- (i) **Výdaje dočasně způsobilé**

V první fázi jsou způsobilými výdaji všechny výdaje vynaložené na vytvoření nástrojů finančního inženýrství (HF/FRM) či na příspěvky do nich. Výkaz výdajů tak v první fázi obsahuje všechny tyto výdaje.

- (ii) **Výdaje finálně způsobilé**

V druhé fázi, při částečném nebo konečném uzavření daného operačního programu, se však výkaz výdajů opraví, aby zahrnoval pouze součet

(i) všech plateb uskutečněných z fondů rozvoje měst na investice do příslušných projektů, (ii) všech částek poskytnutých či vázaných fondy rozvoje měst z titulu záruk v rámci příslušných projektů a (iii) způsobilých nákladů na správu fondů.

- **„Příjemce“ a „operace“³⁵**

Pro správnou aplikaci obecného režimu správy prostředků z fondů EU při využívání nástroje JESSICA je třeba si uvědomit posun v chápání pojmů „příjemce“ a „operace“. Dle sdělení EK je v případě využívání nástroje JESSICA „operací“ nikoliv realizace samotných projektů rozvoje měst, ale vytvoření nástroje finančního inženýrství (HF, FRM) či převod prostředků do něj a následná investice těchto prostředků do projektu rozvoje měst. Tato investice pak povede k naplnění cíle dané prioritní osy operačního programu. „Příjemci“ jsou pak dle EK samotné nástroje finančního inženýrství (HF, FRM), neboť jsou to tyto nástroje, které jsou odpovědné za zahájení a provádění „operací“ (tedy investic do projektů rozvoje měst). Zjednodušeně řečeno tedy dle EK platí, že při využívání nástroje JESSICA je příjemcem fond a operací investice.

³⁴ Článek 78 odst. 6 obecného nařízení.

³⁵ Body 1a a 1b Sdělení z roku 2007.

3. Právní analýza (pokračování)

Tento pohled srozumitelně reflektuje pravidla, která obecné nařízení stanovuje zejména pro vykazování výdajů při využití nástrojů finančního inženýrství (viz výše). Domníváme se však, že sám o sobě nestačí ke správnému výkladu ostatních relevantních ustanovení právních předpisů a dalších dokumentů vydaných ke správě prostředků z fondů EU, a to jak na úrovni EU, tak České republiky. I nadále totiž platí, že operace financované z fondů musí být v souladu s právem EU a akty přijatými na jejich základě³⁶. Za provádění operačních programů i nadále odpovídají členské státy na příslušné územní úrovni³⁷. Řídící orgány odpovídají za provádění operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Zejména zajišťují, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií daného operačního programu a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy EU i ČR, aby příjemci a jiné subjekty zapojené do provádění operací vedli buď oddělený účetní systém, nebo odpovídající účetní kód pro všechny transakce související s operací, atd.³⁸. Rovněž nadále platí, že příjemce odpovídá za informování veřejnosti o podpoře, kterou obdržel z fondů prostřednictvím vysvětlujících tabulek a informování subjektů účastnících se operace³⁹, stejně jako další zásady a povinnosti při správě prostředků z fondů EU.

Domníváme se, že příslušné předpisy EU a na ně navazující předpisy a dokumenty vydané na úrovni České republiky bude třeba vykládat přiměřeně charakteru nástroje JESSICA a nikoliv šablonovitě tak, že „příjemci“ jsou nástroje finančního inženýrství a „operacemi“ jsou jimi uskutečněné investice. Jestliže pro účely vykazování výdajů operačního programu se nebudou sledovat výdaje realizátorů projektů v rámci nástroje JESSICA, nemělo by to znamenat, že poskytnutí finanční pomoci (buď návratné) nebude podmíněno např. požadavkem na dodržování právních předpisů EU a ČR, na prokázání využití finanční pomoci na daný projekt rozvoje měst a na splnění dalších relevantních podmínek ze strany realizátorů projektů.

- **Věcné příspěvky do nástrojů finančního inženýrství⁴⁰**

Obecné nařízení předpokládá, že nástroje finančního inženýrství budou kumulovat jak prostředky z operačních programů, tak prostředky dalších subjektů, včetně nepeněžitých příspěvků. Takové věcné příspěvky budou považovány za výdaj na vytvoření nástrojů finančního inženýrství/na příspěvky do nich.

³⁶ Článek 9 obecného nařízení.

³⁷ Článek 12 obecného nařízení.

³⁸ Článek 60 obecného nařízení.

³⁹ Článek 8 prováděcího nařízení.

⁴⁰ Článek 56 obecného nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

EK však upozorňuje⁴¹, že způsobilost výdajů ve formě věcných příspěvků do nástrojů finančního inženýrství je dočasná, neboť při uzavření daného operačního programu bude potřeba doložit, že byly tyto příspěvky skutečně investovány do projektů rozvoje měst a že byly dodrženy všechny příslušné právní předpisy, včetně podmínky, že spolufinancování ze strukturálních fondů nepřevyší celkové (finálně) způsobilé výdaje po odečtení hodnoty těchto věcných příspěvků (viz níže).

- **Spolufinancování**

Prostředky z fondů EU pokrývají jen část způsobilých výdajů na operace daného operačního programu⁴². Vzhledem ke zvláštnostem vymezení výdajů při použití nástrojů finančního inženýrství obecné nařízení stanoví některé další zásady pro počítání míry spolufinancování z fondů EU. Nařízení stanoví, že míra spolufinancování se použije na způsobilé výdaje vynaložené příjemcem⁴³. Dle EK⁴⁴ je toto pravidlo třeba vykládat tak, že se míra spolufinancování použije na celkovou částku, která byla k datu uzavření operačního programu fondy rozvoje měst fakticky investována, resp. vázána k zajištění či z důvodu zajištění vyplacena, a na příslušné způsobilé náklady na správu fondů⁴⁵.

Článek 7 odst. 1 nařízení č. 1080/2006⁴⁶ stanoví, že příspěvek z Evropského fondu pro regionální rozvoj nelze poskytnout na nákup pozemků za částku převyšující 10% celkových způsobilých výdajů na danou operaci. EK upozorňuje, že tento limit se vztahuje i na operace ve formě založení nástrojů finančního inženýrství, převedení příspěvků do nich a provedení příslušných investic⁴⁷.

Pokud jde o věcné příspěvky do nástrojů finančního inženýrství, spolufinancování ze strukturálních fondů nepřevyší celkové způsobilé výdaje po odečtení hodnoty těchto věcných příspěvků⁴⁸.

⁴¹ Odpověď na Otázku č. 14 Sdělení z roku 2008.

⁴² Dle článku 53 Obecného nařízení a v návaznosti na kapitulu 12 Národního strategického referenčního rámce ČR pokrývají příspěvky ze strukturálních fondů v případě cílů „konvergence“ a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ 85 % způsobilých výdajů a zbylých 15 % pokrývají české veřejné zdroje.

⁴³ Článek 78 odst. 6 obecného nařízení.

⁴⁴ Na tom nic nemění fakt, že se v Sdělení z roku 2007 EK vyjadřovala k původnímu znění článku 78 obecného nařízení.

⁴⁵ Bod 2.4 Sdělení z roku 2009. V této souvislosti je vhodné upozornit, že termín „příjemce“ pro účely vykazování nákladů při provádění operačních programů v rámci iniciativy JESSICA (holdingový fond/fond rozvoje měst) se nemusí shodovat s termínem „příjemce veřejné podpory“ z hlediska pravidel pro poskytování veřejné podpory, jak by se mohlo zdát z definice uvedené v článku 2 odst. 4 Obecného nařízení. K tomu viz níže.

⁴⁶ Nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj

⁴⁷ Odpověď na Otázku 7 Sdělení z roku 2008. EK výslovně nestanoví, zda se má 10procentní limit počítat z veškerých investic uskutečněných daným fondem rozvoje měst, či pouze z jednotlivých investic. Z kontextu a smyslu ustanovení však zřejmě vyplývá, že platí druhá varianta.

⁴⁸ Ke způsobu stanovení hodnoty věcných příspěvků viz zejména ustanovení článku 51 prováděcího nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Obchodní plány**⁴⁹

Prováděcí nařízení stanoví, že v rámci výběru nástroje finančního inženýrství příslušným řídicím orgánem nebo holdingovým fondem mají tyto nástroje finančního inženýrství předkládat svůj obchodní plán nebo jiný vhodný dokument⁵⁰.

Po novele prováděcího nařízení toto již neuvádí body, jež mají obchodní plány obsahovat⁵¹. Pro pochopení smyslu tohoto dokumentu přesto uvádíme body obchodních plánů tak, jak je indikativně uvádělo prováděcí nařízení s účinností do 13. října 2009:

- i) cílový trh projektů určených pro města a kritéria a podmínky jejich financování;
- ii) operační rozpočet nástroje finančního inženýrství;
- iii) vlastnictví nástroje finančního inženýrství;
- iv) partneři nebo akcionáři podílející se na spolufinancování;
- v) interní předpisy pro nástroj finančního inženýrství;
- vi) ustanovení o profesionalitě, způsobilosti a nezávislosti vedení;
- vii) odůvodnění a zamýšlené využití příspěvku ze strukturálních fondů;
- viii) politika nástroje finančního inženýrství týkající se vyvázání z investic v projektech určených pro města;
- ix) pravidla pro zrušení nástroje finančního inženýrství, včetně opětovného využití zdrojů, které se nástroji finančního inženýrství vrátily z investic nebo zdrojů, které zbývají pro vyplacení všech záruk přičtených k příspěvku z operačního programu.

- **Dohody o financování**⁵²

Mezi fondem rozvoje měst a řídicím orgánem daného operačního programu se má uzavřít dohoda o financování stanovující podmínky správy prostředků z daného operačního programu nástrojem finančního inženýrství pro řídicí orgán. V případě zapojení holdingového fondu má řídicí orgán uzavřít dohodu o financování s tímto holdingovým fondem, přičemž tento holdingový fond pak uzavře dohodu o financování s příslušnými fondy rozvoje měst.

⁴⁹ Článek 43 odst. 3 prováděcího nařízení.

⁵⁰ Podle české jazykové verze prováděcího nařízení by obchodní plány měly být předkládány až po výběru nástrojů finančního inženýrství („Jakmile řídicí orgány ... vyberou nástroje...“). Na základě porovnání s jinými jazykovými verzemi Prováděcího nařízení (anglická, francouzská, německá) a logického výkladu však docházíme k závěru, že obchodní plány mají být předkládány v rámci procesu výběru, nikoliv až po něm.

⁵¹ Prováděcí nařízení již také neuvádí, že řídicí orgán musí naplňování obchodních plánů hodnotit a kontrolovat či za toto hodnocení a kontrolování odpovídat. Z tohoto pohledu došlo novelou č. 846/2009 ke změkčení požadavků na správce nástrojů finančního inženýrství i řídicí orgány. Přesto se domníváme, že body obchodních plánů, které do října 2009 uvádělo Prováděcí nařízení, budou většinou obsaženy v dohodách o financování (viz níže) a že jejich naplňování budou muset řídicí orgány či holdingové fondy v rámci řádné správy prostředků z fondů EU hodnotit a kontrolovat.

⁵² Článek 43 odst. 3 a článek 44 prováděcího nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

Dohody o financování uzavřené s holdingovými fondy mají obecně definovat podmínky a cíle financování. Tyto dohody mají zahrnovat zejména tato opatření:

- (i) Podmínky pro příspěvky z operačního programu do holdingového fondu
- (ii) Výzvy k vyjádření zájmu určené fondům rozvoje měst
- (iii) Hodnocení a výběr fondů rozvoje měst holdingovým fondem
- (iv) Zřízení a monitorování investiční politiky nebo cílových plánů a akcí na rozvoj měst
- (v) Podávání zpráv holdingovým fondem členským státům nebo řídicím orgánům
- (vi) Monitorování provádění investic
- (vii) Požadavky na audit
- (viii) Výstupní politika pro holdingový fond týkající se vyvázání z nástrojů finančního inženýrství
- (ix) Pravidla pro zrušení holdingového fondu, včetně pravidel pro opětovné využití zdrojů, které se z příspěvků z daného operačního programu danému fondu vrátily z investic, resp. které zbyly po splnění záruk
- (x) Ve vhodných případech má dohoda zohledňovat studie nebo hodnocení rozvoje měst a integrované plány rozvoje měst, jež jsou součástí daných operačních programů.

Dohody o financování uzavřené s fondy rozvoje měst mají zahrnovat alespoň tyto skutečnosti:

- (i) Podmínky vyčlenění příspěvků z operačního programu k investování prostřednictvím tohoto fondu
- (ii) Investiční strategie a plánování
- (iii) Monitoring provádění
- (iv) Výstupní politika pro vyvázání příspěvku z operačního programu z fondu rozvoje měst
- (v) Pravidla pro zrušení fondu rozvoje měst, včetně pravidel pro opětovné využití zdrojů, které se z příspěvků z daného operačního programu danému fondu vrátily z investic, resp. které zbyly po splnění záruk.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Náklady na správu nástrojů finančního inženýrství⁵³**

Prováděcí nařízení stanoví výši nákladů na řízení (správu) nástrojů finančního inženýrství, které budou považovány za způsobilé. Vyšší náklady budou způsobilé pouze na základě výsledků veřejné soutěže na příslušné služby⁵⁴.

Náklady na řízení, které jsou prováděcím nařízením považovány za a priori způsobilé, nesmí v ročním průměru překročit 2% kapitálu vloženého z operačního programu do holdingového fondu a 3% kapitálu vloženého z operačního programu nebo holdingového fondu do fondů rozvoje měst. Dle našeho názoru tyto hranice a priori způsobilých nákladů na řízení není možné v případě nezapojení HF sčítat. I v případě nezapojení HF tak mohou a priori způsobilé náklady na správu FRM činit pouze 3% vloženého kapitálu.

EK v této souvislosti zdůrazňuje⁵⁵, že by řídicí orgány neměly schválit takto vysoké náklady na správu nástrojů automaticky, ale měly by postupovat dle požadavků na zodpovědnou správu financí (viz níže i ve vztahu k aplikaci pravidel pro veřejnou podporu). EK doporučuje, aby řídicí orgány vázaly výši odměny na objem skutečně investovaných prostředků, a tak správce fondů motivovaly.

Dvou/tříprocentní limit by se měl počítat nejenom z prostředků z fondů EU a jiných veřejných prostředků přidělených z operačního programu, nýbrž i ze soukromých prostředků za podmínky, že je příslušná prioritní osa vyjádřena stanovením celkových způsobilých výdajů⁵⁶. Odměna za správu fondů může být vyplácena v nerovnoměrných výších, například vyšší na začátku z důvodu očekávaných vysokých nákladů na uskutečnění investic a nižší v pozdějším období. V rámci celkového období do uzavření operačního programu však musí být výše uvedený limit dodržen (nebudou-li vyšší náklady podloženy výsledkem řízení o přidělení veřejné zakázky).

⁵³ Článek 43 odst. 4 prováděcího nařízení.

⁵⁴ Právo EU nestanoví z jakých služeb řízení (správa) nástrojů finančního inženýrství přesně sestává, tedy jaké služby spadají do správy prostředků JESSICA a které případně bude nástroj finančního inženýrství poskytovat nad rámec této správy (případně právní poradenství nad rámec správy prostředků JESSICA apod.). Považujeme proto za vhodné upozornit na potřebu definovat v dohodách o financování služby poskytované v rámci správy prostředků JESSICA a služby poskytované nad tento rámec. Služby poskytované nad rámec správy prostředků JESSICA budou a priori podléhat postupům pro zadávání veřejných zakázek tak jako jakékoliv jiné služby poptávané zadavatelem, a to i v případě, že samotná správa prostředků JESSICA nebude tímto postupem poptávaná (v případě zapojení EIB/EIF).

⁵⁵ Bod 2c Sdělení z roku 2007.

⁵⁶ Což však není případ v České republice – viz kapitola 12 Národního strategického referenčního rámce ČR.

3. Právní analýza (pokračování)

Co se týče způsobilosti nákladů na správu nástrojů finančního inženýrství, EK uvádí příklady druhů nákladů, které sama v minulosti považovala za způsobilé (výdaje na personál, cestovné, vybavení kanceláře a IT, to vše související s příslušnými výběrovými řízeními, kontrolami, monitoringem, reportováním, informováním apod., případně režijní náklady finanční instituce spravující fond jako oddělenou finanční jednotku). Podmínky způsobilosti těchto nákladů podrobněji stanoví vnitrostátní pravidla pro způsobilost výdajů⁵⁷.

- **Velké projekty⁵⁸**

Realizace velkých projektů ve smyslu článku 39 obecného nařízení⁵⁹ podléhají zvláštním informačním požadavkům a schválení Komisí. EK upozorňuje, že investice fondů rozvoje měst splňujících charakteristiky velkých projektů těmto postupům také podléhají.

- **Opatření proti narušení konkurence na trhu s kapitálem⁶⁰**

Z podstaty investic, jež mají uskutečňovat fondy rozvoje měst z prostředků operačních programů, vyplývá, že tyto mohou být poskytovány za podmínek příznivějších, než jsou podmínky tržní. Z tohoto důvodu prováděcí nařízení požaduje, aby řídicí orgány přijaly předběžná opatření za účelem minimalizace narušení hospodářské soutěže na trzích rizikového kapitálu nebo úvěrů a na trhu se soukromými zárukami. Domníváme se, že takovými opatřeními bude zejména zjišťování aktuálních podmínek na těchto trzích a uskutečňování investic za podmínek příznivějších (půjčky s nižšími úroky než tržními, poskytování půjček i na projekty, které by jinak na finance nedosáhly apod.) v zásadě pouze tehdy, bude-li identifikováno selhání trhu (zejména nemožnost získat na daný projekt prostředky na trzích rizikového kapitálu či soukromé záruky).

⁵⁷ Odpověď na Otázku č. 9 Sdělení z roku 2008. Odkazuje se na ustanovení článku 56 odst. 4 obecného nařízení.

⁵⁸ Bod 2d Sdělení z roku 2007.

⁵⁹ Operace složené z řady prací, činností nebo služeb, které jsou určeny k dosažení nedělitelného úkolu přesné hospodářské nebo technické povahy, s jasně určenými cíli, jejichž celkové náklady přesahují 25 milionů EUR v případě životního prostředí a 50 milionů EUR v jiných oblastech.

⁶⁰ Článek 43 odst. 7 prováděcího nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Dostupnost dokladů⁶¹**

EK připomíná, že i v případě využití nástrojů finančního inženýrství je třeba zajistit dostupnost dokladů zejména v souladu s článkem 90 obecného nařízení a předpisy týkajícími se přidělování státních podpor. Rozsah dokladů, které bude nutno takto zajistit, bude dán podmínkami, které se na použití prostředků z fondů EU budou aplikovat (a jejichž dodržení bude případně v budoucnu potřeba prověřit). Obecně je tedy třeba zajistit doklady prokazující uskutečnění investice do realizátora projektu. Dostupnost dokladů o výdajích ve formě faktur za nákup zboží či služeb, nebo provedení stavebních prací realizátorem projektu bude požadována pouze tehdy, když poskytnutí investice bude podmíněno uskutečněním určitých výdajů. Z hlediska požadavků obecného nařízení leží odpovědnost za zajištění dostupnosti dokladů na příslušném řídicím orgánu. Má se za to, že dokumenty bude pro účely případných kontrol držet příslušný nástroj finančního inženýrství, nikoliv adresáti investic. Držení dokladů bude přímo po adresátech investic vyžadováno tehdy, bude-li poskytnutí investice podmíněno uskutečněním určitých výdajů na výrobky, služby či stavební práce (a realizátoři projektů tak budou muset uskutečnění těchto výdajů dokládat).

- **Integrované plány rozvoje měst⁶²**

Dle článku 44 obecného nařízení lze skrz nástroj JESSICA podpořit pouze projekty zahrnuté do příslušného integrovaného plánu pro udržitelný rozvoj měst. EK v této souvislosti připomíná, že právo EU tyto plány pro udržitelný rozvoj měst nedefinuje. Tyto plány by tak měly být definovány členskými státy a řídicími orgány ve světle ustanovení článku 8 nařízení

č. 1080/2006, ve smyslu oddílu 2.1 Strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost⁶³ a s ohledem na místní podmínky. Dále v textu této studie je pracováno s pojmem integrovaný plán rozvoje měst (IPRM), nicméně je myšlena definice ve smyslu čl. 44 obecného nařízení.

- **Projekty vytvářející příjmy⁶⁴**

Podle článku 55 obecného nařízení způsobilé výdaje na projekty vytvářející příjmy nepřevyší hodnotu investičních nákladů po odečtení příjmů z investice. Nařízení se tak snaží podporu z prostředků fondů EU omezit na nejnižší nutnou míru, s ohledem na příjmy, které dotovaný projekt v budoucnu vygeneruje, a tak mimo jiné chránit vnitřní trh před umělými zásahy.

⁶¹ Bod 4 Sdělení z roku 2007.

⁶² Bod B 2 Sdělení z roku 2008.

⁶³ Rozhodnutí Rady o strategických obecných zásadách Společenství pro soudržnost č. 2006/702/ES.

⁶⁴ Bod B 4 Sdělení z roku 2008.

3. Právní analýza (pokračování)

EK je názoru, že tato pravidla omezující výši možných dotací z fondů EU se na využívání nástrojů finančního inženýrství nebudou vztahovat. Důvodem bude buď přítomnost prvku veřejné podpory v daném projektu⁶⁵ (vliv na vnitřní trh bude posouzen už v rámci posouzení veřejné podpory), nebo charakter využití nástrojů finančního inženýrství (fondy rozvoje měst budou ze zásady investovat do projektů generujících příjmy, které by však neměly způsobovat nepřiměřené narušení vnitřního trhu, neboť výnosy z investic budou dále použity k rozvoji měst v souladu s příslušnými právními předpisy).

V této souvislosti bychom rádi upozornili, že dle našeho názoru se výše uvedený postup nicméně bude aplikovat na přidělování dotací do projektů, jejichž jiné části budou předmětem investic fondů rozvoje měst (v této souvislosti viz výše oddíl „Kumulace zdrojů podpory pro projekty“ k potřebě oddělené evidence částí projektů podporovaných různými formami z fondů EU).

- **Role EIB/EIF⁶⁶**

Obecné nařízení na několika místech zdůrazňuje koordinační a metodickou úlohu Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu jakožto finančních nástrojů EU založených za účelem provádění politiky soudržnosti. Pro účely užívání nástrojů finančního inženýrství obecné nařízení zejména stanoví, že spravováním holdingového fondu může řídicí orgán pověřit Evropskou investiční banku či Evropský investiční fond přímo (na rozdíl od jiných subjektů), aniž by tomuto pověření předcházelo řízení o zadání veřejné zakázky⁶⁷. Na tomto místě je vhodné dále připomenout, že nástroj JESSICA je společnou iniciativou EK, EIB a Rozvojové banky Rady Evropy a že EIB zajistila vypracování několika studií proveditelnosti nástroje JESSICA za přispění z prostředků EK, a představuje tak důležitý prvek v postupném procesu vytváření nejlepších postupů a výkladů právních předpisů při implementacích nástroje JESSICA v Unii.

- **Veřejná podpora⁶⁸**

Prováděcí nařízení výslovně zmiňuje, že příspěvky uskutečňované ve prospěch nástrojů finančního inženýrství z operačních programů i jiných veřejných zdrojů, stejně jako investice těchto nástrojů podléhají pravidlům o veřejné podpoře.

⁶⁵ Článek 55 odst. 6 obecného nařízení.

⁶⁶ Preambule: body 1, 40, 41, 49 a násl., články 3, 9, 27, 31, 36, 37, 40, 41, 44, 45, 46, 64, 103 a 104.

⁶⁷ Článek 44 obecného nařízení. K podrobnějším podmínkám pro pověření správce holdingového fondu, viz níže přehled relevantních ustanovení Sdělení z roku 2007.

⁶⁸ Preambule prováděcího nařízení, bod 26.

3. Právní analýza (pokračování)

Na tuto skutečnost upozorňuje i EK⁶⁹. Dle ní lze obecně identifikovat dvě úrovně implementace nástrojů finančního inženýrství, kde může dojít k aplikaci pravidel pro přidělování veřejné podpory:

(i) Veřejná podpora adresátům investic

Podmínky, za nichž fondy rozvoje měst do projektů investují, je třeba zkoumat z hlediska podmínek pro udělení veřejné podpory a případně dodržet předepsané postupy. Zkoumat přítomnost prvku veřejné podpory bude třeba zejména v případech, kdy budou prostředky poskytovány za zvýhodněných úrokových podmínek⁷⁰.

(ii) Veřejná podpora správcům fondů

Pokud by odměny pro správce nástrojů finančního inženýrství přestaly odpovídat výši tržních odměn, bez ohledu na dvou/tříprocentní limity uvedené v prováděcím nařízení by tyto odměny představovaly veřejnou podporu a vyžadovaly dodržení příslušných postupů.

EK připomíná, že dle článku 43 odst. 7 prováděcího nařízení mají řídicí orgány přijmout opatření za účelem co nejmenšího narušení hospodářské soutěže na trzích rizikového kapitálu nebo úvěru. Tento aspekt bude relevantní v případě posuzování souladu veřejné podpory s právem EU.

- **Veřejné zakázky**

Jak uvedeno výše, řídicí orgány musí zajistit dodržování postupů pro zadávání veřejných zakázek všude tam, kde to platné právo vyžaduje. Ve svém Sdělení z roku 2008⁷¹ EK upozorňuje, že tyto postupy může být nutné dodržovat i při výběru soukromých spoluinvestorů do holdingového fondu/fondů rozvoje měst.

⁶⁹ Bod 3 Sdělení z roku 2007 a body A 2 a B 1 Sdělení z roku 2008. EK odkazuje na Pokyny Společenství pro státní podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků (2006/C 196/02). Od přijetí Sdělení z roku 2007 došlo k přijetí nařízení Komise č. 800/2008, které bude v této souvislosti také vhodné vzít v potaz – podrobněji viz níže.

⁷⁰ Bod B 1 Sdělení z roku 2008.

⁷¹ Odpověď na Otázku 2.3 ve Sdělení z roku 2008.

3. Právní analýza (pokračování)

3.1.2. JESSICA – právní předpisy a dokumenty ČR

Závazné právní předpisy ani metodické dokumenty vydané na úrovni České republiky prozatím fakticky nereflektovaly možnost využití nástrojů finančního inženýrství, včetně nástroje JESSICA⁷². Tato skutečnost sama o sobě nepředstavuje právní překážku využívání tohoto nástroje. Obecný režim správy prostředků z fondů EU (nastavení struktury operačních programů a jejich orgánů, finančních toků, certifikace výdajů, řešení nesrovnalostí apod.) je upraven přímo použitelnými právními předpisy EU a obecně závaznými právními předpisy a příslušnými metodickými dokumenty České republiky. Nástroj JESSICA je třeba aplikovat v rámci tohoto obecného režimu správy prostředků z fondů EU, tedy v rámci těchto do značné míry i praxí již prověřených postupů.

Rozdíly oproti obecnému režimu, k nimž bude při správě prostředků z fondů EU v rámci nástroje JESSICA docházet, vyplývají z přímo použitelných právních předpisů EU. Jak uvedeno výše, právní předpisy České republiky možnost využití nástroje JESSICA výslovně nereflektují, ale ani nezakazují. Důsledkem nedostatku podrobnějších pravidel pro využívání nástroje JESSICA na úrovni České republiky je zvýšení nároku kladeného při správě prostředků z EU na zainteresované subjekty (v první řadě řídicí orgány). Tyto subjekty budou právní předpisy a metodické dokumenty týkající se obecného režimu správy prostředků z fondů EU (rozpočtová pravidla, metodické dokumenty apod.) aplikovat mutatis mutandis, tedy přiměřeně s ohledem na specifika tohoto nástroje a konkrétní způsob jeho implementace. Z tohoto důvodu nelze než doporučit, aby byly české obecně závazné právní předpisy a na ně navazující metodické dokumenty doplněny o výslovnou možnost využívání nástroje JESSICA, a to zejména v souvislosti s těmi ustanoveními, kde přiměřená aplikace obecného režimu správy prostředků z fondů EU může klást výkladové problémy (dále viz zejména Nedostatky pravidel pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR).

V této části analýzy se zabýváme ustanoveními vybraných právních předpisů a dokumentů, které považujeme z hlediska implementace nástroje JESSICA v ČR za relevantní.

- **Formy nástrojů finančního inženýrství**

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů	„obchodní zákoník“
Zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o kolektivním investování“
Zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů	
Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů	
Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů	

⁷² Výjimkou je Metodika finančních toků, která možnost využívání nástrojů finančního inženýrství výslovně zmiňuje v bodu 4.3, str. 46 a 47, přestože zdaleka nepokrývá veškeré relevantní aspekty finančních toků při tomto způsobu správy prostředků z fondů EU.

3. Právní analýza (pokračování)

Tak, jako další aspekty nástroje JESSICA, i otázku formy nástrojů finančního inženýrství (HF, FRM) stanoví 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.

Dle práva EU mohou mít HF i FRM formu nezávislé právnické osoby, nebo oddělené finanční jednotky v rámci stávající finanční instituce. Právo EU nestanoví, zda prostředky vyčleněné z operačního programu přechází do vlastnictví příslušného nástroje finančního inženýrství. Forma přidělení prostředků, podmínky tohoto přidělení i zpětného převodu prostředků musí být specifikovány v příslušných dohodách o financování a mohou se mezi operačními programy lišit.

Jedním z cílů nástroje JESSICA je zapojit do správy prostředků z fondů EU know-how soukromých investorů a investičních správců a poradců. Nástroje finančního inženýrství mají pro řídicí orgány identifikovat projekty, které nejenom zapadají do integrovaných plánů rozvoje měst, ale u nichž lze také předpokládat návratnost investic, a tedy zdroj financování pro další projekty rozvoje měst ze strany veřejných subjektů (zejména pro období 2014+, kdy se očekávají nižší přiděly z fondů EU). Tyto nástroje mají za příslušnou odměnu dané investice uskutečnit, monitorovat jejich průběh a posléze zajistit navrácení výnosů, případně zajistit předčasné vyvázání prostředků z investic.

Právo EU výslovně nestanoví, že nástroje finančního inženýrství musí být entity založené za účelem podnikání, ani nezakazuje, aby tyto nástroje outsourcovaly určité činnosti související se správou prostředků JESSICA na třetí subjekt. Při analýze možných právních forem nástrojů finančního inženýrství však vycházíme z našeho porozumění cílů nástroje JESSICA, z nichž jedním ze základních je zapojení know-how soukromých investičních poradců do správy prostředků z fondů EU. Zároveň je i nadále kladen požadavek na řádné finanční řízení a transparentnost správy prostředků z fondů EU.

Pokud tedy nástroj finančního inženýrství (HF) nebude veřejnou finanční institucí, vycházíme z předpokladu, že nástroje finančního inženýrství budou danou činnost provádět za účelem podnikání. Právní formy typu obecně prospěšné společnosti nelze zřejmě vyloučit čistě z hlediska zákonných požadavků, ale jejich zapojení bude nepravděpodobné z důvodů výše uvedených⁷³.

⁷³ V případě HF-vykonavatele veřejného poslání budou výnosy z investic za účelem rozvoje měst dále použity tímto subjektem, tedy nikoliv řídicím orgánem-odběratelem služeb. HF-vykonavatel veřejného poslání nebude založen za účelem podnikání, nýbrž za účelem vykonávání určitého veřejného poslání. Podobně jako profesionální správce investic však bude disponovat potřebným know-how a zázemím pro řádnou správu prostředků JESSICA.

3. Právní analýza (pokračování)

S ohledem na výše uvedené a na základní zákonné podmínky ve vztahu k formě nástrojů finančního inženýrství se domníváme, že při implementaci nástroje JESSICA v České republice bude možné využít následujících forem nástrojů finančního inženýrství (HF a FRM):

(i) Oddělené finanční jednotky

Nástroje finančního inženýrství mohou existovat jako oddělené finanční jednotky v rámci stávajících finančních institucí. Domníváme se, že pod termín finanční instituce lze podřadit zejména komerční banky a veřejné subjekty finančního typu. Do kategorie těchto veřejných finančních institucí dle našeho názoru obecně spadá například EIB, EIF, Českomoravská záruční a rozvojová banka, Státní fond rozvoje bydlení či Státní fond životního prostředí České republiky.

Bude předmětem hodnocení ze strany příslušných finančních institucí i řídicích orgánů, zda tyto finanční instituce mohou pro řídicí orgány spravovat prostředky v rámci nástroje JESSICA (soulad se statuty a dalšími interními dokumenty a postupy) a disponují potřebným personálním a odborným zázemím. V případě zapojení těchto veřejných finančních institucí nelze vyloučit, že tyto nebudou vůči řídicím orgánům ve vztahu dodavatele služeb, ale realizátora veřejného poslání (viz výše k výběru holdingového fondu).

Dle našeho názoru právo EU nestanoví omezení, že prostředky svěřené v rámci nástroje JESSICA nástroji finančního inženýrství-oddělené finanční jednotce musí být neustále drženy v rámci dané finanční instituce. Nebude tedy vyloučeno, aby nástroje finančního inženýrství-oddělené finanční jednotky uložily prostředky jim takto svěřené do správy na účet jiné finanční instituce, například komerční banky za účelem zhodnocení prostředků před jejich investicí do projektů rozvoje měst.

(ii) Právnícké osoby

Nástroje finančního inženýrství mohou dále existovat jako nezávislé právní subjekty řízené dohodami mezi partnery nebo akcionáři podílejícími se na spolufinancování. Dle našeho názoru nároky právních předpisů EU obecně splňuje forma kapitálových společností založených podle obchodního zákoníku a podnikajících např. v rámci oborů živností volných č. 60 (poradenská a konzultační činnost, zpracování odborných studií a posudků) a č. 70 (služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy). Volba mezi těmito dvěma formami bude záviset zejména na míře předpokládaného zapojení dalších investorů.

3. Právní analýza (pokračování)

Čím více těchto investorů bude a čím větší jejich fluktuace se předpokládá, tím více výhod poskytuje akciová společnost. Výhodou s.r.o. a a.s. je, že tyto formy nevyžadují mnohost zakladatelů. Zakladatel tak může být pouze jeden (např. regionální rada, obec či kraj). V případě, že nástroj finančního inženýrství bude zakládat řídicí orgán-ministerstvo, bude však v úvahu přicházet pouze forma akciové společnosti⁷⁴.

Nástroje finančního inženýrství-s.r. o./a.s. nemusí být „fondy“ ve smyslu zákona o kolektivním investování. Režimu tohoto zákona budou podléhat pouze tehdy, budou-li splňovat podmínky pro aplikaci této zvláštní regulace, tedy budou-li shromažďovat peněžní prostředky za účelem jejich společného investování ve smyslu zákona o kolektivním investování. Jak však uvedeno již v terminologické poznámce v úvodu této studie, toto shromažďování prostředků za účelem jejich investování ve smyslu zákona o kolektivním investování není charakteristikou nástrojů finančního inženýrství JESSICA.

Nástroje finančního inženýrství JESSICA budou v první řadě správci prostředků vložených z daného operačního programu pro řídicí orgán. Jejich další činnost, vlastnická struktura a ambice pak budou určovat jejich formu a regulační rámec, v němž budou operovat.

Dle našeho názoru tak nástroje finančního inženýrství mohou mít také formu speciálního fondu kvalifikovaných investorů podle § 56 zákona o kolektivním investování. Výhodou této formy je orientace na shromažďování prostředků kvalifikovaných investorů, které by posléze byly investovány do příslušných projektů rozvoje měst⁷⁵. Nevýhodou této formy je složitost příslušného regulačního rámce a související vyšší náklady na správu (nutnost povolení České národní banky, stanovené minimální hodnoty vstupních investic, povinné zapojení depozitáře apod.).

⁷⁴ Viz výslovné omezení v ustanovení § 28 zákona č. 219/2000 Sb.

⁷⁵ Další výhodou jsou určitá daňová zvýhodnění.

3. Právní analýza (pokračování)

Dle našeho názoru správa prostředků JESSICA nemusí být nutně výlučnou činností nástrojů finančního inženýrství-právnických osob ani nemusí vzniknout založením nové entity pro tento účel. Vliv, jaký mohou mít případné další činnosti nástroje finančního inženýrství na správce přidělených prostředků, by měl být jedním z hledisek pro rozhodování řídicích orgánů o využití služeb takového subjektu. Nástroj finančního inženýrství může být řídicím orgánem přímo založen, řídicí orgán může přistoupit jako spoluvlastník tohoto nástroje („equity model“) nebo může jen využívat služeb existujícího nástroje za příslušnou odměnu („non-equity model“)⁷⁶.

- **Zapojení regionálních rad, obcí a krajů**

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o podpoře regionálního rozvoje“
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o obcích“
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o krajích“
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů	„Malá rozpočtová pravidla“

(i) **Regionální rady**

Regionální rady byly zřízeny zákonem o podpoře regionálního rozvoje jako právnické osoby veřejného práva vykonávající správu politiky hospodářské a sociální soudržnosti ČR na území příslušných regionů soudržnosti⁷⁷. Regionální rady jsou řídicími orgány příslušných regionálních operačních programů, proto je v jejich kompetenci, aby za dodržení příslušných právních předpisů a pravidel dalších relevantních dokumentů EU i ČR využily nástroje JESSICA. Jelikož nástroje finančního inženýrství, které mají za tím účelem použít, mají mít mj. formu právnických osob, domníváme se, že jsou regionální rady oprávněny i (spolu)zakládat tyto nástroje finančního inženýrství, přičemž výdaje vynaložené na takovéto vytvoření nástrojů budou představovat dočasně způsobilé výdaje (viz výše)⁷⁸.

⁷⁶ U non-equity modelu dojde do určité míry k setření rozdílu mezi dvěma možnými formami nástrojů finančního inženýrství, neboť stejně jako u nástrojů-oddělených finančních jednotek, i u těchto non-equity nástrojů dojde k vyčlenění prostředků JESSICA a jejich správě odděleně od dalších aktivit nástroje.

⁷⁷ § 16 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

⁷⁸ Považujeme za vhodné upozornit, že regionální rady jakožto právnické osoby veřejného práva jsou nadány omezenou subjektivitou. Jejich oprávnění zakládat nástroje finančního řízení-právnické osoby při využívání nástroje JESSICA vyplývá z výše popsaného souladu tohoto kroku s účelem, pro které byly zřízeny. Toto oprávnění by však nemělo být generalizováno. Oprávnění regionálních rad zakládat jakékoliv jiné právnické osoby mimo využívání nástroje JESSICA tak bude třeba velmi pečlivě posuzovat s ohledem na soulad s účelem, pro který byly regionální rady zřízeny. K teorii omezené subjektivity viz např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, strana 106 a násl. Dále viz Jehlička, O., Švestka, J. Škárová, M. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, strana 155.

3. Právní analýza (pokračování)

Konečně, regionální rady by rovněž mohly být těmi orgány ČR, které mají znovu použít zdroje z investic uskutečněných nástroji finančního inženýrství v rámci regionálních operačních programů ve prospěch projektů rozvoje měst⁷⁹.

(ii) Kraje a obce

Kraje a obce by při implementaci nástroje JESSICA měly hrát klíčovou roli, neboť jedním ze smyslů tohoto nástroje a posunu od nevratných dotací k návratným investicím je motivovat místní orgány k výběru udržitelných rozvojových projektů a zvýšit odpovědnost všech relevantních aktérů za zdárnou realizaci projektu. Kraje i obce mohou být v první řadě příjemci finanční podpory z nástroje JESSICA, a to v souladu s ustanoveními Malých rozpočtových pravidel⁸⁰ a zákona o podpoře regionálního rozvoje⁸¹. Kraje i obce mohou rovněž zakládat právnické osoby, které budou konečnými příjemci finanční podpory z nástroje JESSICA⁸².

Kraje i obce mohou dále (spolu)zakládat samotné nástroje finančního inženýrství-právnické osoby, a podílet se tak na správě prostředků z operačních programů⁸³. Konečně, kraje i obce mohou fondům rozvoje měst poskytovat ručení za závazky příjemců finanční podpory z nástroje JESSICA⁸⁴.

Kraje i obce se mohou do využití nástroje JESSICA zapojit také spolufinancováním z vlastních rozpočtových prostředků, a to jak na úrovni nástrojů finančního inženýrství, tak samotných projektů.

⁷⁹ Článek 78 obecného nařízení. Jak uvádíme níže, doporučujeme takové orgány výslovně určit v příslušných metodických dokumentech ČR. Pokud by takové orgány nebyly výslovně stanoveny, domníváme se, že by zdroje z investic uskutečněných v rámci regionálních operačních programů měly nadále používat regionální rady, případně jejich právní nástupci.

⁸⁰ Ustanovení § 7 odst. 3 a § 8 odst. 3 Malých rozpočtových pravidel.

⁸¹ Ustanovení § 7 odst. 4 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

⁸² Ustanovení § 35a odst. 1 zákona o obcích; ustanovení § 14 odst. 3 Zákona o krajích.

⁸³ Na rozdíl od ministerstev budou kraje a obce moci zakládat nástroje finančního inženýrství ve formě a.s. i s.r.o. v souladu s ustanovením § 23 zákona o podpoře regionálního rozvoje, § 35a zákona o obcích a § 14 zákona o krajích.

⁸⁴ Ustanovení § 38 odst. 3 písm. a) zákona o obcích; ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) zákona o krajích.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Správa prostředků z fondů EU (odchyly od obecného režimu)**

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů	„Velká rozpočtová pravidla“
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů	„Malá rozpočtová pravidla“
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o finanční kontrole“
Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole ve veřejné správě	
Vyhláška č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem	
Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů	
Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013	„Metodika finančních toků“
Metodická příručka způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007 – 2013	„Metodika způsobilých výdajů“
Metodika certifikace výdajů pro programové období 2007 – 2013 – s platností od 1. září 2007	„Metodika certifikace výdajů“
Pracovní dokument COCOF ke zjednodušenému vykazování výdajů (leden 2010)	
Pokyny pro křížové financování na programové období 2007 – 2013	„Pokyny pro křížové financování“
Metodika monitorování programů SF a FS v programovém období 2007 – 2013	
Rámcová metodika řízení výzev	„Metodika řízení výzev“
Metodické doporučení k řízení výzev	
Metodický pokyn Nesrovnalosti – verze říjen 2009	
Metodické doporučení NOK: Pravidlo n+3/n+2 v programovém období 2007 – 2013	
Metodický pokyn MMR k hlavním zásadám pro přípravu, hodnocení a schvalování IPRM (na základě Usnesení vlády ČR ze dne 13. srpna 2007 č. 833)	

3. Právní analýza (pokračování)

Metodická příručka pro projekty vytvářející příjmy	„Metodika pro projekty vytvářející příjmy“
Metodický pokyn pro uchovávání dokumentů v období 2007 – 2013	„Metodika pro uchovávání dokumentů“
Metodika komunikace realizace fondů EU v programovém období 2007–2013 (transparentnost, koordinace a řízení komunikace): Metodika tvorby a realizace Komunikačního akčního plánu pro OP	„Metodika komunikace“
Doporučené pokyny k revizi operačních programů 2007–2013	„Metodika k revizi operačních programů“
Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013	
Dokumenty příslušných operačních programů	

Nástroj JESSICA představuje relativně nový režim správy prostředků z fondů EU, který je ve vztahu speciality k obecnému režimu správy těchto prostředků. Tento nástroj je záměrně upraven široce, aby umožnil množství variant implementace dle potřeb a zájmů zainteresovaných subjektů⁸⁵. Do budoucna lze navíc očekávat změny v relevantní právní úpravě na úrovni EU⁸⁶.

Z těchto důvodů se domníváme, že ani na úrovni EU, ani České republiky nebude možné vytvořit pravidla pro využívání nástroje JESSICA podobně vyčerpávajícím způsobem, jako tomu je u pravidel pro obecný režim správy prostředků z fondů EU. Základním přístupem při využívání nástroje JESSICA by tak měla být přiměřená aplikace existujících relevantních právních předpisů a dokumentů EU a České republiky za aplikace speciálních pravidel pro nástroj JESSICA. Při přiměřené aplikaci pravidel obecného režimu správy prostředků z fondů EU je třeba zejména zajistit dodržování existujících základních obecných zásad této správy⁸⁷.

Jak uvedeno výše, subjekty podílející se na správě prostředků z fondů EU budou za neexistence výslovných pravidel pro využívání nástroje JESSICA aplikovat existující právní předpisy a metodické dokumenty přiměřeně charakteru tohoto nástroje. Níže uvádíme některé očekávané odchylky od aplikace obecného režimu správy těchto prostředků:

⁸⁵ Zejména řídicích orgánů, krajů a obcí, soukromých investorů, profesionálních investičních správců a realizátorů projektů.

⁸⁶ Viz návrh novely obecného nařízení uvedený výše. Předpokládá se, že za účelem rychlejší implementace nástroje JESSICA i dalších nástrojů finančního inženýrství v členských státech bude v budoucnu vyvíjena snaha relevantní pravidla vyjasnit a uvolnit.

⁸⁷ Zejména zajištění dodržování právních předpisů EU a členských států, řádné finanční řízení, směřování k plnění příslušných cílů a sdílení odpovědnosti za správu mezi Komisí a členskými státy.

3. Právní analýza (pokračování)

(i) Příjemci a operace

Jak již bylo uvedeno výše, při implementaci nástroje JESSICA dochází fakticky ke „zmnožení“ subjektů, které mohou mít postavení „příjemce“, a činností, které budou představovat „operace“. Na nástroje finančního inženýrství (HF a FRM) a realizátory projektů tak bude třeba přiměřeně aplikovat povinnosti, které právní předpisy a další dokumenty přisuzují „příjemcům“. Podobně „operacemi“ bude přiměřeně třeba rozumět jak převod prostředků do nástrojů finančního inženýrství, tak uskutečnění investic i realizaci daných projektů.

Například ustanovení o povinnosti příjemce zpracovat finanční plán svého projektu bude třeba přiměřeně aplikovat na zpracování návrhů obchodních plánů nástroji finančního inženýrství za účelem jejich výběru a v případě realizátorů projektů na zpracování plánu projektu za účelem získání investice na základě výzvy příslušného fondu rozvoje měst⁸⁸. Obchodní plány by měly být součástí dohod o financování uzavřených s nástroji finančního inženýrství a plán projektu by měl být součástí dohody o uskutečnění investice (například úvěrové smlouvy)⁸⁹. Tyto plány a dohody by pak měly být vzájemně v souladu (podmínky dohody o financování s HF musí být reflektovány v dohodě o financování s FRM atd.).

I nadále bude v souladu s článkem 60 Obecného nařízení řídicí orgán povinen zajistit, že operace pro financování budou vybírány na základě kritérií schválených pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstanou v souladu s platnými předpisy EU a vnitrostátními předpisy. Tuto povinnost bude řídicí orgán plnit kaskádovitě prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství a ve všech úrovních této kaskády. Instrument výzvy k předkládání žádostí o podporu⁹⁰, který má řídicím orgánům napomoci identifikovat příjemce splňující daná kritéria, tak bude aplikován přiměřeně na proces výběru nástrojů finančního inženýrství a realizátorů projektů. Podmínky výzev, které budou postupně uskutečňovat jednotlivé stupně implementační kaskády (řídicí orgán za účelem výběru HF, HF za účelem výběru FRM a FRM za účelem výběru realizátorů projektu) budou muset být opět navzájem v souladu.

⁸⁸ Dle našeho názoru bude skutečně i projekty, do nichž má být investováno, třeba vybírat tak, aby odpovídaly podmínkám operačního programu, z něhož byly příslušné prostředky JESSICA vyčleněny. Viz rovněž bod 6.2.3. níže (obchodní a investiční plány nástrojů finančního inženýrství musí být v souladu s podmínkami daného operačního programu a respektovat podmínky IPRM).

⁸⁹ Metodika finančních toků, kapitola 3.1, strana 18.

⁹⁰ Metodika řízení výzev, článek II, strana 3.

3. Právní analýza (pokračování)

Dále bude třeba zajistit přiměřenou aplikaci např. požadavků na publicitu a na schvalování velkých projektů (resp. investic)⁹¹. Pokud nedojde ke změně příslušných ustanovení obecného nařízení a prováděcího nařízení, bude realizátor projektu např. povinen informovat veřejnost a subjekty účastnící se operace o investici, kterou z prostředků z fondů EU obdržel⁹². Tyto povinnosti bude vhodné v příslušných dohodách o financování a o uskutečnění investic specifikovat, aby se předešlo sporům ohledně přiměřeného výkladu ustanovení o obecném režimu správy prostředků z fondů EU.

(ii) Finanční toky

Metodika finančních toků řeší situaci, kdy do implementační struktury bude zahrnut zprostředkující subjekt ve smyslu článku 59 obecného nařízení, který prostředky dále přerozděluje⁹³. Přiměřeně bude třeba tyto zásady aplikovat na finanční toky mezi řídicím orgánem a HF, mezi HF a FRM a FRM a realizátorem projektu, které lze považovat za hlavní účastníky procesu finančních toků. Podmínky poskytnutí dotace řídicímu orgánu by proto měly být dále promítány v dohodě o financování uzavřené mezi řídicím orgánem a prvním příjemcem (HF, je-li), včetně závazku tohoto příjemce zavázat příjemce na nižších úrovních ke stejným povinnostem určeným v dohodě o financování.

Tak jako v obecném režimu správy prostředků z fondů EU bude pro řešení finančních toků při použití nástroje JESSICA potřeba dodržovat na prvním místě Velká rozpočtová pravidla (při využívání nástroje JESSICA tematickými operačními programy), resp. Malá rozpočtová pravidla (při využívání nástroje JESSICA regionálními operačními programy).

⁹¹ Za současného znění článku 57 obecného nařízení by bylo třeba zajistit dodržování požadavku na stálost operací i při využívání nástroje JESSICA. Návrh novely Obecného nařízení COM(2009) 384 final mění znění článku 57 obecného nařízení tak, že se vztahuje pouze na činnosti uvedené v nařízení 1080/2006, čl. 3 odst. 2 písm. a) a b), tedy nikoliv na vytváření a rozvoj fondů pro místní rozvoj (FRM). Pokud dojde k přijetí novely obecného nařízení v tomto znění, nebudou tedy investice fondů rozvoje měst podmíněny dodržováním požadavku stálosti operací.

⁹² Článek 8 prováděcího nařízení, Metodika komunikace.

⁹³ Metodika finančních toků, strana 36, kapitola 3.12., bod 18.

3. Právní analýza (pokračování)

V obecném režimu správy prostředků z fondů EU dochází k poskytování dotací řídicím orgánem formou rozhodnutí/smlouvy o poskytnutí dotace⁹⁴. Při využívání nástroje JESSICA má mezi řídicím orgánem a nástroji finančního inženýrství docházet k uzavírání dohod o financování. Domníváme se, že na základě přiměřené aplikace Metodiky finančních toků a příslušných obecně závazných právních předpisů, zejména rozpočtových pravidel, budou v podmínkách České republiky tyto dohody fakticky sestávat (i) ze smlouvy o poskytnutí služeb za účelem správy prostředků JESSICA jakožto veřejné zakázky a zároveň (ii) z rozhodnutí/smlouvy o poskytnutí dotace ve vztahu k prostředkům, jež mají být nástrojem finančního inženýrství investovány, a které mu řídicí orgán za tím účelem musí poskytnout⁹⁵.

Dohody o financování uzavřené mezi HF a FRM pak budou představovat smlouvu o poskytnutí příslušných správcovských služeb, přičemž jednou z podmínek poskytování těchto služeb bude převod příslušných prostředků k uskutečnění investic.

(iii) Spolufinancování

Na základě článku 53 obecného nařízení a v souladu se zněním Národního strategického referenčního rámce ČR jsou příspěvky z Evropského fondu pro regionální rozvoj omezeny do výše 85 % z celkového objemu veřejných příspěvků. Tato míra spolufinancování se vztahuje na operace příslušných operačních programů, přestože je její dodržování sledováno na úrovni prioritních os.

⁹⁴ Metodika finančních toků, kapitoly 3.12 a 3.13 na straně 35 a násl.

⁹⁵ Z titulu (i) smlouvy o poskytnutí služeb bude řídicí orgán nástroji finančního inženýrství hradit dvou-, resp. tříprocentní odměnu za poskytování správcovských služeb (resp. odměnu, jež byla výsledkem procesu výběru dodavatele veřejné zakázky) a z titulu (ii) rozhodnutí/smlouvy o poskytnutí dotace (zahrnuté v dohodě o financování jako jedna z podmínek poskytnutí správcovských služeb) řídicí orgán převede na nástroj finančního inženýrství prostředky z operačního programu, jež mají být nástroji investovány (tj. při nezapojení HF např. 97 % prostředků vyčleněných z operačního programu). V případě pochybností z hlediska dodržení formálních požadavků zejména velkých rozpočtových pravidel nelze vyloučit ani možnost, že dohoda o financování bude obsahovat pouze ustanovení dle bodu (i) výše (podmínky poskytnutí služeb JESSICA), přičemž platnost této dohody bude podmíněna či jinak navázána na poskytnutí dotace (bod (ii) výše). Domníváme se, že v případě aplikace Malých rozpočtových pravidel (regionální operační programy) není k této variantě důvod. V případě zapojení EIB/EIF jakožto správců holdingového fondu bude příslušná dohoda o financování zahrnovat podmínky poskytování správcovských služeb, aniž by tyto byly výsledkem řízení o zadání veřejné zakázky – viz výše Výběr holdingového fondu. V případě poskytnutí nevratného příspěvku vykonavateli veřejného posláním bude dohoda o financování sestávat pouze z rozhodnutí/smlouvy o poskytnutí dotace podobně jako je tomu v obecném režimu správy prostředků z fondů EU.

3. Právní analýza (pokračování)

V souladu se Sdělením z roku 2007 sestávají operace v případě využití nástroje JESSICA jak z příspěvků operačního programu do HF a FRM, tak z následných investic FRM. Domníváme se tedy, že pro účely sledování dodržování výše uvedené míry spolufinancování se do objemu českých veřejných výdajů budou započítávat veškeré české veřejné výdaje uskutečněné na různých úrovních implementace nástroje JESSICA (investice krajů do FRM apod.). V tomto smyslu bude třeba vykládat příslušné metodiky, zejména Metodiku finančních toků.

(iv) Způsobilé výdaje a certifikace

Řídící orgán je zodpovědný za kvalitu a úplnost dat pro certifikaci a má povinnost před certifikací kontrolovat jejich správnost a případně zajistit nápravu. Podmínky pro provedení certifikace zahrnují nejen ověření výkazů výdajů, ale také ověření dodržování legislativy EU a ČR a řádného fungování řídicího a kontrolního systému na všech úrovních implementace⁹⁶. Při využívání nástroje JESSICA budou na řídicí orgán kladeny vyšší nároky pro zajištění podmínek pro certifikaci v důsledku mnohočetnosti příjemců a rozdělení režimu způsobilých výdajů (výdaje dočasně způsobilé a výdaje finálně způsobilé – viz výše). Bude na řídicím orgánu, aby zajistil řádné dokladování příslušných výdajů (při vytvoření fondů či převodu prostředků z operačního programu na ně a při realizaci investic)⁹⁷ a aby relevantní transakce byly v účetnictví příjemců (HF, FRM, realizátor projektu) identifikovatelné od ostatních účetních transakcí (bude se jednat o jednu z podmínek dohod o financování a dohody o uskutečnění investice).

(v) Archivace dokumentů

Metodika pro uchovávání dokumentů stanovuje podmínky pro uchovávání dokumentů na všech úrovních implementace projektů financovaných z fondů EU. Metodika umožňuje řídicímu orgánu stanovit příjemci povinnost uchovávání dokumentů nebo k tomuto zavázat určitý zprostředkující subjekt⁹⁸. Metodika doporučuje vázat příjemce v oblasti úschovy dokumentů českými právními normami (tj. zejména zákon č. 499/2009 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů) nebo na příjemce aplikovat tyto normy přiměřeně⁹⁹. Tyto zásady bude třeba přiměřeně aplikovat při uzavírání dohod o financování a dohod o uskutečnění investice v rámci implementace nástroje JESSICA, a to např. i na zahraniční nástroje finančního inženýrství či realizátory projektů.

⁹⁶ Metodika certifikace výdajů, kapitola 2.1, strana 5.

⁹⁷ Metodika způsobilých výdajů, kapitola 4.1.1., strana 91.

⁹⁸ Metodika pro uchovávání dokumentů, kapitola 3.7.1., strana 27.

⁹⁹ Metodika pro uchovávání dokumentů, kapitola 5.1., strana 35.

3. Právní analýza (pokračování)

(vi) Správa prostředků mimo ČR

Nástroje finančního inženýrství JESSICA nemusí být oddělené finanční jednotky českých (poboček) finančních institucí či právnických osob se sídlem v ČR. Právě naopak, omezování okruhu nástrojů finančního inženýrství pouze na české subjekty by bylo zřejmě v rozporu se zásadou nediskriminace (ať už obecné stanovené primárním právem EU, tak stanovené v předpisech o zadávání veřejných zakázek).

V této souvislosti v praxi vyvstal dotaz, jakým způsobem při využívání nástroje JESSICA aplikovat ustanovení § 33 odst. 7 Velkých rozpočtových pravidel, které stanoví, že peněžní prostředky státní pokladny nesmějí být umístěny mimo účty podřízené státní pokladně.

Domníváme se, že prostředky vyplacené regionálním radám ke správě v rámci jejich operačních programů již nejsou součástí peněžních prostředků státní pokladny ve smyslu ustanovení § 3 písm. h) Velkých rozpočtových pravidel, a tedy mohou být například uloženy u finanční instituce mimo ČR.

Prostředky svěřené do správy řídicím orgánům-ministerstvům by na základě prostého jazykového výkladu předmětných ustanovení výše uvedenému omezení podléhaly. Dle našeho názoru by však byl takový výklad opět nesprávný. Požadavek, aby prostředky JESSICA byly pro řídicí orgány-ministerstva spravovány výlučně na účtech českých (poboček) bank se jeví být v rozporu se zásadou nediskriminace na vnitřním trhu¹⁰⁰ a zásadou nepřímého účinku práva EU¹⁰¹. Tento požadavek by totiž nutil správce prostředků JESSICA z jiných států EU svěřené prostředky spravovat z účtů vedených výlučně u českých (poboček) bank a důvody pro zavedení tohoto omezení se zdají být jen stěží v proporčním vztahu ke způsobeným omezením na vnitřním trhu EU.

¹⁰⁰ Jak definována ustanoveními článku 56 a násl. a článku 63 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie, směrnici 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu a implementována například zákonem 222/2009 Sb. o volném pohybu služeb.

¹⁰¹ K doktríně nepřímého účinku práva EU (dříve práva komunitárního) viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dříve Soudního dvora Evropských společenství) ve věci van Colsonová, C-14/83, a navazující judikaturu Soudního dvora, zejména prointegrační rozsudek ve věci Seda Küçükdeveci, C-555/07. Dále viz například vysvětlení doktríny na http://www.landwellglobal.com/images/cz/cze/cz_download/hi_cz_cze_moniteur20054.pdf

3. Právní analýza (pokračování)

Zcela absurdní se pak jeví závěr, že by se výše uvedené omezení mělo vztahovat na EIB (či EIF vlastněnou ze strany EIB) jakožto správce holdingového fondu. Jak již uvedeno výše, EIB je orgán EU pověřený prováděním politiky soudržnosti – politiky vykonávané společně EU a členskými státy¹⁰². EIB však podléhá nejenom politické kontrole České republiky, ale i jejímu vlivu finančnímu, neboť Česká republika je jedním z jejích akcionářů. Jeví se nám proto jako zcela v rozporu s logikou vztahu ČR a EIB (a povinností loajality ČR vůči EU), že by EIB za účelem správy prostředků JESSICA (prostředků z fondů EU a českých veřejných prostředků) musela v České republice zakládat pobočku nebo si u některé z českých (poboček) bank zakládat účet a z něj prostředky pro české řídicí orgány spravovat.

(vii) Projekty vytvářející příjmy¹⁰³

Jak uvedeno výše, zvláštní mechanismus článku 55 obecného nařízení pro výpočet výše dotace na projekty vytvářející příjmy se pro investice v rámci nástroje JESSICA neuplatní. Pro jistotu však připomínáme, že řídicí orgány budou povinny tento mechanismus i nadále aplikovat tehdy, bude-li danému projektu nebo jeho části udělována také nevratná dotace (nebude-li daný projekt podléhat pravidlům o veřejné podpoře).

(viii) Revize operačních programů

Je dále na místě připomenout, že nástroj JESSICA je pouze zvláštním režimem správy prostředků přidělených do správy v rámci daného operačního programu. Podobně jako přidělování dotací, i uskutečňování investic za použití těchto prostředků musí splňovat podmínky stanovené danými operačními programy. V případě, že programové dokumenty budou obsahovat podmínky, které nebudou s využitím nástroje JESSICA slučitelné, či jeho využití budou brzdit, bude na místě využít možnosti provést revizi operačního programu v souladu s článkem 33 obecného nařízení a metodiky k revizi operačních programů¹⁰⁴.

¹⁰² Viz článek 4 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁰³ Metodika pro projekty vytvářející příjmy.

¹⁰⁴ Navrhovaná novela článku 48 Obecného nařízení by tento proces měla usnadnit.

3. Právní analýza (pokračování)

3.1.3. Veřejná podpora (EU, ČR)

Články 107 – 109 Smlouvy o fungování Evropské EU	
Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, ve znění pozdějších předpisů	
Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, ve znění pozdějších předpisů	
Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03)	
Kodex osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory (2009/C 136/04)	
Oznámení Komise — Cesta k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členskými státy nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory (2007/C 272/05)	
Commission notice on the determination of the applicable rules for the assessment of unlawful State aid (2002/C 119/12)	
Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (2009/C 85/01)	
Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách)	„Obecné nařízení o blokových výjimkách“
Pokyny Společenství pro státní podporu ve formě investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků (2006/C 194/02)	„Pokyny k rizikovému kapitálu“
Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu de minimis	
Sdělení Komise o státní podpoře ve formě záruk (2008/C 155/02)	„Sdělení o zárukách“
Sdělení Komise o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb (2008/C 14/02)	
Sdělení Komise – Dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize (2009/C 83/01), ve znění pozdějších sdělení	
Common Principles For An Economic Assessment Of The Compatibility Of State Aid Under Articles 87.3 (pracovní dokument Komise) ¹⁰⁵	

¹⁰⁵ K dispozici na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf

3. Právní analýza (pokračování)

Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů	
Doporučení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro poskytování jednotlivé podpory dle „Českého přechodného rámce“- Programu podpory do částky 500 tisíc EUR (N 236/2009 – Czech Republic – Limited amounts of compatible aid under the Temporary Framework)	
Rozhodnutí Komise z 6. května 2009 č. C(2009)3709 (State aid N 237/2009 – Czech Republic - Temporary aid scheme for granting aid in the form of loans with subsidised interest rate)	
Zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů	

V souladu s článkem 107 a násl. Smlouvy o fungování EU je veřejnou podporou¹⁰⁶ takové opatření zvýhodňující určitý podnik na úkor veřejných prostředků, v důsledku kterého hrozí narušení hospodářské soutěže a které může mít vliv na vnitřní obchod v rámci EU. Obecně platí, že udělení veřejné podpory podléhá předchozímu schválení Evropskou komisí, která zhodnotí, zda kladné důsledky podpory (rozvoj malých a středních podniků, ochrana životního prostředí, zvýšení zaměstnanosti, podpora výzkumu a vývoje, regionální rozvoj atd.) převáží důsledky záporné (zejména narušení hospodářské soutěže). Určité typy veřejné podpory definované právními předpisy EU, u nichž kladné důsledky obecně převyšují potenciálně záporné důsledky, mohou být poskytnuté bez předchozího povolení EK, u některých jiných častých typů Komise zveřejňuje hlediska, která bude při posuzování souladu podpory s právem EU zkoumat.

Stejně jako v obecném režimu správy prostředků z fondů EU jsou příslušné subjekty i při využívání nástroje JESSICA povinny zajistit dodržování pravidel o veřejné podpoře. Právní předpisy o veřejné podpoře sestávají ponejvíce z právních předpisů EU a souvisejících metodických dokumentů EK¹⁰⁷, dále pak z doplňujících předpisů a metodických dokumentů ČR. Jako v předchozích částech této analýzy se i zde zaměřujeme výlučně na pravidla o veřejné podpoře, jejichž aplikace bude potenciálně relevantní při využívání nástroje JESSICA. Nezabýváme se zde tedy například regionální investiční podporou (bude obecně hlavním zdrojem případné výjimky z obecné oznamovací povinnosti při realizaci investic JESSICA) a podporou zaměstnanosti, investiční podporou na ochranu životního prostředí a dalšími typy podpory, které mohou být poskytnuty v obecném režimu fungování operačních programů, a to i při využití nástroje JESSICA, které však nejsou pro využití tohoto nástroje specifické.

¹⁰⁶ Za účelem srozumitelnosti této analýzy českému uživateli zde v našem textu používáme nesprávný, avšak v Česku zažitý termín „veřejná podpora“, namísto „státní podpora“. Pojem „státní podpora“ uváděný v názvech právních předpisů samozřejmě ponecháváme.

¹⁰⁷ Souborně k dispozici na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html. Viz rovněž příručka Právo Společenství v oblasti státních podpor, k dispozici na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_cs.pdf

3. Právní analýza (pokračování)

Je vhodné připomenout, že dle článku 43 odst. 6 prováděcího nařízení mohou projekty, do nichž je investováno prostřednictvím nástrojů finančního inženýrství, rovněž získat příspěvek nebo jinou formu pomoci z operačního programu. V takovém případě se budou aplikovat pravidla o veřejné podpoře tak, jako je tomu v obecném režimu správy prostředků z fondů EU.

Při využívání nástroje JESSICA bude třeba posuzovat aplikaci zejména těchto předpisů a dokumentů týkajících se veřejné podpory:

- **Procesní pravidla¹⁰⁸**

Jak uvedeno výše, udělení veřejné podpory podléhá předchozímu souhlasu EK¹⁰⁹.

Za zajištění dodržování těchto předpisů je zodpovědná Česká republika, fakticky bude dodržování zajišťovat příslušný řídicí orgán za spolupráce nástrojů finančního inženýrství za podmínek stanovených v dohodách o financování. V případě porušení těchto předpisů musí příjemce i členský stát (řídicí orgán) poskytnutou podporu vrátit spolu s úrokem stanoveným EK.

Řídicí orgán (a pro něj správci nástrojů finančního inženýrství) musí průběžně hodnotit, zda provedením zamýšleného opatření může dojít k udělení veřejné podpory. V takovém případě musí zjistit, zda je udělení příslušné veřejné podpory vyjmuta z oznamovací povinnosti (viz níže), jinak musí postupem stanoveným zákonem o veřejné podpoře a příslušnými procesními předpisy EU požádat EK o schválení jednotlivé podpory či režimu podpory. Oproti obecnému režimu správy prostředků z fondů EU bude při využívání nástroje JESSICA vypočítávat grantový ekvivalent za použití příslušné aktuální referenční a diskontní sazby stanovené Komisí¹¹⁰.

¹⁰⁸ Zejména nařízení č. 659/1999, nařízení č. 794/2004, Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory, Kodex osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory a zákon č. 215/2004 Sb.

¹⁰⁹ Článek 107 – 109 Smlouvy o fungování EU.

¹¹⁰ Při poskytování nevratných dotací se výše veřejné podpory v zásadě rovná výši dotace. U podpor poskytovaných v jiné formě (případ nástroje JESSICA) je třeba kvantifikovat zvýhodnění, které se určitému subjektu na úkor veřejných prostředků dostává. Například u poskytování půjčky je třeba úrokovou sazbu porovnat s referenční sazbou stanovenou Komisí pro daný členský stát a typ dlužníka (dle míry úvěruschopnosti a zajištění). K použití referenčních a diskontních sazeb při zjišťování existence veřejné podpory viz Sdělení Komise o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb (2008/C 14/02) a dále studie Deloitte & Touche GmbH dostupná na adrese: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/full_report.pdf

3. Právní analýza (pokračování)

V případě zamýšleného udělení veřejné podpory budou řídicí orgány při oznamování postupovat v součinnosti s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže jakožto českým koordinačním orgánem veřejné podpory, budou zaznamenávat údaje do centrálního registru podpor malého rozsahu, a poskytovat příslušné informace a dokumenty. Při uzavírání dohod o financování s nástroji finančního inženýrství bude vhodné definovat kompetence jednotlivých stran při plnění povinností v oblasti veřejné podpory (např. bude vhodné výslovně uvést, že poskytovatelem veřejné podpory ve smyslu zákona 215/2004 Sb. bude řídicí orgán).

Osoby ovládané subjektem veřejné správy ve smyslu zákona č. 319/2006 Sb. (například obec založí fond rozvoje měst) zapojené do využití nástroje JESSICA budou za účelem dodržování předpisů o veřejné podpoře dále povinny plnit evidenční a informační povinnosti v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem (zejména evidence poskytnutých veřejných prostředků a způsobu jejich využití, povinnost odděleného účetnictví pro různé činnosti, kterými se zabývá).

- **Investice rizikového kapitálu**

Důvodem, proč by určité projekty měly být podporovány investicemi z prostředků fondů EU, je nedosažitelnost těchto projektů na kapitál za tržních podmínek. Řídicí orgány tak těmito investicemi budou obecně reagovat na jimi identifikované selhání trhů s kapitálem. Při investování do příslušných projektů rozvoje měst bude formálně docházet k návratnému poskytování kapitálu realizátorům daných projektů. Tyto investice by tak měly zvýšit dostupnost kapitálu pro realizátory projektů, a to mj. vytvářením podmínek k nabídnutí investic od soukromých investorů.

Řídicí orgán (za spolupráce správců nástrojů finančního inženýrství) bude povinen zkoumat, zda při využívání nástroje JESSICA dochází k poskytování podpory, případně zda je poskytnutí dané podpory vyjmuto z oznamovací povinnosti. Jedním z důvodů, proč zamýšlené opatření bude vyjmuto z oznamovací povinnosti, ač bude představovat udělení veřejné podpory, může být, že splní podmínky podpory v podobě rizikového kapitálu podle článku 28 a následující obecného nařízení o blokových výjimkách. V případě, že opatření tyto podmínky nesplní, bude na místě porovnat zamýšlené opatření s podmínkami uvedenými v Pokynech k rizikovému kapitálu, neboť těmito se EK bude řídit při posuzování slučitelnosti zamýšleného opatření s právem EU.

Obecné nařízení o blokových výjimkách definuje podmínky, za nichž je veřejná podpora v podobě poskytnutí kapitálu slučitelná s právem EU a nepodléhá předchozímu schválení Komisí. Jedná se zejména o následující podmínky¹¹¹:

¹¹¹ Článek 28 a násl. obecného nařízení o blokových výjimkách.

3. Právní analýza (pokračování)

- (i) Musí jít o opatření uskutečněná (pouze) ve prospěch malých a středních podniků.
- (ii) Musí jít o opatření zaměřená na zvýšení dostupnosti kapitálu zejména získáváním investic od soukromých investorů (opatření motivující účast soukromých investorů).
- (iii) Tato opatření musejí mít podobu účasti v soukromém kapitálovém investičním fondu založeném za účelem zisku a řízeném na komerčním základě. Financování fondu tak musí být nejméně z 30%/ 50% (dle oblasti působnosti) zajištěno soukromými investory, pro každou investici musí existovat obchodní plán, výstupní strategie apod., odměna správce fondu musí být spojena s výkonem fondu, soukromí investoři jsou zastoupeni při přijímání rozhodnutí, při řízení fondu jsou dodržovány osvědčené postupy apod.
- (iv) Musí jít o opatření ke zvýšení dostupnosti (pouze) rizikového kapitálu (počáteční kapitál, kapitál pro zahájení podnikání, kapitál na rozšíření – dle oblasti působnosti) většinou v podobě vlastního nebo kvazivlastního kapitálu (fond musí poskytnout nejméně 70 % svého celkového rozpočtu v podobě těchto kapitálových investičních nástrojů, u nichž je na rozdíl od dluhových investičních nástrojů výnos pro investora založen především na ziscích nebo ztrátách cílového podniku a nejsou zajištěny v případě neplacení).
- (v) Podpora bude omezena na co nejnížší možnou úroveň. Investiční tranše uskutečněné fondem za období 12 měsíců nepřekročí 1,5 milionů EUR na podnik.

V souladu s Pokyny k rizikovému kapitálu bude existenci veřejné podpory třeba zkoumat zejména na těchto úrovních implementace nástroje JESSICA:

(i) Výběr soukromých investorů a stanovení podmínek spolupráce

Pokud podmínky zapojení soukromých investorů do nástrojů finančního inženýrství či konkrétních projektů budou pro ně příznivější než pro veřejné investory (zejména řídicí orgán, například ve vztahu ke sdílení rizik a odměn) nebo budou příznivější, než kdyby tyto investice provedli bez zapojení veřejných investorů, je možné, že jim bude poskytována veřejná podpora.

(ii) Výběr nástrojů finančního inženýrství a stanovení podmínek spolupráce

Pokud podmínky, za nichž budou správci nástrojů finančního inženýrství pro řídicí orgán spravovat prostředky z operačního programu, nebudou odpovídat tržním podmínkám (například ve vztahu k odměnám a jejich závislosti na ziskovosti fondu), je možné, že jim bude poskytována veřejná podpora.

3. Právní analýza (pokračování)

(iii) Výběr adresátů investic nástrojů finančního inženýrství

Pokud podmínky, za nichž realizátoři projektů získají z nástrojů finančního inženýrství kapitál, nebudou odpovídat tržním podmínkám, je možné, že jim bude poskytována veřejná podpora. Veřejná podpora jim bude zřejmě poskytována také tehdy, bude-li poskytována soukromým investorům zapojeným do investice do nich či správčům příslušných nástrojů finančního inženýrství.

- **De minimis podpora**

Dalším důvodem, proč zamýšlené opatření bude vyjmutο z oznamovací povinnosti, ač bude představovat veřejnou podporu, může být, že splní podmínky de minimis podpory, tedy že udělovaná veřejná podpora bude tak malá, že obecně nebude sto mít zásadní negativní vliv na hospodářskou soutěž a vnitřní trh EU. Podpora de minimis nesmí překročit ekvivalent podpory 200 000 EUR udělené jednotlivému podniku v aktuálním účetním roce a předchozích dvou účetních letech.

Tento režim lze použít jen na transparentní formy podpory, kde lze určit ekvivalent podpory bez potřeby provádět hodnocení rizik. Dá se tedy předpokládat, že možnost využití tohoto režimu při implementaci nástroje JESSICA bude omezená (bude obtížné jednoznačně vypočítat výši podpory poskytnuté např. soukromým investorům v případě jejich zvýhodnění oproti veřejným investorům apod.). Lze nicméně využít pravidel článku 2 odst. 4 nařízení, kde jsou uvedeny některé postupy pro aplikace de minimis podpory mj. pro půjčky a záruky.

Je vhodné připomenout, že podporu poskytnutou v režimu de minimis a v režimu jiné výjimky (například regionální investiční podporu) je možné kumulovat, ovšem za podmínky, že se opatření podpory budou týkat různých způsobilých nákladů a taková kumulace nepovede k překročení nejvyšší intenzity podpory nebo částky podpory platné pro danou podporu dle příslušné blokοvé výjimky¹¹².

- **Záruky**

Poskytování veřejné podpory ve formě záruky není ani za splnění kvalifikovaných podmínek vyjmutο z oznamovací povinnosti. EK přesto ve Sdělení o zárukách vysvětluje, jakými hledisky opatření se bude zabývat, aby zjistila, zda je poskytnutím záruky udělována veřejná podpora a případně v jaké výši, a zda je tato v souladu s právem EU.

¹¹² Článek 7 obecného nařízení o blokοvých výjimkách a článek 2 odst. 5 nařízení Komise č. 1998/2006.

3. Právní analýza (pokračování)

EK bude při posuzování zamýšleného opatření aplikovat tzv. princip investora v tržním prostředí, bude tedy zkoumat možnosti podniku příjemce podpory získat srovnatelné finanční zdroje na kapitálovém trhu. EK bude mít za to, že veřejná podpora není zárukou poskytována, pokud (i) dlužník nemá finanční potíže, (ii) rozsah poskytnuté záruky lze náležitě změřit (záruka je vázána na konkrétní finanční transakci, zní na stanovenou maximální částku a je časově omezená), (iii) záruka nepokrývá více než 80% nesplacené půjčky či jiného finančního závazku a (iv) za záruku se platí běžná tržní cena. Pro případ individuálních záruk pro malé a střední podniky EK ve Sdělení o zárukách stanovuje výši prémie za záruku, kterou s ohledem na rating dlužníka považuje za tržní. V případě posuzování systémů záruk bude EK dále zkoumat (v) zda je prémie placená podniky, kterým byla poskytnuta záruka, pravděpodobně samofinancující, tj. zda pokrývá mj. administrativní náklady na chod systému a roční odměnu za odpovídající potřebný kapitál. Nástroje finančního inženýrství by měly hlediska uvedená ve Sdělení o zárukách zohlednit při definování svých investičních strategií a podmínek pro realizaci investic.

- **Přechodná opatření¹¹³**

V důsledku hospodářské krize se EK rozhodla dočasně postupovat při posuzování souladu zamýšlených státních podpor benevolentněji. V souladu se svými příslušnými sděleními a na základě rozhodnutí EK vydaných ve vztahu k České republice je proto zejména stanovena maximální souhrnná částka podpory de minimis a podpory poskytnuté v rámci přechodných opatření (souhrnná částka podpory de minimis a podpory poskytnuté v rámci přechodných opatření nesmí v období od 1. ledna 2008 do 31. prosince 2010 přesáhnout pro jeden podnik částku 500 000 EUR¹¹⁴).

3.1.4. Veřejné zakázky (EU, ČR)

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů	„zákon o veřejných zakázkách“
Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů	„koncesní zákon“
Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v programovém období 2007–2013 (schválené usnesením Vlády České republiky č. 48/2009)	„Závazné postupy pro zadávání zakázek“

¹¹³ Sdělení Komise – Dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize a rozhodnutí Komise N 236/2009 a N 237/2009.

¹¹⁴ Viz bod 4 Doporučení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro poskytování jednotlivé podpory dle „Českého přechodného rámce“ – Programu podpory do částky 500 tisíc EUR (N 236/2009 – Czech Republic – Limited amounts of compatible aid under the Temporary Framework).

3. Právní analýza (pokračování)

Metodika zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a Metodika zadávání zakázek financovaných ze zdrojů Evropské unie	
Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky (COCOF 07/0037/03-CS)	

Právní předpisy EU týkající se zadávání veřejných zakázek byly do českého právního řádu implementovány zejména zákonem o veřejných zakázkách a koncesním zákonem. Smyslem těchto ustanovení je zajistit, že veřejné prostředky budou využívány co nejefektivněji, tedy že zadavatel zaplatí za nakupované zboží, služby a stavební práce co nejméně, a že domácí dodavatelé nebudou uměle upřednostňováni oproti dodavatelům z jiných států EU. Při využívání nástroje JESSICA budou ustanovení zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona relevantní z následujících hledisek:

- **Nákup služeb od správců holdingových fondů**

Řídící orgány mohou za účelem zefektivnění spolupráce s fondy rozvoje měst využívat služeb holdingového fondu. Nebude-li tato zakázka zadána EIB či EIF¹¹⁵ a nepůjde-li o případ udělení grantu vykonavatelí veřejného poslání (viz výše), bude na místě ověřit, zda se na zadání zakázky bude vztahovat zákon o veřejných zakázkách a případně dodržet příslušné zákonné postupy. Lze očekávat, že řídicí orgány budou vždy v pozici veřejného zadavatele dle § 2 zákona o veřejných zakázkách a budou povinny dodržet postupy stanovené tímto zákonem¹¹⁶.

- **Nákup služeb od správců fondů rozvoje měst**

Podobně bude na místě ověřit, zda se bude zákon o veřejných zakázkách aplikovat na zadání zakázky řídicím orgánem ve formě služeb správců fondů rozvoje měst a případně bude třeba dodržet příslušné zákonné postupy.

V případě, že bude řídicí orgán využívat služeb holdingového fondu a správcem tohoto fondu bude EIB nebo EIF, tyto instituce zřejmě nebudou povinny poptávat služby správců fondů rozvoje měst podle zákona o veřejných zakázkách, a to v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 písm. q) tohoto zákona. EIB nebo EIF tak budou postupovat podle svých vlastních pravidel.

¹¹⁵ Článek 44 obecného nařízení.

¹¹⁶ Vznikne-li holdingový fond jako právnická osoba založená a spravovaná výlučně řídicím orgánem, bude se aplikovat výjimka z působnosti zákona o veřejných zakázkách dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. j) tohoto zákona. V případě, že zakladatelem a správcem nebude výlučně tento řídicí orgán, bude aplikaci této výjimky třeba podrobně zvážit (i v případě, že by spoluzakladatelem byl jiný veřejný zadavatel, například město daného regionu).

3. Právní analýza (pokračování)

V případě, že správcem holdingového fondu bude jiný subjekt, bude na místě vždy ověřit, zda budou splněny podmínky pro aplikaci zákona o veřejných zakázkách. Aplikace zákona bude záviset zejména na právním vztahu řídicího orgánu a správce holdingového fondu a na právní formě příslušného správce holdingového fondu. V případě, že prostředky zůstanou ve vlastnictví řídicího orgánu či z jiného důvodu bude formálně zadavatelem příslušných služeb přímo řídicí orgán, tento bude zřejmě i nadále v pozici veřejného zadavatele a bude postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. V případě, že prostředky přejdou do vlastnictví správce fondu-finanční instituce a tato bude služby správců fondů rozvoje měst poptávat, bude aplikace zákona o veřejných zakázkách záviset na tom, zda tento správce naplňuje znaky některého z typů veřejného zadavatele podle tohoto zákona¹¹⁷.

Bude-li holdingový fond zřízen jako nezávislá právnická osoba, bude otázka aplikace zákona o veřejných zakázkách záviset zejména na tom, do jaké míry bude tento fond financován a ovládán řídicím orgánem či jiným veřejným zadavatelem¹¹⁸.

Považujeme za vhodné na tomto místě upozornit, že nákup služeb od nástrojů finančního inženýrství se bude týkat služeb poskytovaných v souvislosti s prostředky JESSICA uvolněných z operačních programů programovacího období 2007 - 2013. Pokud podmínky zadávací dokumentace a výsledné smlouvy nebudou zahrnovat i služby související s prostředky z příštích programovacích období (což mohou jen těžko, vzhledem k tomu, že není znám právní rámec pro fungování nástrojů finančního inženýrství v dalším období), nástroje finančního inženýrství zapojené v programovacím období 2007 - 2013 budou veřejným zadavatelům moci své služby poskytovat i v dalších obdobích na základě nových smluv, jež budou výsledkem nových zadávacích řízení.

- **Využívání finanční asistence JESSICA**

Při provádění investic ze strany fondů rozvoje měst tyto zřejmě nebudou mít povinnost postupovat dle zákona o veřejných zakázkách, neboť tyto fondy nebudou nakupovat zboží, služby či stavební práce, nýbrž investovat do projektů s cílem zajistit návratnost a ziskovost těchto investic. Tyto subjekty však budou povinny postupovat podle případných závazných postupů dle pravidel daných operačních programů a dohod o financování.

¹¹⁷ Bude-li takovou institucí např. Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., tato bude zřejmě podle zákona o veřejných zakázkách povinna postupovat podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Bude-li takovou institucí komerční banka, tato podle zákona o veřejných zakázkách zřejmě postupovat nebude muset.

¹¹⁸ V případě, že bude fond financován či ovládán převážně např. řídicím orgánem, domníváme se, že bude mít opět postavení veřejného zadavatele za splnění podmínek § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

3. Právní analýza (pokračování)

Ve fázi financování investic však nelze aplikaci zákona o veřejných zakázkách vyloučit tam, kde příjemcem budou zadavatelé dle zákona o veřejných zakázkách (zejména obce a kraje), a to ze strany těchto příjemců-zadavatelů. Jinými slovy, jestliže platí, že FRM nebude muset adresáta finanční asistence-realizátora projektu vybírat postupem dle zákona o veřejných zakázkách, onen adresát bude povinen dle tohoto zákona postupovat, aby finanční asistenci mohl přijmout, stanoví-li mu tuto povinnost zákon o veřejných zakázkách (adresát finanční asistence bude v postavení zadavatele)¹¹⁹.

Adresáti finanční asistence-zadavatelé nebudou dle našeho názoru povinni vybírat finanční služby FRM dle zákona o veřejných zakázkách pouze za těchto úzce vymezených podmínek:

- (i) Výjimka dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. j) zákona o veřejných zakázkách
Tato výjimka se bude aplikovat tehdy, když FRM, jenž má finanční služby zadavateli poskytnout, bude založen a spravován výlučně samotným příslušným zadavatelem za účelem rozvoje daného zadavatele (např. úvěr pro město X bude poskytovat FRM založený a spravovaný městem X za účelem rozvoje města X).

¹¹⁹ Uvědomujeme si, že tento výklad zákona o veřejných zakázkách může být diskutabilní, a to zejména s ohledem na efektivitu implementace nástroje JESSICA. Obecným smyslem nástroje JESSICA je totiž za účelem rozvoje měst poskytnout finanční asistenci tam, kde se jí za normálních tržních podmínek nedostává, a konec konců dochází k poskytování finanční asistence jedním veřejným subjektem (řídícím orgánem) druhému veřejnému subjektu (města, kraje) nebo soukromým subjektům za účelem podpory rozvoje měst, byť skrz HF a FRM. Právo EU však nestanoví obecný závazek, aby fondy rozvoje měst poskytovaly finance za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky tržní. Navíc není vyloučené, že fondy rozvoje měst budou poskytovat finance za různých podmínek podle zdrojů financování (zdroje JESSICA oproti soukromým zdrojům fondů). Přestože tak služby fondů rozvoje měst ve výsledku mohou být předmětem dvojího výběru dle zákona o veřejných zakázkách, nepůjde o výběr opakovaný a z hlediska ochrany hospodářské soutěže a správy veřejných prostředků nelogický: V první fázi budou vybírány správcovské služby pořizované řídícím orgánem/holdingovým fondem, v druhé fázi budou vybírány finanční služby (č. 66000000-0 dle nomenklatury CPV) pořizované např. městy a kraji. Tito zadavatelé tak budou muset kvalifikovaným způsobem (postupem dle zákona o veřejných zakázkách) zjistit, zda např. úvěr získají za výhodnějších podmínek od FRM či od komerční banky. Finanční prostředky/finanční služby poskytovat od FRM získat (tj. finanční služby pořídít) teprve tehdy, bude-li objektivně FRM prostředky/finanční služby poskytovat za nejvýhodnějších podmínek. Vzhledem k tomu, že i řídicí orgány mají při investování skrz nástroj JESSICA minimalizovat narušení hospodářské soutěže na trzích s rizikovým kapitálem, úvěry a zárukami (článek 43 odst. 7 Prováděcího nařízení), i tyto řídicí orgány by v podmínkách příslušných dohod o financování měly na podobná opatření myslet, tedy i v případě, že adresátem finanční asistence nebudou zadavatelé dle zákona o veřejných zakázkách, měly by nastavit mechanismy, kterými budou nebezpečí narušování hospodářské soutěže minimalizovat.

3. Právní analýza (pokračování)

- (ii) Výjimka dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách¹²⁰
Tato výjimka se bude aplikovat tehdy, když FRM bude upisovat akcie vydané společnostmi-realizátorem projektu, byť tato bude založená a spravovaná výlučně zadavatelem (v této variantě tedy nedochází k pořizování finančních služeb přímo zadavatelem).

- **Závazné postupy**

I v případě, kdy HF, FRM či realizátoři projektů nebudou povinni postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, měly by se na ně aplikovat Závazné postupy pro zadávání zakázek. Za účelem právní jistoty by bylo vhodné tuto skutečnost výslovně uvést jako jednu z podmínek dohod o financování a o uskutečnění investice. Dodržování těchto postupů povede ke zmenšení možnosti přítomnosti veřejné podpory (viz výše) i sníží riziko, že dojde k finanční opravě ze strany EK, tedy ke zrušení příslušného příspěvku EU¹²¹.

- **Koncese**

Předmětem investic nástrojů finančního inženýrství mohou být partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem a další projekty zahrnuté do integrovaného plánu pro udržitelný rozvoj měst¹²². Fondy rozvoje měst tak mohou svěřené prostředky investovat například do projektů rozvoje měst, které budou realizovány na základě dohody, kde se soukromý subjekt zaváže poskytovat služby či provést dílo a veřejný zadavatel se zavazuje umožnit mu brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla. Před realizací takových projektů bude na místě ověřit, zda takové formy spolupráce budou splňovat podmínky aplikace koncesního zákona a případně dodržovat postupy stanovené tímto zákonem. Povinnost ověřit řádnou aplikaci postupů dle koncesního zákona bude mít i příslušný řídicí orgán, který tak bude činit skrz příslušného správce nástrojů finančního inženýrství (povinnost zajistit dodržování předpisů EU i ČR v průběhu celé operace – viz výše).

¹²⁰ Tato výjimka je založena na ustanovení článku 16 písm. d) směrnice 2004/18/ES, jak komentováno v bodu 27 preambule k této směrnici. Směrnice odkazuje na Dohodu WTO o veřejných zakázkách. Přestože tato Dohoda do výkladu výjimky v ustanovení článku 16 písm. d) směrnice nevnáší mnoho světla (v příloze 4 Evropská společenství z dosahu Dohody vylučují "contracts for financial services in connection with the issue, sale, purchase or transfer of securities or other financial instruments, and central bank services"), domníváme se, že znění směrnice a příslušného bodu preambule je dostatečným podkladem pro výklad ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, jak uveden výše, a naopak neumožňuje rozšíření na jakékoliv získávání finančních prostředků ze strany zadavatelů.

¹²¹ Čl. 99 Obecného nařízení. Viz rovněž Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky.

¹²² Článek 44 obecného nařízení.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Granty**

V souladu s ustanovením článku 44 obecného nařízení a Sdělením z roku 2008 nelze vyloučit, že někteří potenciální správci HF nebudou ve vztahu k řídicím orgánům v postavení poskytovatelů služeb (které by měly být poptávány v souladu se zákonem o veřejných zakázkách či obdobným způsobem), ale vykonavatelů veřejného poslání a pro tyto účely budou od řídicího orgánu požadovat nevratnou dotaci. Vzhledem k rozdílnému obsahu příslušných právních vztahů (dodavatel-odběratel vs. vykonavatel veřejného poslání-příspěvatele) bude na místě velmi podrobně zkoumat podmínky činnosti veřejné instituce. V případě pochybností doporučujeme na vztah mezi nástrojem finančního řízení a řídicím orgánem nahlížet jako na vztah dodavatele a odběratele příslušných služeb (správa prostředků) a použít příslušné postupy pro výběr takového dodavatele, zejména s ohledem na negativní dopad špatného posouzení tohoto vztahu na certifikaci výdajů.

3.2. Nedostatky pravidel pro implementaci finančního nástroje JESSICA v ČR

V této druhé části naší analýzy identifikujeme případné nedostatky právních předpisů a dokumentů ČR identifikovaných v první části naší analýzy z hlediska implementace nástroje JESSICA v České republice a obecně navrhuje způsob, jak by tyto nedostatky měly být řešeny.

Jak popisujeme výše, charakteristiky nástroje JESSICA neumožňují vytvořit metodické dokumenty podobně vyčerpávajícím způsobem, jako je tomu u pravidel pro obecný režim správy prostředků z fondů EU. Příslušné subjekty budou nuceny nástroj JESSICA používat na pozadí obecných pravidel pro správu těchto prostředků a tato obecná pravidla aplikovat všude tam, kde to bude možné a způsobem odpovídajícím charakteristikám nástroje JESSICA.

Přesto se domníváme, že by implementaci tohoto nástroje v České republice napomohla existence příslušného metodického dokumentu. Dle našeho názoru by se tento měl zaměřit zejména na následující oblasti:

- **Vysvětlení nástroje JESSICA**

Vzhledem k tomu, že příslušné subjekty budou muset obecná pravidla pro správu prostředků z fondů EU aplikovat přiměřeně k charakteristikám nástroje JESSICA, považujeme za potřebné, aby tyto subjekty, zejména řídicí orgány, porozuměly zákonným podmínkám tohoto nástroje, možnostem, které jim ve správě prostředků operačního programu dává, a povinnostem, které jim z toho pramení. Dále je doporučené zdůraznit potřebu dodržovat základní zásady správy prostředků z fondů EU, zejména zásadu dodržování právních předpisů, řádného finančního řízení, transparentnosti a nediskriminace. Je vhodné zdůraznit, že přestože správu prostředků operačního programu vykonává nástroj finančního inženýrství, odpovědnost za tuto činnost a její výsledky leží nadále na řídicím orgánu.

3. Právní analýza (pokračování)

- **Návod k implementaci**

Součástí vysvětlení nástroje JESSICA by měly být příklady např. forem nástrojů finančního inženýrství, doporučených postupů při jejich výběru a uzavírání dohod o financování (případně včetně vzoru základních ustanovení těchto smluv). Návod by mohl např. upozornit na tyto základní aspekty, jež mají být zohledněny při výběru nástrojů finančního inženýrství a přípravě dohod o financování¹²³:

- (i) Podmínky fungování nástroje finančního inženýrství (právní forma, řídicí a administrativní postupy, personální, odborné a finanční zajištění, zkušenosti s financováním, realizací projektů rozvoje měst a jejich kontrolou).
- (ii) Zapojení řídicího orgánu/HF v rozhodovacích procesech HF/FRM (specifikace ex ante a ex post kontrolních a monitorovacích postupů, možnost institucionalizace do formy např. investičních rad či jiných „orgánů“, vymezení postavení těchto „orgánů“ v rozhodovacích procesech HF/FRM a v souvisejících procesech např. zadávání veřejných zakázek apod., specifikace, zda HF/FRM vůči třetím stranám jedná jménem svým či zastupuje řídicí orgán/HF).
- (iii) Vymezení služeb (vymezení správy prostředků JESSICA a odlišení této služby od dalších služeb případně poskytovaných, např. právní poradenství nad rámec správy prostředků JESSICA, asistence při přípravě žádostí o schválení veřejné podpory apod.).
- (iv) Zapojení dalších investorů (způsob a podmínky zapojení, zejména zda budou aplikované rozdílné podmínky vyplácení výnosů, otázka zapojení prostředků samotného nástroje finančního inženýrství apod.).
- (v) Portfolio potenciálních projektů (relevantní při výběru FRM) a postup při identifikaci dalších projektů (výzvy).
- (vi) Investiční strategie (soulad s podmínkami operačního programu a relevantními integrovanými plány rozvoje měst, možné omezení jen na některé z možných forem investic, cílení jen na investice ve městech do určitého počtu obyvatel apod., předpokládaná výše návratů z investic a předpoklad dalších přínosů investic, například socioekonomických, ekologických apod., časové plány pro realizaci investic, porovnávání podmínek investic s tržními podmínkami a provádění opatření za účelem minimalizace narušení hospodářské soutěže, uzavírání smluv jménem nástroje finančního inženýrství či jménem řídicího orgánu, apod.).
- (vii) Povinnosti související se správou prostředků JESSICA (publicita, monitoring a vykazování HF/řídicímu orgánu a případně dalším investorům).

¹²³ Viz rovněž výše k právem EU požadovaným okruhům dohod o financování.

3. Právní analýza (pokračování)

- (viii) Závazné postupy (soulad s právními předpisy EU a ČR případně jiného relevantního členského státu, soulad s nejlepší praxí v oboru, postup pro zadávání zakázek, postup pro identifikaci veřejné podpory a její nahlašování, výstupy monitoringu, povinnost reflektovat změnu relevantní legislativy a jejích výkladů).
- (ix) Předčasné vyvázání z investic, vymáhání pohledávek, podmínky opětovného investování a vyplacení výnosů. V této souvislosti je nutné zmínit, že při úpadku projektu bude postupováno v souladu s obecně závaznými právními předpisy, kdy FRM bude jedním z věřitelů¹²⁴.
- (x) Odměna (výše a způsob výpočtu odměny za správu, otázka dalších nákladů na správu, způsob placení odměny).
- (xi) Vysvětlení právního režimu finančních toků (viz výše JESSICA – právní předpisy a dokumenty ČR, Finanční toky)

3.2.1. Nedostatky pravidel pro implementaci – potenciální problematické aspekty

Jak uvedeno výše, na subjekty zapojené do využívání nástroje JESSICA (v první řadě na řídicí orgány) bude kladen požadavek na přiměřenou aplikaci právních předpisů a metodických dokumentů vydaných na úrovni EU i České republiky ve vztahu k obecnému režimu správy prostředků z fondů EU. Přestože tento požadavek vychází z charakteristik nástroje JESSICA (alternativní koncová fáze procesu správy prostředků z fondů EU), neměly by jej řídicí orgány podceňovat a v případech pochybností by sporné výklady právních předpisů měly konzultovat se svými právními poradci a příslušnými orgány.

Na základě našich výše uvedených rozborů doporučujeme, aby metodický dokument k nástroji JESSICA upozorňoval zejména na tyto potenciálně problematické aspekty přiměřené aplikace obecného režimu správy prostředků z fondů EU:

(i) Zadávání zakázek

Doporučujeme upozornit, že Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU mají dodržovat i nástroje finančního inženýrství a příjemci investic-realizátoři projektů. Výjimkou z tohoto požadavku by měly být případy, kdy nástroj finančního inženýrství nepodléhá režimu zákona o veřejných zakázkách z důvodu dle § 18 odst. 1 písm. q)¹²⁵. Doporučujeme také upozornit na potřebu aplikace zákona o veřejných zakázkách u zadavatelů-adresátů finanční asistence FRM (potřeba uskutečnit výběrové řízení na poskytovatele finančních služeb).

¹²⁴ Zejména se bude jednat o zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ Například EIB by měla postupovat podle vlastních procedur pro zadávání zakázek.

3. Právní analýza (pokračování)

(ii) Veřejná podpora

Doporučujeme výslovně uvést, že poskytovatelem veřejné podpory ve smyslu zákona 215/2004 Sb. bude řídicí orgán, přestože v souladu s podmínkami dohod o financování to bude fakticky nástroj finančního inženýrství, kdo bude uskutečňovat investici s prvkem podpory či umožňovat zapojení soukromých investorů s prvkem podpory.

(iii) Spolufinancování

Při využívání nástroje JESSICA jsou výdaje realizovány na několika úrovních implementační struktury (převod prostředků z operačního programu do nástrojů finančního inženýrství, realizace investic těmito nástroji dle podmínek operačního programu). Doporučujeme vysvětlit, že pro účely dodržení příslušné míry spolufinancování operací z fondů EU budou řídicí orgány vykazovat veřejné výdaje uskutečněné na všech těchto úrovních implementace nástroje JESSICA. Do veřejných výdajů tedy budou započítávat např. i investice krajů či obcí uskutečněné do příslušných nástrojů finančního inženýrství či projektů, do nichž tyto nástroje investují.

(iv) Prověření a používání aplikací

Doporučujeme prověřit, zda softwarová prostředí aplikací využívaných při certifikaci výdajů a dalších procesech správy operačních programů reflektují některé modifikace související s využíváním nástroje JESSICA (například dvoufázové posuzování způsobilých výdajů) a případně popsat doporučené postupy pro správné používání těchto aplikací při využívání nástroje JESSICA.

(v) Vykazování výdajů a certifikace

S ohledem na množství potenciálních forem nástrojů finančního inženýrství, podmínek jejich spolupráce s řídicími orgány a podmínek uskutečňovaných investic doporučujeme uvést příklady dokladů, které platební a certifikační orgán bude přijímat za prokazující uskutečnění nákladů na vytvoření nástrojů finančního inženýrství/přesuny prostředků do nich a posléze nákladů na uskutečnění investic (například kopie dohody o financování, kopie dohody o přidělení nevratného příspěvku-grantu a doložení, že byly splněny podmínky pro tuto formu zapojení HF, kopie dokladu o bankovním převodu prostředků, kopie úvěrové smlouvy, návod k vyčíslení nákladu při vázání prostředků z titulu poskytnuté záruky, která nebyla vyplacena, apod.).

(vi) Správa prostředků mimo ČR

Vzhledem k otázce možnosti správy prostředků JESSICA mimo ČR, která v praxi vyvstala (viz výše), doporučujeme tuto otázku konzultovat se všemi zainteresovanými subjekty (příslušnými ústředními orgány státní správy) a v metodickém dokumentu výslovně uvést výklad ustanovení § 33 odst. 7 Velkých rozpočtových pravidel, kterým by se řídicí orgány měly při využívání nástroje JESSICA řídit.

3. Právní analýza (pokračování)

V případě nesprávného výkladu výše uvedeného ustanovení (tak jako u nesprávného výkladu jiných ustanovení obecně závazných právních předpisů) hrozí mj. riziko, že bude třeba v budoucnu řešit příslušné nesrovnalosti ve vykazování nákladů. Doporučený výklad předmětného ustanovení by tak měl obsahovat i důvody, proč prostředky JESSICA mohou či nemohou být spravovány z účtů vedených u (poboček) bank i jiných států EU než českých. Doporučený výklad a důvody, které k němu vedly, by v případě pozdějších otázek měly pomoci řídicímu orgánu svůj postup obhájit.

V případě závěru, že se předmětné omezení Velkých rozpočtových pravidel při využívání nástroje JESSICA aplikuje, by metodický dokument měl upozornit, že tato skutečnost nemá vliv na možnost subjektů z jiných států EU vykonávat správu prostředků JESSICA pro české řídicí orgány. Nástroje finančního inženýrství by pak měly povinnost prostředky spravovat z účtů vedených u českých (poboček) bank. I závěr o aplikaci tohoto omezení by měl být řádně odůvodněn, zejména by měl srozumitelně vysvětlit důvody pro existenci daného omezení a důvody, proč je toto omezení evidentně proporční ve vztahu ke způsobeným omezením vnitřního trhu EU. Uvedení výkladu tohoto ustanovení Velkých rozpočtových pravidel v metodickém dokumentu (či ještě lépe příslušná vyjasňující novelizace Velkých rozpočtových pravidel – viz níže) by pak mj. umožnilo, aby potenciální správci nástrojů finančního inženýrství dopředu zhodnotili míru, do jaké by je Velká rozpočtová pravidla omezovala, a zda budou ochotni přijmout příslušná opatření (spravovat prostředky z účtu u českých bank).

(vii) Status výnosů z investic

Konečně, doporučujeme výslovně řešit otázku, kdo bude mít oprávnění dále používat výnosy z investic vyvázané z nástrojů finančního inženýrství a jaké případné zvláštní podmínky bude muset dodržet (např. povinnost použít je na další návratné investice oproti nevratným dotacím, použít je na projekty v daném regionu apod.). Budou-li výnosy z investic používány regionálními radami, doporučujeme připomenout, že v případě možného budoucího zrušení regionálních rad to bude příslušný obecně závazný právní předpis, který určí, které subjekty budou oprávněné používat výnosy z investic po regionálních radách a které obecně do právního postavení regionálních rad nastoupí.

Obecně by mělo být stanoveno, že prostředky budou vráceny řídicímu orgánu, který je poskytl (příp. jeho nástupnické organizaci). Pokud bude finanční nástroj JESSICA realizován některým z regionálních operačních programů, mělo by být stanoveno, že prostředky budou znovu investovány v daném regionu NUTS II.

3. Právní analýza (pokračování)

Konečně, aby se při používání nástroje JESSICA předcházelo výkladovým nejasnostem, lze doporučit, aby byly legislativně upraveny ty předpisy, které se již při přípravě metodického dokumentu budou jevit problematické (viz výše diskutované výklady velkých rozpočtových pravidel ve vztahu ke správě prostředků mimo ČR, zákona o podpoře regionálního rozvoje ve vztahu k zakládání nástrojů finančního inženýrství regionálními radami a dalšího využívání prostředků z investic (viz naše poznámky pod čarou 80 a 81 na straně 42 této studie), malých rozpočtových pravidel i velkých rozpočtových pravidel a Metodiky finančních toků ve vztahu k právnímu charakteru dohod o financování, zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k získávání finanční asistence od fondů rozvoje měst ze strany obcí a krajů apod.). Jak uvedeno výše, tam, kde lze již dopředu očekávat různé výklady relevantních předpisů, doporučujeme do jejich legislativní úpravy uvést v příslušném metodickém dokumentu k nástroji JESSICA odůvodněné výklady, které lze s ohledem na charakteristiky nástroje JESSICA rozumně považovat za správné (viz výklady uvedené výše a jejich odůvodnění).

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů

4.1. Návrh vhodných typů projektů

Cílem této části bylo identifikovat vhodné typy projektů, které by splňovaly podmínky pro financování prostřednictvím finančního nástroje JESSICA. Za tímto účelem byly ve vybraných regionech realizovány informační workshopy. Z hlediska zapojení operačních programů se jednalo o následující:

- ROP Severozápad;
- ROP Jihozápad;
- ROP Střední Čechy;
- ROP Severovýchod;
- Integrovaný operační program;
- Operační program Praha – Konkurenceschopnost.

Workshopy byly následně doplněny **dotazníkovým šetřením** mezi vybranými skupinami žadatelů, v jehož rámci byly zkoumány následující okruhy otázek:

- popis výchozího stavu projektu;
- popis a cíle projektu;
- subjekty zapojené do projektu a vlastnické vztahy k předmětnému území/nemovitostem apod.;
- odhadované celkové náklady projektu;
- odhadované předpokládané výnosy;
- předpokládaný harmonogram realizace včetně aktuálního stavu přípravy;
- rizika realizace projektu;
- současné omezení pro získání finančních zdrojů;
- možnost zařazení projektu do IPRM.

Návratnost dotazníků nebyla dostatečná pro určení typových projektů, na které by měly být tématicky zaměřeny potenciální fondy rozvoje měst, což bylo způsobeno pravděpodobně skutečností, že se jedná o nový způsob financování, o jehož fungování, pravidlech a podmínkách nemají zástupce měst dostatečné množství informací. Z tohoto důvodu byly vhodné typy projektů pro financování prostřednictvím finančního nástroje JESSICA určeny prostřednictvím případové studie na projekt revitalizace hlavní třídy města včetně finančního modelu a v další části uvádíme vhodné typy projektů na základě již dokončených studií ze zahraničí. Cílem bylo ukázat zástupcům měst, jak by projekty financované prostřednictvím finančního nástroje JESSICA mohly vypadat a dát jim další podněty pro budoucí projekty.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

4.1.1. Případová studie - projekt „Revitalizace hlavní třídy města“

Aktuální stav

Hlavní třída města nesplňuje požadavky na centrální veřejný prostor. Hlavní třída až do nedávné výstavby obchvatu města plnila primárně funkci tranzitního koridoru (2 pruhy v každém směru). V současné době intenzita dopravy výrazně poklesla a pro zajištění plynulé dopravy (ulici nyní využívají zejména rezidenti a vozidla zásobující centrum) je dostačující zachování jednoho pruhu v každém směru. Ulice je lemována z obou stran domy ve špatném stavu, jejichž parter je pouze z menší části využíván k podnikatelským aktivitám (obchody). Většina prostor je nevyužitých.

Navrhovaná investice

Pokud má hlavní třída převzít funkci centrálního plnohodnotného městského prostoru, je třeba řešit

- celkovou revitalizaci veřejného prostoru, např. prostřednictvím
 - rozšíření prostoru pro chodce na úkor přebytečného jízdního pruhu
 - vytvoření odpočinkových zón (lavičky)
 - oprava a rekonstrukce povrchu vozovky i chodníků
 - výsadba zeleně
 - instalace zpomalovacích prahů
- revitalizaci přilehlých budov
 - kompletní rekonstrukce zahrnující jak parter domů a fasádu, tak částečně i zbývajících prostor, které umožní např. vznik kanceláří či nájemního bydlení

Aktéři

Zatímco veřejný prostor (chodníky, vozovka) je ve vlastnictví města, přilehlé budovy jsou ve vlastnictví soukromého vlastníka.

Aktuální limity realizace projektu

Ochota jednotlivých aktérů realizovat dílčí části projektu je limitována tím, že

- město nemá dostatek prostředků ve svém rozpočtu na revitalizaci hlavní třídy, primárně může poskytnout pozemky,
- město není ochotné zvyšovat dále zadlužení svého rozpočtu prostřednictvím úvěru; prostředky na revitalizaci prostranství jako celku vč. chodníků, parterů a vozovky z dotačních titulů nejsou k dispozici (např. prostředky v dané prioritní ose ROP nejsou v dostatečné výši na financování celé investice),
- soukromý vlastník má zájem na rekonstrukci a komerčním využití svých budov, obávají se nicméně, že jim stávající špatný stav prostředí (ulice) neumožní přitáhnout dostatek nájemců a s realizací projektu proto váhají.

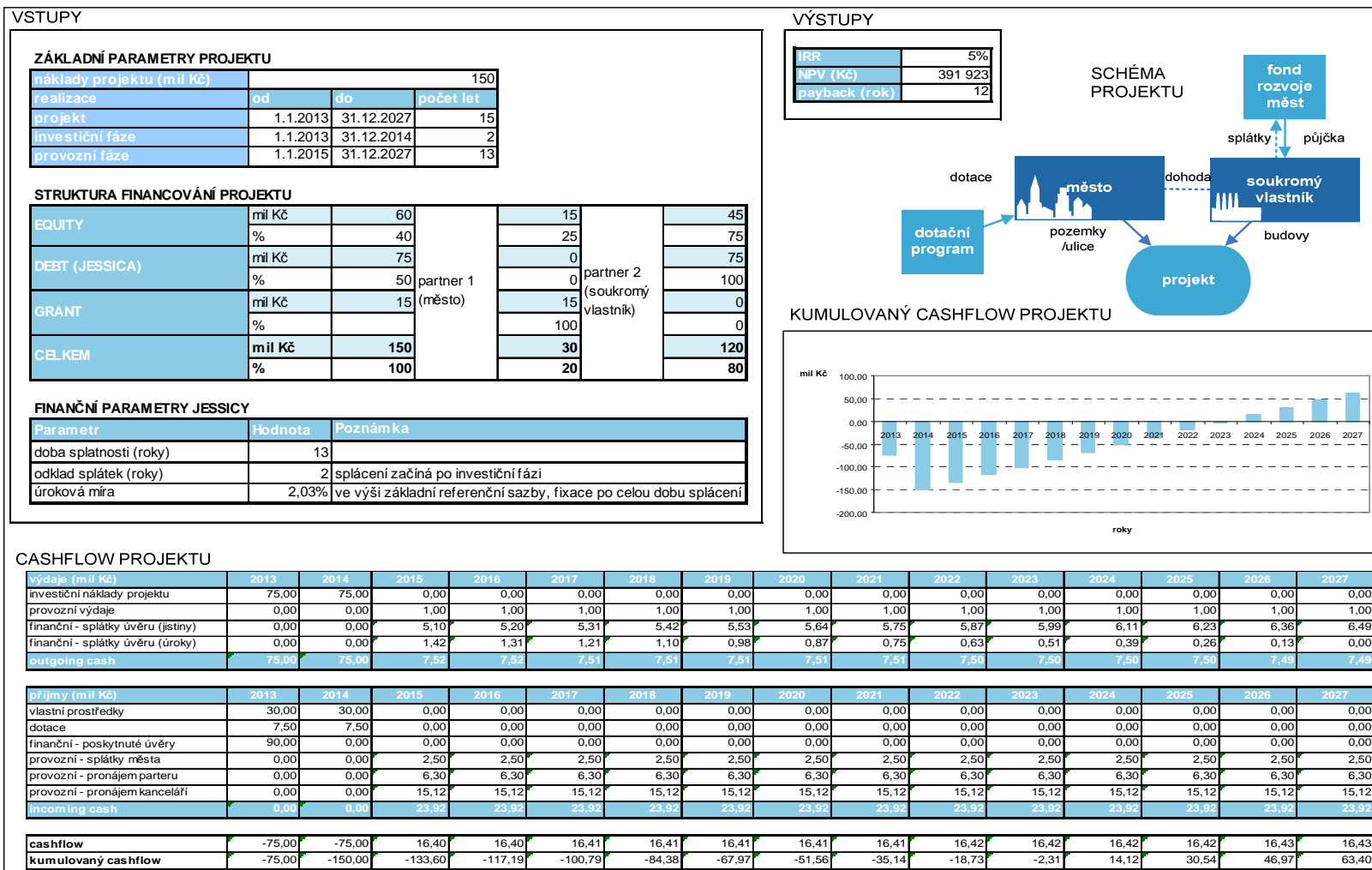
Z výše uvedeného vyplývá, že uvedené limity mohou být odstraněny prostřednictvím realizace společného projektu. Výhodou společného projektu je i možnost např. města spolurozhodovat o celkovém pojetí regenerace území.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Role jednotlivých aktérů (odpovědnost, investice, příjmy, výdaje)

	město	soukromý vlastník
činnosti a odpovědnosti	<ul style="list-style-type: none"> - příjemce dotace - zadání a připomínkování architektonické studie a projektové dokumentace - členství v řídicím výboru projektu, spolurozhodování (např. výběr nájemců do přízemí budov) 	<ul style="list-style-type: none"> - příjemce úvěru JESSICA - zadání a připomínkování architektonické studie a projektové dokumentace - členství v řídicím výboru projektu, spolurozhodování
příjmy	<ul style="list-style-type: none"> - příjmy z pronájmu reklamních ploch v rámci řešeného území 	<ul style="list-style-type: none"> - pronájem kancelářských prostor - pronájem přízemí budov (obchody) - splátky města
náklady	<ul style="list-style-type: none"> - revitalizace veřejného prostoru (úpravy a dokončovací práce) 	<ul style="list-style-type: none"> - rekonstrukce budov - revitalizace veřejného prostoru (hrubé práce)

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)



4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Projekt

Finanční data k projektu jsou uvedena na předchozí straně.

Projekt je nastaven tak, že mezi městem a soukromým vlastníkem je uzavřena dohoda, která obsahuje základní parametry projektu – finanční účast jednotlivých aktérů, seznam investičních nákladů a předpokládaný způsob jejich financování a rozdělení mezi aktéry, způsob rozhodování v rámci projektu, odpovědnosti jednotlivých stran atd.

Projekt je financován:

- vlastním kapitálem obou partnerů – 40% nákladů projektu;
- dotací – 10% nákladů projektu;
- úvěrem JESSICA – 50% nákladů projektu.

Město je v rámci projektu příjemcem dotace, která kryje část nákladů na revitalizaci veřejného prostoru.

Příjemcem úvěru z fondu rozvoje měst je soukromý vlastník. Ten předložil v rámci žádosti o úvěr projektovou dokumentaci včetně uzavřené dohody s městem. Výhodou toho, že úvěr čerpá soukromý partner, je zejména:

- úvěr nezvyšuje zadlužení města;
- soukromý partner nemusí půjčku tendrovat dle zákona o zadávání veřejných zakázek (na rozdíl od města).

Úvěr JESSICA je poskytnut za zvýhodněnou sazbu na úrovni základní referenční sazby stanovené EK pro Českou republiku (2,03%). Tato úroková míra je uvažována konstantní po celou dobu splácení úvěru (13 let). Splátky počínají běžet až 3. rokem projektu, což odpovídá začátku provozní fáze.

Splátky jsou hrazeny soukromým vlastníkem a to z projektových příjmů:

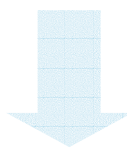
- pronájem přízemních prostor podél chodníků (obchody a další služby);
- pronájem kanceláří;
- splátky města.

Takto nastavený projekt (jako celek) má vnitřní výnosové procento 5% a čistou současnou hodnotu cca 390 000 Kč. Počáteční investice začíná být návratná 12. rokem projektu (10. rokem provozní fáze).

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Doporučení pro projekty JESSICA – flexibilita nastavení

- forma spolupráce město/soukromý partner (dohodou, koncesní smlouvou, vytvořením společného SPV atd.)
- kombinace zdrojů pro projekt (dotace, půjčky JESSICA, komerční půjčky atd.)



Připravit projekt JESSICA tedy znamená hledání ideální podoby nastavení projektu, která umožní společnou realizaci takových projektů, které by aktéři sami z nejrůznějších důvodů nerealizovali (např. nedostatek financí, nedostatek iniciativy, upřednostňování jiných aktivit apod.), ale které budou všem aktérům přinášet užitek.

Užitek je třeba vnímat nejen v úrovni finanční výnosnosti, ale rovněž v oblasti socioekonomické (např. zlepšení vnímání soukromého vlastníka ze strany veřejnosti apod.)

4.1.2. Další projekty typu JESSICA

Evropská investiční banka zadala v řadě států EU zpracovat evaluační studie k implementaci finančního nástroje JESSICA. Tyto studie jsou k dispozici na http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/studies/index.htm.

Součástí některých evaluačních studií jsou rovněž modelové projekty, které by mohly být prostřednictvím tohoto nástroje financovány. Z modelových projektů jsme pro účely naší studie vybrali několik příkladů, které uvádíme níže zejména s cílem **ukázat mimo jiné možnosti nastavení projektů typu JESSICA včetně nového způsobu uvažování** při plánování investičních aktivit na regeneraci městského prostředí zahrnujícím mimo jiné spolupráci měst se soukromými partnery.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

- **Projekt zlepšení dopravní obslužnosti centrální části města**

(Převzato z evaluační studie zpracované pro EIB

http://www.eib.org/attachments/documents/implementation-of-jessica-in-andalucia_en.pdf)

Projekt je dobrým příkladem komplexního přístupu k řešení situace a ukazuje rovněž možnost spolupráce města a soukromého partnera.

Aktuální stav

Španělské město Sanlúcar de Barrameda (cca 60 000 obyvatel) má zpracovanou komplexní strategii na revitalizaci centra města. Jedním z problémů, způsobených mimo jiné skokovým nárůstem velikosti města ve 20. století, je nevyhovující dopravní obslužnost centra (mimo jiné nízký podíl veřejné dopravy, chybějící návaznost na individuální dopravu, nedostatek parkovišť).

Navrhované investice

Projekt se skládá ze tří hlavních aktivit:

- Zavedení provozu sítě mikrobusů na elektrický pohon, která bude obsluhovat centrum. Investiční náklady aktivity mají zahrnout rozšíření vozového parku města, úpravu depa (instalace stanic pro dobíjení elektromobilů) a výstavbu zastávek.
- Vytvoření záchytných parkovišť na okrajích centra (systém P+R) a jejich napojení na městskou hromadnou dopravu (síť mikrobusů). Na okraji centra je plánována výstavba čtyř záchytných parkovišť.
- Vytvoření nových veřejných klidových prostorů na okrajích centra. Umístění parkovišť do podzemí odlehčí povrchu a umožní vybudovat parky pro volnočasové aktivity, odpočinek apod. případně veřejná náměstí.

Aktéři

Aktéři projektu jsou město a soukromý partner. Město má za úkol projektové řízení a vytvoření příslušného fondu rozvoje města, který bude investici spolufinancovat. Město dále do projektu poskytne pozemky, na kterých mají být parkoviště vybudována. Soukromý partner bude odpovědný za výstavbu všech tří částí projektu a dále za provoz parkovišť.

Finanční struktura projektu

Město ponese náklady na provoz a údržbu autobusových linek.

Soukromý partner ponese náklady spojené jak s výstavbou, tak provozem parkovišť.

Polovina parkovacích míst bude po dokončení rozprodána. Další projektové příjmy budou tvořeny z poplatků vybraných za užívání parkovišť.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

- **Projekt regenerace prostředí centrální oblasti Molkenmarkt und Klostersviertel (Berlín)**
(Převzato z evaluační studie zpracované pro EIB <http://www.eib.org/attachments/de-berlin-study-summary-en.pdf>)

Projekt je zajímavou ukázkou řešení městské oblasti, jejíž stávající urbanistické řešení nevyhovuje nárokům na moderní městské prostředí. Poukazuje tak na to, že v rámci měst může vedle např. regenerace brownfields docházet rovněž za pomoci finančního nástroje JESSICA k remodelování územního pojetí.

Aktuální stav

Oblast Molkenmarkt und Klostersviertel byla za druhé světové války značně poškozena a většina části města zničena při bombardování a oblast využita zejména pro výstavbu dopravní infrastruktury. Dotčené území projektu je tak většinou tvořeno dopravními komunikacemi či parkovacími plochami. Takto zastavěné území nerespektuje urbanistický půdorys města a vytváří bariéru pro klidové využití oblasti.

Navrhované investice

Prvním krokem investice je remodelace dopravní sítě. To umožní v druhém kroku zástavbu uvolněné části území (dostavba chybějících bloků domů v půdorysném plánu).

Aktéři

Město, soukromí partneři (majitelé pozemků).

Finanční struktura projektu

Příjmy projektu budou tvořeny prodejem nemovitostí případně pronájmem.

- **Projekt transformace bývalé nemocnice**
(Převzato z evaluační studie zpracované pro EIB
<http://www.eib.org/attachments/documents/jessica-in-western-finland-en.pdf>)

Tento projekt mimo jiné ukazuje využití stávající mezery na trhu, kdy výstavba/renovace rezidenčních budov není ve Finsku podporována z ERDF.

Aktuální stav

Objekt bývalé nemocnice již není využíván pro svůj původní účel.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Navrhované investice

Dle plánu bude bývalý nemocniční areál transformován do centra pro ozdravné a ubytovací služby převážně pro seniory. Taková změna ve využití si vyžádá jednak přestavbu a renovaci stávajících budov, jednak výstavbu nových budov v rámci areálu. Výsledkem má být rezidenční bydlení (cca 40%) a dále prostory pro poskytování služeb (cca 60 %).

Aktéři

Areál nemocnice byl zakoupen realitní kanceláří (40%), městem (20%) a státem (40%).

Finanční struktura projektu

Příjmy projektu budou tvořeny z pronájmu bytových jednotek/pokojů a z poskytování nadstandardní péče v rámci ozdravných služeb.

- **Projekt revitalizace starého plynárenského domu na kulturní centrum**
(Převzato z evaluační studie zpracované pro EIB http://www.eib.org/attachments/jessica-poland-west_en.pdf)

Aktuální stav

Původně plynárenský dům z roku 1856, který z uhelných zdrojů zásoboval město plynem. Po zavedení celonárodního plynového potrubí ztrácí význam.

Navrhované investice

Cílem je v lokaci vystavět kulturní centrum pro výstavy, divadla, koncerty, konference, galerie a další. Nová budova bude v přízemí obsahovat kavárny, restaurace, knihkupectví, knihovnu. Další částí by pak byly prostory pro kanceláře a jiné komerční využití za cílem finanční udržitelnosti projektu.

Aktéři

Areál je v současné době vlastněn městem (68,94%), soukromou plynárenskou společností a společností provozující síť plynového potrubí.

Finanční struktura projektu

Přepokládá se vytvoření SPV se zapojením všech tří subjektů.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Shrnutí k projektům

Projekty analyzované v rámci přípravných studií pro EIB jednoznačně ukazují na:

- vysokou flexibilitu nastavení struktury projektů;
- zainteresovanost více subjektů na realizaci projektů;
- významnou spolupráci veřejného a soukromého sektoru;
- komplexní přístup k řešení problematiky regenerace městského prostředí;
- alespoň částečnou návratnost projektů.

4.2. Zhodnocení zapojení soukromých partnerů do implementace finančního nástroje JESSICA

Z hlediska zapojení soukromých partnerů do implementace finančního nástroje JESSICA v České republice lze předpokládat tři úrovně:

- **Správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst**
Hlavní výhodou této možnosti je, že při zapojení soukromého partnera (zejména bankovní instituce) jako správce fondu bude docházet k přenosu zkušeností a know – how těchto institucí na veřejný sektor zejména v oblasti finančního řízení. Zejména bankovní instituce mají rozsáhlé zkušenosti s hodnocením investice z hlediska jejich rizikovosti, výnosnosti apod. a také s hodnocením klientů např. z hlediska jejich bonity apod. Zároveň mohou poskytovat kvalifikovanou asistenci realizátorům projektů v oblasti řízení investic.
- **Investor holdingového fondu/fondu rozvoje měst**
Pokud budou soukromí partneři zapojeni jako investoři fondů, dojde k realizaci jedné z hlavních výhod finančního nástroje JESSICA, a to pákového efektu a získání dodatečných prostředků na investice v oblasti rozvoje městských oblastí. Nicméně v takovém případě by bylo nutné vyřešit zejména otázku podmínek při poskytování podpory ze dvou různých zdrojů a podmínky soukromého partnera, za kterých své prostředky poskytne.
- **Partner při realizaci projektů**
Pokud se soukromý partner zapojí do realizace projektů ve spolupráci s městem, budou pravděpodobně realizovány takové investice, které by jinak nemohly být realizovány (např. viz případová studie uvedená v kapitole 4.1.1. této studie). Soukromý partner má ve většině případů rozsáhlé zkušenosti v oblasti řízení investic a projektů, které bude moci uplatnit při realizaci společné investice a zároveň bude moci tyto zkušenosti předat veřejnému sektoru. Zároveň budou moci být realizovány takové projekty, na které by nebyla v plném rozsahu poskytnuta dotace, jelikož aktivity projektu nezapadají do koncepce podporovaných aktivit v rámci dané prioritní osy či oblasti podpory.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

Je zřejmé, že každá z výše uvedených forem zapojení soukromých partnerů má své výhody. S ohledem na skutečnost, že při využití každé z výše uvedených forem bude zapojen jiný typ instituce (v případě správce či investora fondu např. některá z bank a v případě partnera při realizaci projektů např. developerská společnost) se využití více forem spolupráce se soukromými partnery při implementaci finančního nástroje JESSICA v jeden časový okamžik vzájemně nevylučuje. V případě zájmu soukromých partnerů a za předpokladu oboustranně výhodných smluvních podmínek, lze doporučit využití všech tří variant.

4.3. Zhodnocení zapojení českých finančních institucí do implementace finančního nástroje JESSICA

V rámci analýzy jsme zkoumali možnosti a zájem bankovních institucí v České republice účastnit se při implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice a to zejména na úrovni holdingového fondu či fondu rozvoje měst. Výčet oslovených subjektů uvádíme v následující tabulce.

České bankovní a finanční instituce s většinovým soukromým kapitálem	<ul style="list-style-type: none"> • Komerční banka • Česká spořitelna • UniCredit
České banky/finanční instituce s většinovým státním kapitálem	<ul style="list-style-type: none"> • Českomoravská záruční a rozvojová banka
Mezinárodní bankovní instituce	<ul style="list-style-type: none"> • Evropská investiční banka
Státní agentury a další veřejné instituce	<ul style="list-style-type: none"> • Státní fond rozvoje bydlení • Státní fond životního prostředí

Tabulka 2 Oslovené subjekty

V rámci našeho zkoumání jsme došli k závěru, že externí subjekty mají zájem podílet se na implementaci finančního nástroje JESSICA jako správci fondů (HF/FRM) a také o případný kapitálový vstup do fondu (HF/FRM).

Nicméně považují za vhodné, aby byla vytvořena taková komunikační platforma, která umožní zapojení externích subjektů do formulování podmínek případných výběrových řízení a to v souladu se zásadami transparency, nediskriminace a rovného zacházení. A to z důvodu, aby tyto podmínky obsahovaly všechny aspekty, které jsou pro bankovní instituce důležité z hlediska jejich rozhodovacího procesu. Toto bude důležité zejména v případě, kdy externí subjekt bude vystupovat také jako investor fondu, protože např. interní procedury (včetně řízení rizik) externího subjektu nemusí být vždy slučitelné s postupy správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst.

4. Definice typových projektů a zapojení soukromých partnerů (pokračování)

SWOT analýza zapojení českých bankovních institucí

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - zkušenosti z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů - zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů - zkušenost s řízením projektů a investic - nevyžadují žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech 	<ul style="list-style-type: none"> - nemají zkušenosti s realizací finančního nástroje JESSICA - absence těchto zkušeností může zvýšit administrativní náročnost pro řídicí orgán - časová náročnost spojená s nutností postupovat podle ZVZ - možné vyšší náklady na správu prostředků než např. v případě správce, který by byl veřejnou institucí - byrokratická struktura banky, která nemusí odpovídat požadavkům finančního nástroje JESSICA
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě, že se model finančního nástroje osvědčí, jsou ochotny stát se investory fondů a znásobit tak prostředky na možné investice v oblasti rozvoje městských zón 	<ul style="list-style-type: none"> - bude nutné klást důraz na vyjednání obchodních podmínek tak, aby byly vyrovnané pro obě smluvní strany - dodržování a příp. vynutitelnost obchodních podmínek - podmínky poskytování podpory prostřednictvím finančního nástroje JESSICA nebudou slučitelné s interními pravidly a postupy banky

5. Identifikovaná rizika a bariéry

Na základě provedené analýzy a aktivit provedených v rámci průzkumu trhu jsme identifikovali rizika a bariéry pro implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice a rozdělili jsme je do následujících skupin:

- nedostatek finančních prostředků;
- nedostatek vhodných projektů – nízká absorpční kapacita;
- omezené časové období pro zavedení finančního nástroje JESSICA;
- chybné nastavení implementační struktury;
- nezájem řídicích orgánů;
- nedostatečná administrativní kapacita;
- nezájem externích subjektů;
- nedostatečná zkušenost měst s řízením projektů obdobného typu jako v rámci finančního nástroje JESSICA;
- legislativní a procesní překážky.

U vybraných rizik/bariér je uveden jako vlastník rizika také NOK. Rozumíme, že za realizaci finančního nástroje nese plnou odpovědnost řídicí orgán, který se o jeho realizaci rozhodne (případně další zapojené instituce – holdingový fond apod.). Úlohu NOK při řešení vybraných rizik vnímáme především v jeho poradní a koordinační roli (např. přenos zkušeností ze zahraničí, podpora ŘO při vyjednávání s EK, zajištění přenosu informací na národní úrovni apod.).

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika ¹²⁶
Nedostatek finančních prostředků				
<p>Nedostatek volných (nezasmluvněných) finančních prostředků pro finanční nástroj JESSICA</p> <p>V rámci operačních programů, které mohou uvažovat o implementaci finančního nástroje JESSICA (zejména ROP a IOP), jsou již alokované prostředky v mnoha oblastech podpory téměř kompletně zazávazkovány (tedy pokryty smlouvami či rozhodnutími o poskytnutí dotace nebo nejsou disponibilní v dostatečném objemu.</p>	Vysoká	Vysoká v případě ROP A dále individuálně dle OP	<p>Spíše než riziko je třeba vnímat tento bod jako bariéru pro využití tohoto finančního nástroje ve stávajícím programovacím období.</p> <p>Pro jeho eliminaci, přichází v úvahu na centrální úrovni realokace dodatečných finančních prostředků z operačních programů, které nemají dostatečnou absorpční kapacitu a hrozí tak u nich riziko, že přidělené prostředky nebudou včas vyčerpány. Výše realokovaných prostředků by měla odrážet reálnou absorpční kapacitu. Na úrovni řídicích orgánů se nabízí omezená možnost případných realokací napříč prioritními osami (i když lze předpokládat, že problém nedostatku finančních prostředků v ROPech je společným všem osám¹²⁷) případně využití rezerv vytvořených pro pokrytí kursových rizik¹²⁸. V případě realokací mezi operačními programy považujeme za vhodné, aby NOK asistoval řídicím orgánům při jejich vyjednávání s EK, aby došlo k urychlení tohoto procesu.</p>	ŘO/NOK

¹²⁶ Tedy ten, kdo může riziko eliminovat/řešit

¹²⁷ Na rozdíl například od Moravskoslezska, jehož regionální operační program vykazoval nízké čerpání a tak nadbytek prostředků v prioritní oblasti k brownfieldům a jiné využití prostředků se zde de facto nabízelo

¹²⁸ Vzhledem k vývoji kurzu koruny k euru lze očekávat kursové zisky

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Nedostatek finančních prostředků				
<p>Neochota převést disponibilní prostředky na projekty typu JESSICA</p> <p>V řadě regionů, které dosud nemají či si nenechávají zpracovávat studie z vlastní iniciativy je postoj vůči JESSICE pasivní/opatrný (zejména ze strany potenciálních příjemců). Reálně tak hrozí, že Monitorovací výbor, který schvaluje převod prostředků z operačního programu do holdingového fondu/fondu rozvoje měst nebude ochoten (např. z politických důvodů) takovou změnu schválit.</p>	Vysoká	Individuální, záleží na operačním programu	Zajistit dostatečnou komunikaci ze strany řídicích orgánů vůči monitorovacím výborům včetně případného předjednání. Podpořit argumentaci pro schválení převodu např. prostřednictvím zajištění pilotních projektů.	ŘO

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Nedostatek projektů – nízká absorpční kapacita				
<p>Nedostatečná absorpční kapacita finančního nástroje JESSICA způsobená chybným či zkresleným vnímáním tohoto nástroje ze strany potenciálních příjemců</p> <p>V současné době neexistuje konkrétní představa o tom, zdali existuje dostatečné množství projektů a oprávněných žadatelů na využití tohoto finančního nástroje. Na základě rozhovorů s řídicími orgány a informačních workshopů nebyl potvrzen jednoznačný zájem o takový druh financování. Mezi potenciálními příjemci (i některými řídicími orgány) převládá spíše pasivní a vyčkávací přístup z jejich pohledu dosud nekonkrétně nadefinovanému typu financování (např. města očekávají předložení konkrétních podmínek jako např. parametrů půjček, aby přijala jasnější postoj k danému typu financování). Zároveň se města nachází v situaci, kdy je pro ně relativně snadné získávat dotační zdroje na realizaci svých projektů, a proto neprokazují dostatečný zájem o typ financování poskytovaný nástrojem finančního inženýrství. Nicméně tato skutečnost může být způsobena také tím, že se jedná o nový nástroj, pro jehož fungování nejsou stanoveny přesné podmínky.</p>	Střední	Vysoká v případě OP, které se JESSICOU nezačaly zabývat z vlastní iniciativy	Důležitým krokem je zajištění informační kampaně pro zástupce měst a další subjekty zejména v otázkách ukázkových projektů, výhod nového nástroje a dále jejich zapojení při definování podmínek realizace finančního nástroje.	ŘO

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Nedostatek projektů – nízká absorpční kapacita				
<p>Neschopnost měst či dalších příjemců/partnerů připravit odpovídající projekty</p> <p>Projekty JESSICA jsou svým nastavením a fungováním značně odlišné od projektů, které byly dosud ze strany měst (případně i dalších příjemců) realizovány. Do jisté míry je lze vnímat mezi skupinou projektů realizovaných na základě subdodavatelských smluv a tzv. projekty PPP. Sestavit projekt pro JESSICU tak zejména pro města vyžaduje nový přístup v myšlení, vytvoření reálného partnerství či projektu, který bude fungovat částečně na komerční bázi.</p>	Střední	Střední	Měštům by měla být zajištěna plná podpora. Je vhodné je informovat o případových projektech, možnostech nastavení apod. Dle míry zkušeností žadatelů je rovněž vhodné využít služeb poradců při nastavování projektů.	ŘO/FRM

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Nedostatek projektů – nízká absorpční kapacita				
<p>Aktuální nastavení IPRM, které nepodporuje nástroje JESSICA</p> <p>Stávající pravidla IPRM jsou pro města poměrně svazující a pro JESSICU jsou překážkou zejména z následujících důvodů:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozšířený přístup ke strategii města (v rámci jednoho města existuje zpravidla strategický plán rozvoje města a dále jeden a někdy i více IPRM); - administrativní a časová náročnost přípravy IPRM; - projekty, které obsahují stávající IPRM již mají zpravidla přiděleny či přislíbeny finanční prostředky. Doplnění dalších projektů do IPRM je administrativně náročné; - IPRM řeší pouze dílčí oblasti městského prostředí; - Kritéria pro zpracování IPRM (např. vymezení rozvojových území) mohou být svazující a omezující pro projekty JESSICA; - IPRM mají zpravidla zpracovány pouze větší města (v případě ROP nad 50 tis. obyvatel, v případě IOP nad 20 tis. obyvatel); - finanční limity pro jednotlivé IPRM (v případě ROP musí mít IPRM hodnotu 10 mil. EUR, v případě IOP musí mít IPRM hodnotu 3 mil. EUR u měst nad 50 tis. obyvatel, resp. 2 mil. EUR u měst nad 20 tis. obyvatel). 	Střední	Jistá – bariéra	<p>Ačkoli požadavek na zahrnutí projektů financovaných z prostředků finančního nástroje JESSICA do IPRM je stanoveno obecným nařízením (čl. 44), toto nařízení nestanovuje přesnou definici IPRM. Zároveň tento článek nehovoří přímo o IPRM ale o integrovaném plánu pro udržitelný rozvoj měst. Uvědomujeme si, že současné nastavení pravidel pro IPRM je výsledkem vyjednávání mezi Českou republikou a Evropskou komisí na začátku programového období. Nicméně v případě rozhodnutí implementovat finanční nástroj JESSICA v České republice, bude nutné stávající pravidla zjednodušit. Je nutné podotknout, že toto riziko bylo jako závažné identifikováno samotnými příjemci. Naopak dle názoru ŘO pravidla IPRM nejsou zásadním problémem.</p> <p>Možným řešením by bylo stanovení, že za IPRM bude považován dokument ke strategickému rozvoji města.</p>	NOK

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Omezené časové období pro zavedení JESSICY				
<p>Časová náročnost ustavení implementační struktury s přihlédnutím k momentu realizace programovacího období vedoucí k tomu, že se nestihnou prostředky přidělit projektům do konce programovacího období</p> <p>Nastavení implementační struktury je časově značně náročné:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na straně implementace je třeba mimo jiné provést realokaci prostředků, schválení přesunu monitorovacím výborem, případné ustavení holdingového fondu, vytvoření investiční strategie, ustavení fondu rozvoje měst včetně konkrétních podmínek poskytnutí podpory; - na straně žadatelů je třeba připravit projekty (zajistit partnerství, územní rozhodnutí, stavební povolení, zajistit doplňující financování atd.). Lze předpokládat, že žadatelé nebudou tyto kroky realizovat zcela paralelně s nastavením implementační struktury, ale spíše budou vyčkávat až na konkrétní podmínky finančních nástrojů, to je spíše navází na předchozí krok; - další čas je třeba započítat na výběr projektů, tedy vlastní proces hodnocení. <p>Časový rámec daný pro předchozí tři body je přitom limitován v souladu s pravidlem n+ 2 do konce roku 2015.</p>	Vysoká	Střední-vysoká	<p>Nastavit akční plán včetně harmonogramu a zajistit jeho dodržování. Zároveň poskytnout dostatečnou podporu a informovanost potenciálním žadatelům tak, aby mohly zahájit přípravu projektů paralelně s ustavením struktury.</p> <p>Zároveň je vhodné bedlivě sledovat realizaci finančního nástroje včetně úrovně čerpání finančních prostředků. Doporučujeme předem stanovit časový okamžik pro vyhodnocení čerpání tak, aby bylo případně dostatek času pro navrácení prostředků zpět řídicímu orgánu a jejich využití na jiné projekty formou dotací.</p>	NOK/ŘO

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Chybné nastavení implementační struktury				
<p>Neatraktivní nastavení podmínek poskytování pomoci v rámci finančního nástroje JESSICA</p> <p>Již fakt, že se jedná o úvěrový nástroj, snižuje jeho atraktivitu pro města, která jsou příjemcem dotací. V případě přespříliš tvrdého nastavení podmínek čerpání by nejen byl omezen zájem ze strany příjemců, ale i množství projektů, které by svou povahou vyhovovaly stanoveným kritériím, by se výrazně snížil.</p>	Střední	Střední	Podmínky poskytnutí podpory by měly být nastaveny tak, aby představovaly výrazněji výhodnější zdroj financování, nežli běžné komerční úvěry (zejména v otázkách úrokové míry, doby splatnosti, splátek atd.). Zároveň by měly být nastaveny takové administrativní požadavky, které nebudou pro příjemce náročné a nebudou je odrazovat od využití tohoto nástroje	NOK/ŘO/ FRM
<p>Chybně nastavený rozhodovací mechanismus na úrovni výběru projektů</p> <p>Předpokládá se zapojení subjektu se specifickou expertní znalostí z oblasti bankovníctví (hodnocení bonity, ziskovosti investic apod.). Tyto subjektu nemají zkušenosti s hodnocením socioekonomických dopadů investic, které by měly být v případě financování prostřednictvím finančního nástroje JESSICA pozitivní. Existuje riziko, že kritéria výběru projektů zaměřená na dostatečnou ziskovost nebudou již odrážet jejich stěžejnost a prioritnost co se veřejného zájmu týče a povedou tak ke schválení projektů, které nebudou splňovat kritéria daného operačního programu (např. splnění stanovených indikátorů apod.)</p>	Střední	Střední	Toto riziko je možné eliminovat zapojením odborníků z řídicích orgánů do hodnotícího procesu na úrovni fondů rozvoje měst. Považujeme za nutné zdůraznit, že je v rámci hodnocení zajistit rovnováhu mezi finančním hodnocením s ohledem na ziskovost záměru a hodnocením jeho dopadů. Např. by neměly být podporovány projekty, které sice mají silně pozitivní dopady na rozvoje dané oblasti, ale investice do nich je riziková. A to vzhledem k tomu, že se jedná o návratnou formu pomoci a projekty by měly být schopny poskytnuté prostředky vrátit zpět.	ŘO/FRM

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Chybné nastavení implementační struktury				
<p>Nesoulad mezi nabídkou a poptávkou</p> <p>Při nastavení podmínek finančního nástroje JESSICA může dojít k situaci, že zaměření podpory (např. z tématického hlediska) nebude odpovídat zaměření projektů, které města budou mít zájem realizovat. Tato skutečnost by mohla mít za následek nedostatečný zájem ze strany měst a tím by došlo k nevyčerpání prostředků z fondu, které by se musely vrátit zpět Evropské komisi.</p>	Střední	Nízká	<p>Považujeme za vhodné zapojit zástupce měst do procesu nastavování podmínek tak, aby byly reflektovány jejich skutečné potřeby a nedocházelo k tomu, že nastavená pravidla neumožní jejich realizaci.</p> <p>Zároveň je nutné zajistit takovou komunikační platformu, která zajistí dostatečnou informovanost měst o průběhu implementace finančního nástroje JESSICA.</p>	NOK/ŘO
Nezájem řídicích orgánů				
<p>V případě finančního nástroje JESSICA se jedná o nový způsob využití prostředků ze strukturálních fondů EU, u něhož dosud nejsou jasné podmínky fungování. Tato skutečnost se může odrazit v pasivním přístupu řídicích orgánů k tomuto tématu, což může být způsobeno jednak obavou z neznámé problematiky či nedostatečnou informovaností.</p>	Vysoká	Střední	<p>V tomto případě je nutné zdůraznit koordinační roli Ministerstva pro místní rozvoj ČR jako národního orgánu pro koordinaci, aby řídicím orgánům, které projeví zájem o realizaci nástrojů finančního inženýrství, poskytl informační a koordinační podporu a zajistil řešení těch otázek, které přesahují kompetence jednotlivých řídicích orgánů.</p>	NOK

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Administrativní kapacita řídicích orgánů				
Vzhledem k tomu, že se jedná o nový způsob využití prostředků ze strukturálních fondů EU, s jehož nastavením a následným řízením nejsou v České republice téměř žádné zkušenosti, může být určitým rizikem také nedostatečná administrativní kapacita na straně implementačních struktur způsobená nedostatečnými zkušenostmi a informovaností pracovníků řídicích orgánů. Tato skutečnost může mít za následek jednak riziko, že se finanční nástroj JESSICA nebude v České republice realizovat nebo bude při jeho zavádění docházet k časovým prodlevám.	Střední	Střední	Je vhodné do implementačního procesu zapojit takové instituce, které již mají s nástroji finančního inženýrství určité zkušenosti např. ze zahraničí.	ŘO
Nezájem externích subjektů				
Nejasné podmínky pro zapojení externích subjektů Vzhledem k tomu, že v tuto chvíli nejsou zcela jasně definována pravidla fungování finančního nástroje JESSICA v České republice, není možné určit míru a podmínky zapojení externích subjektů (ať už soukromých či veřejných institucí). Zároveň v tuto chvíli neprobíhá dostatečná komunikace o těchto podmínkách mezi implementačními strukturami a externími subjekty, což může způsobit nezájem externích subjektů v případných výběrových řízeních na správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst, pokud zadávací dokumentace nebudou obsahovat všechny informace a aspekty pro rozhodování.	Střední	Střední	Je vhodné, aby byla vytvořena komunikační platforma mezi implementačními strukturami a externími subjekty, která umožní jejich zapojení při definování podmínek.	NOK/ŘO/ HF

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Nezájem externích subjektů				
<p>Neslučitelnost s interními postupy externích subjektů</p> <p>Zejména bankovní instituce mají vlastní procedury pro schválení poskytnutí prostředků, které nemusí být v souladu s procesy správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst.</p>	Nízká	Nízká	Je vhodné, aby byla vytvořena komunikační platforma mezi implementačními strukturami a externími subjekty, která umožní jejich zapojení při nastavování interních procesů v rámci holdingového fondu/fondu rozvoje měst.	NOK/ŘO/ HF
Nedostatečná zkušenost měst s řízením projektů obdobného typu				
<p>Finanční nástroj JESSICA představuje nový způsob financování projektů, který si vyžadá odlišný přístup k řízení projektů ze strany měst. A to zejména z důvodu, že by se mělo jednat o projekty, při jejichž realizaci bude nutné spolupracovat se soukromými partnery, případně budou realizovány s různých zdrojů financování apod. Pokud nebude řízení projektů věnována dostatečná pozornost, může docházet k situacím, že projekty nebudou úspěšně realizovány a prostředky poskytnuté z fondu rozvoje měst nebudou vráceny zpět.</p>	Střední	Střední	<p>Je zcela nezbytné pokračovat v informační kampani tak, aby města byla průběžně informována o stavu implementace finančního nástroje JESSICA v České republice. Zároveň považujeme za vhodné zástupce měst zapojit do procesu nastavování podmínek.</p> <p>V průběhu realizace projektů bude vhodné poskytnout městům podporu při řízení ať už ze strany fondu rozvoje měst nebo řídicího orgánu.</p>	NOK/ŘO/ FRM

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Legislativní a procesní překážky				
<p>Velká rozpočtová pravidla</p> <p>Dle par. 33 odst. 7 velkých rozpočtových pravidel nesmějí být peněžní prostředky státní pokladny umístěny mimo účty podřízené státní pokladně. Toto ustanovení znamená omezení pro zapojení zahraničních institucí jako správců fondů ať už HF či FRM (např. by nemohla být zapojena EIB jako správce HF, pokud by si v ČR nezřídila pobočku). Tato skutečnost může být vnímána jako rozpor se zásadou nediskriminace na vnitřním trhu EU (viz kapitola 3.1.2. bod vi Správa prostředků mimo ČR).</p>	Vysoká	Vysoká	Ačkoliv se ve fázi pilotního ověřování nepředpokládá, že by správcem holdingového fondu byla zahraniční instituce (např. EIB) bude vhodné zejména s ohledem na přípravu budoucího programovacího období dořešit otázku rozpočtových pravidel. Zejména s ohledem na umožnění správy prostředků podřízených státní pokladně mimo účty státní pokladny buď prostřednictvím sladění právního výkladu různými institucemi a příp. změnou velkých rozpočtových pravidel.	ŘO/NOK
<p>Pravidla programového financování</p> <p>Jedním z předpokladů a také jednou z možných variant implementace finančního nástroje JESSICA v České republice je jeho realizace prostřednictvím pilotního projektu financovaného z OPTP a jehož příjemcem by byl NOK. V takovém případě by NOK byl odpovědný za výběr správce FRM a převod prostředků. Nicméně NOK z hlediska pravidel programového financování nemá roli správce programu a proto nemůže vydat rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterým se na FRM převedou prostředky ke správě.</p>	Vysoká	Vysoká	Považujeme za nezbytné, aby ve spolupráci s odborem rozpočtu MMR byla vykomunikována možnost, aby NOK mohl vydávat rozhodnutí o poskytnutí dotace. Možným řešením by mohlo být, že se v rámci OPTP vytvoří podprogram pro realizaci finančního nástroje a správcem tohoto podprogramu bude NOK. V souvislosti s vytvořením podprogramu bude také nutné, aby NOK jako správce vytvořil řídicí a kontrolní systémy.	ŘO/NOK

5. Identifikovaná rizika a bariéry (pokračování)

Popis	Závažnost	Pravděpodobnost výskytu	Opatření ke zmírnění/nápravě	Vlastník rizika
Legislativní a procesní překážky				
<p>Předpisy o zřízení veřejných institucí</p> <p>Veřejné instituce, o jejichž zapojení do implementace finančního nástroje JESSICA v České republice lze uvažovat, jsou zřízeny na základě zákonných předpisů, které mimo jiné definují jejich předmět činnosti a také účel, na který tyto instituce své prostředky poskytují. Tyto aspekty nemusí být vždy v souladu s požadavky a pravidly finančního nástroje JESSICA</p>	Střední	Vysoká	Doporučujeme, aby v dostatečném časovém předstihu byl zahájen legislativní proces, kterým budou provedeny změny v předpisech zřizující veřejné instituce, pokud bude rozhodnuto o jejich zapojení.	ŘO/NOK
<p>Finanční toky v rámci OPTP</p> <p>Dle platných pravidel jsou finanční toky v rámci OPTP nastaveny jako ex-post financování, kdy prostředky podílu státního rozpočtu na národní spolufinancování a předfinancování prostředků, které mají být kryty ze strukturálních fondů EU, jsou prvotně uhrazeny z příslušné rozpočtové kapitoly.</p>	Střední	Střední	V případě, že bude do implementační struktury zapojena EIB jako správce holdingového fondu nebo soukromý subjekt jako správce fondu rozvoje měst bude nutné provést změnu finančních toků tak, aby bylo možné prostředky ke správě zaslat formou ex-ante.	ŘO
<p>Dohody o financování</p> <p>Jako jisté riziko může být vnímáno také nastavení smluvních podmínek v dohodách o financování. V této souvislosti je nutné zejména, aby smluvní podmínky byly vyjednány jako výhodné pro obě strany a neznamenaly zvýšení rizikovosti pro řídicí orgán.</p>	Vysoká	Střední	Je zřejmé, že je povinností zejména ŘO příslušného operačního programu, aby při podpisu dohody o financování kladl důraz na vyjednání výhodných podmínek. Nicméně zároveň v této souvislosti považujeme za vhodné, aby byl na národní úrovni (tedy zřejmě za spolupráce NOK a ŘO) vytvořen vzor obchodních podmínek, které budou pokrývat všechny důležité oblasti a ujednání. Tyto oblasti uvádíme v kapitole 6.2.3 této studie.	ŘO/NOK

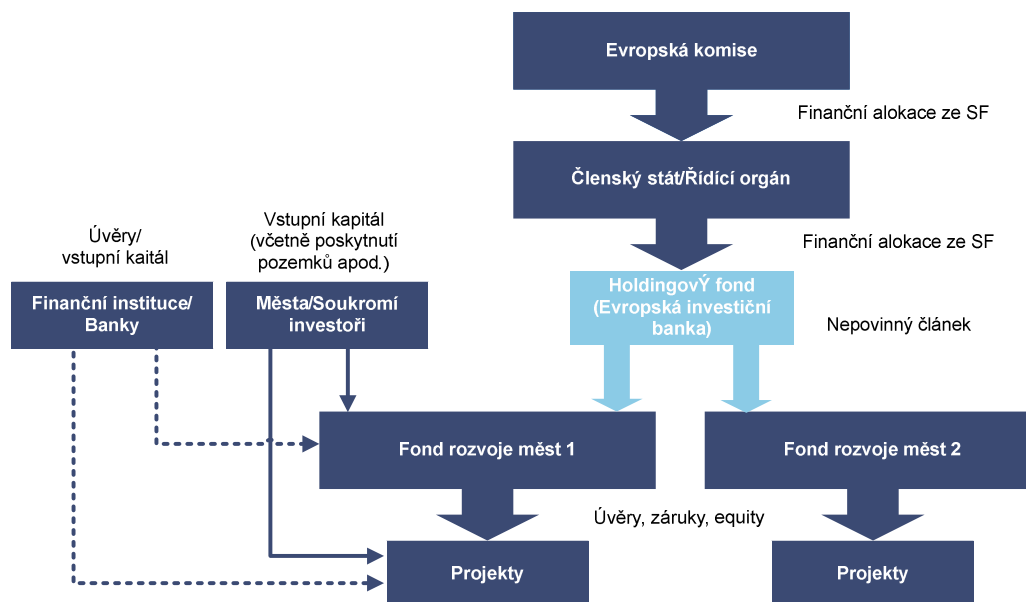
6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice

V této kapitole jsou uvedeny návrhy možností implementačních struktur finančního nástroje JESSICA v České republice. Jednak jsou uvedeny možné varianty pro implementaci finančního nástroje JESSICA, které vychází z předpokladů uvedených v kapitole 2.3. této studie (tedy realizace prostřednictvím OPTP) a dále možné varianty pro použití, pokud by byly využity regionální operační programy a příp. tematické operační programy.

6.1. Základní východiska pro nastavení implementačních modelů finančního nástroje JESSICA

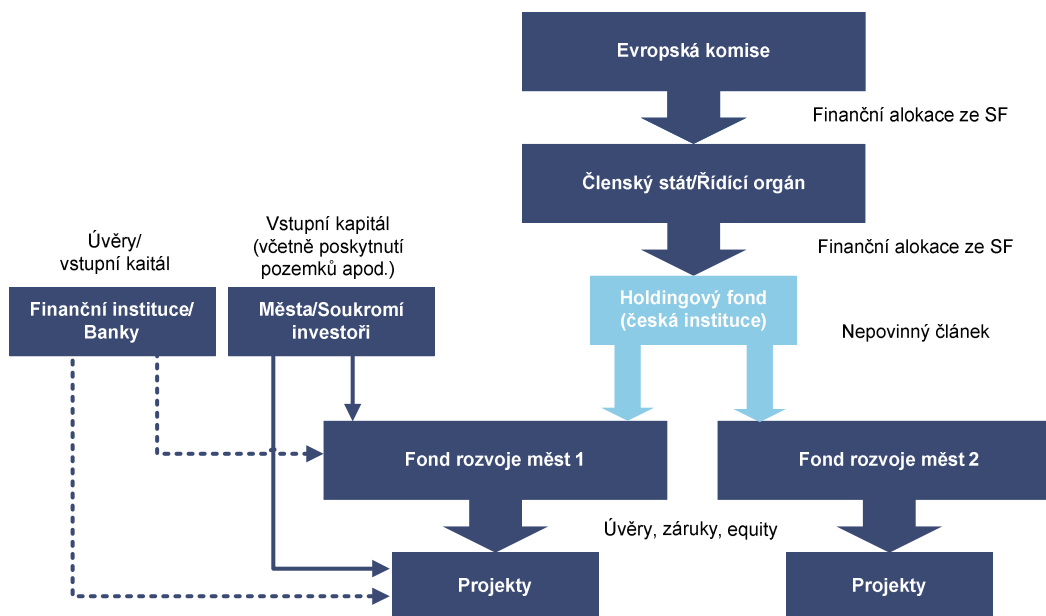
Obecně lze implementační model finančního nástroje JESSICA znázornit, jak je uvedeno v obrázcích 2 a 3, který vychází z ustanovení čl. 44 obecného nařízení a z čl. 43 – 46 prováděcího nařízení.

Řídící orgán na základě schválení monitorovacího výboru převede část alokace operačního programu, která je určená pro oblast regenerace měst do holdingového fondu, se kterým uzavře dohodu o financování. V případě, že tento nepovinný článek, tj. holdingový fond, nebude zřízen, budou prostředky převedeny přímo do fondů rozvoje měst. Fondy rozvoje měst mohou být dále doplněny o další prostředky (např. soukromých investorů, městských zastupitelstev či finančních institucí). Prostředky je rovněž možné doplnit o prostředky dalších operačních programů. Fondy rozvoje měst mohou poskytovat své prostředky dále prostřednictvím půjček, záruk a equity.



Obrázek 2 Základní schéma implementace finančního nástroje JESSICA při zapojení EIB jako správce holdingového fondu

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)



Obrázek 3 Základní schéma implementace finančního nástroje JESSICA při zapojení české instituce jako správce holdingového fondu

6.1.1. Zhodnocení možností zapojení české a evropské instituce jako správce fondu

Pro zapojení externího partnera na úrovni správce fondu (holdingového fondu či fondu rozvoje měst) existuje několik možností:

- zapojení mezinárodní bankovní instituce (EIB) jako správce holdingového fondu;
- zapojení soukromé bankovní/finanční instituce se sídlem v ČR jako správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst;
- zapojení veřejné bankovní/finanční instituce se sídlem v ČR jako správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst (ČMZRB);
- zapojení národní veřejné instituce (např. státní agentury či státního fondu) jako správce holdingového fondu/fondu rozvoje měst;
- vytvoření zcela nové instituce jako správce holdingového fondu a fondu rozvoje měst.

Při rozhodování, jaká varianta bude vybrána, je nutné brát v úvahu jak výhody dané varianty, tak její potenciální nevýhody. V následující tabulce tedy uvádíme zhodnocení výše uvedených pěti možností. Při definování výhod a nevýhod jsme vycházeli z toho, že tyto skupiny se skládají ze subjektů uvedených v tabulce 3.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Uvedené výhody a nevýhody nadefinované v základním rámci se vztahují na správce holdingového fondu (pro všech pět uvedených skupin) tak na správce fondu rozvoje měst (čtyři skupiny s výjimkou EIB). EIB nebyla na správce fondu rozvoje měst uvažována zejména z důvodů dosavadního rámce chování v ostatních zemích, pro který je charakteristická časově omezená působnost spojená s nastartováním finančního nástroje JESSICA a vyšší úroveň působnosti očekávatelná od mezinárodní finanční instituce.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

	Relevantní zkušenosti	Soulad s legislativou	Časová náročnost	Náklady	Ostatní
mezinárodní bankovní instituce (EIB)	+ zkušenosti s implementací finančního nástroje JESSICA z pozice správce holdingového fondu jak v českých podmínkách (region soudržnosti NUTS II Moravskoslezsko), tak i v dalších zemích EU, které umožní přenos dosavadního know-how + zkušenosti z oblasti hodnocení investičních záměrů a poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů + zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů		+ není třeba postupovat dle ZVZ		+ institucionální blízkost k EK (výhodné např. při konzultování nestandardních situací, řešení nových otázek apod.)
		- omezení vyplývající z velkých rozpočtových pravidel (v případě vytvoření HF z tematického operačního programu – dle posledních zprostředkovaných informací z Ministerstva financí by EIB byla nucena za účelem správy zřídit v ČR pobočku nebo by muselo dojít k úpravě velkých rozpočtových pravidel	- vyšší časová náročnost na realizaci s ohledem na omezení velkými rozpočtovými pravidly (viz soulad s legislativou)	- zájem instituce o správu fondu pouze v případě zajištění minimální požadovaného objemu prostředků v HF	- nastavení smluvních podmínek – EIB vychází ze svých standardních podmínek a již uzavřených smluv na správu holdingového fondu. Při uzavírání smlouvy bude nutné zajistit, že smluvní podmínky odpovídají konkrétnímu „business case“ objednatel
				- vyšší náklady na správu prostředků	
soukromé bankovní/finanční instituce se sídlem v ČR	+ zkušenosti z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů + zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů	+ nevyžaduje žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech			
	- bez dosavadních zkušeností s finančním nástrojem JESSICA		- časová náročnost spojená s nutností postupovat podle ZVZ	- vyšší požadavky na návratnost poskytnuté služby - vyšší náklady na správu prostředků	- absence zkušeností subjektu může zatížit řídicí orgán
veřejné bankovní/finanční instituce se sídlem v ČR (ČMZR)	+ zkušenosti z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů + zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů	+ nevyžaduje žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech		+ nižší náklady na správu než soukromé instituce	
	- bez dosavadních zkušeností s finančním nástrojem JESSICA	- nutnost novelizace právních dokumentů o zřízení těchto institucí s ohledem na rozšíření předmětu činnosti (v případě ČMZR)	- časová náročnost spojená s nutností postupovat podle ZVZ - časová náročnost spojená s potřebou novelizace právních dokumentů		- absence zkušeností subjektu může zatížit řídicí orgán

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

	Relevantní zkušenosti	Soulad s legislativou	Časová náročnost	Náklady	Ostatní
národní veřejná instituce	+ zkušenosti z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů + zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR	+ nevyžaduje žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech		+ nižší náklady na správu než soukromé instituce	
	- bez dosavadních zkušeností s finančním nástrojem JESSICA - bez zkušeností z oblasti strukturálních fondů (SFRB)	- nutnost novelizace právních dokumentů o zřízení těchto institucí s ohledem na rozšíření předmětu činnosti	- časová náročnost spojená s nutností postupovat podle ZVZ - časová náročnost spojená s potřebou novelizace právních dokumentů		- absence zkušeností subjektu může zatížit řídicí orgán
nová instituce		+ nevyžaduje žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech			
	- celkově bez dosavadních zkušeností (jak s JESSICOU, strukturálními fondy, finančními nástroji či např. posuzováním bonity klientů) - vysoká náročnost nastavení funkční instituce		- významná časová náročnost spojená s nutností ustavení instituce, jejích stanov, náborem zaměstnanců, zahájení chodu atd.		- absence zkušeností subjektu může zatížit řídicí orgán - náročnost zajištění dostatečně kvalitního chodu instituce bez dosavadních zkušeností vystavené de facto "od nuly"

Tabulka 3 Zhodnocení výhod a nevýhod zapojení subjektů do implementace finančního nástroje JESSICA

Černě jsou uvedeny výhody a červeně nevýhody jednotlivých variant.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.1.2. Zhodnocení zapojení holdingového fondu

Zapojení holdingového fondu do implementační struktury finančního nástroje JESSICA je stanoveno obecným nařízením jako nepovinné. Doporučujeme proto zvážit jak výhody použití tohoto nástroje, tak případné nevýhody.

Mezi největší výhody zřízení holdingového fondu z našeho pohledu patří:

- přenos know-how o nástrojích finančního inženýrství – správcem holdingového fondu by měla být taková instituce, která má s podobnými schémata zkušenosti a bude je předávat dál. K přenosu know-how by mohlo dojít například v případě, že by správcem holdingového fondu byla EIB. EIB má v tuto chvíli úlohu koordinátora aktivity JESSICA a již v několika zemích EU působí právě jako správce zřízených holdingových fondů finančního nástroje JESSICA;
- přenos zkušeností s marketingem a vyhledávání strategických hráčů/potenciálních investorů za účelem dosažení leverage prostředků;
- jednodušší procedury výběr a monitorování fondů rozvoje měst z hlediska řídicích orgánů – zejména v případě, kdy by bylo zřizováno více fondů rozvoje měst, by tyto procedury mohly být pro řídicí orgány nákladné jak z pohledu finančního zabezpečení, tak z pohledu administrativní náročnosti;
- v případě, kdy bude v počátku zřízen pouze jeden fond rozvoje měst a zřízení holdingového fondu by se mohlo zdát nadbytečné, umožní jeho zřízení případný další rozvoj finančního nástroje JESSICA například prostřednictvím hledání dalších možností pro zřízení fondů rozvoje měst – správce holdingového fondu by měl dostatečnou kapacitu, aby mohl na základě poptávky na trhu identifikovat další příležitosti pro zřízení dalších fondů rozvoje měst;
- celkově snížení administrativní náročnosti pro řídicí orgány. V případě, že nebude zřízen holdingový fond, bude nutné personálně/kapacitně posílit řídicí orgány pro výkon všech potřebných činností;
- možnost ovlivnit čerpání alokace operačních programů z časového pohledu a tím i možnost zajištění dosažení pravidla N+2 resp. N+3. Dle čl. 78 obecného nařízení se zahrnují do výkazu výdajů prostředky na zřízení holdingového fondu/fondu rozvoje měst s tím, že při uzavírání operačního programu budou způsobilé výdaje stanoveny jako souhrn veškerých plateb z fondu rozvoje měst do projektů zahrnutých v integrovaném plánu rozvoje měst a veškerých poskytnutých záruk. Výhodou při zřízení holdingového fondu by mohla být skutečnost, že bude moci být zřízen s předstihem před fondy rozvoje měst, pro jejichž zřízení bude nutné detailně prozkoumat poptávku po takovém typu nástroje a podrobně nadefinovat výběrová kritéria projektů.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Mezi hlavní nevýhody/překážky zřízení holdingového fondu lze uvést:

- administrativní náročnost spojenou s nutností výběru správce holdingového fondu, kdy bude nutné zadat tuto poptávku prostřednictvím zákona o zadávání veřejných zakázek. V případě, že by správcem holdingového fondu byla EIB, odpadla by potřeba postupovat podle ZVZ;
- administrativní náklady na správu finančního nástroje – odměna správce holdingového fondu je dána procentem z výše svěřených prostředků. Dle čl. 43 prováděcího nařízení činí tyto poplatky maximálně 2 % prostředků poskytnutých z operačního programu.

6.1.3. Zaměření fondů rozvoje měst

Pravidla finančního nástroje JESSICA umožňují nastavení implementační struktury podle podmínek, které panují v daném členském státě (příp. regionu). Tato flexibilita se týká také nastavení a zaměření fondů rozvoje měst. Fondy rozvoje měst tak mohou být nastaveny na základě územního rozdělení, tematického či produktového zaměření.

Regionální zaměření fondů rozvoje měst

Při regionální zaměření fondů rozvoje měst dochází k jejich ustavení na úrovni správních jednotek (jako jsou obce, kraje, regiony soudržnosti apod.). V podmínkách České republiky se jeví jako nejvhodnější nastavení fondů rozvoje měst na úrovni krajů nebo regionů soudržnosti.

Ustavení fondů rozvoje měst **na úrovni regionů soudržnosti** by reflektovalo současnou strukturu regionálních operačních programů, které se z hlediska tematické shody s oblastmi podporovanými finančním nástrojem JESSICA jeví jako nejvíce vhodné pro implementaci tohoto nástroje. Nicméně nelze pominout fakt, že se jedná o uměle vytvořené jednotky se zákonem stanoveným účelem pro toto programovací období a nelze tak předjímat, jaká bude jejich role v programovacím období 2014+. Zároveň by toto nastavení nemuselo plně respektovat regionální potřeby, protože regiony soudržnosti jsou vesměs tvořeny dvěma až třemi kraji, v jejichž rámci mohou panovat rozdílné podmínky.

Naproti tomu **kraje** jsou přirozenými administrativními jednotkami a jejich fungování není časově omezeno. Nicméně v případě využití prostředků regionálních i tematických operačních programů by muselo dojít k dohodě o rozdělení prostředků mezi jednotlivé kraje, k čemuž nemusí být politická shoda.

Další možností je zřízení fondů rozvoje města **na úrovni jednotlivých měst** (např. s určitou mírou spoluúčasti daného města). Nespornou výhodou je, že města samotná mají jednoznačně přehled o svých potřebách, a proto by nastavení fondu rozvoje města mohlo odpovídat místním podmínkám. Naproti tomu je ale potřeba uvést, že toto nastavení je vhodné zejména pro větší města (např. statutární), která mají dostatečnou kapacitu zajistit zřízení FRM a případně mají možnost uvolnit prostředky ze svého rozpočtu ve prospěch fondu.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Tématické zaměření fondů rozvoje měst

Fondy rozvoje měst mohou být zaměřeny také podle podporované oblasti (např. regenerace brownfields, rozvoj vzdělávacích či sportovních kapacit apod.). Tato varianta umožňuje zacílení podpory přesně na problematickou oblast v daném členském státě či regionu. Nicméně v případě tématického fondu na národní úrovni by muselo dojít ke shodě ohledně tématu podporované oblasti, což nemusí být vždy jednoduché.

V případě České republiky se tato varianta jeví jako vhodná, pokud se do implementace finančního nástroje JESSICA zapojí také tématické operační programy. Zároveň je možné kombinovat regionální a tématické zaměření fondů rozvoje měst (např. na podporu regenerace brownfields v Ústeckém kraji).

Zaměření fondů rozvoje měst dle poskytovaných produktů

Fondy rozvoje měst lze nastavit také podle poskytovaných produktů (tj. zvláštní fondy pro poskytování úvěrů, záruk a kapitálu formou equity). Každý z těchto nástrojů vyžaduje rozdílné řízení z pohledu finančního fondu a bylo by vhodné tomu i přizpůsobit i implementační strukturu. To alespoň vyplývá ze stávající praxe investičních bank. Správci fondů zaměřených na poskytování půjček jsou zaměřeni zejména na vyhodnocování a nastavování zajištění svých produktů. Na druhé straně správci equity fondů aktivně sledují tržní trendy a podílejí se na řízení společností, do kterých byl kapitál fondu převeden.

Vzhledem k výši disponibilních prostředků a k úrovni poptávky jsme tuto variantu v podmínkách České republiky neuvažovali.

6.2. Působnost holdingového fondu

6.2.1. Právní forma a zapojení holdingového fondu

Právo EU neumožňuje, aby řídicí orgány prostředky vyčleněné z operačních programů investovaly do projektů rozvoje měst samy. Tyto investice musí být uskutečňovány fondy rozvoje měst. Jak vysvětluje EIB ve studii „JESSICA – Preliminary Evaluation Study“ z roku 2007, FRM mají v rámci implementační struktury stimulovat, aby veřejné prostředky vyčleněné z operačních programů na sebe nabalovaly další veřejné i soukromé finance, a mají akcelarovat proces investování do městského rozvoje. V ideálním případě tak mají FRM tvořit nejenom mezičlánek v toku financí mezi operačním programem a projekty, ale měly by fungovat jako ekonomicky životaschopní správci investovaných prostředků a zejména jako institucionalizované motory stimulující dlouhodobé a udržitelné zapojení dalších investorů do rozvoje měst¹²⁹.

¹²⁹ Studie EIB „JESSICA – Preliminary Evaluation Study“, strana 16 a násl.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Oproti fondům rozvoje měst nejsou holdingové fondy povinnou součástí implementační struktury nástroje JESSICA. Dle obecného nařízení¹³⁰ je možností, nikoliv povinností členských států, resp. řídicích orgánů, aby za účelem zajištění řádné spolupráce mezi nimi a FRM zapojily do implementační struktury holdingové fondy.

Dle práva EU a v souladu s právem České republiky¹³¹ mohou mít holdingové fondy tyto formy:

- (i) **Fond-právnícká osoba**
Bude se jednat o holdingové fondy nejčastěji ve formě s.r.o., a.s. či speciálních fondů kvalifikovaných investorů¹³².
- (ii) **Fond-oddělená finanční jednotka**
Bude se jednat o finanční prostředky odděleně spravované soukromými finančními institucemi (zejména komerčními bankami) či veřejnými finančními institucemi typu EIB, EIF, Českomoravské záruční a rozvojové banky, Státního fondu rozvoje bydlení či Státního fondu životního prostředí České republiky.

Dle práva EU a v souladu s právem České republiky je možné holdingový fond do implementační struktury zapojit následujícími způsoby¹³³:

- (i) **Udělením veřejné zakázky**
Obecně bude holdingový fond řídicímu orgánu poskytovat finanční a investiční služby¹³⁴ spočívající v identifikaci vhodných FRM a investování do těchto FRM. Jelikož řídicí orgány budou vždy v postavení zadavatele dle zákona o veřejných zakázkách, budou tyto služby poptávat v souladu s tímto zákonem (výjimkou je případ, kdy správcem HF bude vybrána EIB či EIF viz čl. 44 obecného nařízení). V této souvislosti je vhodné připomenout, že holdingové fondy-poskytovatele těchto služeb nelze omezovat na české subjekty.

¹³⁰ Bod 41 preambule a článek 44 Obecného nařízení.

¹³¹ Článek 43 odst. 2 Prováděcího nařízení. Blíže viz Právní analýza, kapitola 3.1.1., Formy nástrojů finančního inženýrství, a kapitola 3.1.2., Formy nástrojů finančního inženýrství.

¹³² Obecně nelze vyloučit ani některé jiné právní formy, například obecně prospěšné společnosti či sdružení právnických osob. Doporučujeme před zvolením právní formy HF, zejména těchto „alternativních forem“, podrobně posoudit soulad formy s předpokládaným způsobem fungování HF (podnikatelský či nepodnikatelský předmět činnosti, počet zapojených subjektů, délka trvání, zaměření na určitou oblast či typy projektů, zkušenost daných subjektů s příslušnou právní formou apod.).

¹³³ Článek 44 Obecného nařízení. Blíže viz Právní analýza, kapitola 3.1.1., Výběr holdingových fondů, a kapitola 3.1.4., Veřejné zakázky (EU, ČR).

¹³⁴ Služby 66000000 společného slovníku pro veřejné zakázky.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

(ii) Zřízením

Přestože obecné nařízení tuto možnost nezmiňuje výslovně, řídicí orgán dle našeho názoru může sám holdingový fond-právníckou osobu zřídit a služby od tohoto fondu odebírat bez výběrového řízení (v případě MMR může být takto využito služeb SFRB nebo CRR ČR)¹³⁵.

(iii) Zadáním zakázky EIB/EIF

Zakázka na poskytování služeb může být bez výběrového řízení přímo zadána EIB či EIF¹³⁶.

(iv) Poskytnutím dotace/udělením grantu

Finanční instituce mohou od příslušného řídicího orgánu získat dotaci za účelem uskutečňování investic do projektů rozvoje měst v rámci realizace jejich příslušného veřejného poslání. Tento způsob zapojení holdingového fondu přichází v úvahu pouze tehdy, pokud vztah řídicího orgánu a holdingového fondu nebude splňovat podmínky aplikace zákona o veřejných zakázkách¹³⁷.

6.2.2. Postavení a činnosti holdingového fondu

Postavení a činnost holdingových fondů se do značné míry odvíjí od charakteristik FRM (viz výše), neboť holdingové fondy mají představovat „prostředníka“ mezi řídicím orgánem a FRM tam, kde řídicí orgán nedisponuje dostatečnou odbornou či personální kapacitou pro přímé investování do FRM.

¹³⁵ Výjimka z aplikace zákona o veřejných zakázkách dle § 18 odst. 1 písm. j) zákona. Možnost aplikace odchylek oproti obecnému zadávacímu režimu je zmíněna i v bodu 41 preambule Obecného nařízení. V případě, že by byl holdingový fond spoluzaložen více subjekty (byť veřejnoprávního charakteru), domníváme se, že se výjimka dle § 18 odst. 1 písm. j) nepoužije, a máme pochybnosti i o aplikovatelnosti výjimky dle § 18 odst. 1 písm. k). Pro účely právní jistoty tak v těchto případech doporučujeme služby poptávat výběrovým řízením dle zákona o veřejných zakázkách.

¹³⁶ Článek 44 Obecného nařízení. Blíže viz Právní analýza, kapitola 3.1.1. JESSICA – Právní předpisy a dokumenty EU, Výběr holdingového fondu.

¹³⁷ K příkladům takových okolností viz Právní analýza, kapitola 3.1.1., Výběr holdingového fondu.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Na základě obecně závazných právních předpisů EU a aktuálně dostupných výkladů EK a EIB¹³⁸ se domníváme, že funkci a oblasti činností holdingového fondu lze vymezit takto („Služby JESSICA“):

- Stimulace zapojení relevantních subjektů (kraje, obce, soukromí investoři, developerské společnosti a další) a zapojení/vytváření FRM zejména za pomoci vhodného komunikačního a podpůrného programu;
- Identifikace a zapojení vhodných FRM;
- Realizace investičního plánu dohodnutého s řídicím orgánem skrz investování do vybraných FRM;
- Průběžná kontrola realizace investičních plánů FRM a informování řídicího orgánu;
- Vyvázání investic z FRM a vrácení prostředků řídicímu orgánu¹³⁹, respektive jinému příslušnému subjektu¹⁴⁰;
- Asistence poskytována řídicímu orgánu za účelem plnění jeho zákonných povinností vyplývajících z jeho postavení v rámci správy příslušných prostředků z fondů EU (asistence při procesech vykazování výdajů, certifikace, notifikacích veřejných podpor apod.).

Krom Služeb JESSICA může holdingový fond poskytovat řídicímu orgánu i další související služby. Dohoda o financování mezi nimi uzavřená by měla tyto dva toky služeb dostatečně jasně vymezovat, a to jak z důvodu právní jistoty, tak například vykazování výdajů na správu HF v rámci správy prostředků z fondů EU.

Holdingový fond nemusí v implementační struktuře nástroje JESSICA figurovat až do uzavření daného operačního programu¹⁴¹. V případě, že bude do struktury zapojen až do uzavření operačního programu, bude řídicímu orgánu asistovat při opravě výkazu výdajů (mezi finálně způsobilé výdaje lze vedle způsobilých nákladů na správu nástrojů finančního inženýrství zahrnout pouze náklady na investice uskutečněné FRM¹⁴²).

¹³⁸ Článek 44 Obecného nařízení, Sdělení (Komise) z roku 2007, 2008 a 2009 a studie EIB „JESSICA – Preliminary Evaluation Study“ z roku 2007.

¹³⁹ Pokud by došlo k vrácení prostředků zpět řídicímu orgánu ještě ve stávajícím programovacím období, mohl by je řídicí orgán použít v souladu se svým operačním programem. Toto by bylo možné i s ohledem na velká rozpočtová pravidla ve vztahu k příjmům státního rozpočtu, protože tyto prostředky již byly certifikovány a ze strany EK refundovány a tato refundace tvoří příjem státního rozpočtu. Nicméně pouze v případě, že se prostředky řídicímu orgánu vrátí ve stejném roce, ve kterém byly použity. V opačném případě by prostředky musely být neprodleně převedeny do státního rozpočtu na účty MF. Řídicímu orgánu tak, zůstane nevyčerpaná alokace, na kterou nicméně nebudou prostředky ve státním rozpočtu. Řídicí orgán tak bude muset tyto prostředky znovu narozpočtovat, aby s nimi mohl dále nakládat.

Pokud by k vrácení prostředků došlo po ukončení programovacího období, muselo by dojít k vyjmutí této části alokace z provedené certifikace a případnému vrácení prostředků zpět Evropské komisi.

¹⁴⁰ Nebude-li dohodnuto jinak v případě holdingového fondu zapojeného poskytnutím dotace.

¹⁴¹ Odpověď na otázku č. 11 Sdělení z roku 2008.

¹⁴² Viz Právní analýza, kapitola 3.1.1., Způsobilost výdajů.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.2.3. Dohoda o financování a další relevantní dokumenty

Mezi hlavní dokumenty definující rozsah a podmínky fungování holdingového fondu patří obchodní plán a dohoda o financování, přičemž dohoda bude zahrnovat rovněž rozhodnutí/smlouvu o poskytnutí dotace nebo podmínky tohoto rozhodnutí/smlouvy¹⁴³. Obchodní plán budou potenciální správci holdingového fondu předkládat řídicímu orgánu v rámci výběrového řízení na poskytovatele Služeb JESSICA v souladu s podmínkami příslušného zadávacího řízení¹⁴⁴. Podmínky takto prezentovaných obchodních plánů a návrhů dohod o financování, které budou v rámci zadávacího řízení zájemci o správu HF předkládat, se budou do značné míry doplňovat (obchodní plán bude součástí dohody o financování).

Oba dokumenty by měly definovat základní parametry fungování HF a spolupráce s řídicím orgánem¹⁴⁵, zejména následující:

- **Vlastníci a vztahy**

Identifikace vlastníků holdingového fondu a dalších subjektů podílejících se na financování aktivit fondu, vysvětlení zásad vztahů mezi těmito subjekty.

- **Obchodní a investiční plán**

Zadávací dokumentace by měla definovat investiční strategii řídicího orgánu (v souladu s podmínkami daného operačního programu a integrovanými plány pro udržitelný rozvoj měst). V rámci takto definované investiční strategie by zájemci o správu holdingového fondu měli zpracovat svůj obchodní a investiční plán. Tento by měl vymezit zejména následující:

- Cílové projekty městského rozvoje, do nichž by měly fondy rozvoje měst zapojené holdingovým fondem investovat.
- Podmínky financování těchto projektů (druhy poskytovaných produktů finančního inženýrství, cílová návratnost investic, rizikovost projektů, předpoklad dalších přínosů investic, například socioekonomických, ekologických apod., časové plány pro realizaci investic, porovnávání podmínek investic s tržními podmínkami).

¹⁴³ Článek 43 odst. 3 Prováděcího nařízení a Právní analýza, kapitola 3.1.2., Finanční toky.

¹⁴⁴ Obchodní plán zřejmě nemusí být formálně předkládán ze strany EIB/EIF, přesto bude povinností řídicího orgánu těmto subjektům přidělit zakázku na základě zvážení kapacity EIB/EIF a nabízených podmínek spolupráce. Naopak se domníváme, že finanční instituce-holdingové fondy, jež mají být zapojeny poskytnutím dotace, budou obchodní plány předkládat jako jeden z hlavních podkladů pro účely schválení žádosti o přidělení dotace. Dále viz Právní analýza, kapitola 2.1.1., Obchodní plán.

¹⁴⁵ V případě zapojení HF formou grantu budou tyto body součástí rozhodnutí/smlouvy o poskytnutí dotace.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

- Operační rozpočet holdingového fondu (objem a struktura finančních prostředků, jež budou spolu s prostředky z operačního programu použity k financování projektů městského rozvoje).
- Zapojení dalších investorů (způsob a podmínky zapojení, zejména zda budou rozdílné podmínky vyplácení výnosů, otázka zapojení prostředků samotného nástroje finančního inženýrství, apod.).
- **Služby a odměna**
 - Vymezení Služeb JESSICA a případně dalších služeb (viz výše).
 - Vymezení příslušných odměn (výše a způsob výpočtu odměn, otázka externích nákladů na správu a určení vlivu řídicího orgánu na výši těchto nákladů, způsob placení odměn a nákladů). Aby byly považovány odměny za způsobilé, musí být jejich výše v souladu ustanovení čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení¹⁴⁶.
- **Toky a správa finančních prostředků**
 - Právní režim finančních toků v souladu s podmínkami rozpočtových pravidel¹⁴⁷.
 - Podmínky vyplacení prostředků ke správě (výše tranší, vztah k již uskutečněným investicím).
 - Podmínky správy finančních prostředků před jejich investováním do FRM.
 - Otázka (ne)možnosti správy finančních prostředků mimo účty podřízené státní pokladně ve smyslu § 33 odst. 7 Velkých rozpočtových pravidel a z toho vyplývající případná omezení z hlediska určení bank pro držení finančních prostředků (v praxi relevantní zejména u zahraničních správců HF). Detailní popis této problematiky je uveden v kapitole 3.1.2. (bod vi Správa prostředků mimo ČR).
 - Otázka odpovědnosti HF za realizaci investičního plánu dohodnutého s řídicím orgánem a za dodržení dalších smluvních povinností, příslušné zajištění dodržení smluvních povinností.

¹⁴⁶ Neprokáže-li se po veřejné soutěži jako nezbytné povolit vyšší procentní sazbu, nesmí náklady na řízení v ročním průměru po dobu trvání pomoci překročit žádný z těchto prahů:

- a) 2 % kapitálu vloženého z operačního programu do podílových fondů nebo kapitálu vloženého z operačního programu nebo podílového fondu do záručních fondů;
- b) 3 % kapitálu vloženého z operačního programu nebo podílového fondu do nástroje finančního inženýrství ve všech ostatních případech, s výjimkou nástrojů drobných úvěrů určených pro mikropodniky;
- c) 4 % kapitálu vloženého z operačního programu nebo podílového fondu do nástrojů drobných úvěrů určených pro mikropodniky.

¹⁴⁷ Viz Právní analýza, kapitola 3.1.2., Finanční toky.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

• Činnosti vůči FRM

- Parametry FRM, do nichž má HF investovat, v souladu s investiční strategií řídicího orgánu a obchodním plánem HF (kapitálové zajištění, investiční zaměření, postavení na trhu a zkušenosti s investováním a místním rozvojem atd.).
- Postup při výběru FRM (transparentnost, publicita, otázka dodržování zákona o veřejných zakázkách či Závazných postupů pro zadávání zakázek).
- Zásady, jež mají být obsaženy v dohodách o financování uzavřených s FRM (informační povinnosti FRM, možnosti kontrol ze strany HF a dalších subjektů, uchovávání dokumentů, zajišťování souladu s pravidly o veřejných podporách a zadáváním zakázek apod.).
- Otázka odpovědnosti HF za nedodržení podmínek dohody o financování ze strany FRM (stanovení obecné odpovědnosti HF/ stanovení odpovědnosti HF za dodržení vybraných podmínek dohody/ vyloučení odpovědnosti HF/ stanovení odpovědnosti HF v návaznosti na nedodržení svých smluvních povinností, např. monitoringu svých investic do FRM).
- Postup při vymáhání pohledávek vůči FRM (povinnost HF použít veškerých zákonných opatření k vymožení pohledávek, zpřísněná informační povinnost HF vůči řídicímu orgánu).
- Vyvázání se z investic na úrovni FRM (podmínky, za nichž se budou FRM angažované holdingovým fondem vyvazovat z investic do projektů a za nichž se bude z investic do FRM vyvazovat holdingový fond).

• Vnitřní postupy a administrativní kapacita

- Interní předpisy a postupy relevantní z hlediska fungování holdingového fondu (zajištění řádné správy a řízení HF, profesionalita, způsobilost).
- Kapacity (popis personálního a odborného zázemí, podmínky a míra zapojení subdodavatelů).
- Ostatní aktivity HF a jejich vliv na poskytování Služeb JESSICA, řešení konfliktů zájmů.

• Rozhodovací procesy

- Zapojení řídicího orgánu v rozhodovacích procesech HF, specifikace ex ante a ex post kontrolních a monitorovacích postupů.
- Možnost institucionalizace zapojení řídicího orgánu do formy např. investiční rady či jiného „orgánu“, vymezení postavení těchto „orgánů“ v rozhodovacích procesech HF a v souvisejících procesech (např. při zadávání veřejných zakázek).

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

- Specifikace, zda HF vůči třetím stranám jedná jménem svým či zastupuje řídicí orgán, specifikace aplikace ustanovení obchodního zákoníku o smlouvě mandátní či komisionářské, specifikace právních důsledků porušení pravidel zapojení řídicího orgánu.
- **Trvání spolupráce**
 - Trvání existence holdingového fondu a jeho zapojení do implementační struktury nástroje JESSICA, podmínky opětovného využití výnosů z investic, podmínky spolupráce po uzavření operačního programu.
 - Pravidla pro zrušení HF
- **Další povinnosti**

Publicita, uchovávání dokumentů, posuzování aplikace pravidel o veřejných podporách, aplikace zákona o veřejných zakázkách či Závazných postupů pro zadávání zakázek, ochrana zájmů řídicího orgánu, spolupráce při změně znění či výkladu příslušných právních předpisů či metodických dokumentů.

6.3. Fond rozvoje měst

6.3.1. Obecné vymezení fondu rozvoje měst

Působnost fondu rozvoje měst je obecně vymezena čl. 44 obecného nařízení, které FRM definuje jako fondy investující do partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem a dalších projektů zahrnutých do integrovaného plánu pro udržitelný rozvoj měst. Dále jsme při její definici vycházeli ze sdělení (Komise) z roku 2007, 2008 a 2009 a studie EIB „JESSICA – Preliminary Evaluation Study“ z roku 2007. Na základě těchto dokumentů lze jako hlavní činnosti FRM vymežit následující:

- vyhledávání a konečný výběr vhodných projektů k financování,
- poskytnutí prostředků vybraným projektům,
- výběr splátek a úroků z půjček/zisků z equity a jejich přidělení příspěvovatelům fondu,
- monitorování a realizace projektů a pokroku a jeho reporting holdingovému fondu/případně řídicímu orgánu,
- manažerské řízení investiční činnosti,
- zajištění odděleného účetnictví pro případ, že by z fondu byly financovány i nezpůsobilé výdaje,
- vedení účetnictví a finančních výkazů obecně.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

V případě, že do implementace nástroje JESSICA nebude zapojen holdingový fond, bude vhodné zahrnout do služeb poskytovaných FRM také vybrané služby, které by jinak poskytoval HF. Jedná se zejména o:

- stimulace zapojení relevantních subjektů (kraje, obce, soukromí investoři, developerské společnosti a další),
- realizace investičního plánu dohodnutého s řídicím orgánem,
- vyvázání se z investic do realizovaných projektů a vrácení prostředků řídicímu orgánu, resp. jinému příslušnému subjektu,
- asistence poskytována řídicímu orgánu za účelem plnění jeho zákonných povinností vyplývajících z jeho postavení v rámci správy příslušných prostředků z fondů EU (asistence při procesech vykazování výdajů, certifikace, notifikacích veřejných podpor apod.).

Jak již bylo uvedeno v kapitole 2.1. této studie fondy rozvoje měst mohou své prostředky do projektů investovat formou úvěrů, záruk a vlastního kapitálu (equity). Z hlediska základních činností správce FRM nebude zásadní rozdíl v rozsahu poskytovaných služeb. Nicméně v případě poskytování kapitálu formou equity se FRM v zásadě stane akcionářem projektu a jako takový se bude podílet na výkonu svých akcionářských práv.

Obdobně jako u služeb poskytovaných holdingovým fondem (viz kapitola 6.2.2. této studie) je nutné jednoznačně stanovit, které služby daný řídicí orgán požaduje a které budou zahrnuty do výpočtu výše správcovského poplatku a které služby budou poskytovány nad tento rámec včetně odměny za jejich poskytování. Zároveň je pro výpočet správcovského poplatku nutné dodržet ustanovení čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení.

6.3.2. Dohoda o financování

Mezi hlavní dokumenty definující rozsah a podmínky fungování fondu rozvoje měst patří obchodní plán a dohoda o financování, přičemž dohoda bude zahrnovat rovněž rozhodnutí/smlouvu o poskytnutí dotace nebo podmínky tohoto rozhodnutí/smlouvy. Obchodní plán budou potenciální správci FRM předkládat řídicímu orgánu v rámci výběrového řízení v souladu s podmínkami příslušného zadávacího řízení. Podmínky takto prezentovaných obchodních plánů a návrhů dohod o financování, které budou v rámci zadávacího řízení zájemci o správu HF předkládat, se budou do značné míry doplňovat (obchodní plán bude součástí dohody o financování).

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Oba dokumenty by měly definovat základní parametry fungování FRM a spolupráce s řídicím orgánem/holdingovým fondem a měly by obsahovat minimálně ty aspekty, které stanovuje čl. 43 odst. 6 prováděcího nařízení:

- investiční strategii a plánování;
- monitorování provádění v souladu s platnými pravidly;
- výstupní politiku pro vyvážení příspěvku z operačního programu z nástroje finančního inženýrství;
- pravidla pro zrušení nástroje finančního inženýrství, včetně opětovného využití zdrojů, které se nástroji finančního inženýrství vrátily z investic, nebo zdrojů, které zbývají po vyplacení všech záruk přičtených k příspěvku z operačního programu.

Zároveň bude vhodné, aby dohoda o financování mezi správcem FRM a řídicím orgánem/holdingovým fondem obsahovala přiměřeně skutečnosti, které uvádíme v kapitole 6.2.3.

6.4. Základní východiska k návrhům implementačních modelů

Při sestavování návrhů implementačních modelů při realizaci finančního nástroje JESSICA prostřednictvím regionálních a tematických operačních programů jsme zohlednili následující kritéria:

- **Absorpční kapacita.** Detailní analýza absorpční kapacity nebyla primárně cílem této studie. Z realizovaného průzkumu trhu JESSICA a z neoficiálních informací z obdobných realizovaných studií na území České republiky lze nicméně vyjít ze skutečnosti, že projekty typu JESSICA v rámci měst ze své podstaty existují a je pouze otázkou, zda dokáží města a další subjekty takové projekty připravit a realizovat. S tím také souvisí i identifikovaná rizika. Pro účely návrhu struktur jsme vycházeli z předpokladu, že tato rizika budou ošetřena a že absorpční kapacita tak bude dostatečná.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

- **Zapojení operačních programů.** Z analýzy operačních programů vyplynulo, že s implementací JESSICy lze uvažovat zejména pro regionální operační programy a (případně Operační program Praha – Konkurenceschopnost¹⁴⁸), které mají prioritní osy/oblasti podpory zaměřené na podporu rozvoje městského prostředí a dosud nejužší spolupracují s městy. Tato „blízkost“ tak nese jak výhodu detailnější znalosti městského prostředí tak i umožňuje navázat na aktuální strukturu, která je městům a subjektům z oblasti rozvoje městského prostředí známá. Vedle regionálních operačních programů připadá dále v úvahu na národní úrovni Integrovaný operační program¹⁴⁹. Navržené struktury tak umožňují zapojit jak programy jak na regionální úrovni, tak na úrovni centrální.
- **Objem prostředků pro úvodní fázi (stávající programovací období).** Navržené struktury reflektují skutečnost, že uvažované programy nedisponují většími objemy volných prostředků, které by bylo možné do JESSICy převést (výrazná část je buďto zazávazkovaná, případně jsou schváleny již IPRM na konkrétní dotačně nastavené projekty apod.). Jako rámcový předpoklad bylo stanoveno, že z každého operačního programu bude možné převést prostředky ve výši řádově 200 – 500 milionů Kč a podpořit tak 2 – 3 menší tzv. pilotní projekty.
- **Počet fondů rozvoje měst/jejich úroveň (národní/regionální/krajská).** S ohledem na výše uvedené předpoklady (zapojení operačních programů a objem prostředků pro úvodní fázi) se nabízí cílit strukturu se zaměřením na regiony (NUTS 2) případně na vyšší územní správní celky dle administrativního rozdělení České republiky (to je kraje). Ve variantách níže jsou FRM uvedeny (s výjimkou varianty 3b) na úrovni krajů. Důvodem je zejména následující:
 - Kraje jsou přirozenými administrativními jednotkami a spádovou oblastí pro jednotlivá města. Toto vnímání potvrzuje symbolicky i požadavek měst na konání workshopů k JESSICe v rámci průzkumu trhu nikoliv společně pro více krajů v sídelním městě regionu soudržnosti (např. v Ústí nad Labem), ale uspořádání svou oddělených akcí v centrech krajů (to je v Ústí nad Labem a Karlových Varech).
 - Naproti tomu regiony NUTS 2 jsou uměle vytvořené jednotky tvořené jedním až třemi kraji. V tuto chvíli není jisté, zda v této podobě budou regionální rady fungovat pro další programovací období či zda nedojde ke snižování počtu operačních programů a například centralizaci prostředků na regionální rozvoj do jednotného operačního programu. Dělení na úroveň NUTS 2 je zvažováno pouze pro variantu 3b, která je ve svém pojetí návrhem nejjednoduššího nastavení.

¹⁴⁸ Zapojení Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost ponecháváme prozatím s otazníkem, a to zejména z důvodu a) nízkému objemu prostředků v operačním programu a b) celkové komplexnosti městského prostředí hlavního města Prahy a potřebnosti detailněji analyzovat možnosti implementace JESSICy na tomto území

¹⁴⁹ Další programy nejsou v tuto chvíli uvažovány. V případě projevení zájmu je strukturu nicméně možné o tyto rozšířit.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

- **Zaměření fondů rozvoje měst.** Tyto fondy rozvoje měst vzhledem k objemu prostředků budou obecně zaměřené na rozvoj městského prostředí (tedy nebudou blíže vymezeny tematicky). V případě zapojení tematických operačních programů se nabízí varianta utvoření fondu rozvoje měst na centrální úrovni.
- **Správce FRM.** Správce FRM vzejde z veřejné soutěže a nepředpokládá se, že bude mít vliv na podobu implementační struktury. Správce tak není dále specifikován.
- **Holdingový fond.** Ustavení holdingového fondu je navrženo pro část variant. Vodítko k rozhodnutí zda holdingový fond zřídí či nikoliv je tak výstupem části SWOT analýza navržených variantních struktur. Zřízení holdingového fondu doporučujeme zvážit zejména v situaci, kdy se do implementace JESSICy zapojí více operačních programů a bude tak možné využít synergických efektů (jednotné nastavení administrativní procedury usnadňující žadatelům využít prostředky různých FRM, snížení náročnosti pro řídicí orgány, přenos zkušeností apod.).
- **Správce holdingového fondu.** Je uvažována tzv. česká varianta (to je poptávání správce ve veřejné soutěži) a varianta zapojení EIB, kterou není třeba dle zákona o veřejných zakázkách tendrovat.

6.5. Návrhy implementačních modelů při využití ROP a TOP

K návrhu každé varianty uvádíme nejprve předpoklady, z nichž jsme při vytváření vycházeli, dále její grafické znázornění a hodnocení prostřednictvím SWOT analýzy dle požadavků zadávací dokumentace.

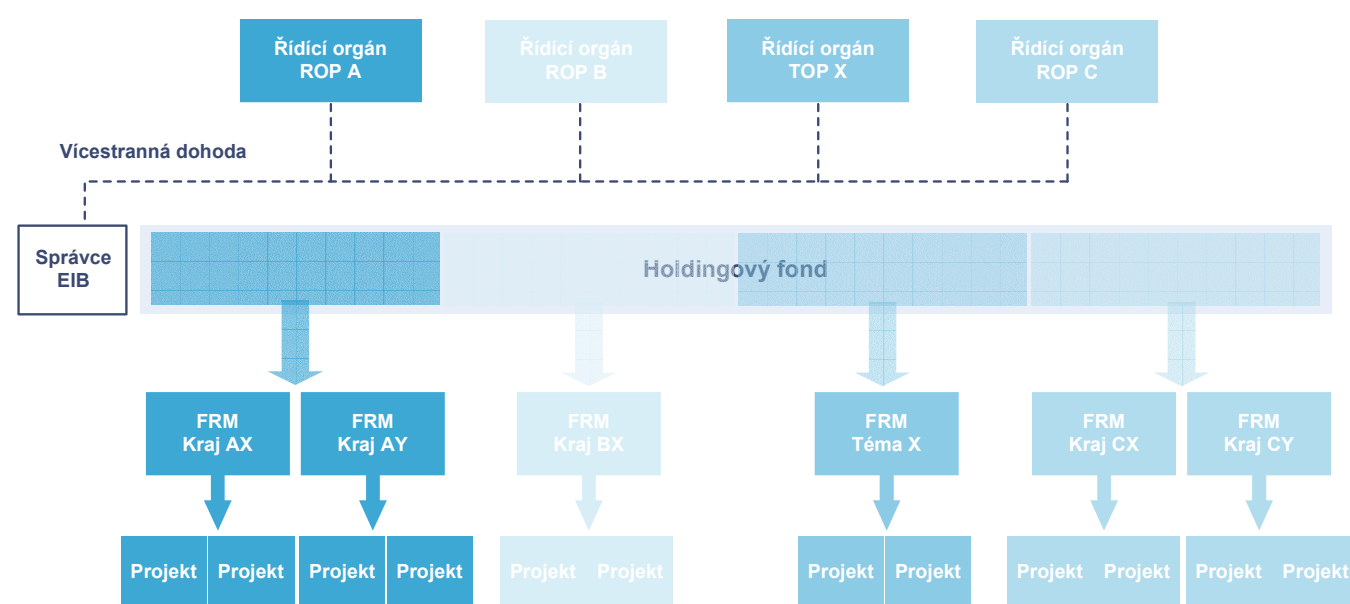
Pro jednodušší orientaci používáme v grafických znázorněních obecná označení pro **regionální operační programy** – např. ROP A, **tematické operační programy** – např. TOP X, **kraje** – např. kraj AX. Barevné odlišení v rámci holdingového fondu (např. u variant 1a a 1b) znamená oddělení prostředků z různých operačních programů a jejich oddělenou správu.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.5.1. Varianta 1

První varianta vychází z následujících předpokladů:

- Holdigový fond**
- je ustaven pod správou jedné instituce na základě vícestranné dohody mezi řídicími orgány a správcem holdingového fondu.
 - Pro **variantu 1a** je jako správce uvažována EIB. V tomto případě není třeba vypisovat výběrové řízení na správce fondu (dle zákona o zadávání veřejných zakázek).
 - Pro **variantu 1b** je uvažováno, že dojde k poptávání společného správce fondu v rámci výběrového řízení. Za tímto účelem budou řídicí orgány vystupovat dle ZVZ jako tzv. společný zadavatel. Dále je uvažováno, že správcem je instituce se sídlem v České republice (soukromé i veřejné). V případě této varianty by nemuselo dojít k aplikaci ZVZ pouze v případě, že řídicí orgány poskytnou grant správci fondu, kterým by musela být instituce se statutem vykonavatele veřejného poslání (viz kapitola 3.1.4. této studie).
- Fondy rozvoje měst**
- jsou obecně zaměřeny na „rozvoj městského prostředí“ v případě regionálních operačních programů, a to zejména z důvodu předpokládaného nízkého objemu prostředků v úvodní fázi JESSICy a tématicky zaměřeny v případě tématických operačních programů.
 - respektují stávající dělení operačních programů a v případě regionálních operačních programů se dále dělí dle územní působnosti (dle krajů).

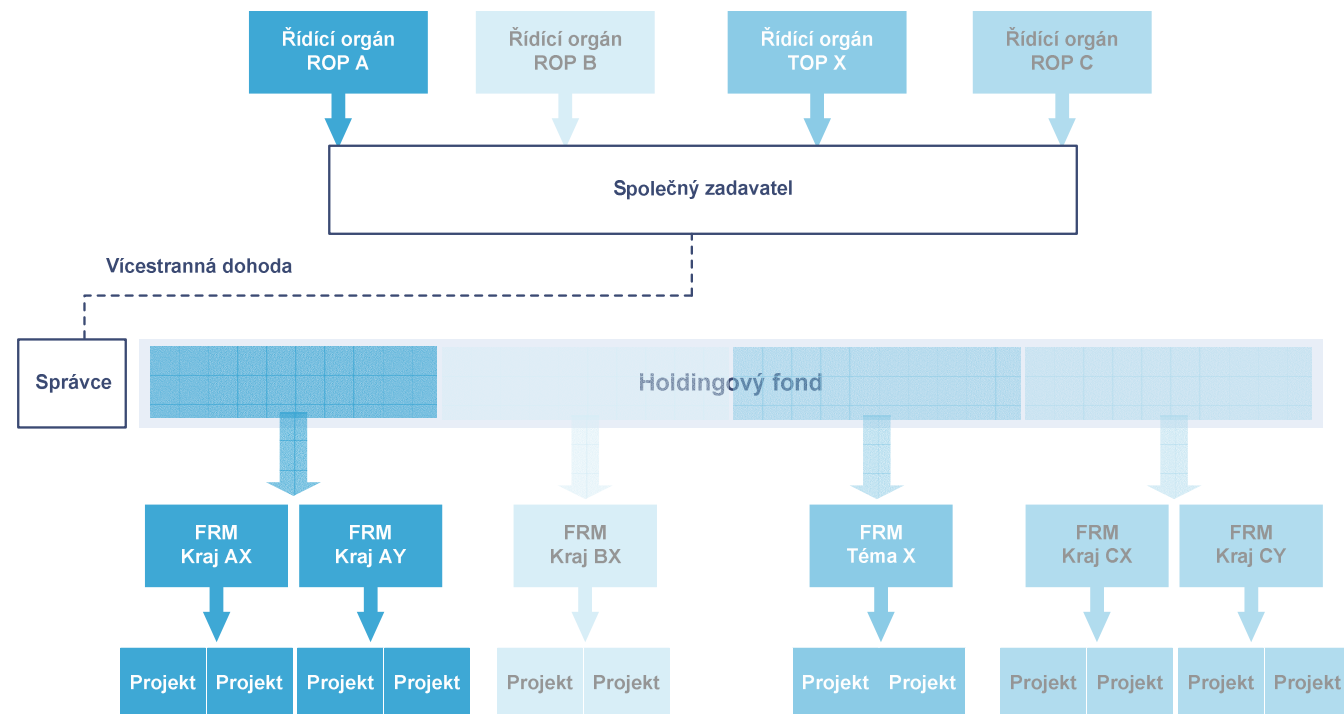


Obrázek 4 Varianta 1a

SWOT analýza (varianta 1a)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - umožňuje koordinaci JESSICy na národní úrovni (mezi všemi zapojenými operačními programy) - umožňuje jednotně nastavit fungování JESSICy na úrovni fondů rozvoje měst (např. administrativní požadavky pro předkládání žádostí) - snížení administrativní zátěže pro řídicí orgány - FRM na úrovni krajů respektují přirozené administrativní hranice - struktura zapojením více operačních programů umožňuje využít služeb správce holdingového fondu i pro ty operační programy, které mohou uvolnit nižší objem prostředků a sami o sobě by nebyly pro správce zajímavé - větší atraktivita pro koinvestory na úrovni holdingového fondu 	<ul style="list-style-type: none"> - náročnost koordinace požadavků jednotlivých řídicích orgánů před uzavřením vícestranné dohody - vyšší náklady na administraci dané zapojením holdingového fondu - celková složitost implementační struktury - menší prostor pro dodatečné úpravy smluvních podmínek se správcem holdingového fondu (bude třeba souhlasu všech stran) - struktura je v současných podmínkách vhodná pouze pro případ zapojení více operačních programů - správce holdingového fondu nedokáže zabezpečit oddělenou správu prostředků jednotlivých operačních programů
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - přenos know-how a dosavadních zkušeností v případě zapojení EIB jako správce holdingového fondu - motivace řídicích orgánů při implementaci JESSICy – možnost zapojit i pasivnější řídicí orgány - nižší časová náročnost s ohledem na fakt, že při výběru není nutné postupovat podle ZVZ - rychlejší negociační proces a tedy i ustavení holdingového fondu v případě zapojení EIB dané tím, že EIB již uzavřela několik holdingových smluv 	<ul style="list-style-type: none"> - nastavení smlouvy tak, že nebude možné JESSICu implementovat vícerychlostně tak, aby případné opoždění v rámci jednoho řídicího orgánu nevedlo ke zpoždění ostatních

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)



Obrázek 5 Varianta 1b

SWOT analýza (varianta 1b)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - umožňuje koordinaci JESSICy na národní úrovni (mezi všemi zapojenými operačními programy) - umožňuje jednotně nastavit fungování JESSICy na úrovni fondů rozvoje měst (např. administrativní požadavky pro předkládání žádostí) - snížení administrativní zátěže pro řídicí orgány - FRM na úrovni krajů respektují přirozené administrativní hranice - struktura zapojením více operačních programů umožňuje využít služeb správce holdingového fondu (např. identifikace správců fondů rozvoje měst, návrh investičních strategií) i pro ty operační programy, které mohou uvolnit nižší objem prostředků a sami o sobě by nebyly pro správce zajímavé - větší atraktivita pro koinvestory na úrovni holdingového fondu 	<ul style="list-style-type: none"> - náročnost koordinace požadavků jednotlivých řídicích orgánů při formulaci společných požadavků na zadavatele a vypsání výběrového řízení - vyšší náklady na administraci dané zapojením holdingového fondu - celková složitost implementační struktury - menší prostor pro dodatečné úpravy smluvních podmínek se správcem holdingového fondu (bude třeba souhlasu všech stran) - struktura je v současných podmínkách vhodná pouze pro případ zapojení více operačních programů - vyšší časová náročnost vzhledem k nutnosti vytvoření shody na společném zadavateli a vzhledem k případnému výběru správce fondu dle pravidel ZVZ.
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - motivace řídicích orgánů při implementaci JESSICy – možnost zapojit i pasivnější řídicí orgány 	<ul style="list-style-type: none"> - nastavení smlouvy tak, že nebude možné JESSICu implementovat vícerychlostně tak, aby případné opoždění v rámci jednoho řídicího orgánu nevedlo ke zpoždění ostatních - správce holdingového fondu nedokáže zabezpečit oddělenou správu prostředků jednotlivých operačních programů - vyšší časová náročnost s ohledem na fakt, že při výběru bude nutné postupovat podle ZVZ

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

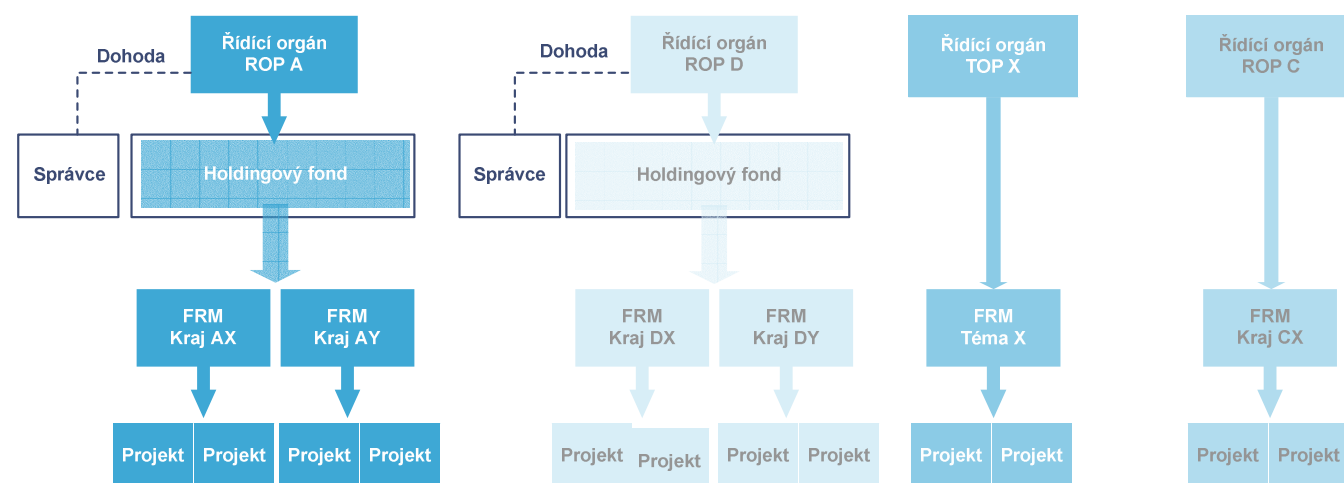
6.5.2. Varianta 2

Varianta 2 vychází z následujících předpokladů:

- | | |
|----------------------------------|--|
| <p>Holdigový fond</p> | <ul style="list-style-type: none"> - je ustaven odděleně pro každý operační program zvlášť, a to pouze pro ty operační programy, kde je plánováno zřízení více fondů rozvoje měst. V obrázku je naznačeno, že HF je financován pouze z jednoho operačního programu v tomto případě ROP. Nicméně i HF založený ze strany ROP může být částečně financován také z tematického operačního programu. - není ustaven v případě operačních programů, u nichž je počítáno pouze s jedním fondem rozvoje měst |
| <p>Fondy rozvoje měst</p> | <ul style="list-style-type: none"> - má za správce buďto EIB nebo českou instituci (soukromou či veřejnou). Ve druhém případě je nutné na služby správce vypsat veřejnou zakázku dle pravidel ZVZ. V případě této varianty by nemuselo dojít k aplikaci ZVZ pouze v případě, že řídicí orgány poskytnou grant správci fondu, kterým by musela být instituce se statutem vykonavatele veřejného poslání (viz kapitola 3.1.4. této studie). - jsou obecně zaměřeny na „rozvoj městského prostředí“ v případě regionálních operačních programů, a to zejména z důvodu předpokládaného nízkého objemu prostředků v úvodní fázi JESSICY a tématicky zaměřeny v případě tematických operačních programů. - respektují stávající dělení operačních programů a v případě regionálních operačních programů se dále dělí dle územní působnosti (dle krajů). |

SWOT analýza (varianta 2)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - snížení administrativní zátěže pro řídicí orgány, které budou zřizovat více FRM - FRM na úrovni krajů respektují přirozené administrativní hranice - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - JESSICA může být implementována každým řídicím orgánem nezávisle (pomalejší regiony nebrzdí implementaci v progresivnějších regionech) 	<ul style="list-style-type: none"> - vyšší náklady na administraci pro ty řídicí orgány, které budou zřizovat více FRM - menší atraktivita pro správce holdingových fondů - náročnost na správu pro ty řídicí orgány, které nebudou zřizovat holdingové fondy - menší atraktivita pro koinvestory na úrovni holdingového fondu - menší motivace pro méně aktivní řídicí orgány – pokud nebude jednotící prvek, tyto řídicí orgány nebudou o JESSICE uvažovat - omezená možnost koordinace a přenosu zkušeností a know how mezi jednotlivými operačními programy - menší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - přenos know-how a dosavadních zkušeností v případě zapojení EIB jako správce holdingového fondu 	<ul style="list-style-type: none"> - nastavení různých pravidel a podmínek v rámci jednotlivých operačních programů může vést k horší uchopitelnosti ze strany potenciálních žadatelů



Obrázek 6 Varianta 2

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.5.3. Varianta 3

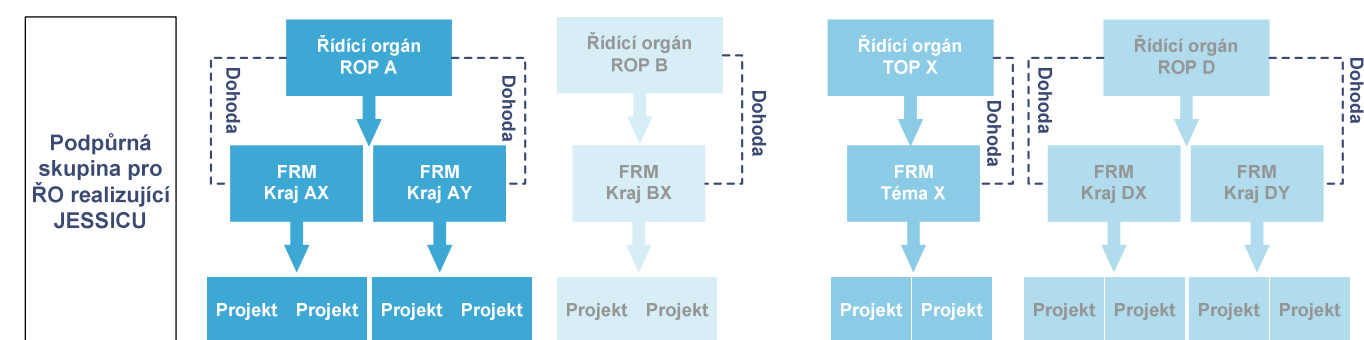
Varianta 3 vychází z následujících předpokladů:

Holdings fond	- není ustaven.
Fondy rozvoje měst	- jsou obecně zaměřeny na „rozvoj městského prostředí“ v případě regionálních operačních programů a tematicky zaměřeny v případě tematických operačních programů
	- ve variantě 3a je respektováno stávající dělení operačních programů a v případě regionálních operačních programů se dělí dle územní působnosti (krajů). Správci fondů rozvoje měst jsou poptáváni každým řídicím orgánem zvlášť.
	- ve variantě 3b je respektováno stávající dělení operačních programů (to je regionální operační programy zůstávají na úrovni regionů soudržnosti. Správci fondů rozvoje měst jsou poptáváni každým řídicím orgánem zvlášť.
	- ve variantě 3c je uvažováno, že dojde k poptávání společného správce fondu v rámci výběrového řízení. Za tímto účelem budou řídicí orgány vystupovat dle ZVZ jako tzv. společný zadavatel. Fondy rozvoje měst respektují stávající dělení operačních programů a v případě regionálních operačních programů se dělí dle územní působnosti (krajů).
	- ve variantě 3d je uvažováno, že jeden z FRM založený z prostředků ROP bude zároveň financován z prostředků tematického operačního programu. TOP nebude zakládat vlastní FRM, ale část své alokace použije na financování jiného FRM. Správci fondů rozvoje měst jsou poptáváni každým řídicím orgánem zvlášť.
	- ve variantě 3e je uvažováno, že FRM budou ustaveny na úrovni měst (při případné spoluúčasti daného města). Správci fondů rozvoje měst jsou poptáváni každým řídicím orgánem zvlášť (případně ve spolupráci s daným městem).

Dále je zřízena podpůrná konzultační skupina pro ŘO realizující JESSICU, jejímž cílem je zajistit koordinaci a umožnit synergické efekty mezi jednotlivými strukturami. Tato skupina by měla nahradit holdingový fond v rámci své koordinační a poradenské role. Tzn., že mezi její nejdůležitější role by měly patřit následující:

- poradní role pro zapojené řídicí orgány, která umožní co nejvíce jednotné nastavení procesů a pravidel;
- zajištění řešení otázek, které nejsou v kompetenci jednotlivých řídicích orgánů;
- komunikační platforma pro všechny zapojené instituce umožňující diskusi ohledně problémových okruhů (např. sjednocení výkladu právních norem apod.);
- zajištění přenosu informací a zkušeností mezi jednotlivými orgány.

V této skupině by měl být zastoupen NOK, všechny řídicí orgány, které jsou do implementace finančního nástroje JESSICA zapojeny a dále také případně zástupci dalších orgánů, které jsou zapojeny do implementace strukturálních fondů v ČR (např. PCO, AO apod.). Roli této podpůrné skupiny by případně mohla plnit také některá ze současných pracovních skupin NOK.

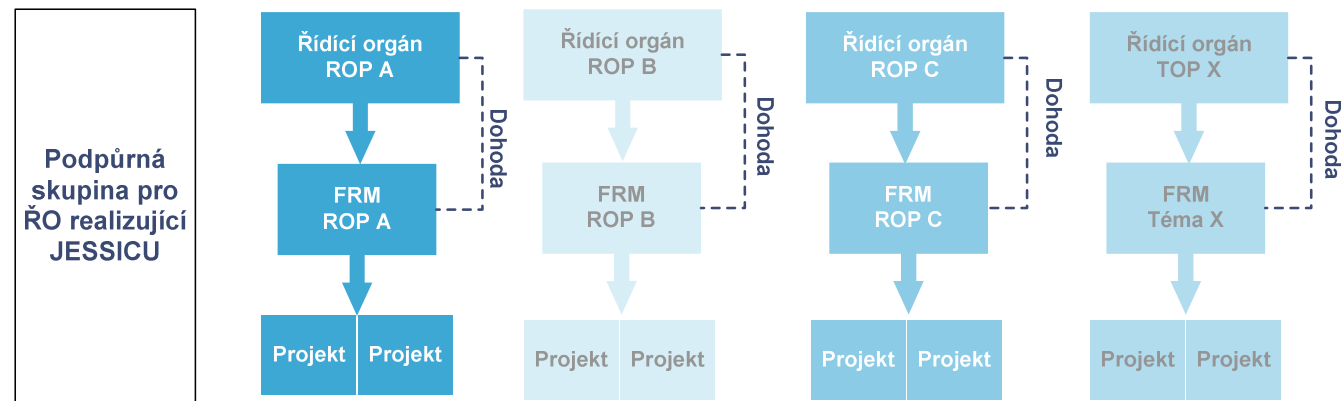


Obrázek 7 Varianta 3a

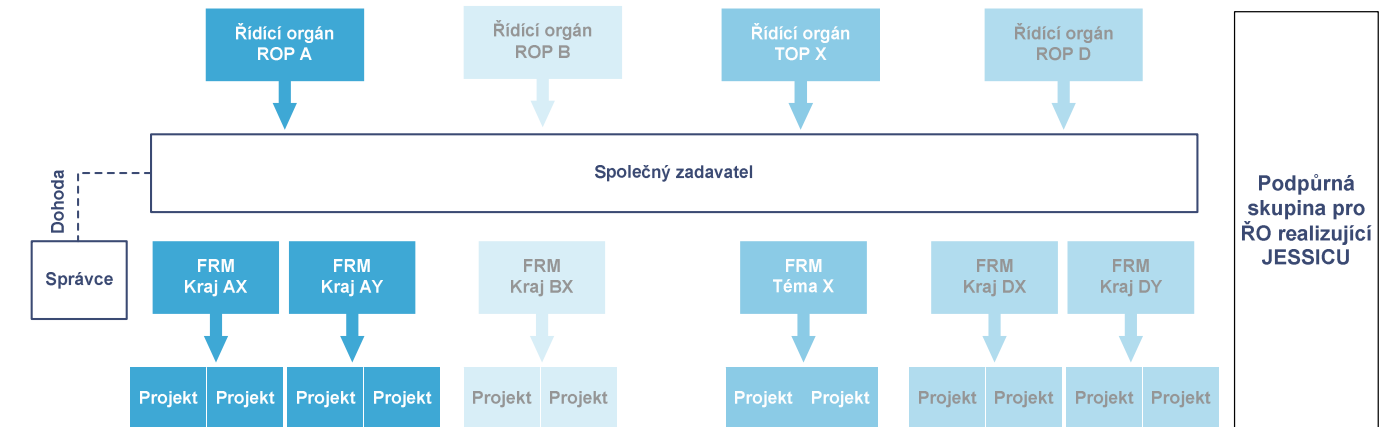
SWOT analýza (varianta 3a)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - jednoduchá struktura nastavení (nižší náklady na straně řídicích orgánů) - ustavení podpůrné skupiny částečně supluje činnost holdingového fondu přispěje ke koordinaci JESSICy napříč operačními programy - FRM na úrovni krajů respektují přirozené administrativní hranice (varianta 3a) - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - JESSICA může být implementována každým řídicím orgánem nezávisle (pomalejší regiony nebrzdí implementaci v progresivnějších regionech) 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro jednotlivé řídicí orgány (zejména pokud budou zřizovat více fondů rozvoje měst) - menší motivace pro méně aktivní řídicí orgány – pokud nebude jednotlív prvek, tyto řídicí orgány nebudou o JESSICE uvažovat - menší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů - vyšší administrativní náročnost pro NOK a ŘO s ohledem na zřízení podpůrné skupiny
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě kvalitního nastavení podpůrné skupiny zajištění přenosu informací a know-mezi mezi jednotlivými operačními programy 	<ul style="list-style-type: none"> - řídicí orgány dostatečně nevyužijí spolupráce s podpůrnou skupinou - nepodaří se zajistit kvalitní nastavení podpůrné skupiny dostatečným know-how v oblasti nástrojů finančního inženýrství - nastavení různých pravidel a podmínek v rámci jednotlivých operačních programů může vést k horší uchopitelnosti ze strany potenciálních žadatelů

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)



Obrázek 8 Varianta 3b



Obrázek 9 Varianta 3c

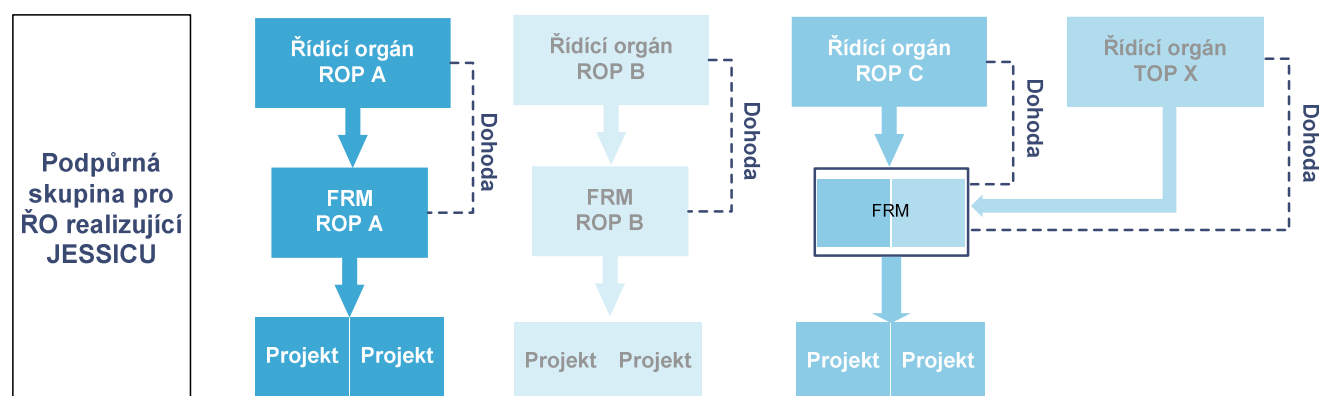
SWOT analýza (varianta 3b)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - jednoduchá struktura nastavení (nižší náklady na straně řídicích orgánů) - ustavení podpůrné skupiny částečně splující činnost holdingového fondu přispěje ke koordinaci JESSICy napříč operačními programy - FRM na úrovni NUTS 2 představují nejjednodušší variantu JESSICy - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - JESSICA může být implementována každým řídicím orgánem nezávisle (pomalejší regiony nebrzdí implementaci v progresivnějších regionech) 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro jednotlivé řídicí orgány - menší motivace pro méně aktivní řídicí orgány – pokud nebude jednotlív prvek, tyto řídicí orgány nebudou o JESSICE uvažovat - menší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů - vyšší administrativní náročnost pro NOK a ŘO s ohledem na zřízení podpůrné skupiny
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě kvalitního nastavení podpůrné skupiny zajištění přenosu informací a know-mezi mezi jednotlivými operačními programy 	<ul style="list-style-type: none"> - řídicí orgány dostatečně nevyužijí spolupráce s podpůrnou skupinou - nepodaří se zajistit kvalitní nastavení podpůrné skupiny dostatečným know-how v oblasti nástrojů finančního inženýrství - nastavení různých pravidel a podmínek v rámci jednotlivých operačních programů může vést k horší uchopitelnosti ze strany potenciálních žadatelů

SWOT analýza (varianta 3c)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - jednoduchá struktura nastavení (nižší náklady na straně řídicích orgánů) - ustavení podpůrné skupiny částečně splující činnost holdingového fondu přispěje ke koordinaci JESSICy napříč operačními programy - FRM na úrovni krajů respektují přirozené administrativní hranice - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - v případě společného zadání a výběru jednoho správce pro všechny FRM může být vyšší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro jednotlivé řídicí orgány - vyšší administrativní náročnost pro NOK a ŘO s ohledem na zřízení podpůrné skupiny - vyšší časová náročnost vzhledem k nutnosti vytvoření shody na společném zadavateli a vzhledem k případnému výběru správce fondu dle pravidel ZVZ.
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě společného správce FRM jednodušší koordinace a přenos zkušeností 	<ul style="list-style-type: none"> - řídicí orgány dostatečně nevyužijí spolupráce s podpůrnou skupinou - nepodaří se zajistit kvalitní nastavení podpůrné skupiny dostatečným know-how v oblasti nástrojů finančního inženýrství - nastavení různých pravidel a podmínek v rámci jednotlivých operačních programů může vést k horší uchopitelnosti ze strany potenciálních žadatelů

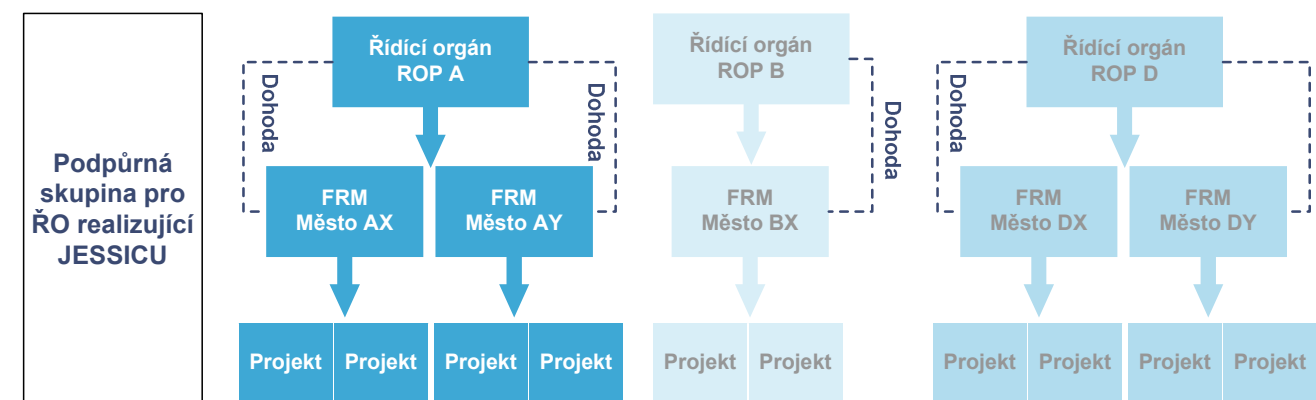
6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)



Obrázek 10 Varianta 3d

SWOT analýza (varianta 3d)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - jednoduchá struktura nastavení (nižší náklady na straně řídicích orgánů) - ustavení podpůrné skupiny částečně suplující činnost holdingového fondu přispěje ke koordinaci JESSICy napříč operačními programy - FRM na úrovni NUTS 2 představují nejjednodušší variantu JESSICy - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - JESSICA může být implementována každým řídicím orgánem nezávisle (pomalejší regiony nebrzdí implementaci v progresivnějších regionech) 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro jednotlivé řídicí orgány - menší motivace pro méně aktivní řídicí orgány – pokud nebude jednotící prvek, tyto řídicí orgány nebudou o JESSICE uvažovat - menší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů - vyšší administrativní náročnost pro NOK a ŘO s ohledem na zřízení podpůrné skupiny - nutnost zajistit oddělenou správu prostředků na úrovni FRM financovaného zároveň z ROP a TOP
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě kvalitního nastavení podpůrné skupiny zajištění přenosu informací a know-mezi mezi jednotlivými operačními programy 	<ul style="list-style-type: none"> - řídicí orgány dostatečně nevyužijí spolupráce s podpůrnou skupinou - nepodaří se zajistit kvalitní nastavení podpůrné skupiny dostatečným know-how v oblasti nástrojů finančního inženýrství - nastavení různých pravidel a podmínek v rámci jednotlivých operačních programů může vést k horší uchopitelnosti ze strany potenciálních žadatelů



Obrázek 11 Varianta 3e

SWOT analýza (varianta 3e)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - jednoduchá struktura nastavení (nižší náklady na straně řídicích orgánů) - ustavení podpůrné skupiny částečně suplující činnost holdingového fondu přispěje ke koordinaci JESSICy napříč operačními programy - FRM na úrovni měst mohou lépe adresovat potřeby rozvoje daných měst - struktura je nezávislá na počtu zapojených operačních programů - JESSICA může být implementována každým řídicím orgánem nezávisle (pomalejší regiony nebrzdí implementaci v progresivnějších regionech) 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro jednotlivé řídicí orgány (zejména pokud budou zřizovat více fondů rozvoje měst) - menší motivace pro méně aktivní řídicí orgány – pokud nebude jednotící prvek, tyto řídicí orgány nebudou o JESSICE uvažovat - menší atraktivita pro externí subjekty, aby se podíleli jako správci fondů - vyšší administrativní náročnost pro NOK a ŘO s ohledem na zřízení podpůrné skupiny - struktura v současné době využitelná pouze v případě větších měst (statutárních).
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - v případě kvalitního nastavení podpůrné skupiny zajištění přenosu informací a know-mezi mezi jednotlivými operačními programy 	<ul style="list-style-type: none"> - řídicí orgány dostatečně nevyužijí spolupráce s podpůrnou skupinou - nepodaří se zajistit kvalitní nastavení podpůrné skupiny dostatečným know-how v oblasti nástrojů finančního inženýrství

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.5.4. Zhodnocení návrhů

Jednotlivé implementační modely byly hodnoceny prostřednictvím SWOT analýzy uvedené u každé z navržených variant. Pro přehlednost jsme jednotlivé varianty dále hodnotili na základě jejich vhodnosti s ohledem na předem stanovená kritéria, která jsou uvedena v tabulce 3.

Název kritéria	Vysvětlení
Jednoduchost struktury a administrativní náročnost	V rámci tohoto kritéria bude posuzováno, zda daná struktura umožňuje co nejrychlejší poskytnutí prostředků od vlastního rozhodnutí tento nástroj využít po poskytnutí prostředků prostřednictvím fondu rozvoje měst prvním projektům. Hodnoceno, bude dále to, zda je struktura nastavena co nejjednodušším způsobem za účelem minimalizace případných negativních dopadů víceúrovňové struktury, jakými je například počet stupňů, na kterých je nutné posuzovat otázku veřejné podpory apod. Struktura by dále měla zajistit minimalizaci administrativní náročnosti pro poskytovatele finančních prostředků.
Kvalita použití prostředků a zajištění cílů OP	Kvalita použití prostředků bude vycházet ze samotného výběru správců fondu/ů rovněž z nastavení dohody o financování. Struktura by měla umožnit kapitalizaci know-how zkušených odborníků a jejich zapojení jak do výběru projektů tak případně do procesu monitoringu/výběru dalších fondů rozvoje měst. Kvalita použití prostředků by měla být posouzena zejména s ohledem na realizaci vlastních projektů, jejich zaměření na regeneraci měst, veřejnou prospěšnost apod. Dále by v tomto ohledu mělo být posouzeno, zda struktura může přispět k zajištění čerpání alokace v souladu s pravidlem N+2/N+3 a finančními výhledy řídicího orgánu, tedy aby byla převedena alokace v souladu s obecným nařízením projektům vyplacena nejpozději s uzavřením operačního programu. Dále by struktura měla zajistit splnění věcných cílů programu včetně stanovených indikátorů.
Bezpečnost použití prostředků	Struktura by měla být nastavena tak, aby byla minimalizována rizika při použití prostředků z pohledu poskytovatele, tedy z pohledu včasného vyčerpání prostředků s ohledem na pravidlo n+2 a způsobilost výdajů, včetně minimalizace rizika z pohledu Fondu/ů rozvoje měst (míra návratnosti investic). Klíčovým bude zapojení odborníků pro posouzení projektů na základě ekonomických analýz (cost-benefit analýza apod.).
Flexibilita poskytnutí prostředků	Struktura by měla umožnit co největší flexibilitu při výběru projektů pro financování.
Adekvátnost objemu disponibilních prostředků a počtu projektů	Při výběru vhodného nastavení by měla být brán v potaz předpokládaný objem finančních prostředků, které jsou pro finanční nástroj JESSICA k dispozici. Zároveň by mělo být zajištěno, že implementační struktura bude efektivní z hlediska nákladů na její provoz/správu. Na druhou stranu lze předpokládat, že poptávka po prostředcích finančního nástroje JESSICA bude v České republice několikanásobně vyšší než bude počáteční vklad do holdingového fondu. Bylo by proto vhodné, aby nastavení umožňovalo do budoucna případné rozšíření/přizpůsobení se této poptávce.
Nezávislost a životaschopnost	Vhodná implementační struktura by měla být nastavena tak, aby bylo zajištěno její bezproblémové fungování po ukončení programovacího období. Zároveň je nutné zajistit její nezávislost na řídicích orgánech operačních programů, aby v případě jejich zániku po uzavření programů bylo možné pokračovat v poskytování pomoci.

Tabulka 4 Oblasti pro posouzení implementačních modelů

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Jednoduchost struktury a administrativní náročnost

Naším původním předpokladem bylo, že z hlediska rychlosti poskytnutí prostředků bude jako nejvhodnější vyhodnocena variant s nejjednodušší strukturou, tedy například pouze prostřednictvím jednoho fondu rozvoje měst. Po bližší analýze prostředí musíme nicméně konstatovat, že zhodnocení rychlosti poskytnutí prostředků se dále odvíjí od dalších faktorů:

a) stupni připravenosti projektů – Stupněm připravenosti se myslí existence projektových záměrů v oblasti regenerace měst v takovém stupni rozpracovanosti, aby kromě vlastního zpracování projektové dokumentace pro předložení žádosti o financování fondu rozvoje měst nebránili žádné časově náročné aktivity, jakými jsou například potřeba územních řízení apod.

b) jejich počtu a kvalitě přípravy, tak aby bylo umožněno nadefinovat podmínky pro založení fondu rozvoje měst včetně kritérií výběru těchto projektů atd.

Pouze při splnění těchto faktorů/předpokladů je možné z pohledu tohoto kritéria doporučit volbu co nejjednodušší implementační struktury.

Z našeho průzkumu, vyplynulo, že vzhledem k inovativnímu nastavení tohoto nástroje a nulové zkušenosti, nejsou tyto předpoklady zcela splněny. Z tohoto důvodu nemůžeme konstatovat, že nastavení komplikovanější implementační struktury (například zapojení holdingového fondu) by mělo znamenat oddálení poskytnutí prostředků. Zřízení holdingového fondu ve správě instituce, která má s finančním nástrojem JESSICA zkušenosti, by umožnilo zřídit holdingový fond rychleji než fond rozvoje měst. V takto vyšetřeném čase by bylo možné věnovat čas jak straně nabídky (nadefinování fondů rozvoje měst), tak poptávky (městům či soukromým investorům) při finalizaci projektových záměrů. Z tohoto pohledu tak nelze žádnou z navržených struktur v tomto kritériu upřednostnit.

Administrativní náročnost pro řídicí orgány bude jednoznačně snížena ustavením holdingového fondu, který tímto bude vykonávat řadu činností, které by jinak musely být vykonávány přímo řídicími orgány. Nicméně jisté omezení může vyplývat i z těch variant, kde se předpokládá společný postup více ŘO. V takovém případě bude nutné nejprve nalézt shody mezi dotčenými operačními programy.

Kvalita použití prostředků a zajištění cílů OP

Kvalita použití prostředků z našeho pohledu vyplyne zejména z následujícího:

- a) dostatečná zkušenost a odborná kapacita správců fondů,
- b) kvalitní nastavení procesu výběru projektů včetně zhodnocení rizikovosti kapitálu,
- c) hledání nových projektových záměrů a možností pro zřízení nových fondů rozvoje měst.

Z našeho pohledu by proto kvalitě použití prostředků pomohlo zapojení strategického partnera s dostatečnou zkušeností ohledně správy fondu a financování projektů prostřednictvím relevantních finančních nástrojů.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Dále doporučujeme, aby v případě dostatečné poptávky po prostředcích JESSICA, byla zvážena možnost zřízení více fondů rozvoje měst. Tato diverzifikace by mohla přinést i prohloubení odborné kvalifikace relevantních osob zapojených do procesu výběru projektů či správy fondu.

Ustavení holdingového fondu může urychlit čerpání alokace. Domníváme se, že holdingový fond bude možné ustavit s časovým předstihem před případným zřízením fondu rozvoje měst. Tímto způsobem bude dána řídicímu orgánu dřívější možnost vykázat alokaci jako vyčerpanou. Zároveň je důležité zajistit, aby tato alokace byla opravdu použita do konce programovacího období na projekty regenerace měst. To si vyžádá zvýšené nároky nejen na hodnotící proces, ale i marketing tohoto nástroje mezi stranou poptávky. Z tohoto důvodu rovněž doporučujeme zvážit zapojení strategického partnera.

Bezpečnost použití prostředků

Stejně jako v předchozím případě, bude bezpečnost použití prostředků odviset od nastavení procesů posouzení a výběru projektů pro financování včetně zvýšených nároků na analýzy rizikovosti investic. Samotné nastavení parametrů bude dáno dohodou o financování. Z pohledu implementační struktury lze považovat jako vhodné zapojení kvalitního partnera např. v podobě holdingového fondu, který tato pravidla dále upřesní. V případě EIB jakožto správce holdingového fondu by opět mohlo být využito zkušeností se zřizováním jiných podílových fondů a fondů rozvoje měst a využití best practice, do té míry do které budou tyto informace známy.

Flexibilita poskytnutí prostředků

Flexibilita poskytnutí prostředků bude dána na jedné straně nastavením dohody o financování mezi řídicím orgánem a příslušným fondem. Vedle toho, lze považovat z pohledu flexibility poskytnutí prostředků vhodnou takovou strukturu, která bude mít diverzifikovanější základnu fondů rozvoje měst. Taková struktura z našeho pohledu umožní na sebe navázat dostatečně kvalifikované pracovníky, kteří budou schopni posouzení projektových záměrů i za méně rigidního nastavení výběrových kritérií. V případě struktury s obecně zaměřenými fondy rozvoje měst by mohlo dojít k tomu, že odborníci/hodnotitelé apod. budou spíše generalisté. Hodnocení by samozřejmě mělo proběhnout s ohledem na naplnění podmínek programu, za které nese odpovědnost řídicí orgán, a dále s ohledem na realizovatelnost projektových záměrů ve smyslu realizovatelnosti investičních záměrů. Přílišná diverzifikace fondů s sebou může nést na druhou stranu riziko přílišné tematické specializace fondů, která omezí použití alokace na jiné typy projektů.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Adekvátnost objemu disponibilních prostředků a počtu projektů

Z hlediska nákladovosti lze říci, že nejvhodnější je taková implementační struktura, která zahrnuje co nejmenší počet fondů (ať už HF či fondů rozvoje měst).

Vzhledem k omezenému objemu zdrojů doporučujeme pro začátek ustanovit strukturu s co nejmenším počtem fondů rozvoje měst, které by tuto alokaci tříštily.

Ačkoli se z provedeného průzkumu může zdát, že poptávka po prostředcích z finančního nástroje JESSICA není velká, lze do budoucna předpokládat její nárůst, vzhledem k tomu, že bude docházet k vyčerpání dotačních zdrojů a zároveň lze předpokládat úbytek těchto prostředků v programovacím období 2014+. Města tak budou muset hledat nové zdroje pro financování svých záměrů.

Z tohoto důvodu doporučujeme upřednostnit vytvoření takové struktury, která do budoucna umožní například rozšíření počtu fondů rozvoje měst a která bude moci být přizpůsobena případným vkladům dalších prostředků.

Nezávislost a životaschopnost

Z hlediska nezávislosti implementační struktury finančního nástroje JESSICA na řídicích orgánech operačních programů lze doporučit takové varianty, které zahrnují externí prvek a také nutnost dohody mezi více operačními programy.

Z hlediska životaschopnosti implementační struktury po ukončení stávajícího programovacího období nelze upřednostnit žádnou z variant vzhledem k faktu, že se role jednotlivých řídicích orgánů může změnit a v každém případě bude nutné vyřešit otázku nástupnictví. Zároveň v případě, že do jednoho fondu (ať už HF či FRM) vstupují prostředky více operačních programů, bude nutné nejprve nalézt shodu mezi všemi podílejícími se řídicími orgány

Obecně lze říci, že pokud se k realizaci finančního nástroje JESSICA rozhodne více operačních programů, je nevhodnější zvolit takovou strukturu, která počítá se zapojením holdingového fondu (varianty 1a/1b). Zapojení holdingového fondu je vhodné zvážit i v případě, kdy řídicí orgán uvažuje o zřízení více než jednoho fondu rozvoje měst (např. varianta 2). Zapojením holdingového fondu bude zajištěna jednak koordinace mezi zapojenými řídicími orgány a také asistence řídicím orgánům, které by jinak musely vyčlenit část své kapacity na vyhledání a následné řízení činnosti všech fondů rozvoje měst.

Z hlediska zaměření fondů rozvoje měst je v tuto chvíli nejvhodnější zvolit jejich regionální zaměření (NUTS II, kraj či město).

Celkové zhodnocení variant je uvedeno v tabulce 4. Přičemž nejvhodnější varianty jsou označeny zelenou barvou.

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Kritérium	Otázky / Vysvětlivky	Váhy	Varian	Varian	Varian	Varian	Varian	Varian	Varian	Varian
			1a	1b	2	3a	3b	3c	3d	3e
Jednoduchost struktury a administrativní náročnost	Je struktura nastavena tak, že bude možné co nejrychleji vybrat projekty a poskytnout jim prostředky? Je implementační struktura nastavena co nejjednodušším možným způsobem? Jsou minimalizovány negativní dopady víceúrovňostní struktury (např. je počet bodů, kde bude posuzována veřejná podpora co nejmenší?) Jaká struktura je nejvhodnější z pohledu snížení administrativní náročnosti pro řídicí orgány?	25%	●	●	●	●	●	●	●	●
Kvalita použití prostředků a zajištění cílů OP	Zajišťuje daná struktura výběr dostatečně kvalitních projektů? Umožňuje daná struktura zapojení hráčů s odbornou zkušeností, která dodá použití prostředků přidanou hodnotu? Bude zajištěno čerpání prostředků v souladu s pravidlem n+2 a finančními výhledy operačních programů? Budou naplněny věcné cíle a indikátory programů?	25%	●	●	●	●	●	●	●	●
Bezpečnost použití prostředků	Je struktura nastavena tak, aby byla minimalizována rizika při použití prostředků z pohledu poskytovatele prostředků z ERDF? Je struktura nastavena tak, aby byla minimalizována rizika při použití prostředků z pohledu návratnosti investice?	15%	●	●	●	●	●	●	●	●

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Kritérium	Otázky / Vysvětlivky	Váhy	Variant	Variant	Variant	Variant	Variant	Variant	Variant	Variant
			1a	1b	2	3a	3b	3c	3d	3e
Flexibilita poskytnutí prostředků	Bude poskytnutí prostředků prostřednictvím JESSICY vázáno rigidními pravidly nebo daná struktura umožní jejich flexibilitu?	5%	●	●	●	●	●	●	●	●
Adekvátnost objemu disponibilních prostředků a počtu projektů	Odpovídá struktura celkovému objemu prostředků, který bude k dispozici? Je počet úrovní struktury odpovídající? Odpovídá struktura celkovému počtu předpokládaných projektů tj. poptávce?	25%	●	●	●	●	●	●	●	●
Nezávislost a životaschopnost	Lze zajistit fungování implementační struktury i po ukončení programovacího období?	5%	●	●	●	●	●	●	●	●
	Celkové hodnocení z hlediska vhodnosti variant		●	●	●	●	●	●	●	●

Tabulka 5 Celkové zhodnocení variant 1 - 3

Legenda k hodnocení implementačních struktur

- Varianta zcela splňuje uvedené kritérium
- Varianta splňuje uvedené kritérium pouze částečně
- Varianta uvedené kritérium vůbec nenaplnuje

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

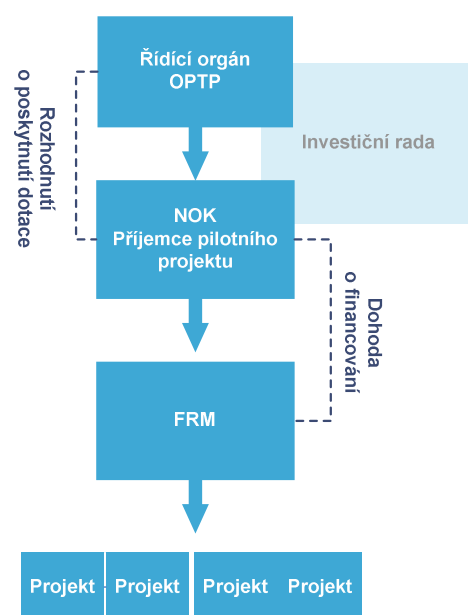
6.6. Návrhy implementačních modelů při využití OTP

V této části uvádíme přehled možných variant implementačního uspořádání finančního nástroje JESSICA, pokud by bylo využito prostředků OTP. Obdobně jako v kapitole 6.5. této studie uvádíme ke každé variantě grafické znázornění a zhodnocení prostřednictvím SWOT analýzy. Na závěr uvádíme celkové zhodnocení variant obdobně jako v kapitole 6.5.4.

6.6.1. Varianta 4

Varianta 4 vychází z následujících předpokladů:

Holdings fond	- není ustaven.
Fond rozvoje měst	- je centrální a obecně zaměřen na „rozvoj městského prostředí“. - je spravován českou institucí.
Pilotní projekt	- prostředky ve prospěch finančního nástroje budou poskytnuty prostřednictvím OTP formou pilotního projektu na ověření mechanismu finančního inženýrství. - příjemcem pilotního projektu bude NOK - na úrovni MMR bude vytvořena investiční rada za účasti NOK, ŘO OTP, správce FRM a příp. dalších odborníků (viz kapitola 7.2. této studie). - dohoda o financování mezi NOK a správcem FRM bude tvořena rozhodnutím o poskytnutí dotace a obchodní smlouvou.



Obrázek 10 Varianta 4

SWOT analýza (varianta 4)

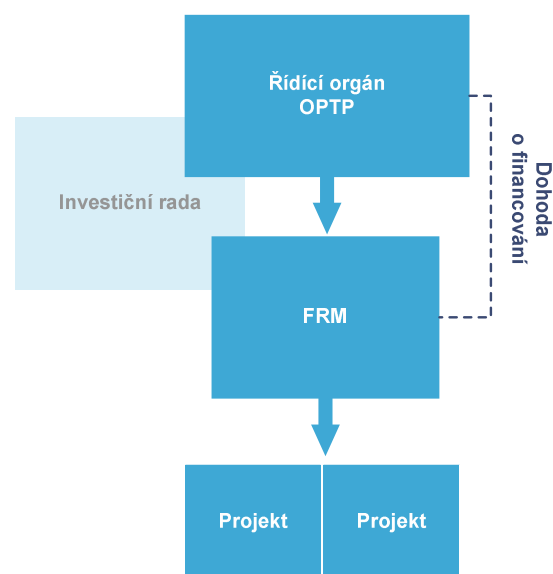
S	W
<ul style="list-style-type: none"> - ustavení investiční rady za účasti odborníků přispěje k realizaci finančního nástroje v souladu s národními strategiemi - struktura odpovídá množství reálně disponibilních prostředků - zkušenosti správce fondu z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a znalost problematiky strukturálních fondů - zkušenosti správce fondu z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů - může být realizována určitá časová úspora vzhledem k tomu, že v případě zapojení české veřejné instituce, která je podřízena MMR, jako správce nebude nutné postupovat podle ZVZ - nižší náklady na správu než EIB 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro řídicí orgán OTP a NOK - nejedná se o standardní postup implementace finančního nástroje JESSICA, který bude muset být schválen Evropskou komisí - nutnost změn OTP (po obsahové a procesní stránce) - nutnost novelizace právních dokumentů o zřízení těchto institucí s ohledem na rozšíření předmětu činnosti v případě, že by správcem byla veřejná instituce (např. SFRB) - správce fondu bez dosavadních zkušeností s finančním nástrojem JESSICA - omezení vyplývající z velkých rozpočtových pravidel vzhledem k tomu, že NOK není správcem programu a nemůže vydávat rozhodnutí o poskytnutí dotace - časová náročnost vzhledem k tomu, že bude nutné připravit výzvu na pilotní projekt a dále vyřešit procesní otázky včetně finančních toků a nastavení řídicích a kontrolních systémů - zaměření centrálního FRM nemusí plně odpovídat potřebám potenciálních projektů
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - přenos know-how a zkušeností v případě zapojení odborníků z veřejné i soukromé sféry do investiční rady 	<ul style="list-style-type: none"> - Evropská komise neschválí realizaci finančního nástroje JESSICA formou pilotního projektu financovaného z OTP - vyšší časová náročnost v případě, že správcem FRM bude bankovní instituce vzhledem k nutnosti postupovat při výběru dle ZVZ

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.6.2. Varianta 5

Varianta 5 vychází z následujících předpokladů:

Holdings fond	- není ustaven.
Fond rozvoje měst	- je centrální a obecně zaměřen na „rozvoj městského prostředí“. - je spravován českou institucí. - dohoda o financování se správcem FRM bude tvořena rozhodnutím o poskytnutí dotace a smlouvou dle obchodního zákoníku.
Pilotní projekt	- prostředky ve prospěch finančního nástroje budou poskytnuty prostřednictvím OPTP za předpokladu, že budou schváleny takové změny OPTP, které toto umožní. - na úrovni MMR bude vytvořena investiční rada za účasti NOK, ŘO OPTP, správce FRM a příp. dalších odborníků (viz kapitola 7.2. této studie).



Obrázek 11 Varianta 5

SWOT analýza (varianta 5)

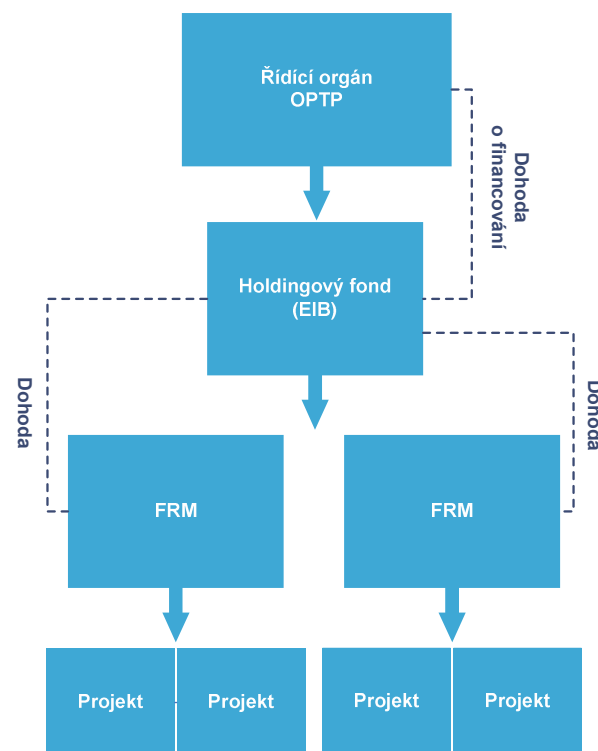
S	W
<ul style="list-style-type: none"> - ustavení investiční rady za účasti odborníků přispěje k realizaci finančního nástroje v souladu s národními strategiemi - struktura odpovídá množství reálně disponibilních prostředků - jedná se o standardní postup (oproti variantě 4) - může být realizována určitá časová úspora vzhledem k tomu, že struktura bude mít pouze jeden článek a v případě zapojení české veřejné instituce, která je podřízena MMR jako správce nebude nutné postupovat podle ZVZ - zkušenosti správce fondu z oblasti poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů - zkušenosti správce fondu z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů - nevyžaduje žádná opatření pro zajištění souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech v případě, že správcem FRM bude český subjekt - nižší náklady na správu než EIB 	<ul style="list-style-type: none"> - menší atraktivita pro koinvestory (leverage prostředků na úrovni fondů) - vyšší administrativní náročnost pro řídicí orgán OPTP - nutnost změny OPTP (zejména po obsahové stránce), které musí schválit EK - nutnost novelizace právních dokumentů o zřízení těchto institucí s ohledem na rozšíření předmětu činnosti v případě, že by správcem byla veřejná instituce (např. SFRB) - správce fondu bez dosavadních zkušeností s finančním nástrojem JESSICA - zaměření centrálního FRM nemusí plně odpovídat potřebám potenciálních projektů - omezení vyplývající z velkých rozpočtových pravidel v případě, že správcem FRM bude zahraniční instituce – dle posledních zprostředkovaných informací z Ministerstva financí by tato instituce byla nucena za účelem správy zřídit v ČR pobočku nebo by muselo dojít k úpravě velkých rozpočtových pravidel
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - přenos know-how a zkušeností v případě zapojení odborníků z veřejné i soukromé sféry do investiční rady 	<ul style="list-style-type: none"> - Evropská komise neschválí změny OPTP - vyšší časová náročnost v případě, že správcem FRM bude bankovní instituce vzhledem k nutnosti postupovat při výběru dle ZVZ

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.6.3. Varianta 6

Varianta 6 vychází z následujících předpokladů:

- | | |
|--------------------------|---|
| <p>Holdigový fond</p> | <ul style="list-style-type: none"> - je ustaven pod správou EIB. - dohoda o financování se správcem HF bude tvořena rozhodnutím o poskytnutí dotace a smlouvou dle obchodního zákoníku. |
| <p>Fond rozvoje měst</p> | <ul style="list-style-type: none"> - je v první fázi jeden centrální a obecně zaměřen na „rozvoj městského prostředí“ s intencí nalézt další FRM vhodně tematicky zaměřený. - je spravován českou institucí. - prostředky ve prospěch finančního nástroje budou poskytnuty prostřednictvím OPTP za předpokladu, že budou schváleny takové změny OPTP, které toto umožní. |



Obrázek 12 Varianta 6

SWOT analýza (varianta 6)

S	W
<ul style="list-style-type: none"> - snížení administrativní zátěže pro ŘO OPTP vzhledem k zapojení instituce, která má s finančním nástrojem zkušenosti - zkušenosti s implementací finančního nástroje JESSICA z pozice správce holdingového fondu jak v českých podmínkách (region soudržnosti NUTS II Moravskoslezsko), tak i v dalších zemích EU, které umožní přenos dosavadního know-how - zkušenosti z oblasti hodnocení investičních záměrů a poskytování finančních produktů včetně hodnocení bonity klientů - zkušenosti z oblasti poskytování produktů pro veřejnou správu v ČR a problematiky strukturálních fondů - institucionální blízkost k EK (výhodné např. při konzultování nestandardních situací, řešení nových otázek apod.) - struktura je jednoduše rozšiřitelná i pro programovací období 2014+. 	<ul style="list-style-type: none"> - časová a administrativní náročnost vzhledem k nutnosti zásadním změnám v OPTP (obsahové zaměření, finanční realokace apod.) - omezení vyplývající z velkých rozpočtových pravidel – dle posledních zprostředkovaných informací z Ministerstva financí by EIB byla nucena za účelem správy zřídit v ČR pobočku nebo by muselo dojít k úpravě velkých rozpočtových pravidel - vzhledem k množství finančních prostředků, které pravděpodobně budou k dispozici, by zapojení další článku znamenalo neúměrné zvýšení nákladů - ačkoli se z hlediska certifikace a plnění pravidla N+3 může jevit tato varianta jako výhodná (prostředky jsou relativně rychle vyvedeny z operačního programu a mohou být certifikovány), nicméně z hlediska finální uznatelnosti výdajů se časové období prodlužuje, protože bude nutné vytvořit fondy rozvoje měst, který bude dále investovat do projektů.
O	T
<ul style="list-style-type: none"> - přenos know-how a zkušeností v případě zapojení EIB jako správce holdingového fondu - časová úspora při zřízení vzhledem k tomu, že není nutné postupovat podle ZVZ - rychlejší negociační proces a tedy i ustavení holdingového fondu dané tím, že EIB již uzavřela několik holdingových smluv 	<ul style="list-style-type: none"> - Evropská komise neschválí změny OPTP

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

6.6.4. Zhodnocení návrhů

Výše uvedené varianty 4, 5 a 6 byly také posouzeny dle stejných kritérií, která jsou uvedena v kapitole 6.5.4. této studie.

Obecně lze říci, že v tuto chvíli se jako nejvhodnější jeví ty implementační struktury, které mají méně stupňů řízení. Především z důvodu nutnosti ustavit implementační strukturu v omezeném časovém intervalu tak, aby projekty byly profinancovány do konce roku 2015. Zároveň každý stupeň řízení sebou nese určité náklady, což nemusí být vzhledem k omezenému množství disponibilních finančních prostředků pro tuto pilotní etapu únosné. Z tohoto pohledu se tedy jako nejvhodnější jeví varianta 5 tvořená jedním fondem rozvoje měst, pokud Evropská komise schválí takové změny OPTP, které umožní realizaci finančního nástroje JESSICA jeho prostřednictvím.

Obdobně je možné zvážit využití varianty 4. V tomto případě je nicméně nutné přihlédnout k nutnosti zajištění vyhlášení a vyhodnocení výzvy na pilotní projekt a dále bude nutné zajistit vytvoření podprogramu v rámci OPTP a nastavení řídicích a kontrolních systémů na úrovni NOK, což může dobu přípravy implementační struktury prodloužit (viz vzorové harmonogramy v kapitole 8).

Celkové zhodnocení variant 4 – 6 uvádíme v tabulce 5.

Kritérium	Otázky / Vysvětlivky	Váhy	Varianta 4	Varianta 5	Varianta 6
Jednoduchost struktury a administrativní náročnost	Je struktura nastavena tak, že bude možné co nejrychleji vybrat projekty a poskytnout jim prostředky? Je implementační struktura nastavena co nejjednodušším možným způsobem? Jsou minimalizovány negativní dopady víceúrovňové struktury (např. je počet bodů, kde bude posuzována veřejná podpora co nejmenší?) Jaká struktura je nejvhodnější z pohledu snížení administrativní náročnosti pro řídicí orgány?	25%	●	●	●
Kvalita použití prostředků a zajištění cílů OP	Zajišťuje daná struktura výběr dostatečně kvalitních projektů? Umožňuje daná struktura zapojení hráčů s odbornou zkušeností, která dodá použití prostředků přidanou hodnotu? Bude zajištěno čerpání prostředků v souladu s pravidlem n+2 a finančními výhledy operačních programů? Budou naplněny věcné cíle a indikátory programů?	25%	●	●	●

6. Modely implementace finančního nástroje JESSICA v České republice (pokračování)

Kritérium	Otázky / Vysvětlivky	Váhy	Varianta 4	Varianta 5	Varianta 6
Bezpečnost použití prostředků	Je struktura nastavena tak, aby byla minimalizována rizika při použití prostředků z pohledu poskytovatele prostředků z ERDF? Je struktura nastavena tak, aby byla minimalizována rizika při použití prostředků z pohledu návratnosti investice?	15%	●	●	●
Flexibilita poskytnutí prostředků	Bude poskytnutí prostředků prostřednictvím JESSICY vázáno rigidními pravidly nebo daná struktura umožní jejich flexibilitu?	5%	●	●	●
Adekvátnost objemu disponibilních prostředků a počtu projektů	Odpovídá struktura celkovému objemu prostředků, který bude k dispozici? Je počet úrovní struktury odpovídající? Odpovídá struktura celkovému počtu předpokládaných projektů tj. poptávce?	25%	●	●	●
Nezávislost a životaschopnost	Lze zajistit fungování implementační struktury i po ukončení programovacího období?	5%	●	●	●
	Celkové hodnocení z hlediska vhodnosti variant		●	●	●

Tabulka 6 Celkové zhodnocení variant 4 - 6

Legenda k hodnocení implementačních struktur

- Varianta zcela splňuje uvedené kritérium
- Varianta splňuje uvedené kritérium pouze částečně
- Varianta uvedené kritérium vůbec nenaplnuje

7. Popis základních procesů a finančních toků

V této části uvádíme přehled základních procesů včetně popisu odpovědností jednotlivých institucí zapojených do implementace finančního nástroje JESSICA v České republice. Vzhledem k předpokladům uvedeným v kapitole 2.3. této studie byly základní procesy a finanční toky připraveny pouze pro varianty uvedené v kapitole 6.6. (tedy varianty 4, 5 a 6).

7.1. Předpoklady

Pro lepší orientaci uvádíme shrnutí předpokladů uvedených variant.

Varianta 4

- Velikost prostředků pro použití v rámci finančního nástroje JESSICA je cca 700 – 800 mil. Kč;
- Prostředky ve prospěch finančního nástroje budou převedeny z OPTP jako projekt pilotního ověření mechanismu finančního inženýrství;
- Implementační struktura bude v první fázi tvořena jedním fondem rozvoje měst, který bude spravovat česká instituce – Státní fond rozvoje bydlení nebo jedna z komerčních bank;
- Na úrovni MMR bude ustavena investiční rada;
- Žadatelem o pilotní projekt bude odbor řízení a koordinace NSRR (Národní orgán pro koordinaci).

Varianta 5

- Velikost prostředků pro použití v rámci finančního nástroje JESSICA je cca 700 – 800 mil. Kč;
- Prostředky ve prospěch finančního nástroje budou převedeny z OPTP přímo a nikoli formou pilotního projektu.
- Implementační struktura bude v první fázi tvořena jedním fondem rozvoje měst, který bude spravovat česká instituce – Státní fond rozvoje bydlení nebo jedna z komerčních bank;
- Na úrovni MMR bude ustavena investiční rada;
- Prostředky budou poskytnuty přímo z OPTP (za předpokladu, že Evropskou komisí budou schváleny takové změny operačního programu, které toto umožní).

Varianta 6

- Velikost prostředků pro použití v rámci finančního nástroje JESSICA je cca 700 – 800 mil. Kč.
- Prostředky ve prospěch finančního nástroje budou převedeny z OPTP jako pilotní ověření mechanismu finančního inženýrství.
- Implementační struktura bude v první fázi tvořena jedním holdingovým fondem pod správou EIB a jedním fondem rozvoje měst, který bude spravovat česká instituce – Státní fond rozvoje bydlení nebo jedna z komerčních bank s intencí rozšířit strukturu o další vhodně tematicky zaměřený FRM.
- Prostředky budou poskytnuty přímo z OPTP (za předpokladu, že Evropskou komisí budou schváleny takové změny operačního programu, které toto umožní).

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

7.2. Instituce zapojené do finančního nástroje JESSICA a jejich odpovědnosti

V této části uvádíme přehled institucí, které dle našeho názoru budou zapojeny do jednotlivých procesů v rámci implementace finančního nástroje JESSICA v České republice s uvedením jejich hlavních odpovědností.

- **Evropská komise**
 - Schvaluje změny operačního programu.
 - Provádí zálohové a průběžné platby a platby konečného zůstatku.

- **Řídící orgán OPTP**
 - Připravuje změny OPTP a předkládá je ke schválení monitorovacímu výboru a EK.
 - Připravuje a vyhlašuje výzvu na pilotní projekt (varianta 4).
 - Provádí hodnocení žádosti a zajišťuje jednání výběrové komise (varianta 4).
 - Zajišťuje vydání rozhodnutí a jeho podmínek a také případné změny pro příjemce pilotního projektu (varianta 4) nebo správce HF/FRM (varianta 5 a 6).
 - Účastní se jednání investiční rady (varianta 4 a 5).
 - V případě varianty 5 plní funkci zřizovatele investiční rady.
 - V případě varianty 5 a 6 provádí výběr správce FRM resp. HF.
 - Provádí kontrolu pilotního projektu - administrativní i kontroly na místě (varianta 4).
 - Provádí kontrolu plnění smluvních podmínek (varianta 5 a 6).
 - Nese odpovědnost za správu prostředků poskytovaných z rozpočtové kapitoly MMR na národní financování OPTP a předfinancování výdajů OPTP, které mají být kryty prostředky EU.

- **Národní orgán pro koordinaci (příjemce pilotního projektu – varianta 4)**
 - Připravuje a předkládá žádost o pilotní projekt na řídicí orgán.
 - Plní funkci zřizovatele investiční rady.
 - Zajišťuje jednání investiční rady.
 - Plní povinnosti příjemce (tzn., že předkládá monitorovací zprávy, žádosti o platbu apod.).
 - Zajistí výběr správce fondu rozvoje města.
 - Je odpovědný za nastavení řídicích a kontrolních systémů jako poskytovatel dotace dle velkých rozpočtových pravidel.
 - Provádí kontrolu výkonu činností správce fondu rozvoje města na základě platného rozhodnutí a dohody o financování.
 - Nese odpovědnost za správu prostředků, které jsou mu poskytnuty na realizaci pilotního projektu.

 - V případě **varianty 5** je členem investiční rady a podílí se na jejích jednáních.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

- **Finanční útvar (odbor rozpočtu a odbor účetnictví a finančních služeb MMR)**

- Sleduje čerpání prostředků státního rozpočtu.
- Provádí účetní operace spojené s realizací projektů MMR v účetním systému MMR IRAP.
- Účastní se jednání investiční rady.

- **Investiční rada (varianta 4 a 5)**

Investiční rada bude zřízena jako poradní orgán pro ŘO OPTP a NOK. Členy investiční rady by měli být zástupci příjemce pilotního projektu, řídicího orgánu OPTP, odboru rozpočtu MMR a případně další odborníci. Vybraný správce fondu rozvoje měst by měl být osobou přizvanou na jednání investiční rady z důvodu zajištění pravidelné komunikace mezi správcem a zadavatelem.

Domníváme se, že mezi hlavní činnosti investiční rady by měly patřit následující:

- posouzení a revize obchodního plánu předloženého správcem fondu rozvoje města;
- prostředek pro monitorování plnění dohody o financování;
- prostředek pro monitorování realizace finančního nástroje;
- příprava pravidel pro výběr a fungování fondu rozvoje měst včetně kritérií, kterými se vybraný fond dle příslušné dohody o financování budou řídit při výběru adresátů svých investic;
- účast na hodnocení a schvalování investic z hlediska jejich souladu se strategickými dokumenty ČR

- **Správce holdingového fondu (varianta 6)**

- Stimulace zapojení relevantních subjektů (kraje, obce, soukromí investoři, developerské společnosti a další) a zapojení/vytváření FRM zejména za pomoci vhodného komunikačního a podpůrného programu.
- Identifikace a zapojení vhodných FRM.
- Realizace investičního plánu dohodnutého s řídicím orgánem skrz investování do vybraných FRM.
- Průběžná kontrola realizace investičních plánů FRM a informování řídicího orgánu.
- Vyvázení investic z FRM a vrácení prostředků řídicímu orgánu, respektive jinému příslušnému subjektu¹⁵⁰.
- Asistence poskytována řídicímu orgánu za účelem plnění jeho zákonných povinností vyplývajících z jeho postavení v rámci správy příslušných prostředků z fondů EU (asistence při procesech vykazování výdajů, certifikace, notifikacích veřejných podpor apod.).

¹⁵⁰ Nebude-li dohodnuto jinak v případě holdingového fondu zapojeného poskytnutím dotace.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

- **Správce fondu rozvoje měst**
 - Účastní se jednání investiční rady (varianta 4 a 5).
 - Spravuje prostředky přidělené ve prospěch finančního nástroje JESSICA.
 - Identifikuje vhodné projekty a provádí jejich hodnocení z finančního hlediska (bonita realizátora projektu, hodnocení výnosnosti a rizikovosti investice apod.).
 - Podílí se na výběru projektů v rámci jednání investiční rady (varianta 4 a 5).
 - Zajišťuje smluvní vztahy s realizátory projektů.
 - Zpracovává pravidelné zprávy o stavu realizace finančního nástroje JESSICA pro NOK.
 - Asistence poskytována řídicímu orgánu za účelem plnění jeho zákonných povinností vyplývajících z jeho postavení v rámci správy příslušných prostředků z fondů EU (asistence při procesech vykazování výdajů, certifikace, notifikacích veřejných podpor apod.).
 - V případě, že bude poskytovat kapitál formou equity, bude zajišťovat také výkon akcionářských práv.
 - V případě **varianty 6** provádí výběr a hodnocení projektů.
- **Realizátoři projektů**
 - Realizují své projekty a žádají o poskytnutí prostředků z finančního nástroje JESSICA
 - Podávají zprávy o realizaci svých projektů správci fondu rozvoje měst
 - Provádí splátky úvěrů v souladu s podmínkami smluvního vztahu se správcem fondu rozvoje měst
- **Platební a certifikační orgán**
 - Provádí kontrolu souhrnné žádosti o platbu a proces certifikace
 - Převádí prostředky podílu EU na příjmové účty kapitoly MMR
 - Podává průběžné žádosti o platbu/žádost o platbu konečného zůstatku na EK
- **Zprostředkující subjekt (např. Centrum pro regionální rozvoj ČR)**
 - Provádí kontrolu zjednodušené žádosti o platbu
 - Generuje žádost o platbu (F1) v IS Monit7+ a zasílá ji na ŘO
 - Provádí kontrolu realizace projektu dle svých interních postupů
- **Auditní orgán/PAS a další kontrolní instituce**
 - Provádí své standardní auditní a kontrolní šetření

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

7.3. Základní procesy

Mezi hlavní procesy popisované v této studii řadíme následující:

- Ustavení investiční rady
- Výběr správce fondu rozvoje města
- Finanční toky a kontrola

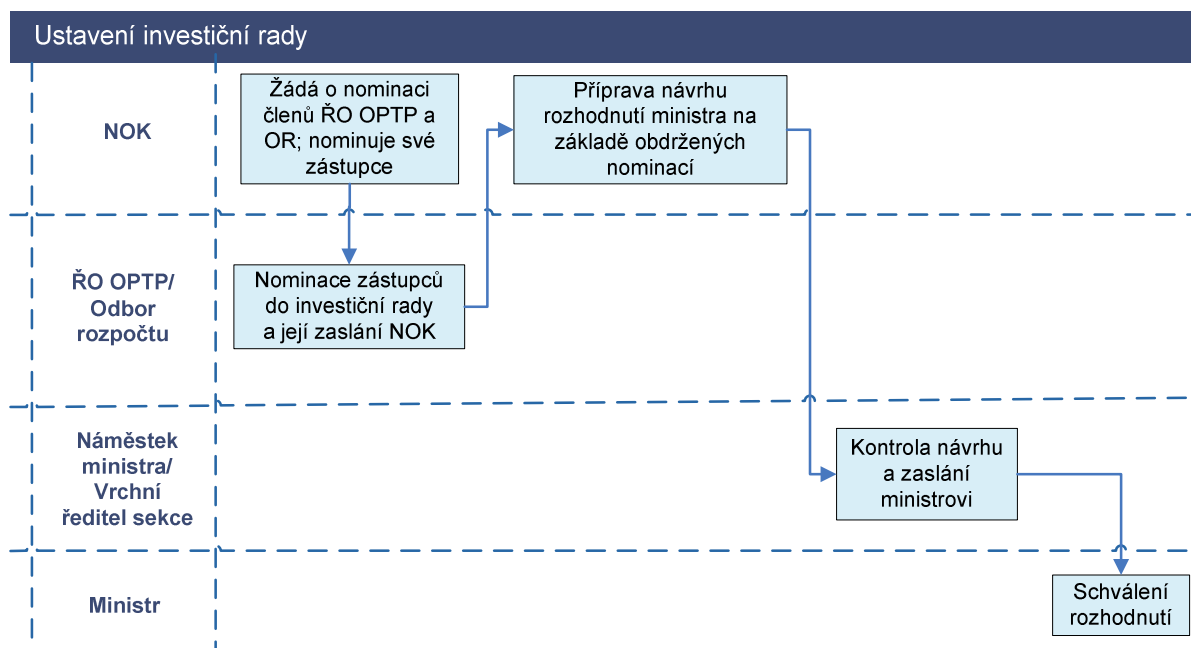
Pro lepší názornost ke každému popsanému procesu uvádíme grafické znázornění.

7.3.1. Ustavení investiční rady

Funkci zřizovatele investiční rady bude plnit NOK jako příjemce pilotního projektu (varianta 4) nebo ŘO OPTP (varianta 5). Zřizovatel bude také odpovídat za její fungování. To znamená, že na základě žádosti zřizovatele (resp. ředitele odboru) budou odbor Řídicího orgánu Operačního programu Technická pomoc, odbor rozpočtu a NOK nominovat své zástupce do investiční rady.

Investiční rada bude zřízena prostřednictvím rozhodnutí ministra na základě návrhu 1. náměstka ministra nebo vrchního ředitele sekce NOK a evropských záležitostí Návrh rozhodnutí ministra připraví NOK/ŘO OPTP na základě obdržných nominací. Pokud to bude nutné, bude návrh projednán také v rámci porady vedení ministerstva.

Grafické znázornění procesu uvádíme v obrázku 13. Grafické znázornění je uvedeno pro variantu 4. Nicméně pro variantu 5 by průběh procesu byl stejný pouze s výměnou odpovědností mezi NOK a ŘO OPTP.



Obrázek 13 Proces ustavení investiční rady (varianta 4)

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

7.3.2. Výběr správce fondu rozvoje měst (varianta 4 a 5)

Výběr správce fondu rozvoje města se uskuteční formou udělení veřejné zakázky komerční bance. V případě, že správcem fondu rozvoje města bude veřejná instituce, v níž má MMR převládající vliv (např. Státní fond rozvoje bydlení), bude uplatněna výjimka uvedená v par. 18 odst. 1 písm. j ZVZ a nebude tak muset proběhnout výběrové řízení.

O formě výběrového řízení rozhodne investiční rada. Vzhledem ke skutečnosti, že se bude jednat o nadlimitní veřejnou zakázku, bude vhodnou formou otevřené řízení, příp. soutěžní dialog.

Před zahájením výběrového řízení investiční rada nejprve odsouhlasí základní parametry zakázky. Zejména se bude jednat o jasné vymezení rolí správce fondu, předpokládané výše odměny (v souladu s ustanovením čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení). Investiční rada by dále měla odsouhlasit kritéria, na jejichž základě bude hodnocení nabídek provedeno. Považujeme za vhodné, aby součástí hodnotících kritérií bylo také vyhodnocení předloženého obchodního plánu. Základními body obchodního plánu mimo jiné jsou:

- **Investiční strategie** (tzn. popis cílového trhu, geografické a tematické zaměření, popis poskytovaných produktů, způsob výběru projektů, podpora poskytovaná realizátorům projektů);
- **Finanční plány a rozpočet FRM** (rozpočet fondu rozvoje města v souladu s množstvím disponibilních zdrojů včetně návrhů finančních plánů – cash flow);
- **Identifikace a výběr projektů** (tzn. způsob, jakým správce bude identifikovat vhodné projekty a jak bude provádět jejich posouzení s ohledem na jejich vhodnost z hlediska financování prostřednictvím finančního nástroje JESSICA);
- **Řízení fondu a zajištění klíčových expertů** (tzn. způsob, jak bude zajištěno řízení a administrace fondu včetně zajištění odděleného účetnictví a dále uvedení seznamu klíčových expertů, kteří mají relevantní znalosti a zkušenosti);
- **Odměna** (výše odměny v souladu s ustanovením čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení);
- **Vyvázání se z investic** (podmínky, za nichž se FRM bude vyvazovat z investic a podmínky pro reinvestování).

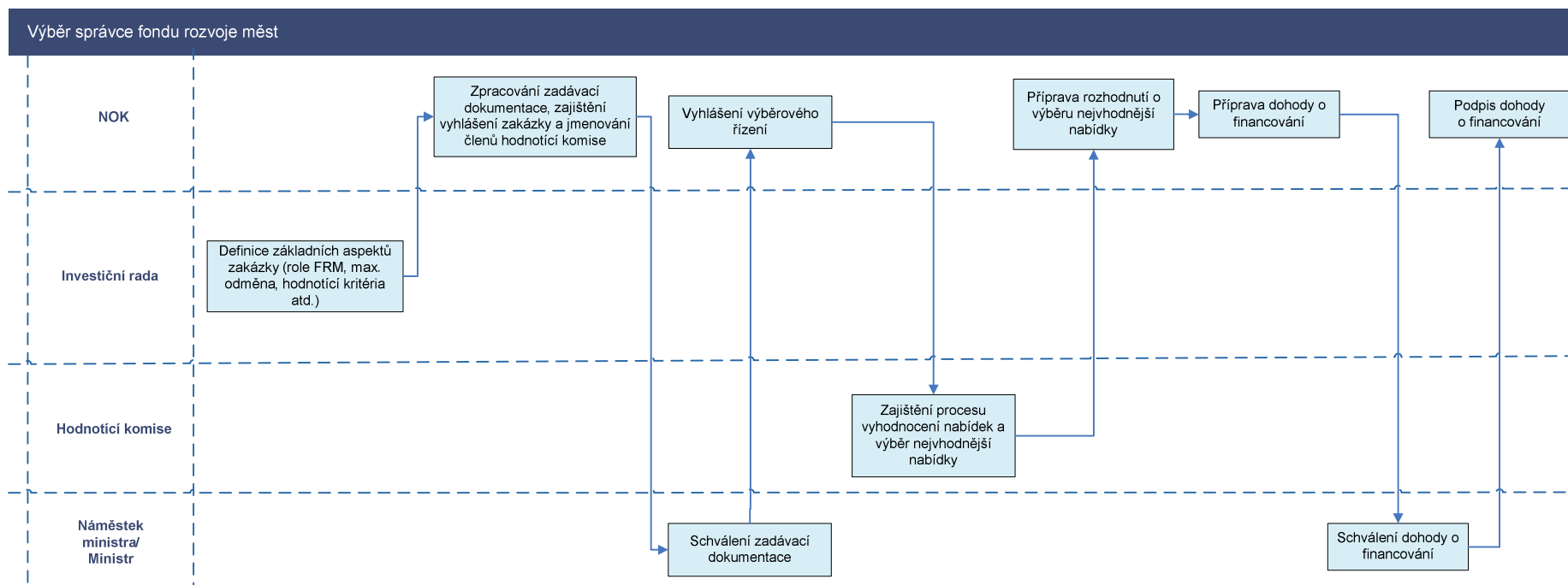
Z hlediska zajištění hodnocení považujeme za vhodné, aby zástupci investiční rady byli zastoupeni v hodnotící komisi, která bude hodnotit nabídky uchazečů o správu fondu rozvoje města.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

S vybraným uchazečem bude následně podepsána dohoda o financování, která bude tvořena **rozhodnutím o poskytnutí dotace** vydaným dle velkých rozpočtových pravidel, kterým se na HF/FRM převedou prostředky ke správě a dohodou o financování **ve formě smlouvy dle obchodního zákoníku** na základě výběrového řízení, kterou bude správci převedena odměna za jeho činnosti. Podpis dohody o financování a vydání rozhodnutí zajistí NOK (varianta 4) nebo ŘO OPTP (varianta 5). Tyto dokumenty budou separátní. Nicméně měly by být vzájemně provázané a musí být vydány s účinností ke stejnému datu (resp. na sebe právně navázané). Grafické znázornění procesu uvádíme v obrázku 14.

V případě **varianty 6** proběhne výběr správce fondu rozvoje měst dle interních pravidel EIB, pokud nebude ve smluvních podmínkách mezi ŘO OPTP a EIB stanoveno jinak.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)



Obrázek 14 Proces výběru správce fondu rozvoje měst

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

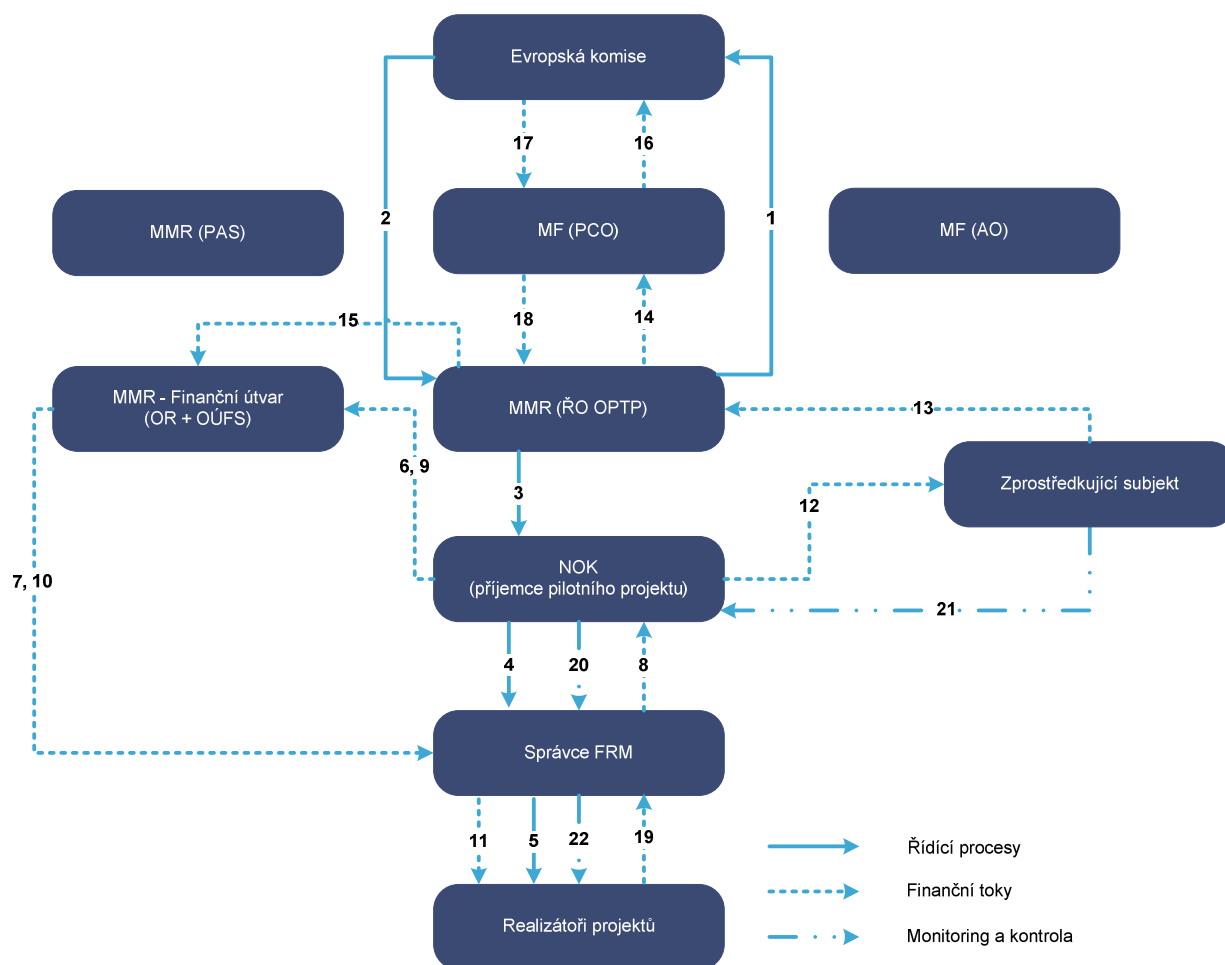
7.3.3. Finanční toky a kontrola

Rozumíme, že financování projektů v rámci OPTP probíhá formou ex-post plateb, kdy prostředky podílu státního rozpočtu na národní spolufinancování a předfinancování prostředků, které mají být kryty ze strukturálních fondů EU, jsou prvotně uhrazeny z příslušné rozpočtové kapitoly. Při návrhu finančních toků a kontroly jsme vycházeli z předpokladu, že ani v případě navýšení alokace pro Českou republiku, Evropská komise prostředky nezašle fyzicky způsobem ex-ante platby.

Na závěr této kapitoly je pro ilustraci uveden průběh finančních toků, pokud by se do implementace finančního nástroje JESSICA zapojil některý z regionálních operačních programů. Pro definování finančních toků jsme v tomto případě použili předpoklady varianty 3b.

Varianta 4

Naši představu o průběhu finančních toků a kontroly v případě varianty 4 uvádíme v obrázku 15.



Obrázek 15 Proces finančních toků a kontroly (varianta 4)

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Řídící procesy

1. ŘO OPTP žádá Evropskou komisi o schválení operačního programu resp. jeho změn.
2. Evropská komise stanovuje finanční rámec OPTP podle jednotlivých let a podle jednotlivých priorit a oblastí podpory v rámci programovacího období 2007-2013. Dále schvaluje realokace finančních prostředků mezi prioritními osami a zásadní změny programu.
3. ŘO OPTP zajišťuje hodnocení a výběr pilotního projektu a dále zajišťuje vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a podmínek na pilotní projekt a případně provádí jejich změny.
4. Na základě výsledků výběrového řízení na správce fondu rozvoje měst zajistí NOK zpracování a podpis dohody financování (smlouva dle obchodního zákoníku) a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace (dle velkých rozpočtových pravidel). Součástí dohody o financování nebo rozhodnutí bude harmonogram tranší, kterými budou na správce převedeny prostředky ke správě a také harmonogram faktur, na jejichž základě bude docházet k úhradě odměny správce.
5. Správce fondu rozvoje měst zajistí smluvní vztah s realizátorem projektu na základě výběru a vyhodnocení investice a v souladu se smluvními podmínkami provádí převod finančních prostředků. Do hodnocení investice bude v tomto případě zapojena také investiční rada. Smluvní vztah mezi správcem FRM a realizátorem projektu se bude řídit obchodním zákoníkem.¹⁵¹

Finanční toky

6. NOK jako příjemce zajistí při přípravě rozpočtu na následující rok prostředky na finanční nástroj v rámci své rozpočtové položky. V případě, že se realizace nástroje spustí až po uzavření procesu zpracování rozpočtu, zajistí NOK prostředky prostřednictvím rozpočtového opatření.
7. Na základě harmonogramu uvedeného v podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace provede OÚFS převod prostředků ke správě FRM a to v případě, že dojde k úpravě principů financování OPTP z ex-post na ex-ante. V opačném případě by úhrada tranší proběhla až na základě schválení žádosti o platbu (F1) a příkazu k převodu (F2) ze strany ŘO OPTP.
8. Na základě harmonogramu stanoveného v dohodě o financování a podmínkách k rozhodnutí zasílá správce fondu rozvoje měst faktury na úhradu odměny společně se zprávou o stavu realizace finančního nástroje.
9. NOK provede kontrolu formální, věcné a finanční správnosti faktury a zprávy o stavu realizace finančního nástroje a zašle fakturu k proplacení na odbor účetnictví a finančních služeb.
10. OÚFS provede na základě platných interních postupů ministerstva úhradu odpovídající částky z rozpočtu výdajů kapitoly MMR na účet správce fondu rozvoje města.
11. Správce FRM na základě smluvního vztahu s realizátory projektů převádí prostředky na jejich účty.

¹⁵¹ Toto nastavení finančních toků a vztahů mezi subjekty zapojenými do implementace finančního nástroje JESSICA bylo dne 2. srpna 2010 diskutováno se zástupci odboru státního rozpočtu MF ČR, kteří v tomto nastavení nespátkovali žádné překážky.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

12. NOK jako příjemce pilotního projektu vyplní v aplikaci Benefit7 elektronickou žádost o platbu (zjednodušená žádost o platbu) a společně s monitorovací zprávou o realizaci projektu a povinnými doklady ji předkládá zprostředkujícímu subjektu.
13. Na základě provedené formální, finanční a věcné kontroly žádosti o platbu ZS vygeneruje v IS Monit7+ žádost o platbu (F1), kterou společně se všemi povinnými podklady zašle ŘO. ŘO provede celkovou kontrolu žádosti o platbu a vygeneruje v IS Monit7+ Prohlášení o schválení a příkaz k proplacení způsobilých výdajů projektu (F2).
14. V pravidelných intervalech ŘO připravuje souhrnné žádosti o platbu, které zahrnují schválené žádosti o platbu (F1) a zasílá je ke kontrole na PCO.
15. Kopii souhrnné žádosti o platbu zasílá ŘO na OÚFS k zaúčtování pohledávky za MF. PCO provede kontrolu souhrnné žádosti a po jejím schválení provede její zaúčtování v IS VIOLA.
16. PCO žádá EK o doplnění zůstatku na příslušném účtu PCO a to průběžnou platbou. Žádost o průběžnou platbu zasílá PCO EK po provedení certifikace uskutečněných výdajů.
17. EK Na základě schváleného finančního rámce zasílá zálohové a průběžné platby a platby konečného zůstatku.
18. PCO na základě předložené souhrnné žádosti o platbu převádí prostředky ve výši podílu EU na příjmové účty kapitoly MMR. Provádí kontrolu souhrnné žádosti o platbu a proces certifikace.
19. Na základě smluvních podmínek provádí realizátor projektu úhradu splátek jistiny a úroků. Zároveň podává pravidelné zprávy o realizaci projektu.

Monitorování a kontrola

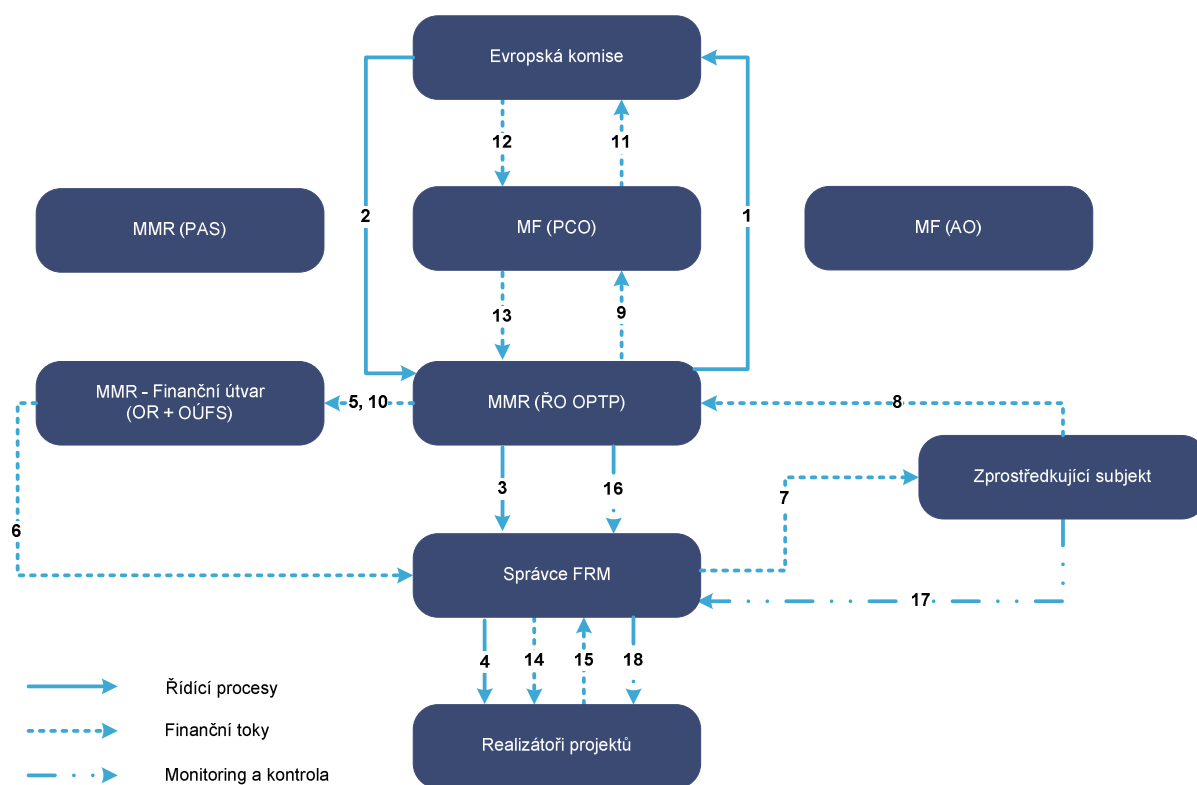
20. NOK jako příjemce pilotního projektu a smluvní strana vztahu bude provádět pravidelnou kontrolu plnění smluvních podmínek a monitorování stavu realizace finančního nástroje a to na základě pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (viz krok 8) a zajistí také projednávání těchto zpráv v rámci investiční rady.
21. Zprostředkující subjekt provádí pravidelné monitorování a kontrolu realizace projektu dle stanovených pravidel.
22. Správce FRM provádí pravidelné monitorování své investice.

Do procesu implementace finančního nástroje JESSICA budou zasahovat také Auditní orgán, Pověřený auditní subjekt MMR a další kontrolní a auditní instituce včetně institucí EU, které budou provádět svá standardní auditní a kontrolní šetření dle svých interních postupů. V případě realizace finančního nástroje JESSICA prostřednictvím pilotního projektu budou tyto činnosti vykonávány až do úrovně příjemce pilotního projektu (NOK).

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Varianta 5

V případě varianty 5, kdy bude finanční nástroj JESSICA realizován z prostředků OPTP, ale prostřednictvím přímého použití nikoli formou pilotního projektu budou finanční toky probíhat způsobem uvedeným v obrázku 16.



Obrázek 16 Proces finančních toků a kontroly (varianta 5)

Řídící procesy

1. ŘO OPTP žádá Evropskou komisi o schválení operačního programu resp. jeho změn.
2. Evropská komise stanovuje finanční rámec OPTP podle jednotlivých let a podle jednotlivých priorit a oblastí podpory v rámci programovacího období 2007-2013. Dále schvaluje realokace finančních prostředků mezi prioritními osami a zásadní změny programu.
3. Na základě rozhodnutí monitorovacího výboru programu o implementaci finančního nástroje JESSICA zajistí ŘO OPTP zpracování a podpis dohody financování smlouva dle obchodního zákoníku) a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace dle velkých rozpočtových pravidel (v případě že správcem bude SFRB, kdy se bude uplatňovat výjimka ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). V ostatních případech (komerční banky nebo instituce, kde MMR nemá převažující vliv) bude nutné provést výběrové řízení. Součástí dohody o financování nebo rozhodnutí bude harmonogram tranší, kterými budou na správce převedeny prostředky ke správě a také harmonogram faktur, na jejichž základě bude docházet k úhradě odměny správce.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

4. Správce fondu rozvoje měst zajistí smluvní vztah s realizátorem projektu na základě výběru a vyhodnocení investice a v souladu se smluvními podmínkami provádí převod finančních prostředků. Do hodnocení investice bude v tomto případě zapojena také investiční rada. Smluvní vztah mezi správcem FRM a realizátorem projektu se bude řídit obchodním zákoníkem (viz poznámka pod čarou 151 na straně 139 této studie).

Finanční toky

5. OPTP jako řídicí orgán operačního programu implementujícího finanční nástroj JESSICA zajistí při přípravě rozpočtu na následující rok prostředky na finanční nástroj v rámci své rozpočtové položky. V případě, že se realizace nástroje spustí až po uzavření procesu zpracování rozpočtu, zajistí ŘO OPTP prostředky prostřednictvím rozpočtového opatření.
6. OÚFS provede na základě schváleného harmonogramu tranší v dohodě o financování a dle platných interních postupů ministerstva úhradu odpovídající částky z rozpočtu výdajů kapitoly MMR na účet správce fondu rozvoje města a to v případě, že dojde k úpravě principů financování OPTP z ex-post na ex-ante. Toto by bylo nutné zejména, pokud správcem fondu rozvoje měst bude komerční banka či jiná instituce bez převažujícího vlivu MMR. V opačném případě by úhrada tranší proběhla až na základě schválení žádosti o platbu (F1) a příkazu k převodu (F2) ze strany ŘO OPTP.
7. Na základě harmonogramu stanoveného v dohodě o financování a podmínkách k rozhodnutí generuje správce FRM v aplikaci Benefit7 elektronickou žádost o platbu (zjednodušená žádost o platbu) a společně s monitorovací zprávou o stavu realizace finančního nástroje a povinnými doklady ji předkládá zprostředkujícímu subjektu.
8. Na základě provedené formální, finanční a věcné kontroly žádosti o platbu ZS vygeneruje v IS Monit7+ žádost o platbu (F1), kterou společně se všemi povinnými podklady zašle ŘO. ŘO provede celkovou kontrolu žádosti o platbu a vygeneruje v IS Monit7+ Prohlášení o schválení a příkaz k proplacení způsobilých výdajů projektu (F2).
9. V pravidelných intervalech ŘO připravuje souhrnné žádosti o platbu, které zahrnují schválené žádosti o platbu (F1) a zasílá je ke kontrole na PCO.
10. Kopii souhrnné žádosti o platbu zasílá ŘO na OÚFS k zaúčtování pohledávky za MF. PCO provede kontrolu souhrnné žádosti a po jejím schválení provede její zaúčtování v IS VIOLA.
11. PCO žádá EK o doplnění zůstatku na příslušném účtu PCO a to průběžnou platbou. Žádost o průběžnou platbu zasílá PCO EK po provedení certifikace uskutečněných výdajů.
12. EK na základě schváleného finančního rámce zasílá zálohové a průběžné platby a platby konečného zůstatku.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

13. PCO na základě předložené souhrnné žádosti o platbu převádí prostředky ve výši podílu EU na příjmové účty kapitoly MMR. Provádí kontrolu souhrnné žádosti o platbu a proces certifikace.
14. Správce FRM na základě smluvního vztahu s realizátory projektů převádí prostředky na jejich účty.
15. Na základě smluvních podmínek provádí realizátor projektu úhradu splátek jistiny a úroků. Zároveň podává pravidelné zprávy o realizaci projektu.

Monitorování a kontrola

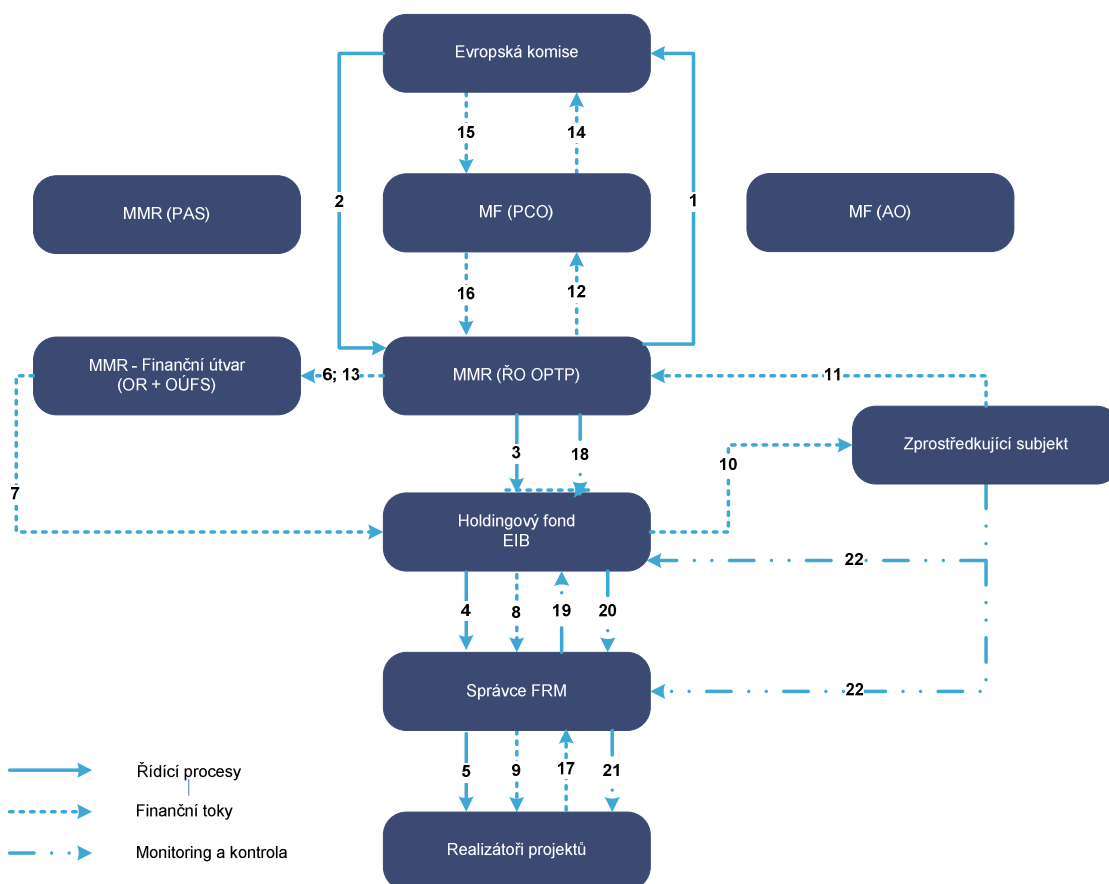
16. ŘO OPTP jako smluvní strana vztahu bude provádět pravidelnou kontrolu plnění smluvních podmínek a monitorování stavu realizace finančního nástroje a to na základě pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (viz krok 7) a zajistí také projednávání těchto zpráv v rámci investiční rady.
17. Zprostředkující subjekt provádí pravidelné monitorování a kontrolu realizace finančního nástroje dle stanovených pravidel.
18. Správce FRM provádí pravidelné monitorování své investice.

Do procesu implementace finančního nástroje JESSICA budou zasahovat také Auditní orgán, Pověřený auditní subjekt MMR a další kontrolní a auditní instituce včetně institucí EU, které budou provádět svá standardní auditní a kontrolní šetření dle svých interních postupů. V tomto případě budou tyto činnosti vykonávány až do úrovně správce fondu rozvoje města a jeho investice (viz naše právní analýza kapitola 3.1.1. této zprávy).

Varianta 6

V případě varianty 6, kdy bude do implementační struktury zapojen také holdingový fond, budou finanční toky probíhat způsobem uvedeným v obrázku 17.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)



Obrázek 17 Proces finančních toků a kontroly (varianta 6)

Řídící procesy

1. ŘO OPTP žádá Evropskou komisi o schválení operačního programu resp. jeho změn.
2. Evropská komise stanovuje finanční rámec OPTP podle jednotlivých let a podle jednotlivých priorit a oblastí podpory v rámci programovacího období 2007-2013. Dále schvaluje realokace finančních prostředků mezi prioritními osami a zásadní změny programu.
3. Na základě rozhodnutí monitorovacího výboru programu o implementaci finančního nástroje JESSICA zajistí ŘO OPTP zpracování a podpis dohody financování (forma smlouvy dle obchodního zákoníku) a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace dle velkých rozpočtových pravidel. Součástí dohody o financování nebo rozhodnutí bude harmonogram tranší, kterými budou na správce převedeny prostředky ke správě a také harmonogram faktur, na jejichž základě bude docházet k úhradě odměny správce.
4. Správce holdingového fondu provádí výběr správce fondu rozvoje měst a zajistí úpravu smluvního vztahu (dohoda o financování), která se bude řídit obchodním zákoníkem.
5. Správce fondu rozvoje měst provádí identifikace vhodných projektů a zajišťuje smluvní vztah s realizátory projektu. Smluvní vztah mezi správcem FRM a realizátorem projektu se bude řídit obchodním zákoníkem (viz poznámka pod čarou 151 na straně 139 této studie).

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Finanční toky

6. OPTP jako řídicí orgán operačního programu implementujícího finanční nástroj JESSICA zajistí při přípravě rozpočtu na následující rok prostředky na finanční nástroj v rámci své rozpočtové položky. V případě, že se realizace nástroje spustí až po uzavření procesu zpracování rozpočtu, zajistí ŘO OPTP prostředky prostřednictvím rozpočtového opatření.
7. OÚFS provede na základě schváleného harmonogramu tranší v dohodě o financování a dle platných interních postupů ministerstva úhradu odpovídající částky z rozpočtu výdajů kapitoly MMR na účet správce holdingového fondu a to v případě, že dojde k úpravě principů financování OPTP z ex-post na ex-ante. V opačném případě by úhrada tranší proběhla až na základě schválení žádosti o platbu (F1) a příkazu k převodu (F2) ze strany ŘO OPTP.
8. Na základě provedeného výběru a v souladu s podmínkami v dohodě o financování provádí správce HF převod finančních prostředků ve prospěch FRM.
9. Na základě provedeného výběru a smluvního vztahu převádí správce FRM prostředky na účty realizátorů projektů.
10. Na základě harmonogramu stanoveného v dohodě o financování a podmínkách k rozhodnutí generuje správce holdingového fondu v aplikaci Benefit7 elektronickou žádost o platbu (zjednodušená žádost o platbu) a společně s monitorovací zprávou o stavu realizace finančního nástroje a povinnými doklady ji předkládá zprostředkujícímu subjektu.
11. Na základě provedené formální, finanční a věcné kontroly žádosti o platbu ZS vygeneruje v IS Monit7+ žádost o platbu (F1), kterou společně se všemi povinnými podklady zašle ŘO. ŘO provede celkovou kontrolu žádosti o platbu a vygeneruje v IS Monit7+ Prohlášení o schválení a příkaz k proplacení způsobilých výdajů projektu (F2).
12. V pravidelných intervalech ŘO připravuje souhrnné žádosti o platbu, které zahrnují schválené žádosti o platbu (F1) a zasílá je ke kontrole na PCO.
13. Kopii souhrnné žádosti o platbu zasílá ŘO na OÚFS k zaúčtování pohledávky za MF. PCO provede kontrolu souhrnné žádosti a po jejím schválení provede její zaúčtování v IS VIOLA.
14. PCO žádá EK o doplnění zůstatku na příslušném účtu PCO a to průběžnou platbou. Žádost o průběžnou platbu zasílá PCO EK po provedení certifikace uskutečněných výdajů.
15. EK na základě schváleného finančního rámce zasílá zálohové a průběžné platby a platby konečného zůstatku.
16. PCO na základě předložené souhrnné žádosti o platbu převádí prostředky ve výši podílu EU na příjmové účty kapitoly MMR. Provádí kontrolu souhrnné žádosti o platbu a proces certifikace.
17. Na základě smluvních podmínek provádí realizátor projektu úhradu splátek jistiny a úroků. Zároveň podává pravidelné zprávy o realizaci projektu.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Monitorování a kontrola

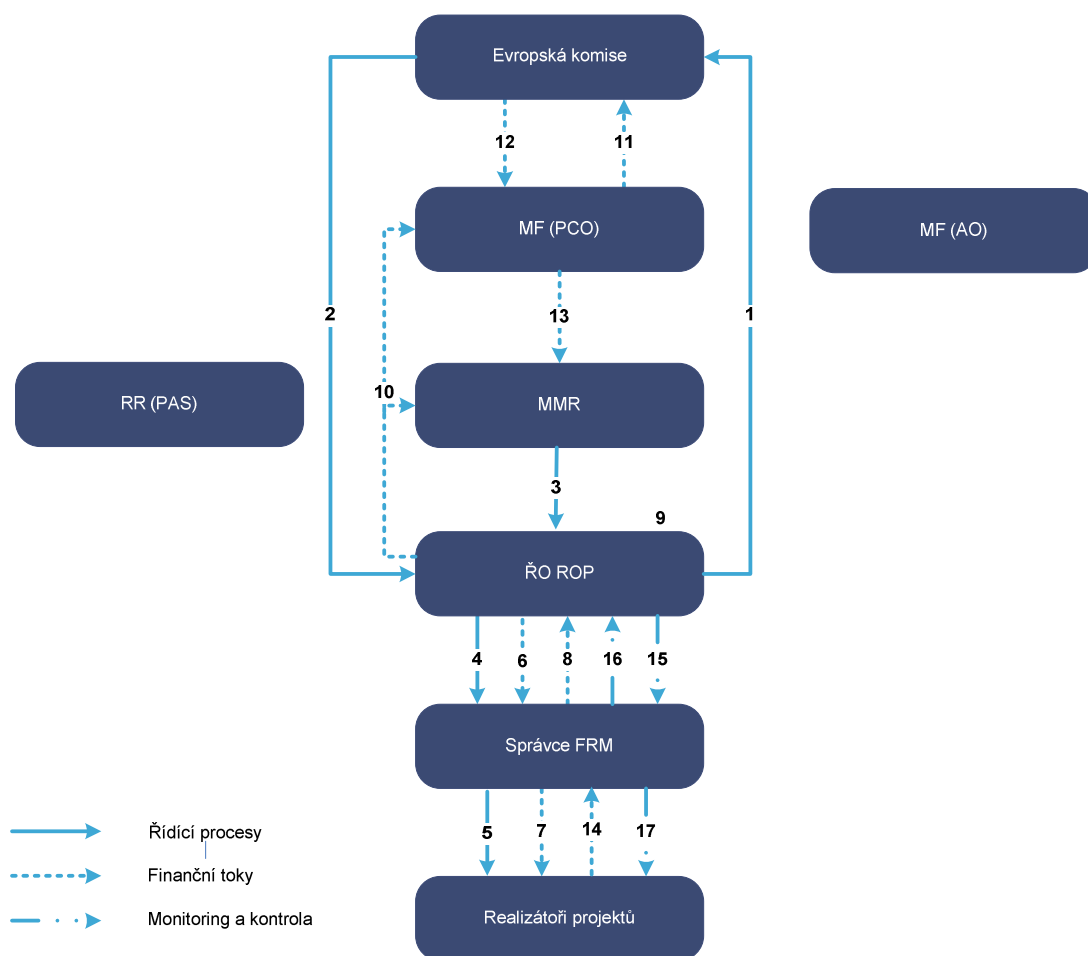
18. ŘO OPTP jako smluvní strana vztahu bude provádět pravidelnou kontrolu plnění smluvních podmínek a monitorování stavu realizace finančního nástroje a to na základě pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (viz krok 10).
19. Správce fondu rozvoje měst v pravidelných intervalech stanovených v dohodě o financování podává zprávy o činnosti fondu a o stavu realizace pomoci. Tyto zprávy jsou pak podkladem pro správce holdingového fondu pro vypracování pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (přílohy zjednodušené žádosti o platbu).
20. Správce HF na základě pravidelných zpráv uvedených v bodě 19 provádí pravidelnou kontrolu a monitorování činnosti fondu rozvoje města.
21. Správce FRM provádí pravidelné monitorování své investice.
22. Zprostředkující subjekt provádí pravidelné monitorování a kontrolu realizace finančního nástroje dle stanovených pravidel. Při svých kontrolních činnostech může jít až do úrovně fondu rozvoje měst, pokud je v té době již zřízen.

Do procesu implementace finančního nástroje JESSICA budou zasahovat také Auditní orgán, Pověřený auditní subjekt MMR a další kontrolní a auditní instituce včetně institucí EU, které budou provádět svá standardní auditní a kontrolní šetření dle svých interních postupů. V tomto případě budou tyto činnosti vykonávány až do úrovně správce fondu rozvoje města a jeho investice (viz naše právní analýza kapitola 3.1.1. této studie).

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Varianta 3b

V případě varianty 3b bude implementační struktura tvořena pouze fondem rozvoje měst, do kterého bude přispívat regionální operační program (viz kapitola 6.5.4. této studie). Finanční toky budou probíhat způsobem uvedeným v obrázku 18.



Obrázek 18 Finanční toky a kontrola (varianta 3b)

Řídící procesy

1. ŘO ROP žádá Evropskou komisi o schválení operačního programu resp. jeho změn.
2. Evropská komise stanovuje finanční rámec ROP podle jednotlivých let a podle jednotlivých priorit a oblastí podpory v rámci programovacího období 2007-2013. Dále schvaluje realokace finančních prostředků mezi prioritními osami a zásadní změny programu.
3. MMR na začátku každého roku vydává rozhodnutí o poskytnutí dotace dle par. 14 velkých rozpočtových pravidel.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

- Na základě rozhodnutí monitorovacího výboru programu o implementaci finančního nástroje JESSICA provede ŘO ROP výběr správce FRM v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zajistí podpis dohody o financování tvořené smlouvou o poskytnutí dotace dle malých rozpočtových pravidel a dále obchodní smlouvou dle obchodního zákoníku. Součástí dohody o financování nebo smlouvy o poskytnutí dotace bude harmonogram tranší, kterými budou na správce převedeny prostředky ke správě a také harmonogram faktur, na jejichž základě bude docházet k úhradě odměny správce.
- Správce fondu rozvoje měst provádí identifikace vhodných projektů a zajišťuje smluvní vztah s realizátory projektu. Smluvní vztah mezi správcem FRM a realizátorem projektu se bude řídit obchodním zákoníkem (viz poznámka pod čarou 151 na straně 139 této studie).

Finanční toky

- Finanční útvar při ŘO ROP provede na základě schváleného harmonogramu tranší v dohodě o financování a dle platných interních postupů regionální rady úhradu odpovídající částky z rozpočtu výdajů kapitoly MMR na účet správce FRM. Obdobně jako u OPTP by muselo dojít k úpravě principů financování z ex post na ex ante. V opačném případě by úhrada tranší proběhla až na základě schválení žádosti o platbu (F1) a příkazu k převodu (F2) ze strany ŘO ROP.
- Na základě provedení výběru a smluvního vztahu převádí správce FRM prostředky na účty realizátorů projektů. Smluvní vztah mezi správcem FRM a realizátorem projektů se bude řídit obchodním zákoníkem.
- Na základě harmonogramu stanoveného v dohodě o financování a podmínkách k rozhodnutí generuje správce FRM v aplikaci Benefit7 elektronickou žádost o platbu (zjednodušená žádost o platbu) a společně s monitorovací zprávou o stavu realizace finančního nástroje a povinnými doklady ji předkládá ŘO ROP.
- Na základě provedené formální, finanční a věcné kontroly žádosti o platbu ŘO ROP vygeneruje v IS Monit7+ žádost o platbu (F1). Po ukončení finanční kontroly je v IS Monit7+ generováno Prohlášení o schválení a příkaz k proplacení způsobilých výdajů projektu (F2)
- V pravidelných intervalech ŘO ROP připravuje souhrnné žádosti o platbu, které zahrnují schválené žádosti o platbu (F1) a zasílá je ke kontrole na PCO. Kopii souhrnné žádosti o platbu zasílá ŘO na MMR.
- PCO žádá EK o doplnění zůstatku na příslušném účtu PCO a to průběžnou platbou. Žádost o průběžnou platbu zasílá PCO EK po provedení certifikace uskutečněných výdajů.
- EK na základě schváleného finančního rámce zasílá zálohové a průběžné platby a platby konečného zůstatku.
- PCO na základě předložené souhrnné žádosti o platbu převádí prostředky ve výši podílu EU na příjmové účty kapitoly MMR. Provádí kontrolu souhrnné žádosti o platbu a proces certifikace.
- Na základě smluvních podmínek provádí realizátor projektu úhradu splátek jistiny a úroků. Zároveň podává pravidelné zprávy o realizaci projektu.

7. Popis základních procesů a finančních toků (pokračování)

Monitorování a kontrola

15. ŘO ROP jako smluvní strana vztahu bude provádět pravidelnou kontrolu plnění smluvních podmínek a monitorování stavu realizace finančního nástroje a to na základě pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (viz krok 16).
16. Správce fondu rozvoje měst v pravidelných intervalech stanovených v dohodě o financování podává ŘO ROP zprávy o činnosti fondu a o stavu realizace pomoci. Tyto zprávy jsou pak podkladem pro správce holdingového fondu pro vypracování pravidelných zpráv o stavu realizace finančního nástroje (přílohy zjednodušené žádosti o platbu).
17. Správce FRM provádí pravidelné monitorování své investice.

Do procesu implementace finančního nástroje JESSICA budou zasahovat také Auditní orgán, Pověřený auditní subjekt RR a další kontrolní a auditní instituce včetně institucí EU, které budou provádět svá standardní auditní a kontrolní šetření dle svých interních postupů. V tomto případě budou tyto činnosti vykonávány až do úrovně správce fondu rozvoje města a jeho investice (viz naše právní analýza kapitola 3.1.1. této studie).

8. Doporučení pro implementaci

V následujícím textu uvádíme přehled základních kroků vedoucích k implementaci finančního nástroje JESSICA a zároveň uvádíme doporučení, která se k těmto krokům vztahují. Obdobně jako v předchozí kapitole jsou tato doporučení koncipována pro varianty 4, 5 a 6 navržených implementačních struktur. Na závěr kapitoly uvádíme rámcový časový harmonogram jednotlivých kroků a také příklady fungování finančního nástroje JESSICA v zahraničí.

8.1. Kroky vedoucí k implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice

8.1.1. Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje JESSICA a implementační struktura

Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje může učinit pouze řídicí orgán (v tomto případě OPTP) resp. monitorovací výbor programu. Jedná se o první krok, na jehož základě budou zahájeny všechny další kroky směřující k implementaci finančního nástroje.

Dalším základním předpokladem je rozhodnutí o variantě implementační struktury. V kapitole 6.6. této studie jsme nastínili tři varianty, které jsou vhodné pro implementaci finančního nástroje JESSICA v České republice ještě v rámci programovacího období 2007 – 2013 včetně jejich rámcového zhodnocení.

8.1.2. Úprava operačního programu

Tento krok je nezbytný zejména z toho důvodu, aby byl OPTP/IOP připraven na realizaci projektu pilotního ověření nástroje finančního inženýrství. Z hlediska úprav bude nutné provést následující:

- **Úprava obsahu oblasti podpory, ze které bude pilotní projekt financován**
Na základě rámcového posouzení obsahu jednotlivých prioritních os a oblastí podpory OPTP lze říci, že by se pilotní projekt mohl financovat z oblasti podpory „Řízení implementace NSRR“ nebo případně z oblasti podpory „Podpora absorpční kapacity“. Nicméně v obou případech bude nutné obsah podporovaných činností upravit tak, aby se z nich pilotní projekt dal financovat. Pravidla pro potenciální žadatele/příjemce nebude nutné upravovat, protože v obou případech je NOK uveden jako možný příjemce v dané oblasti podpory.

V případě variant 5 a 6 bude nutné provést zásadní obsahovou úpravu OPTP tak, aby bylo možné vyvést prostředky přímo z programu a nikoli formou pilotního projektu.

- **Úprava finančních toků**
V současné době jsou finanční toky v rámci OPTP nastaveny na principu ex-post financování. V případě implementace finančního nástroje JESSICA bude pravděpodobně nutné zavést financování ex-ante tak, aby správce fondu (ať už HF či FRM) měl k dispozici prostředky, které bude dále poskytovat.

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

• **Revize informačních systémů a jejich přizpůsobení**

Vzhledem k tomu, že správce fondu bude v roli příjemce dotace a tudíž bude předkládat žádosti o platbu a monitorovací zprávy jako ostatní příjemci bude pravděpodobně nutné provést revizi využívaných informačních systémů (MSC, IS Monit7+ a aplikace Benefit7) a provést jejich přizpůsobení novému způsobu používání prostředků strukturálních fondů (zejména pak s ohledem na administraci dočasně a finálně způsobilých výdajů).

Provedení případné revize či úpravy informačních systémů bude vhodné až bude znám průběh základních procesů (tzn. až bude zřejmé jaké budou nutné vstupy a výstupy jednotlivých činností).

• **Realokace finančních prostředků do příslušné oblasti podpory**

Dle informací z jiných projektů je možné říci, že v rámci OPTP bude možné nalézt část prostředků ve prospěch pilotního projektu z těch oblastí podpory, které v tuto chvíli nevykazují dostatečnou absorpční kapacitu. Nicméně je možné také uvažovat o realokaci z jiných operačních programů či v rámci plánovaného navýšení alokace pro Českou republiku.

• **Schválení všech změn monitorovacím výborem programu**

Dle čl. 63 písm. g obecného nařízení posuzuje a schvaluje veškeré návrhy na změnu obsahu rozhodnutí Komise o příspěvku z fondů. Výše uvedené změny budou splňovat tento charakter, a proto budou muset být monitorovacím výborem schváleny.

• **Schválení všech změn Evropskou komisí**

V případě, že se bude jednat o změny podléhající schválení EK (zejména realokace finančních prostředků mezi prioritními osami OPTP či z jiných operačních programů, vytvoření nové oblasti podpory/prioritní osy apod.), bude nutné zajistit také tento krok. Bude se jednat zejména o rozhodnutí o realokaci prostředků mezi prioritními osami a mezi operačními programy.

8.1.3. Výzva na předložení pilotního projektu (varianta 4)

Dalším krokem k zahájení implementace finančního nástroje JESSICA je příprava a vyhlášení výzvy na realizaci pilotního projektu. Součástí tohoto kroku bude také příprava žádostí ze strany žadatele, její vyhodnocení ze strany řídicího orgánu a následně vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a podpis podmínek k rozhodnutí.

V souvislosti s vyhlášením výzvy a vyhodnocením žádosti bude pravděpodobně nutné revidovat používaný proces hodnocení včetně hodnotících kritérií, aby odpovídala potřebám výzvy. V tomto případě bude také nutné zajistit schválení změn monitorovacím výborem programu.

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

8.1.4. Ustavení investiční rady (varianta 4 a 5)

Investiční rada bude orgánem na úrovni MMR, která bude zastřešovat fungování finančního nástroje JESSICA a to v případech, kdy nebude zřízen holdingový fond pod správou EIB. Jejimi členy by měli být zástupci NOK, ŘO OPTP, odboru rozpočtu a případně dalších odborníků. Vybraný správce fondu rozvoje měst by měl být osobou přizvanou na jednání investiční rady, aby byla zajištěna komunikace mezi správcem a zadavatelem.

Popis odpovědností investiční rady uvádíme v kapitole 7.2. této studie.

8.1.5. Uzavření dohody o financování s EIB (varianta 6)

Pokud správcem holdingového fondu bude EIB bude jí správa holdingového fondu udělena přímým zadáním. V tomto případě pak bude uzavřena dohoda o financování skládající se ze smlouvy dle obchodního zákoníku a rozhodnutí o poskytnutí dotace. Vzhledem ke skutečnosti, že EIB již plní roli správce holdingového fondu v několika zemích EU, je zřejmé, že pro dohodu o financování použije své standardní smluvní podmínky. Doporučujeme tedy věnovat zvýšenou pozornost při vyjednávání tak, aby smlouva byla oboustranně vyvážená a obsahovala ty aspekty, které zdůrazňujeme v kapitole 6.2.3.

V případě přímého zadání EIB bude nutné také nejprve vyřešit otázku velkých rozpočtových pravidel (viz kapitola 3.2.1. bod vi) této studie).

8.1.6. Výběr správce fondu rozvoje měst

Vzhledem k předpokladu, že správcem fondu rozvoje města bude Státní fond rozvoje bydlení nebo jedna z komerčních bank uskuteční se výběr správce buď **udělením veřejné zakázky** (v případě komerční banky) nebo **přímým zadáním** (v případě SFRB či jiné instituce, u které MMR plní roli zřizovatele, kdy bude aplikována výjimka ze ZVZ par. 18 odst. 1 písm. j). Za výběr správce bude odpovědný příjemce pilotního projektu tedy NOK v případě varianty 1 nebo ŘO OPTP v případě varianty 2. Pokud bude zvolena varianta 3, bude výběr správce fondu rozvoje měst proveden dle interních pravidel EIB.

V případě udělení veřejné zakázky doporučujeme před zahájením výběru správce zajistit transparentní a nediskriminační komunikaci s potenciálními uchazeči tak, aby bylo zajištěno, že zadávací dokumentace bude obsahovat všechny aspekty důležité pro přípravu nabídky externím subjektem. Zejména bude nutné detailně vyspecifikovat funkce správce FRM, které jsou již definovány v legislativních předpisech. Před samotným zadáním bude nutné stanovit, zda správce fondu rozvoje města bude provádět všechny uvedené činnosti nebo jen vybrané nebo zda naopak nebude jeho působnost rozšířena (např. o služby, které jsme definovali jako služby JESSICA v kapitole 6.2.2.).

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

V souvislosti s výběrem správce FRM doporučujeme, aby výběr subjektu byl proveden mimo jiné na základě předloženého obchodního plánu. Tedy aby obchodní plány byly předkládány jako součást nabídky v rámci výběrového řízení a byly také v jeho rámci hodnoceny. Zároveň je vhodné, aby byl při výběru správce FRM kladen důraz také na pečlivé posouzení kapacit a expertízy zájemce s ohledem na požadované funkce a to včetně jeho stability, vzhledem k tomu, že se bude jednat o dlouhodobý vztah.

S vybraným správcem fondu rozvoje měst bude podepsána dohoda o financování, která musí obsahovat minimálně ty aspekty, které stanovuje čl. 43 odst. 6 prováděcího nařízení:

- investiční strategii a plánování;
- monitorování provádění v souladu s platnými pravidly;
- výstupní politiku pro vyvážení příspěvku z operačního programu z nástroje finančního inženýrství;
- pravidla pro zrušení nástroje finančního inženýrství, včetně opětovného využití zdrojů, které se nástroji finančního inženýrství vrátili z investic, nebo zdrojů, které zbývají po vyplacení všech záruk přičtených k příspěvku z operačního programu.

Zároveň doporučujeme do obsahu dohody o financování přiměřeně zahrnout body, které jsme navrhli v kapitole 6.2.3.

8.1.7. Zajištění komunikační platformy

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o relativně nový nástroj financování na českém trhu, kdy potenciální příjemci, externí subjekty ani instituce, které budou součástí implementační struktury, nemají dostatečné informace o fungování tohoto nástroje. Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné, aby byla vytvořena komunikační a konzultační platforma, která umožní efektivní přenos informací:

- **vůči potenciálním příjemcům** o pravidlech získání podpory prostřednictvím finančního nástroje JESSICA, jeho podmínkách ale také o typových projektech a případně zkušenostech ze zahraničí. Obecně by tuto komunikaci měl zajistit v první řadě řídicí orgán toho operačního programu, z něhož bude nástroj financován. Nicméně v první fázi bude za tuto činnost odpovědný zejména příjemce pilotního projektu.
- **mezi subjekty zapojenými do implementace** finančního nástroje – na této úrovni je zejména nutné zajistit vyřešení sporných otázek (např. rozdílný výklad legislativních ustanovení jednotlivými orgány). V tomto případě může být využito stávající struktury pracovních skupin. Cílem této aktivity je rovněž zajištění přenosu zkušeností mezi jednotlivými institucemi, což je důležité zejména s ohledem na skutečnost, že JESSICA je již implementována v rámci ROP Moravskoslezsko.
- **vůči externím subjektům** (potenciálním správcům fondů) tak, aby bylo zajištěno jejich zapojení při definování podmínek výběrových řízení.

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

8.1.8. Vyřešení horizontálních otázek

Před tím, než dojde ke spuštění finančního nástroje, bude nutné vyřešit následující otázky:

Pravidla pro IPRM

Jak uvádíme v kapitole 5 této studie, zástupci měst vnímají jako překážku implementace finančního nástroje JESSICA v České republice právě současné nastavení pravidel pro IPRM. Naproti tomu samotné řídicí orgány (zejména ty, které již s finančním nástrojem mají zkušenosti) toto riziko nevnímají.

Ačkoli požadavek na zahrnutí projektů financovaných z prostředků finančního nástroje JESSICA do IPRM je stanoveno obecným nařízením (čl. 44), toto nařízení nestanovuje přesnou definici IPRM. Zároveň tento článek nehovoří přímo o IPRM ale o integrovaném plánu pro udržitelný rozvoj měst.

Možným řešením by bylo stanovení, že za IPRM bude považován dokument ke strategickému rozvoji města.

- **Rozpočtová pravidla**

Ačkoli se ve fázi pilotního ověřování nepředpokládá, že by správcem holdingového fondu byla zahraniční instituce (např. EIB) bude vhodné zejména s ohledem na přípravu budoucího programovacího období dořešit otázku rozpočtových pravidel. Zejména s ohledem na umožnění správy prostředků podřízených státní pokladně v zahraničí. V tomto směru jako nejvhodnější jeví novela velkých rozpočtových pravidel, která toto umožní.

- **Postavení NOK (varianta 4)**

Pokud bude zvolena varianta 1, bude nutné vyřešit postavení NOK vzhledem k nutnosti vydat pro správce FRM rozhodnutí o poskytnutí dotace, který se na něj převedou prostředky ke správě. Nicméně toto rozhodnutí dle velkých rozpočtových pravidel může vydat jen správce programu. NOK tuto úlohu v současné době neplní. Možným řešením by mohlo být, že se v rámci OPTP vytvoří podprogram pro realizaci finančního nástroje a správcem tohoto podprogramu bude NOK. V této souvislosti bude nutné také na úrovni NOK vytvořit vhodné řídicí a kontrolní mechanismy.

- **Revize předpisů upravujících vznik a fungování veřejných institucí (pokud to bude relevantní)**

V případě, že správcem fondu rozvoje měst bude vybrán SFRB, bude také nutné zajistit úpravu předmětu jeho činnosti. SFRB byl zřízen na základě zákona č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení. Dle par. 1 tohoto zákona je účelem SFRB podpora rozvoje bydlení v České republice v souladu s koncepcí bytové politiky schválenou vládou České republiky. Zároveň par. 3 tohoto zákona striktně vymezuje účel použití finančních prostředků SFRB. V případě, že nebude rozhodnuto o použití finančního nástroje JESSICA pouze na podporu rozvoje bydlení, bude nutné oba paragrafy zákona změnit.

V následujících schématech uvádíme naši představu o časové posloupnosti jednotlivých kroků.

Harmonogramy uvádíme pro každou variantu zvlášť.

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

	Měsíc																										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
0. Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje a implementační struktura	█																										
1. Úprava operačního programu Návrh na úpravu obsahu a realokace finančních prostředků Schválení monitorovacím výborem Schválení Evropskou komisí	█	█	█	█		█	█	█	█	█	█	█	█	█													
2. Výzva na předložení pilotního projektu Úprava hodnotících kritérií a jejich schválení monitorovacím výborem Příprava a vyhlášení výzvy Vyhodnocení a podpis rozhodnutí													█	█	█		█	█	█								
3. Ustavení investiční rady																											
4. Výběr správce fondu rozvoje měst Příprava zadávací dokumentace včetně podmínek Vyhlášení výběrového řízení Vyhodnocení a podpis dohody o financování																											
5. Zajištění komunikační platformy	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
6. Vyřešení horizontálních otázek	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█

Obrázek 19 Rámcový harmonogram kroků k implementaci finančního nástroje JESSICA (varianta 4)

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

	Měsíc																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
0. Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje a implementační struktura	■																					
1. Úprava operačního programu Návrh na úpravu obsahu a realokace finančních prostředků Schválení monitorovacím výborem Schválení Evropskou komisí	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3. Ustavení investiční rady														■								
4. Výběr správce fondu rozvoje měst Příprava zadávací dokumentace včetně podmínek Vyhlášení výběrového řízení Vyhodnocení a podpis dohody o financování																■	■	■	■	■	■	■
5. Zajištění komunikační platformy	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6. Vyřešení horizontálních otázek	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Obrázek 20 Rámcový harmonogram kroků k implementaci finančního nástroje JESSICA (varianta 5)

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

	Měsíc																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
0. Rozhodnutí o implementaci finančního nástroje a implementační struktury	■																					
1. Úprava operačního programu Návrh na úpravu obsahu a realokace finančních prostředků Schválení monitorovacím výborem Schválení Evropskou komisí	■	■																				
2. Uzavření dohody o financování s EIB													■	■	■							
3. Výběr správce fondu rozvoje měst Příprava zadávací dokumentace včetně podmínek Vyhlášení výběrového řízení Vyhodnocení a podpis dohody o financování																	■	■				
5. Zajištění komunikační platformy	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6. Vyřešení horizontálních otázek	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Obrázek 21 Rámcový harmonogram kroků k implementaci finančního nástroje JESSICA (varianta 6)

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

8.2. Příklady fungování finančního nástroje JESSICA v zahraničí

Přístup používaný pro sestavení implementačních struktur vychází z parametrů případových projektů (přístup bottom up). Nejprve je provedeno hodnocení proveditelnosti jednotlivých projektů včetně vyhovující struktury financování a parametrů podpory finančního nástroje JESSICA. Na základě tohoto postupu jsou sestaveny variantní finanční modely fondu, které umožňují porovnání výhodnosti modelu pro jednotlivé návrhy implementačních struktur.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že cílem této studie nebylo konkrétně namodelovat parametry fondu/fondů rozvoje měst, je zato kapitola do studie zařazena zejména pro ilustraci širší úvah o zřizování FRM v jednotlivých evropských regionech a státech. Přestože kapitola místy promítá zahraniční zkušenost i do českých podmínek, je třeba mít v úvahu, že bez další analýzy a porovnání předpokladů, na základě kterých byly zahraniční modely sestaveny, jsou tyto informace dílčí a s jako takovými je s nimi třeba nakládat.

Kapitola vychází z následujících studií zpracovaných pro Evropskou investiční banku. Tyto studie byly vybrány s ohledem na míru detailu zpracování a blízkosti návrhů k implementaci.

- JESSICA evaluation study Flanders
- Study on the Legal Implementation of JESSICA in Portugal
- Evaluation study on the Implementation of JESSICA in Andalucía
- JESSICA instruments for energy efficiency In Lithuania

8.2.1. Úroveň zřízení – Fond rozvoje měst nebo Fond rozvoje města

České označení Urban development fund, tedy Fond rozvoje měst, je zčásti zavádějící. Překlad vede k představě, že fondy rozvoje měst jsou zřizovány na úrovni jednotlivých měst (tedy jeden fond se rovná jedno město) jako finanční nástroj pro jejich rozvoj. Přestože taková varianta je možná, lze se setkat v zahraničních studiích rovněž se zřizováním fondů rozvoje měst, ze kterých mají být financovány projekty více měst. Dělitko mezi těmito přístupy řeší například belgická studie. Fondy rozvoje měst zřizované vždy pro jedno město jsou doporučovány pouze pro větší města, kde lze realizovat větší množství projektů v alespoň minimálním objemu vhodném pro zřízení fondu rozvoje měst¹⁵². V takových případech se pak tyto finanční nástroje mohou stát strategickým finančním nástrojem pro rozvoj daného města. Investiční strategie fondu bude vycházet de facto ze strategického dokumentu města.

¹⁵² Ve studiích se zpravidla uvádí částka 20 miliónů EUR

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

V oblasti Flandry v Belgii je zvažován tento přístup pro maximálně 13 největších měst. Takové fondy by pak byly tvořeny následujícími partnery: řídicím orgánem, městem a soukromým investorem. Obdobným přístupem je v České republice plánován pro město Brno, pro které má být zřízen rovněž jeden fond s kapitálovým vstupem řídicího orgánu pro ROP Jihovýchod a dále města případně jiného veřejného partnera.

Korelaci velikosti měst a zřizování FRM řeší rovněž španělská studie pro Andalusii. Ta navrhuje zřídit dva fondy rozvoje měst. Jeden společný pro města nad 50 000 obyvatel a jeden společný pro menší města. Vychází přitom z toho, že různé velká města mají různé potřeby a že set případových projektů, které mohou být replikovány ve více městech, odvisí právě od velikosti měst.

Příkladem realizace jednoho fondu rozvoje měst pro více měst v České republice je připravovaný fond rozvoje měst v Moravskoslezském kraji.

8.2.2. Tématické zaměření/strategie fondu

Častějšími případy jsou fondy rozvoje měst zřízené na obecné bázi k financování různorodých projektů na podporu obnovy městského prostředí. Pro zajištění požadované strategie může být například stanoveno, jaká hlavní témata mají být prostřednictvím fondu financována a v jakém poměru objemů.

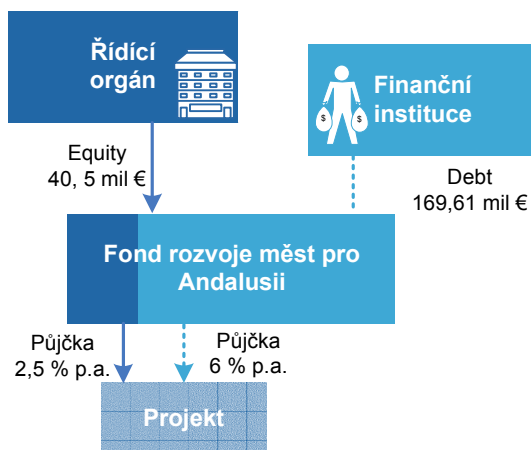
Příkladem tématického vymezení fondu je litevský fond speciálně zakládaný pro podporu snižování energetické náročnosti bytových domů.

8.2.3. Finanční objem (velikost) a leverage debt

Jako limitní hranice pro zřizování fondů rozvoje měst, pracují zahraniční studie s částkou 20 miliónů €. Fondy jsou zpravidla zřizovány ve vyšších objemech prostředků převedených ze strukturálních fondů (např. Španělsko plánuje zřídit dva fondy rozvoje měst, každý kolem cca 40 miliónů EUR).

Zajímavým bodem je nicméně vysoká míra předpokládané leverage prostředků ze zdrojů zpravidla finančních institucí ať už na úrovni holdingových fondů či fondů rozvoje měst. Studie k realizaci projektů v Andalusii například počítá doplnit 40 mil € finančního nástroje JESSICA o komerční půjčky ve výši 160 mil €. Vysoké znásobení prostředků předpokládá rovněž studie pro Bulharsko či Portugalsko.

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)



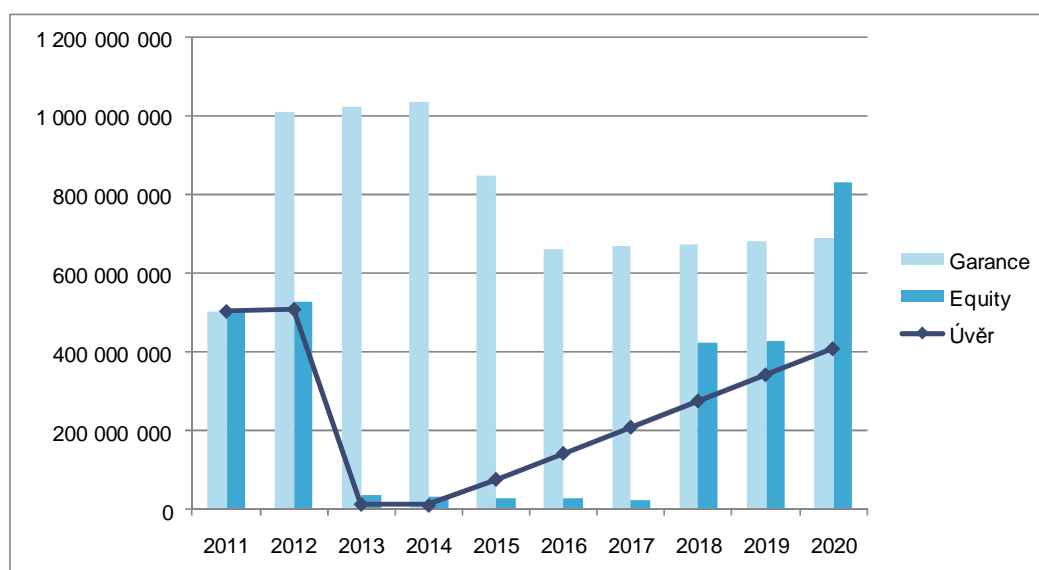
Obrázek 22 Ukázka navýšení prostředků fondu z komerčních zdrojů v případě fondu rozvoje měst v Andalusii

8.2.4. Produktové zaměření

Vedle nejčastěji zvažované podpory prostřednictvím půjček, je rovněž zvažována varianta poskytování equity. Některé studie zvažují zřídit oddělené fondy v závislosti na typu finanční podpory (půjčky versus equity).

Vedle těchto typů podpory se nabízí rovněž podpora poskytnutí záruk pro krytí komerčních úvěrů přijatých městy případně na spolufinancování úroků komerčních půjček.

Pro porovnání fungování FRM produktově zaměřených lze využít srovnání cash flow tak, jak je uvedeno v obrázku 23.



Obrázek 23 Porovnání cash flow produktově zaměřených FRM

8. Doporučení pro implementaci (pokračování)

Při konstruování cash flow pro jednotlivé produktově zaměřené FRM bylo využito následujících předpokladů:

- celková alokace na finanční nástroj bude 1 mld. Kč;
- do FRM bude alokace převedena ve dvou tranších ve výši 0,5 mld. Kč;
- příjmy fondu budou kromě tranší a splátek úvěru (příp. equity) tvořeny úroky ze zůstatků na účtech a výnosovými úroky z poskytnutých investic;
- výdaje FRM budou tvořeny zejména investicemi a dále poplatky za správu, jejichž poměrná část bude placena každý rok.

Úvěry

Z obrázku 23 je patrné, že po prvních dvou letech, kdy do FRM budou převedeny prostředky alokované na finanční nástroj JESSICA, dojde ke snížení zůstatků FRM na minimum z důvodu poskytnutí prostředků formou úvěrů na investice do projektů. Zůstatky pak budou postupně narůstat tak, jak budou ze strany realizátorů projektů vraceny zpět do FRM včetně úroků z jistiny. V našem modelovém případě by v roce 2020 byla splacena cca polovina z původní celkové alokace na finanční nástroj JESSICA a tyto prostředky by bylo možné následně znovu použít na investice v oblasti rozvoje městských zón.

Garance

V případě poskytování garancí je patrné, že po jednorázovém zvýšení zůstatků FRM ve druhém roce (po zaslání druhé tranše alokace) zůstává hodnota FRM stejná s mírným navýšením díky úrokům ze zůstatků na účtech FRM. Toto je způsobeno zejména tím, že při poskytování garancí nejsou prostředky odesílány z účtu FRM, ale zůstávají na něm a jsou použity pouze v případě, kdy je garance nutná uplatnit (což je znázorněno v roce 2016). Poté je úroveň FRM víceméně konstantní s mírným navýšováním z důvodu úročení zůstatků. Zůstatky by taky mohly být vhodně využity na jiný vhodný účel v souladu s ustanoveními v dohodě o financování.

Equity

Pokud by byl FRM zaměřen pouze na poskytování kapitálu formou equity došlo by po prvních dvou letech z důvodu investování do projektů k poklesu zůstatků FRM na téměř nulovou hodnotu. K opětovnému navýšení zdrojů by došlo až v souvislosti s ukončením projektů (např. prodeji investice), což je znázorněno v roce 2018, kdy je do FRM vrácena první část investice a v roce 2020, kdy je vrácena druhá část investic. Ve srovnání např. s FRM zaměřeným čistě na poskytování úvěrů by tak došlo k vrácení původní alokované částky na finanční nástroj dříve.

U všech tří nástrojů je patrné, že i v letech, kdy nedochází k téměř žádné aktivitě (tzn. FRM neinvestuje ani nepřijímá žádné splátky – např. u garancí v letech 2012 až 2014), nedochází k poklesu prostředků FRM. Tato skutečnost prokazuje fakt, že úroky ze zůstatků budou schopné pokrýt poplatky za správu fondu.

9. Seznam zkratk

Zkratka	Vysvětlení
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EIB	Evropská investiční banka
EIF	Evropský investiční fond
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
FRM	Fond rozvoje měst
HF	Holdingový fond
IOP	Integrovaný operační program
IPRM	Integrovaný plán rozvoje města
Malá rozpočtová pravidla	Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů
MF	Ministerstvo financí ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
NOK	Národní orgán pro koordinaci
Obecné nařízení	NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
Obchodní zákoník	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník ve znění pozdějších předpisů
OP	Operační program
OPPI	Operační program Podnikání a inovace
OP VaVpl	Operační program Věda a výzkum pro inovace
OPD	Operační program Doprava
OPŽP	Operační program Životní prostředí
OPPK	Operační program Praha – Konkurenceschopnost
OPTP	Operační program Technická pomoc
PPP	Public Private Partnership
Prováděcí nařízení	NAŘÍZENÍ KOMISE (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj
ŘO	Řídící orgán
ROP	Regionální operační program
TOP	Tématický operační program
Velká rozpočtová pravidla	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ve znění pozdějších předpisů
ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů