

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

PŘÍRUČKA

PRO IMPLEMENTACI

FINANČNÍCH NÁSTROJŮ

V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ

2021–2027

Verze: 1

Datum: říjen 2021



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Co jsou finanční nástroje (FN) se dozvíte také na interaktivním webu MMR-NOK. Zajímají Vás konkrétní výzvy? Zamiřte na www.financninastroje.cz

Rozcestník EU pro informace o FN naleznete na <https://www.fi-compass.eu/>



Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

E-mail: nok@mmr.cz

Vydáno Ministerstvem pro místní rozvoj ČR dne s účinností od 15. 10. 2021.

Obsah

OBSAH	3
PŘEHLED PROVEDENÝCH ZMĚN	5
1 MOTIVACE	6
2 VIZE	6
3 ZÁVAZNOST A ÚČINNOST DOKUMENTU	8
4 JAK PŘÍRUČKU ČÍST?	9
4.1 FN RÁD POZNÁM. JAK FUNGUJÍ V PRAXI?	9
4.2 FN ZNÁM A CHCI SE DOZVĚDĚT VÍCE	9
4.3 DLOUHODOBĚ PRACUJI S FN A HLEDÁM PŘIDANOU HODNOTU	9
5 VÝHODY FN (V ČEM JSOU LEPŠÍ NEŽ DOTACE)	10
6 VHODNÉ OBLASTI PRO FN 2021–2027	13
6.1 ÚVAHY O VHODNOSTI DALŠÍHO VYUŽITÍ FN PO ROCE 2020	13
6.2 OBLASTI MOŽNÉHO VYUŽITÍ FN V ČR A PODPOROVANÉ ČINNOSTI	13
6.3 ÚVAHY O VHODNÝCH OBLASTECH PRO FN Z POHLEDU EK A EIB	20
7 TYPY FN	22
7.1 TYPY FN PODLE FINANČNÍCH PRODUKTŮ	22
7.2 IMPLEMENTAČNÍ MODELY FN V ROZLIŠENÍ MMR-NOK	24
8 ZMĚNY OPROTÍ PROGRAMOVÉMU OBDOBÍ 2014–2020 A ZÁKLADNÍ POPIS PRAVIDEL 2021–2027	33
8.1 SROVNÁNÍ S PRAVIDLY FN 2014–2020 PO PŘIJETÍ NAŘÍZENÍ OMNIBUS	35
8.2 PŘÍSTUP EK	36
8.3 PŘÍSTUP MMR-NOK	36
9 PRAVIDLA PRO FN V JEDNOTLIVÝCH FÁZÍCH ŽIVOTNÍHO CYKLU FN	38
9.1 DŮRAZ EK NA VYUŽITÍ FN PRO VHODNÉ OBLASTI	38
9.2 POSUZOVÁNÍ TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA ÚROVNI PROGRAMU	38
9.3 TYPICKÉ PROJEKTY A PODPOROVANÉ ČINNOSTI	39
9.4 PŘEDBĚŽNÉ POSOUZENÍ	40
9.5 IMPLEMENTAČNÍ MOŽNOSTI FN	44
9.6 MOŽNOSTI KOMBINACE FN A JINÝCH FOREM PODPORY	49
9.7 VÝBĚR SUBJEKTU PROVÁDĚJÍCÍHO FN	55
9.8 DOHODA O FINANCOVÁNÍ A JEJÍ NÁLEŽITOSTI	70
9.9 PLATBY DO FN/HF	78
9.10 ZPŮSOBILÉ VÝDAJE	81
9.11 NÁKLADY NA ŘÍZENÍ/POPLATKY ZA SPRÁVU FN	85
9.12 VÝBĚR PROJEKTŮ KONEČNÝCH PŘÍJEMCŮ	88
9.13 SLEDOVÁNÍ FINANČNÍHO POKROKU FN A REPORTOVÁNÍ O FN EK	89
9.14 VYUŽITÍ PROSTŘEDKŮ NAVRÁCENÝCH DO FN („REFLOWS“)	91

9.15	UDRŽITELNOST A VÝSTUPNÍ POLITIKA FN	91
10	DÍLČÍ OTÁZKY IMPLEMENTACE FN	92
10.1	NAKLÁDÁNÍ SE ZDROJI VYGENEROVANÝMI PLATBAMI DO FN („TREASURY MANAGEMENT“)	92
10.2	PUBLICITA PRO FN.....	93
10.3	ROZDÍLNÉ ZACHÁZENÍ S INVESTORY	96
10.4	KONTROLY A AUDITY FN, NAHRAZOVÁNÍ NESROVNALOSTÍ	97
10.5	AUDITNÍ STOPA FN	101
10.6	VEŘEJNÁ PODPORA VE FN	102
10.7	PÁKOVÝ EFEKT VS. ZMOBILIZOVANÉ ZDROJE	103
10.8	ZMĚNY ALOKACE FN V PRŮBĚHU IMPLEMENTACE	104
10.9	PŘEVOD PROSTŘEDKŮ DO INVESTEU	105
11	SEZNAM ZKRATEK.....	109
12	SLOVNÍK ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	111

Přehled provedených změn

Tabulka 1: Přehled provedených změn dokumentu

Kapitola/strana	Předmět aktualizace	Účinnost (datum)

1 Motivace

Politické priority EU určují, jaké projekty je možné financovat z evropských fondů. To nám dává široké mantinely pro uplatnění projektů odpovídajících národním prioritám.

Jak chceme financovat které projekty z evropských fondů, záleží také na nás. Budeme dále poskytovat téměř výhradně dotace, které narušují trh a jen prohlubují dotační mentalitu příjemců? Nebo se přidáme k zemím, které už řadu let evropské fondy pro vhodné projekty využívají inovativní formou tzv. finančních nástrojů?

Pokud poskytujeme dotace, rozdáváme peníze, které sice podpoří projekty, ale jen jednorázově. Prostředky z evropských fondů ale můžeme rozdělovat také tak, aby měly opakovaný a dlouhodobý účinek - jako zvýhodněné úvěry, bankovní záruky nebo rizikový kapitál, souhrnně nazývané finanční nástroje. Příjemci je splácí a my můžeme navrácené prostředky znovu využít ve prospěch České republiky. Co víc, příjemci pak z podstaty realizují rozumné a ekonomicky životaschopné projekty, když musí podporu splatit.

Evropské fondy rozdělují inovativně finančními nástroji staré i nové členské země EU. Věděli jste, že Nizozemsko takto rozdělí 17 % ze své kohezní obálky? U Švédska je to 14 %, následují Litevci a Maďaři (u obou zemí 13 %), Belgičané (12 %) nebo Bulhaři (10 %). Evropský průměr je 7 %.¹

Cílem Příručky je přispět k tomu, aby se Česká republika posunula mezi země, které při využívání evropských fondů myslí na budoucnost. Není důvod, abychom rozdělovali prostřednictvím návratných finančních nástrojů jen 3 % prostředků evropských fondů. Programové období 2021–2027 je patrně poslední, ve kterém z evropského rozpočtu dostaneme víc, než odvedeme. Je nejvyšší čas začít více využívat finanční nástroje, abychom přímo z nich a posléze i z navrácených prostředků financovali investiční potřeby ČR.

Příručka je určena zejména pro řídicí orgány, které nastavují programy v období 2021–2027 a tím spolurozhodují, jak dlouho a jak silně ještě bude v České republice zakořeněna dotační mentalita. Chceme Vám ukázat, pro jaké projekty dávají FN smysl.

2 Vize

Finanční nástroje mohou radikálně změnit přístup k financování investičních potřeb ČR. Jen pro srovnání: ČR na finanční nástroje v programovém období 2007–2013 vyhradila přibližně 7 miliard korun a finanční nástroje nám pomohly překonat finanční krizi po roce 2007. V závěru programového období 2014–2020 sehraávají finanční nástroje zásadní roli ve zvládnutí pandemie Covid-19 a alokovanou částku jsme téměř ztrojnásobili. Jinými slovy z evropského rozpočtu jsme rozdělili přes 20 miliard korun, které se nám zčásti vrátí a můžeme je v budoucnu znovu využít k rozvoji ČR, a tentokrát už i podle vlastních pravidel. Čím více prostředků z evropských fondů se nám podaří

¹ Vycházíme z podílu FN na celkové alokaci EFRR a FS ke konci roku 2019. Viz str. 18 publikace EK, která je dostupná na https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/summary_data_fi_1420_2019.pdf

v programovém období 2021–2027 vyhradit na finanční nástroje, tím větší bude polštář investičních zdrojů, až se v budoucnu ocitneme v pozici čistého plátce do rozpočtu EU. Mluvíme o částkách v řádu desítek miliard korun.

Při využívání evropských fondů myslíme na budoucnost. Proto jsme se rozhodli v Příručce přenést dobrou praxi tak, abychom společně finanční nástroje v ČR v programovém období 2021–2027 dále rozšířili, pomáhali překonat dotační mentalitu a vytvořili si polštář investičních zdrojů pro budoucnost. Předpoklady pro to máme. Naše legislativa vychází z nejrozvinutějšího systému pro činnost investičních fondů a jako jedna z mála středoevropských zemí jsme plně připraveni i na pokročilejší investiční formu „high-end“ finančních nástrojů, které mohou naprosto změnit náš pohled na investiční politiku státu.

Jsme si vědomi náročnosti cesty, kterou jsme nastoupili. Nejde jen o změnu přerozdělování evropských prostředků ze strany státu, hrajeme i o vnímání evropských fondů v očích veřejnosti. Dotace tvoří tradiční tvář evropských fondů. Finanční nástroje představují budoucnost evropských fondů, a tak bychom k nim měli přistupovat. Tím spíše, že finanční nástroje dotace postupně doplňují a výhledově je patrně ve vhodných oblastech zcela nahradí. Musíme se naučit rozlišit, pro jaké projekty dávají finanční nástroje smysl. Věříme, že finanční nástroje dokážeme vhodně využít a posuneme se mezi inovativní země ve využívání evropských fondů.

Kateřina Neveselá, MMR-NOK

3 Závaznost a účinnost dokumentu

Příručka pro implementaci finančních nástrojů (FN) je **doporučujícího charakteru. Nejedná se o metodický pokyn** a vzhledem ke svému charakteru nevyžaduje přesné dodržování, je však nutné splnit podmínky definované v příslušné legislativě související s implementací FN.

Platnost Příručky pro implementaci FN v programovém období 2021–2027 je shodná s **datem jejího vydání uvedeným na titulní stránce** tohoto dokumentu. Počátkem platnosti se rozumí okamžik (datum), od kterého je předmětný dokument součástí metodických dokumentů Jednotného národního rámce v programovém období 2021–2027. Účinnost Příručky pro implementaci FN v programovém období 2021–2027 **je shodná se dnem vydání dané verze Příručky.**

4 Jak Příručku číst?

Pokud se s pojmem finanční nástroje setkáváte poprvé, měli byste si odnést následující. Když se řeknou evropské fondy, neznamená to jen dotace. Dotacemi přidělujeme peníze, které sice podpoří projekty, ale jen jednorázově. Prostředky z evropských fondů můžeme rozdělovat také tak, aby měly opakovaný a dlouhodobý účinek - jako zvýhodněné úvěry, bankovní záruky nebo rizikový kapitál, souhrnně nazývané finanční nástroje (FN).

Není nutné číst Příručku od začátku do konce. Pro čtenáře nabízíme různé možnosti, jak s Příručkou pracovat a na které kapitoly se zaměřit. Záleží na tom, jak pokročilí při práci s FN jste.

4.1 FN rád poznám. Jak fungují v praxi?

Pokud chcete pochopit FN jednoduchou formou, podívejte se na další kapitolu o výhodách FN. Lépe pak porozumíte kapitole *Pravidla pro FN v jednotlivých fázích životního cyklu FN*, která je pro bližší pochopení FN klíčová.

Pro základní orientaci v problematice FN zamiřte také na interaktivní web MMR-NOK www.financninastroje.cz Najdete tam konkrétní výzvy a uvidíte, jak FN pomáhají českým podnikatelům (ale nejen jim) v praxi.

4.2 FN znám a chci se dozvědět více

Jaká jsou pravidla EK a jak se do nich při nastavování FN vejít? Pro Vás bude klíčová kapitola *Pravidla pro FN v jednotlivých fázích životního cyklu FN*, ve které přenášíme dobrou praxi, jak FN nastavit. Případně si rozšiřte obzory o *Typy FN* nebo *Vhodné oblasti pro FN 2021–2027*

4.3 Dlouhodobě pracuji s FN a hledám přidanou hodnotu

Kromě přenosu zkušeností v kapitole *Pravidla pro FN v jednotlivých fázích životního cyklu FN* by Vás mohly zajímat vychytávky jako tzv. *Implementační modely FN* v rozlišení MMR-NOK nebo jak se historicky vyvíjela pravidla pro FN: *Změny oproti programovému období 2014–2020 a základní popis pravidel 2021–2027*. Konec konců i *Vhodné oblasti pro FN* pro Vás mohou být inspirací pro další rozvoj.

5 Výhody FN (v čem jsou lepší než dotace)

FN jsou stále vnímány jako nová forma podpory, která představuje alternativu k tradičním dotacím. Přitom se většinou jedná o standardní bankovní produkty, které jsou v bankovním sektoru běžně využívány, a v porovnání s dotacemi přináší řadu výhod:

✓ návratnost

✓ podpora ekonomicky
životaschopných investic

✓ pákový efekt

✓ přenos know-how

✓ zvýšení finanční gramotnosti

✓ snížení administrativní zátěže

✓ minimalizace narušení trhu

1. **Primárním rozdílem je návratnost FN.** V průběhu programového období lze podporu poskytnout opakovaně, v několika investičních cyklech. Podmínkou podpory z FN je zpravidla její vrácení poskytovateli (např. splácení úvěrů), který ji může poskytnout opakovaně.

Z pohledu poskytovatele podpory se návratností **násobí účinek použitých veřejných prostředků a roste počet podpořených projektů.** Např. poskytne podnikateli zvýhodněný úvěr s dvouletou splatností a po jeho splacení může peníze použít na další projekty. Naopak poskytnuté **dotace jsou z hlediska rozpočtu nevratné.**

Prostředky navracené do FN musí být po konci programového období využity na další investice v dané oblasti, a to po dobu minimálně 8 let. Po uplynutí 8 let se na jejich využití již **nevztahují žádná omezení z úrovně EU** a další investice mohou probíhat zcela podle národních pravidel.

Co možná nejvyšší alokace na FN je v zájmu ČR, která tak může **získat dodatečné prostředky na veřejné investice** a tím minimalizovat nároky na státní rozpočet ve srovnání s dotacemi. Dodatečné prostředky ČR využije na **financování svých investičních potřeb.** Dotace žádné dodatečné prostředky přímo do rozpočtu ČR nepřinášejí.

2. Podpora z FN směřuje na **ekonomicky životaschopné investice s omezeným přístupem k tržnímu financování.** Podpořeny jsou tak projekty generující příjem nebo úsporu, které jsou použity ke splácení podpory, a lze u nich předpokládat dlouhodobou udržitelnost.

Podpora z FN je poskytována na komerční bázi a v zásadě ji rozdělují různé komerční subjekty, nejčastěji banky. Ty posuzují investiční a obchodní plány žadatelů a vybírají projekty **na základě interních postupů** (hodnocení rizika) a **expertizy** a tím **zlepšují kvalitu podpořených projektových záměrů.** Aplikace interních postupů při rozdělování FN **snižuje riziko korupčního jednání** ve srovnání s rozdělováním dotací.

FN přispívají k **výraznému zlepšení kvality podpořených projektů** ve srovnání s dotacemi. Představují **menší riziko korupčního jednání**.

3. Zapojení soukromého sektoru může mít podobu finanční účasti na FN. V takovém případě hovoříme o „**pákovém efektu**“ **veřejných prostředků, kdy soukromý sektor do FN vkládá vlastní prostředky** a tím násobí dostupné prostředky pro konečné příjemce.

Při vstupu soukromého kapitálu do FN **roste efektivita vynaložených veřejných prostředků** a sladují se zájmy veřejného a soukromého sektoru.

4. Implementace FN je příležitostí pro **navázání užší spolupráce s mezinárodními finančními institucemi** jako je Evropská investiční banka (EIB) nebo Evropský investiční fond (EIF). Ty obvykle vkládají do FN vlastní prostředky a know-how a pomáhají s výběrem finančních zprostředkovatelů. Zapojení mezinárodních finančních institucí je příležitostí pro **přenos cenného know-how z evropské na národní úroveň**.

Dobrým příkladem je **fond fondů (FF) rizikového kapitálu**, který v programovém období 2014–2020 **rozběhlo MPO ve spolupráci s EIF**. Tato iniciativa **podpořila trh rizikového kapitálu v ČR**, kde předtím nebyla zavedena podpora realizovaná státem. Očekáváme **zvýšení atraktivity ČR pro zahraniční investory** a díky FF **navyšujeme dostupné zdroje financování** pro rané fáze podnikání (pre-seed, seed a start-up). Zkušenosti ze spolupráce s EIF využilo MPO při **zakládání ČMZRB investiční, a. s., dceřiné společnosti Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s. (ČMZRB), která se zaměřuje na investice rizikového kapitálu**.

5. FN **nabourávají dotační mentalitu**. Je na místě **vzdělávat poskytovatele** (řídící orgány; ŘO) **i žadatele** o postupném přechodu k návratným FN pro vhodné projekty. Žadatelé z řad podnikatelů již určité zkušenosti získali. Když chce žadatel z evropských fondů investovat do aktivit generujících příjem nebo úsporu, měl by se **naučit připravovat projektové záměry tak, aby byly ekonomicky životaschopné a vhodné pro FN**.

FN představují potenciál **zvýšení finanční gramotnosti a zlepšení projektového managementu žadatelů**.

6. FN jsou obecně **méně administrativně náročné než dotace**. Širší veřejnosti mohou ukázat, že využívat prostředky EU neznámá vždy přehnané papírování, dlouhé čekání na schválení dotace a občas náročnou práci v monitorovacím systému.

FN se blíží běžně využívaným bankovním produktům a **nezatěžují příjemce nadměrnými nároky** na reporting a archivaci dokumentů, opakovanými kontrolami apod.

Žádosti o podporu z FN jsou **vyřízeny řádově rychleji** než u dotací. Příjemce komunikuje pouze se správcem FN a **nemusí projekt administrovat v monitorovacím systému**.

7. Z makroekonomického pohledu **FN minimalizují narušení trhu**, pokud jsou vhodně ve spolupráci se soukromým sektorem nastaveny finanční produkty a podporované oblasti. **Rozdíl oproti dotacím je markantní**. Dotace do soukromého sektoru výrazně více narušují trh. FN naopak **mohou přispět ke sladění zájmů veřejného a soukromého sektoru** a pomoci **překonávat různá tržní selhání**, ke kterým v ekonomice dochází (např. velmi obtížný přístup malých a středních podniků (MSP) k finančním zdrojům).

FN **minimálně narušují trh** a pomáhají **překonávat tržní selhání**.

6 Vhodné oblasti pro FN 2021–2027

6.1 Úvahy o vhodnosti dalšího využití FN po roce 2020

ČR je jako člen EU zavázána k napomáhání dosahování evropských výzev a cílů, a současně musí usilovat o investice do vlastního rozvoje k podpoře hospodářského růstu a řešení složitých společenských témat. Víceletý finanční rámec (VFR) pro období 2021–2027 oproti současnému rámci omezuje prostředky na Společnou zemědělskou politiku (SZP) i na politiku soudržnosti (PS).

ČR disponuje velmi silným a stabilním bankovním sektorem, jehož problémem však je, že jako finanční (dluhový) zdroj není aktivně využíván. Převažuje tradiční dluhové financování, které od určitého okamžiku představuje překážku dalšího růstu. Pokud je veřejný a soukromý sektor na hranici zdravého zadlužení, není možné další dluhové zdroje efektivně alokovat, a proto je nezbytné, aby ČR analyzovala všechny dostupné mechanismy a hledala způsoby, jak posílit hospodářský růst, jak přispět k řešení složitých společenských témat, a také k plnění závazků, ke kterým se ČR svým vstupem do EU zavázala, a odpovědně tak přispívala k dosahování společných evropských výzev a cílů.

ČR má unikátní šanci účelně využít část zdrojů EU, které díky svému revolvingovému charakteru mohou při úspěšné implementaci FN zůstat na národní úrovni a být použity k dalším investičním pobídkám do budoucna. Vytvořením vhodných investičních struktur a zapojením externích zdrojů mohou tyto zdroje zvýšit celkovou disponibilní sumu prostředků pro investice do ekonomiky, mohou podpořit hospodářský růst, tvorbu nových pracovních míst, atd. Vzhledem k tlaku na snižování schodků státního rozpočtu, ČR již nikdy nebude mít možnost jednorázově ze státního rozpočtu uvolnit desítky miliard Kč na založení vhodných investičních struktur. Fondy PS a FN nabízí jednorázovou možnost, jak použít mimorozpočtové zdroje jako kapitál a rozhybat „spící“ bankovní dluhové zdroje a úspory domácností jejich zapojením do státem podporovaných aktivit a investic.²

6.2 Oblasti možného využití FN v ČR a podporované činnosti

Současný stav implementace FN v ČR a celkově v EU je poznamenán značnou roztržitostí. Součet nástrojů na úrovni EU, regionálních aktivit a národních nástrojů (včetně spolufinancovaných z EU) a/nebo poskytovaných privátními subjekty činí zhruba 40 různých FN. Na druhé straně lze jasně identifikovat nedostatečnou propagaci možnosti FN využít. V ČR je také silně zakořeněná dotační závislost příjemců a nechuť využívat alternativní způsoby financování. Žadatelé dosud vnímali administrativní náročnost využití FN jako téměř stejně vysokou jako u dotačního financování. Výše vyjmenované překážky jsou hlavní příčinou dosud nižšího zájmu o FN.

² Martin Hanzlík. Finanční nástroje jako forma zajištění financování projektů v programovém období 2014–2020. Leden 2015. Dostupné na

https://dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/NOK/P%25%99edb%25%4%9b%25%ben%25%a9%20podm%25%adnky/MMR%20pro%20FN/Centr%25%a1n%25%ad%20varianta/MFCR_material-cast-III-vlada.docx

Jednoznačným cílem pro programové období 2021–2027 tak musí být zjednodušení procesního fungování využití FN, zlepšení a zintenzivnění jejich propagace a zvýšení tlaku na konsolidaci nástrojů a využívání již fungujících namísto vytváření dalších izolovaných FN nebo fondů podporujících stejnou oblast nebo aktivitu. Nové nástroje by měly existující možnosti efektivně doplňovat, ne jim konkurovat. Konkrétním příkladem může být oblast energetických úspor rozmělněná v programovém období 2014–2020 mezi 4 operační programy, kde u všech se připravuje nebo implementuje samostatný FN.

Zároveň je také potřeba vnímat nutnost nastavení FN tak, aby nevytěsňovaly komerční financování, ale naopak přispívaly k aktivizaci dalších zdrojů použitelných k financování projektů/investic.

V závěru programového období 2014–2020 nechal MMR-NOK expertně posoudit vhodnost využití FN pro jednotlivé oblasti podpory programového období 2021–2027.³ Na základě analýzy jednotlivých oblastí „Národní koncepce realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020“ byly identifikovány možnosti využití FN (včetně podoblastí s limitovaným potenciálem) v celkem 22 případech. Pro jednotlivé vhodné oblasti byly navrženy kombinace FN a dotací (v jedné nebo dvou operacích, viz 9.6 Možnosti kombinace FN a jiných forem podpory). V případech, kdy nebyla identifikována nutnost kombinované podpory, byl navržen pouze čistý FN.⁴

³ Ministerstvo pro místní rozvoj. Posouzení oblastí vhodných pro návratnou formu podpory v období 2020+. Leden 2019. Dostupné na <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Posouzeni-oblasti-vhodnych-pro-navratnou-formu-pod>

⁴ Čistým FN v tabulce rozumíme buď zvýhodněný úvěr, záruku/poskytnutí záruky nebo kapitálový vstup

Přehledné shrnutí oblastí s potenciálem pro využití FN představuje Tabulka 2⁵

Oblast NKR	Podoblast	Aktivita	Finanční produkt
Trh práce a zaměstnanost	Sociální podnikání	Podpora stávajících sociálních podniků v další expanzi služeb nebo výroby	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Záruka + technické poradenství
	Zapojení zaměstnavatelů do odborné a kvalifikační přípravy	Podpora adaptability a vzdělávání pracovní síly	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
Vzdělávání	Podpora mobility	Podpora krátkodobé i dlouhodobé mobility (studium v zahraničí)	Zvýhodněný úvěr
Sociální začleňování	Dostupné bydlení	Podpora výstavby, rekonstrukce nebo nákupu nájemního bydlení	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby High-end FN typu investiční platforma
Efektivní výzkumný a inovační systém	Komerencializace výsledků veřejného výzkumu a vývoje (VaV)	Vytváření uceleného systému pro uplatňování výsledků výzkumu v aplikační sféře	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Kapitálový vstup + technické poradenství

⁵ Podrobný přehled vhodných aktivit včetně konečných příjemců je uveden v kapitole 14 zmíněné evaluace. Evaluace rozlišuje, které podoblasti a aktivity z tabulky jsou vhodné pro FN a kde je potenciál FN limitovaný.

Oblast NKR	Podoblast	Aktivita	Finanční produkt
	Podnikový VaV	Rozvoj výzkumného a inovačního potenciálu firem	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku Kapitálový vstup
Podpora podnikání	Rozvoj MSP a posilování inovační schopnosti MSP	Podpora start-upů a scale-upů Podpora tržního uplatnění přelomových inovačních řešení Rozvoj technologických, kreativních a digitálních inovací v oblasti tradičních řemesel	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby a/nebo technickým poradenstvím Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku Kapitálový vstup + technické poradenství
	Zavádění Průmyslu 4.0 ve firmách	Nákup nových technologií firmami	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
	Zvýšení využitelnosti infrastruktury pro podnikání	Revitalizace brownfieldů bez ekologické zátěže	Zvýhodněný úvěr Kapitálový vstup

Oblast NKR	Podoblast	Aktivita	Finanční produkt
	Zvýšení dostupnosti vysokorychlostního internetu ⁶	Zavádění vysokorychlostního internetu do venkovských oblastí	Kapitálový vstup High-end FN typu investiční platforma
Doprava	Podpora udržitelnosti dopravy investicemi do vozového parku železniční dopravy	Obnova železničních kolejových vozidel	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku High-end FN typu investiční platforma
	Podpora zavádění alternativních zdrojů paliv	Požizování nízkouhlíkových vozidel veřejné hromadné dopravy Požizování nízkouhlíkových vozidel nákladní dopravy	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
	Investice do dopravní infrastruktury	Páteřní infrastruktura TEN-T Obchvaty měst a aglomerací ⁷ Železniční a cestní infrastruktura mimo TEN-T	Zvýhodněný úvěr Poskytnutí záruky Kapitálový vstup High-end FN typu investiční platforma

⁶ Zařazeno do podpory podnikání, přestože jde obecně o rozvoj podpůrné infrastruktury pro všechny oblasti NKR

⁷ Vhodnost FN je zde třeba posuzovat případ od případu. Pokud je investorem příslušný kraj, obvykle mu z předmětné infrastruktury neplynou příjmy potřebné ke splácení FN. Pak jde spíše o oblast s limitovaným potenciálem pro FN.

Oblast NKR	Podoblast	Aktivita	Finanční produkt
Posun k nízkouhlíkovému hospodářství	Energetická úspora budov	Snížení energetické náročnosti budov a zvýšení využití obnovitelných zdrojů energie	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Zvýhodněný úvěr + capital rebate High-end FN typu investiční platforma
	Podpora efektivního a vůči přírodě šetrného využívání obnovitelných zdrojů energie	Podpora zavádění fotovoltaických elektráren	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Zvýhodněný úvěr + capital rebate
	Dekarbonizace ekonomiky - Podpora vzniku a zavádění inovativních nízkouhlíkových technologií	Podpora zavádění inovativních technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie, nakládání s energií a využití druhotných surovin	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů	Ochrana vod a vodní hospodářství	Výstavba a modernizace vodovodů a kanalizací Výstavba a modernizace úpraven vody a zvyšování kvality zdrojů pitné vody, výstavba, a dostavba přivaděčů a rozvodných sítí pitné vody včetně souvisejících objektů sloužících veřejné potřebě Výstavba, modernizace a intenzifikace čistíren odpadních vod	Zvýhodněný úvěr Poskytnutí záruky Kapitálový vstup
	Kvalita ovzduší	Náhrada stávajících stacionárních spalovacích zdrojů v domácnostech	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Zvýhodněný úvěr + capital rebate
	Oběhové hospodářství, odpady a účinné využívání zdrojů	Sběr, třídění a úpravy odpadů Materiálové využití odpadů Energetické využití odpadů Aplikace inovativních technologií prevence a zpracování průmyslových odpadů	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku

Oblast NKR	Podoblast	Aktivita	Finanční produkt
Zemědělství a rybnářství	Investice do hmotného majetku, modernizace a nezemědělských činností	Nákup techniky, strojů a technologií Nákup, výstavba, rekonstrukce a vybavení nemovitostí	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
	Rozvoj MSP, zvyšování efektivity a restrukturalizace podniků	Rozvoj malých a středních zemědělců Optimalizace, restrukturalizace podniků	Zvýhodněný úvěr + technické poradenství Poskytnutí záruky + technické poradenství
	Zlepšování konkurenceschopnosti a životaschopnosti podniků akvakultury	Produktivní investice do akvakultury Recirkulační zařízení a průtočné systémy s dočišťováním	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku
	Podpora investic do odvětví zpracování a uvádění na trh	Investice do zpracování produktů	Zvýhodněný úvěr, případně s příspěvkem na úhradu úrokové sazby Poskytnutí záruky, případně s příspěvkem na úhradu záručního poplatku

6.3 Úvahy o vhodných oblastech pro FN z pohledu EK a EIB

Debata o vhodných oblastech pro FN probíhá i na úrovni Evropské komise (EK).

EK si například nechala expertně posoudit sektory, ve kterých vidí potenciál pro vyšší využití FN. Posouzení popisuje investiční možnosti pěti vybraných sektorů ještě pro programové období 2014–2020, a také investiční možnosti v krátkodobém a střednědobém výhledu až po programové období 2021–2027. Studie byla zadána expertům EIB z poradenské platformy fi-compass.⁸

Sektory s potenciálem vyššího využití FN:

- obnovitelné zdroje,
- rozvoj měst a městská mobilita,
- životní prostředí (voda, vzduch, odpady),
- infrastruktura pro informační a komunikační technologie,
- výzkum, vývoj a inovace pro malé a střední podniky.

6.3.1 Nejvhodnější oblasti pro FN

Jako nejvhodnější oblasti pro FN dlouhodobě vychází podpora MSP a opatření na zvyšování energetické účinnosti. Tyto oblasti dlouhodobě vychází jako nejvíce podporované napříč členskými státy (ČS) celé EU. V programovém období 2014–2020 směřovalo nejvíce prostředků vázaných ve FN na tematický cíl 3 **Posilování konkurenceschopnosti MSP** (57,3 % všech prostředků), tematický cíl 4 **Podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství** (což jsou fakticky opatření na zvyšování energetické účinnosti, 15,6 % prostředků) a tematický cíl 1 **Posilování výzkumu, technologického vývoje a inovací** (14,5 % prostředků).⁹

EK se proto při přípravě programového období 2021–2027 zaměřila na využití FN právě v oblastech podpory MSP a energetické účinnosti. Nechala si zpracovat expertní studie, které by měly pomoci ŘO zajímavým se o využití FN na podporu podnikání a zvyšování energetické účinnosti v programovém období 2021–2027.

- V EU 27 přetrvává investiční mezera v **oblasti podpory podnikání**. Studie Gap analysis for small and medium-sized enterprises financing in the European Union¹⁰ se zaměřila na

⁸ Studie je dostupná na <https://www.fi-compass.eu/stocktaking-study-financial-instruments-sector>

⁹ Čísla vychází z publikace EK „Financial instruments under the ESIF. Summaries of the data“. Podíly TC odpovídají podílům prostředků vázaných v dohodách o financování na jednotlivé TC. Publikace je dostupná na https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/summary_data_fi_1420_2019.pdf

¹⁰ Studie je k dispozici na odkaze <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/gap-analysis-small-and-medium-sized-enterprises-financing-european-union>

identifikaci finančních mezer a převládajících tržních selhání v jednotlivých ČS. Kvantitativní a kvalitativní analýza ukazuje potenciál FN úvěrového i ekvitního typu.

Pro vybrané ČS byly zpracovány podrobné případové studie. Případovou studii o ČR lze nalézt na Sharepointu Pracovní skupiny pro problematiku finančních nástrojů (PS FN).¹¹

- I v **oblasti zvyšování energetické účinnosti** přetrvává v zemích EU investiční mezera. FN s potenciálem pákového efektu jsou ideálním prostředkem, jak mobilizovat soukromé zdroje pro naplnění ambiciozních cílů Zelené dohody pro Evropu na úrovni jednotlivých ČS.

Studie „*The potential for investment in energy efficiency through financial instruments in the European Union*“¹² ukazuje výzvy a příležitosti pro FN v oblasti zvyšování energetické účinnosti pro programové období 2021–2027. Kvantifikuje investiční mezera pro jednotlivé státy EU27 a pro vybrané ČS obsahuje i podrobné případové studie.

6.3.2 Rozcestník EK a EIB pro FN 2021–2027

Nejdůležitější informace o FN v programovém období 2021–2027 z pohledu EK a EIB obsahuje web <https://www.fi-compass.eu/one-stop-shop-2021-resources>

¹¹ Sharepoint PS FN je dostupný na odkaze <https://mmrcz.sharepoint.com/sites/PS/PSFN> Sharepoint je určen primárně pro členy a náhradníky PS FN, pracovní skupiny zřízené MMR-NOK pro problematiku FN v programovém období 2014–2020 a 2021–2027.

¹² Studie včetně podrobných případových studií pro vybrané ČS je k dispozici na odkaze <https://www.fi-compass.eu/erdf/potential-investment-energy-efficiency-through-financial-instruments-european-union>

7 Typy FN

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

7.1 Typy FN podle finančních produktů

Finanční produkty, které mohou jednotlivé FN poskytovat, lze rozdělit do **tří hlavních skupin**:

Typy FN (produkty)	Úvěrové FN
	Záruky
	Kapitálové vstupy

7.1.1 Úvěrové FN

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

7.1.2 Záruky

Záruka je písemný závazek, kterým ručitel přebírá odpovědnost za celek nebo část nových úvěrových transakcí třetí osoby v rámci rizikového financování, např. dluhových, leasingových či kvazikapitálových nástrojů¹³.

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

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

7.1.3 Kapitálové vstupy

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

Investor se zde stává skutečným spoluvlastníkem společnosti s cílem uzavřít s původním vlastníkem vzájemné smlouvy a dohody, aby mohl mít přístup ke kontrole naplánovaného vývoje, a také ke kontrole naplňování ekonomických ukazatelů¹⁴.

- **Kvazivlastní kapitál („kvazi-equity“)** – takový typ financování, který stojí mezi kapitálovou investicí a dluhem, je rizikovější než přednostní dluh a méně rizikový než běžná kapitálová investice, není zajištěný pro případ nesplacení. Návratnost těchto úvěrů je spojena s výkonností cílové společnosti (tzn., že výnos pro držitele je založen především na ziscích nebo ztrátách cílového podniku). Kvazikapitálové investice mohou mít strukturu dluhu, nezajištěného a podřízeného (včetně mezaninového dluhu), který lze v některých případech převést na kapitál, nebo prioritních akcií.

¹³ Sdělení Komise 2014/C 19/04 - Pokyny k veřejné podpoře investic v rámci rizikového financování, čl. 2.3.

¹⁴ Ing. Martin Hanzlík, LL.M. Finanční nástroje v programovacím období 2014-2020.

- Poskytování podřízených úvěrů je **spojeno i s kapitálovým vstupem** – nejprve se poskytuje kapitálový vklad v určité výši odpovídající danému podílu na cílové společnosti, zbývající část investice je poskytnuta jako podřízený dluh.

Podřízený dluh je dluh, který není zajištěný, a proto například další financování úvěrem má přednostní právo na uspokojení svých pohledávek před věřitelem podřízeného dluhu. Technicky se tedy jedná o dluh, který má stejný charakter jako kapitálový vstup¹⁵. Při neúspěchu financovaného projektu a úpadku cílové společnosti mohou sice být uspokojeny nároky investorů, kteří takto svůj kapitál na projekt poskytli, ale až po vypořádání pohledávek z bankovních úvěrů a ostatních pohledávek věřitelů (kromě plnění nároků akcionářů).

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

7.2 Implementační modely FN v rozlišení MMR-NOK

Pokud omezíme popis implementačních modelů FN jen na varianty umožněné v obecném nařízení (ON) pro programové období 2021–2027, nepokryjeme celou šíři struktur, které lze s pomocí FN vybudovat na národní úrovni. Implementační modely nabízené z evropské úrovně představují obecné šablony, na které je třeba navázat národní a další unijní legislativu. Implementační modely v ON také upravují pouze pravidla pro nakládání s prostředky evropských fondů návratnou formou FN (obecně definované šablony), ale již nepokrývají složitější struktury jako např. tzv. Investiční platformy, které byly legislativně upraveny v době spuštění tzv. Junckerova plánu a vzniku **Evropského fondu pro strategické investice (EFSI)**. Jinými slovy ČR má příležitost budovat nejen jednodušší FN vycházející pouze z pravidel pro Fondy PS (pro aktivity/investice generující zisk/úsporu), ale i složitější struktury s odlišnou filozofií. Šíře variant přivedla MMR–NOK k vlastní typologii FN.

Implementační
modely FN
z pohledu
MMR-NOK

„Low-end“ FN

Investiční platformy

„High-end“ FN

¹⁵ Ing. Martin Hanzlík, LL.M. Finanční nástroje v programovacím období 2014-2020.

1. „**Low-end**“ FN vychází z tradičního pojetí návratnosti, kdy tyto FN investují pouze do aktivit generujících zisk/úsporu. Kromě zdrojů ESIF/fondů PS¹⁶ nevyužívají soukromé zdroje, a tak nemají výrazný pákový efekt¹⁷. Poskytují tradiční finanční produkty jako úvěry nebo záruky a jsou organizovány nejjednodušším možným způsobem jako oddělený systém účtů finanční instituce.

Jako příklad lze uvést **zaběhnutá záruční a úvěrová schémata** implementovaná v OPPI 2007-2013 a OP PIK 2014–2020 a **spravovaná ČMZRB pro MPO**.

2. Základem **Investičních platform** je **spolupráce veřejného a soukromého sektoru při podpoře větší skupiny projektů** (bundle, portfolio) kombinovanou formou (úvěrové financování, kapitálové vstupy, mezaninové financování, záruka EU). V rámci Investičních platform se **dávají dohromady menší a/nebo rizikovější projekty na základě geografického nebo sektorového hlediska**. Jsou to projekty s potenciálem generování zisku/úspor, které jsou ale příliš malé nebo rizikové pro financování pouze soukromými investory.

Investiční platforma pak kombinuje více zdrojů¹⁸, nejčastěji evropské zdroje, národní zdroje nebo zdroje samospráv a dalších subjektů. K financování projektů v zásadě přiláká i další investory ze soukromého nebo veřejného sektoru.

Jako příklad lze uvést polskou **Investiční platformu**, která vznikla ve spolupráci EIB a Banky gospodarstwa krajowego. Polsko tak získá zhruba 500 milionů eur do roku 2021 **na podporu sociálního a dostupného bydlení**. EIB platformu podporuje půjčkou 94 milionů eur. Jedním z příkladů financovaných projektů je aktivita „Od pronájmu k vlastnictví“ poznaňského bytového družstva. Tento projekt má za cíl stavbu 1300 bytů včetně infrastruktury a cílí na osoby, které mají příliš vysoký příjem na to, aby jim byl přidělen obecní byt, ale přesto jejich příjem nepostačuje k využití komerčních produktů (zejména hypoték). Projektem vzroste nabídka dostupného bydlení o 40 %.¹⁹

3. „**High-end**“ FN zejména pracují s odlišnou filozofií. Neinvestují primárně do aktivit generujících zisk/úsporu a návratnost zajišťují jiným způsobem. Primárně vidíme jejich potenciál v podpoře zpoplatněných infrastruktur v tom nejširším smyslu (dopravní, ale třeba i sociální infrastruktura – budování dostupného bydlení). Základní rysem high-end FN je placené používání

¹⁶ Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) je termín používaný pro období PS do roku 2020 včetně. Od roku 2021 je používán termín evropské fondy, fondy EU nebo fondy PS.

¹⁷ Nemají výrazný pákový efekt nad rámec národního spolufinancování, které EK dle současné definice také započítává do pákového efektu. Smyslem pákového efektu nicméně je aktivace zdrojů soukromých investorů a z tohoto pohledu low-end FN nedosahují výrazného pákového efektu.

¹⁸ V programovém období 2014–2020 byly z pohledu ESIF nejčastěji zakládány Investiční platformy kombinující zdroje ESIF a EFSI.

¹⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj. Posouzení oblastí vhodných pro návratnou formu podpory v období 2020+. Leden 2019. Dostupné na <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Posouzeni-oblasti-vhodnych-pro-navratnou-formu-pod>

budovaných a vybudovaných infrastruktur, a to bez ohledu na to, jestli je platba uskutečněna soukromým či veřejným sektorem či jejich kombinací. Návrhovat v pojetí ESIF/fondů PS u high-end FN nemusí zajišťovat jednotlivé podpořené projekty.

High-end FN na evropské úrovni využívají investiční struktury jako je např. akciová společnost s proměnným kapitálem (Société d'Investissement à Capital Variable; SICAV). Česká legislativa (zejména zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ZISIF) drží krok s moderními ustanoveními pro činnost investičních fondů na úrovni EU a jako jedna z mála středoevropských zemí je ČR na národní úrovni připravena budovat složitější investiční struktury.

7.2.1 Výhody high-end FN

Níže pro inspiraci uvádíme příklady high-end řešení/FN s jejich odlišnou filozofií.

ASFINAG je rakouská státní agentura zodpovědná za plánování, financování, výstavbu, údržbu a provoz rakouských dálnic a rychlostních silnic včetně výběru mýtného. Formálně má podobu akciové společnosti zřízené rakouským ministerstvem dopravy, které je jejím jediným akcionářem.

ASFINAG se nedá považovat za správce high-end FN, uvádíme ho pro ilustraci, jak pro hladký výkon své hlavní činnosti, jíž je provozování, výstavba a modernizace rakouské dálniční sítě a jejího zázemí, nakládá s veřejnými zdroji a jak si obstarává externí financování.

Na svoji činnost ASFINAG nepoužívá žádné zdroje ze státního rozpočtu a její strategický záměr je být dlouhodobě ekonomicky nezávislá. Výstavbu dálnic a rychlostních silnic financuje zejména z vybraného mýtného a prostředků získaných na kapitálových trzích. Vydává dluhopisy kryté zárukou rakouské vlády, která jim dává vysoký rating a umožňuje ASFINAG získávat externí zdroje za velice výhodných podmínek. Vydané projektové dluhopisy v řádu miliard EUR pak slouží na financování dopravní infrastruktury v Rakousku.

I když je návratnost dílčích aktivit jako je výstavba jednotlivých úseků rychlostních silnic a dálnic omezená (počítá se v řádu desítek let), obchodní model ASFINAG umožňuje dlouhodobě udržitelné financování nezávislé na státním rozpočtu. Tím je vzorem pro obdobné investiční struktury, které mohou mít z hlediska fondů PS formu finančního nástroje.

V této souvislosti se v ČR mluvilo o **transformaci Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD)**, jehož základním předmětem činnosti je zabezpečení správy, údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy a zabezpečení výstavby a modernizace dálnic a silnic I. třídy. ŘSD, které má v současnosti právní formu státní příspěvkové organizace zřízené Ministerstvem dopravy ČR, se výhledově měl v jedné variantě transformace přeměnit na akciovou společnost. Z hlediska fondů PS se nabízela paralela s fungováním ASFINAG, který byl ostatně vzorem pro tuto variantu transformace ŘSD.

Vláda se nicméně v srpnu 2021 rozhodla pro variantu transformace ŘSD na státní podnik. Transformace by měla zrychlit přípravu dopravních staveb a umožnit ŘSD zaměstnat experty a odborníky.

Další příklady high-end FN lze najít mezi FN zaměřenými na energetickou účinnost. **Evropský fond energetické účinnosti** (European Energy Efficiency Fund, **EEEF**) je investiční fond založený podle lucemburského práva ve formě SICAV. Cílem fondu je zapojovat soukromý kapitál do investic v oblasti energetické účinnosti a napomáhat mobilizaci dalšího investičního kapitálu v této oblasti.²⁰ Investice EEEF směřují do oblasti energetických úspor a energetické účinnosti, obnovitelných zdrojů energie a čisté (zelené) městské mobility.

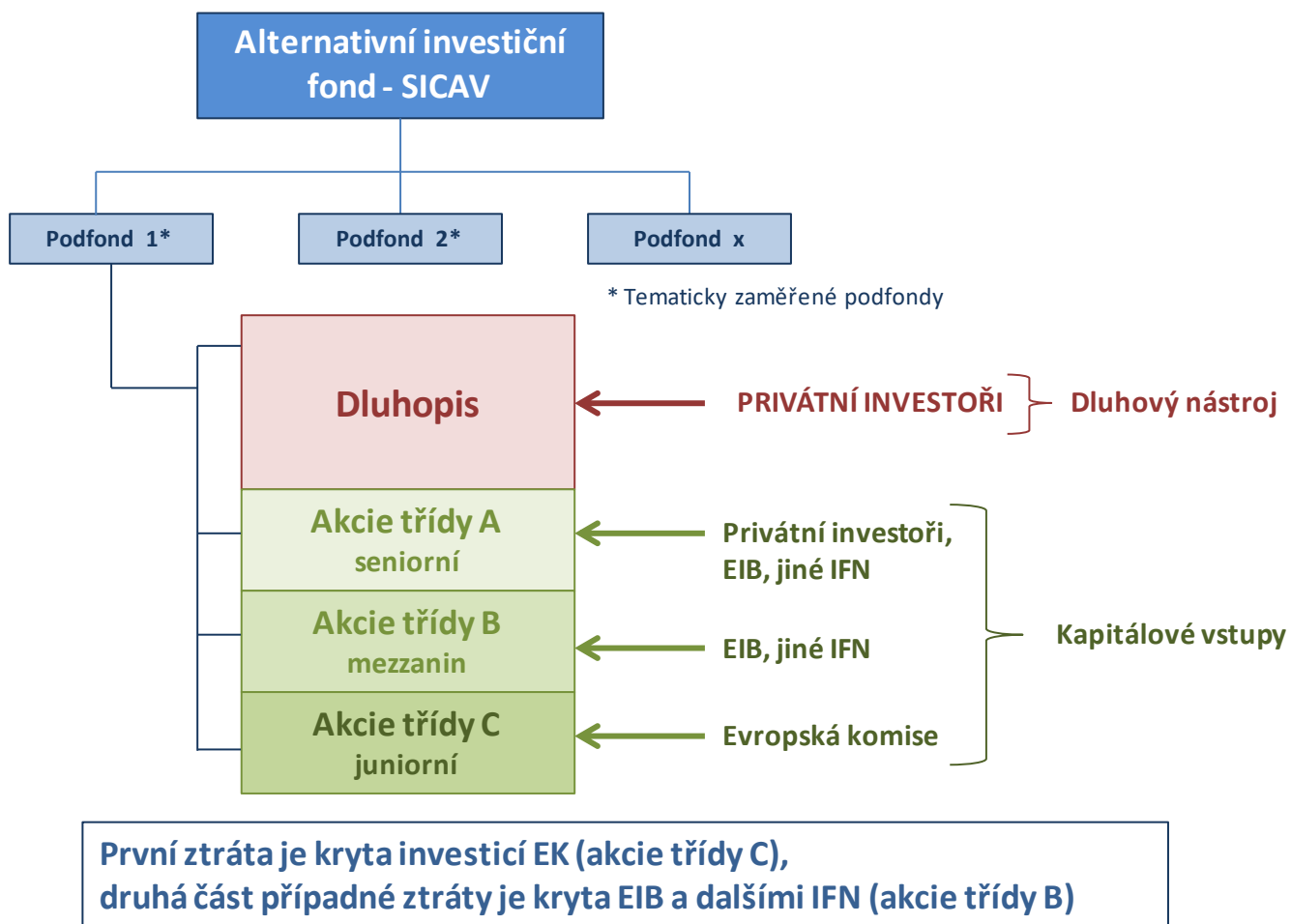
EEEF byl vytvořen jako **společná iniciativa EK, EIB, italské národní rozvojové banky Cassa Depositi e Prestiti (CDP) a německé Deutsche Bank**. EK investovala 125 milionů EUR v juniorní tranši a kryje tak první ztrátu a ekonomická rizika podpořených projektů. EIB vložila mezaninové a seniorní tranše v objemu 75 milionů EUR, CDP obdobně přispěla částkou 60 milionů EUR. Deutsche Bank převedla 5 milionů EUR jako mezaninovou tranši a celý EEEF spravuje jako investiční manažer.

K uvedenému základnímu kapitálu 265 milionů EUR se EEEF snaží **mobilizovat další soukromý kapitál**, aby celkový kapitál dosáhl až 800 milionů EUR. Schéma EEEF uvádíme níže.²¹

²⁰ Ing. Martin Hanzlík, LL.M. Finanční nástroje jako forma zajištění financování projektů v programovém období 2014–2020. Leden 2015.

²¹ Převzato z Ing. Martin Hanzlík, LL.M. Finanční nástroje jako forma zajištění financování projektů v programovém období 2014–2020. Leden 2015.

Označení inovativní finanční nástroje (IFN) je zaměnitelné s pojmem finanční nástroje (FN)



7.2.2 Domácí úvahy o centralizaci FN

V ČR se již na počátku programového období 2014–2020 objevily snahy centralizovat správu FN pod jednu instituci a přiblížit se high-end řešením ze zahraničí.²² Centralizovaná správa by představovala doporučenou variantu implementace pro všechny ŘO, které by chtěly spouštět FN. O míře její povinnosti pro ŘO se vedly debaty (s odkazem na slovenský model popisovaný níže, u kterého byl stanoven povinný příspěvek jednotlivých ŘO.)

Centralizované řešení by nabídlo nesporné výhody v úsporách z rozsahu, kdy nejsou paralelně budovány implementační struktury pro jednotlivé ŘO a vzniká znalostní centrum pro FN jako inovativní formu podpory. Základní myšlenka centralizovaného řešení byla postupně rozvedena v různé varianty implementace.

²² Poprvé v materiálu Ing. Martina Hanzlíka, LL.M. Finanční nástroje jako forma zajištění financování projektů v programovém období 2014–2020. Leden 2015. V průběhu let se pro centralizovanou správu používal i název centrální varianta a obdobná označení, pojmy jsou zaměnitelné.

VARIANTY CENTRALIZACE FN V ČR

High-end varianta počítala se založením nové akciové společnosti typu SICAV jako FF, který by byl spravovaný investiční společností v pozici obhospodařovatele (obdoba slovenského modelu). Přechodně bylo zvažováno využití Národního inovačního fondu (NIF), který byl připravován v OP PIK. V rámci FF by byly vytvořeny tematicky zaměřené podfondy pro jednotlivé ŘO a jejich FN. Tato varianta by měla potenciál přilákat velké investory do jednotlivých podfondů a celého FF a plně by využívala výhod pokročilého regulatorního rámce investičních fondů v ČR (ZISIF).

Druhá základní varianta počítala se zásadní rolí ČMZRB, státem vlastněnou bankou zaměřující se v počátku programového období 2014–2020 zejména na podporu podnikání v ČR. ČMZRB by vystupovala jako správce FF pro všechny ŘO implementující FN.

EVROPSKÁ ÚROVEŇ A HLEDÁNÍ IDEÁLNÍ VARIANTY CENTRALIZACE V ČR

Snaha najít centralizované řešení pro správu FN odrážela vývoj na úrovni EU. Se spuštěním EFSI se na evropské úrovni naplno projevila snaha EK spolupracovat s veřejnoprávními národními bankami v podpoře hospodářského růstu v ČS. Tyto banky jsou souhrnně nazývány národní rozvojové banky (NRB) a poprvé byly definovány právě v nařízení o EFSI²³. V zájmu ČR bylo disponovat silnou NRB, která bude odpovídajícím partnerem pro EIB a EIF na národní úrovni.

Vzhledem k tomu, že FN mohou významně přispět k podpoře hospodářského růstu a plnění cílů hospodářské politiky státu, bylo rozhodnuto spojit snahy o posílení role ČMZRB a centralizaci FN.²⁴ Ve zkratce lze konstatovat, že centralizovaná správa FN byla nejprve spojena s aktivizací ČMZRB v jiných oblastech než podpora podnikání. Aktivizace později přešla v projekt transformace ČMZRB do plnohodnotné NRB. Projekt transformace ČMZRB do NRB byl schválen vládou v srpnu 2017.²⁵

Pro posouzení jednotlivých variant centralizované správy FN měla být vyhotovena komparativní studie, jejíž příprava ale byla nakonec v roce 2018 zrušena.²⁶ Důvodem byl nedostatečný posun podkladových materiálů, jmenovitě „zmrazení“ přípravy zákona o NRB, prodlužující se licenční řízení NIF u ČNB s následným rozhodnutím o ukončení celého projektu či odložení přípravy plnohodnotné národní investiční strategie.

DŮLEŽITOST PŘÍMÉHO ZADÁNÍ A VÝSLEDNÁ HYBRIDNÍ VARIANTA IMPLEMENTACE FN V ČR

FN nakonec nebyly v ČR v programovém období 2014–2020 centralizovány vládním usnesením jako na Slovensku. Pro ŘO zůstala klíčová otázka, jakým způsobem vybrat správce FN v souladu

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – Evropský fond pro strategické investice

²⁴ Nejpodrobněji byla rozpracována v materiálu „Centralizovaná varianta správy finančních nástrojů“ z ledna 2017, viz usnesení vlády ČR č. 7 ze dne 9. ledna 2017.

²⁵ Viz usnesení vlády ČR č. 574 ze dne 21. srpna 2017.

²⁶ Viz usnesení vlády ČR č. 189 ze dne 21. března 2018.

se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ). Zkušenosti s výběrem správců v otevřené veřejné zakázce byly pozitivní (Komerční banka jako správce FN Jessica v IOP 2007–2013²⁷) i negativní (zrušení zadávacího řízení na seed fond v OPPI 2007–2013²⁸ a další nedokončené veřejné zakázky na výběr správce FN v programovém období 2007–2013²⁹) a jako nejspolehlivější se ukázalo přímé zadání správy FN ČMZRB jako NRB. Poté co EK tuto možnost posvětila (viz kapitola 9.7 *Výběr subjektu provádějícího FN*), odpadla tato zásadní bariéra implementace FN v ČR. Následně více ŘO přistoupilo k přímému zadání správy FN právě ČMZRB, a ta se tak stala hlavním správcem FN v ČR v programovém období 2014–2020. Další ŘO svěřily správu FN „resortním“ státním fondům, vůči kterým mohly využít přímé zadání na základě výjimek v ZZVZ.

Vedle ČMZRB zůstávají ve FN aktivní zejména státní fondy a dá se hovořit o určité hybridní variantě implementace mezi centralizovanou a decentralizovanou správou. Platí ovšem, že v ČR v současnosti plně nevyužíváme high-end FN a řešení, které by umožňoval ZISIF a regulatorní úprava kolektivního investování v ČR.

Od září 2021 se ČMZRB, a. s. přejmenovala na Národní rozvojovou banku, a. s.³⁰ Tento název lépe odpovídá jejímu veřejnoprávnímu poslání a roli v rozvoji ČR.

7.2.3 Příklad ze zahraničí – slovenský model centrálního FF

Slovenský model centrálního FF uvádíme pro inspiraci jako příklad pokročilé investiční struktury, která byla skutečně spuštěna. V závěru kapitoly popisujeme určité high-end řešení v podobě projektu obchvatu Bratislavy, i když plně neodpovídá high-end FN v pojetí MMR-NOK.

Slovenská vláda se v usnesení vlády Slovenské republiky č. 736 z 18. prosince 2013³¹ rozhodla pro jednotnou implementaci FN v programovém období 2014–2020 prostřednictvím **Slovenského investičního holdingu (SIH)**. Tento model implementace FN je postaven na založení dvou společností: Slovak Investment Holding, a. s. a Slovenská záručná a rozvojová banka Asset

²⁷ Pro úplnost doplňujeme, že zadávací řízení muselo být opakováno, protože v prvním případě se do něj nepřihlásil žádný uchazeč. Komerční banka byla vybrána až v druhém upraveném zadávacím řízení. Nicméně stále se jedná o jediného úspěšně vybraného správce FN v tradičním zadávacím řízení v programovém období 2007–2013 v ČR.

²⁸ Zadávací řízení na obhospodařovatele seed fondu bylo nakonec z více důvodů zrušeno. Zejména šlo o odvolání neúspěšného uchazeče k ÚOHS. ÚOHS následně zrušil rozhodnutí MPO jako zadavatele o vyloučení tohoto uchazeče i rozhodnutí o výběru nabídky jiného uchazeče jako nejvhodnější. Během zadávacího řízení se také zásadně změnila právní úprava kolektivního investování (vstup ZISIF v platnost) a nebylo možno naplnit původní předmět zakázky.

²⁹ Nepovedlo se vybrat správce FN veřejnou zakázkou v OP PK a ROP SM, kdy obě zadávací řízení byla zrušena (např. v prvním případě pro nedostatečný počet nabídek po posouzení formálních kritérií).

³⁰ I pro Národní rozvojovou banku, a. s. se používá zkratka NRB. V Příručce ale zkratku NRB používáme pro obecný pojem národní rozvojová banka, jak jej používá EK. Viz poznámka pod čarou 23.

³¹ Viz <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/7443/1>

Management, a. s. (SZRB AM, dceřiná společnost Slovenské záručné a rozvojové banky, a. s., SZRB), která je **správce SIH**.

SIH byl založen jako **FF**, jenž investuje prostředky do jednotlivých fondů nebo podfondů. Byly vytvořeny fondy/podfondy pro financování MSP, sociální ekonomiku, energetickou účinnost, odpadové hospodářství a dopravní infrastrukturu. Z dlouhodobého hlediska má SIH být institucionální strukturou, která bude zaměřená nejen na podporu FN z prostředků ESIF/fondů PS, ale obecně bude schopná podporovat i velké, náročnější návratné projekty (např. na bázi PPP) na Slovensku. SIH současně plní i úlohu správce prostředků od soukromých investorů, kteří se kapitálově podílí na financování jednotlivých projektů.

SIH v současnosti spravuje investiční společnost **National Development Fund I., s. r. o.**, která byla původně založena s cílem **implementovat prostředky strukturálních fondů programového období 2007–2013 návratnou formou FN** (iniciativa JEREMIE).

SIH tvoří orgány, jako jsou představenstvo, dozorčí rada a valná hromada. Hlavní rozhodovacím orgánem je na základě investiční strategie SZRB AM jako **správce fondu**. **Dozorčí rada** je složená ze zástupců ŘO, které alokovaly prostředky do SIH. Zástupci ŘO se přímo neúčastní přijímání jednotlivých investičních rozhodnutí, nicméně vykonávají kontrolu a dohled nad všemi operacemi SIH. Předsedou dozorčí rady je nominant Ministerstva financí SR.

Slovenská vláda **nařídila relevantním ŘO³² vyčlenit do SIH minimální alokaci ve výši 3 % z každého operačního programu**, u kterého ex-ante posouzení prokázalo možnost využití FN. Tak byl vytvořen **National Development Fund II., a. s.**, který tak spravuje přes 620 milionů EUR z ESIF alokace SR pro programové období 2014–2020.

Ve slovenském modelu uzavírají ŘO trojstranné dohody o financování se SZRB AM a SIH. ŘO svěřují alokaci do správy SZRB AM, která ji na základě těchto dohod investuje do vlastního jmění SIH. SIH jako FF následně pro některé fondy/podfondy vybírá finanční zprostředkovatele, kteří investují do konkrétních projektů. Pro dopravní fond investuje SIH přímo do konkrétních projektů bez nutnosti soutěžit finanční zprostředkovatele ve veřejné zakázce. I proto se na Slovensku povedlo už v polovině roku 2016 zrealizovat projekt obchvatu Bratislavy popsany níže.

Požadavek legislativy, aby při výběru finančních zprostředkovatelů byly dodrženy principy veřejného zadávání, obecně vedl ke komplikacím a zpoždění implementace FN na Slovensku v programovém období 2014–2020.

PPP projekt D4/R7 obchvat Bratislavy je příkladem úspěšné spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti veřejné dopravy. SIH poskytl mezaninové financování ve výši 28 milionů EUR, které představuje kvazi-kapitálovou formu financování podřízenou klasickým úvěrům a nadřizenou kapitálovému vstupu. Tato investice snížila finanční riziko projektu a přilákala další financování od mezinárodních finančních institucí a soukromých bank. EIB investovala 427 milionů EUR, Evropská

³² Kromě ŘO operačních programů přeshraniční spolupráce, technické pomoci a rybnářství.

banka pro obnovu a rozvoj 148 milionů EUR a soukromé banky dalších 377 milionů EUR. Projekt se stal první dopravní investicí kombinující FN financované z ESIF a zdroje EFSI.

Zhotovitel byl vybrán ve veřejném zakázce, do které se přihlásilo 9 konsorcií, z nichž 4 postoupila do užšího výběru. V soutěžním dialogu zvítězilo konsorcium Zero Bypass Limited na základě ekonomické výhodnosti nabídky. Výsledná cena je o 61 % výhodnější než původně očekávaná.

8 Změny oproti programovému období 2014–2020 a základní popis pravidel 2021–2027

Vývoj pravidel pro FN v jednotlivých programových obdobích zachycují tabulky 3 a 4.

Tabulka 3: Základní přehled pravidel pro FN v jednotlivých programových obdobích

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Rámec	FN financovány pouze z EFRR a ESF (podpora pro MSP, rozvoj měst a energetickou účinnost)	FN mohou být financovány všemi fondy (včetně FS, EZFRV, ENRF , podpora pro všechny tematické cíle v rámci programu)	FN mohou být financovány všemi fondy (tj. i fondy v oblasti vnitřních věcí jako AMIF, ISF a BMVI)
Vytvoření FN	Dobrovolná analýza tržní mezery	Povinné předběžné posouzení	Zjednodušené předběžné posouzení
Možnosti implementace	FN na národní nebo regionální úrovni; Pouze FN „na míru“	FN na národní, regionální, nadnárodní a přeshraniční úrovni; FN „na míru“ nebo standardizované („off the-shelf“)	FN na národní, regionální, nadnárodní a přeshraniční úrovni; Pouze FN „na míru“
Platby	Možnost jednoho vkladu ve výši 100 % platby do FN bez ohledu na vyplacení prostředků konečným příjemcům	Fázované platby v minimálně 4 vkladech navázaných na vyplacení prostředků konečným příjemcům	První platba ve výši maximálně 30 % alokace FN, další platby flexibilně podle prostředků vyplacených konečným příjemcům
Právní rámec	Právní základ stanovený v nařízeních, dodatcích a metodických sděleních (COCOF)	Komplexní pravidla v nařízeních, delegovaných aktech (DA) a implementačních aktech (IA); Metodická vodítka („guidance notes“)	Pouze ON
Reporting pro EK	Povinně pouze od roku 2011, limitovaný rozsah	Povinně od počátku, v daném širším rozsahu, Výroční zprávy o FN	Povinně od počátku, užší rozsah, ale častější, pololetní přenos dat

Tabulka 4: Vývoj právního rámce pro FN v jednotlivých programových obdobích

2007–2013	2014–2020	2021–2027
ON č. 1083/2006	ON č. 1303/2013 (novelizováno nařízením č. 2018/1046, tzv. „Omnibus“ ³³)	Pouze ON č. 2021/1060
	DA č. 480/2014 (novelizován DA č. 2019/886)	
IA č. 1828/2016	IA č. 964/2014 (novelizován IA č. 2019/263)	
	IA č. 1157/2016	
	IA č. 821/2014 (novelizován IA č. 2019/255)	
	EIB sada metodických vodítek pro předběžné posouzení	
Metodické sdělení COCOF guidance note	EK metodická vodítka upravující ³⁴ <ul style="list-style-type: none"> • předběžné posouzení • slovník pro FN • podporu MSP/pracovního kapitálu • fázované platby do FN • kombinace FN a jiných forem podpory 	
Pokyny pro uzavírání (specifická kapitola pro FN)	<ul style="list-style-type: none"> • způsobilé náklady na řízení/poplatky za správu FN • kombinace ESIF a EFSI • nakládání se zdroji vygenerovanými platbami do FN („treasury management“) • výběr správce FN • veřejnou podporu ve FN • implementační možnosti FN • přehled změn pro FN po přijetí nařízení Omnibus • reportování o FN a pákový efekt 	

³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012

³⁴ Řazení podle data publikace ze strany EK.

8.1 Srovnání s pravidly FN 2014–2020 po přijetí nařízení Omnibus

Jak ukazují tabulky č. 3 a 4, v pravidlech pro FN je možné vidět určitou kontinuitu a vývoj. Programové období 2007–2013 přineslo na počátku v nařízení pouze několik článků věnovaných specificky FN. Teprve v průběhu období byla pravidla upřesněna metodickým sdělením COCOF.

V programovém období 2014–2020 přistoupila EK k pravidlům pro FN opačně a vydefinovala velice podrobná pravidla v ON, několika DA a IA již na počátku.³⁵ Svou roli sehrála také metodická vodítka („guidance notes“), která dále upřesňovala výklad určitých oblastí. Tato metodická vodítka ale EK vydávala až v průběhu programového období a některá s retroaktivním účinkem, což mohlo být problematické např. pro veřejné zadávání a již vybrané správce FN. Metodické vodítko k reportingu a pákovému efektu bylo finalizováno teprve v dubnu 2019.

Podle obecné shody ČS, EIB a EK bylo závazných pravidel pro FN v programovém období 2014–2020 příliš. Od několika článků v přechodném období se legislativa posunula k opačnému extrému nadměrné regulace. S nařízením Omnibus se EK pokusila zjednodušit i ON (č. 1303/2013) a tím i pravidla pro FN. EK také reflektovala tzv. Junckerův balíček a vznik EFSI, který vznikl až po schválení legislativy pro programové období 2014–2020. Pro pochopení pravidel programového období 2021–2027 je užitečné srovnání s pravidly programového období 2014–2020 po přijetí nařízení Omnibus, které zachycuje tabulka č. 5.

Tabulka 5: Pravidla pro FN ve srovnání s nařízením Omnibus

Omnibus novinky pro FN	2014–2020 ON verze Omnibus	2021–2027 Finální znění ON
Přímé zadání FN národní rozvojové bance	✓	✓
Prodloužení SME Initiative	✓	✗
Kombinace ESIF/fondy PS a EFSI (na úrovni fondu)	✓	✗
Specifická pravidla pro audity a kontroly EIB a mezinárodních finančních institucí	✓	✓
Nahrazování individuálních nesrovnalostí	✓	✓
Prodloužení způsobilosti (kapitálové investice)	✓	✗
Diferencované/zvláštní zacházení s investory	✓	✓
Hrazení negativních úrokových sazeb	✓	✓

³⁵ Obecně pro všechna nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) používáme zjednodušené označení „delegovaný akt“ (DA). Pro všechna prováděcí nařízení Komise (EU) pak označení „implementační akt“ (IA).

8.2 Přístup EK

EK pro programové období 2021–2027 navrhla výrazně zjednodušit pravidla pro FN. Pravidla pro FN bude upravovat pouze ON, EK nebude vydávat žádné IA ani DA a také nepředpokládá vydávat žádná metodická vodítka k nařízením. Chce tak předejít retroaktivnímu výkladu pravidel a jejich upřesňování až v průběhu programového období.

FN jsou upraveny zejména v oddílu II ON, přičemž v celém ON jim není věnováno více než 10 článků. Pravidla jsou tak nastavena flexibilně na obecnější úrovni a jejich výklad je do značné míry ponechán v rukou ČS.

Obecné principy EK pro FN v ON:

- Fondy PS mají cílit na tržní selhání.

- FN jsou nástrojem, jak dosáhnout specifické cíle daného programu.

- FN mohou podporovat v jakémkoliv cíli politiky investice s potenciálem generování zisku nebo úspor.

- Všechna příslušná EU nebo národní pravidla mají být respektována.

- FN ve sdíleném řízení mají podporovat nové investice pro tvorbu pracovních míst a rozvoj ČS a regionů.

- FN mají podporovat konečné příjemce PS, a nikoli bankovní nebo pojišťovací sektor.

- Při implementaci FN musí být dodrženy zásady řádného finančního řízení.

- Zjednodušení dávající větší flexibilitu národním orgánům, aby nastavily a implementovaly FN, protože nejlépe znají potřeby ČS a regionů.

8.2.1 FN jako primární forma podpory

EK při jednáních k přípravě programů 2021–2027 zdůrazňuje, že pro všechny oblasti v programech by ŘO měly zvážit **vhodnost FN jako primární formy podpory**. Pokud oblasti nejsou vhodné pro návratnou podporu zcela, měly by být podporovány FN v kombinaci s dotací. Čistě dotační podpora by měla být až poslední možnou variantou a musí být dle EK řádně zdůvodněna.

8.3 Přístup MMR-NOK

Flexibilní pravidla pro FN 2021–2027 dávají ČR možnost využít dobré praxe z programového období 2014–2020. MMR-NOK proto zpracoval pouze základní popis pravidel pro FN pro programové

období 2021–2027. Nejvyšší přidanou hodnotu spatřuje v přenosu a sdílení dobré praxe s ŘO a dalšími aktéry následujícími způsoby:

- sdílení odpovědí MMR-NOK a EK na nejrůznější metodické dotazy ŘO, MMR-NOK a dalších stakeholderů k implementaci FN 2014–2020, z nichž se dá dovozovat výklad pravidel pro FN i pro programové období 2021–2027,
- inspirace úspěšnými FN v ČR 2014–2020,
- sdílení informací z expertních jednání EK, EIB a zástupců ČS k FN v programovém období 2014–2020 i 2021–2027.³⁶

MMR-NOK si je vědom rostoucího významu pokročilejších forem FN - high-end FN, a jejich potenciální přínosnosti pro ČR. V textu proto výše věnujeme samostatnou kapitolu i dobré praxi těchto high-end FN, které ON z úrovně EK přímo neupravuje, ale byly již rozpracovány a popsány na národní úrovni a vláda ČR k nim přijala několik usnesení. Program InvestEU na ně také klade velký důraz a z makroekonomického hlediska jsou nejlepší odpovědí na otázku systematicky řešených dlouhodobých investičních potřeb ČR.

³⁶ MMR-NOK se účastnil dvou expertních platform.

Závěry expertních jednání ke kombinaci FN a dotací v programovém období 2021–2027 zachycuje dokument <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/fi-compass-knowledge-hub-combination-financial-instruments-grants>

Diskuze expertů k variantám výběru správců FN/HF a finančních zprostředkovatelů je popsána v dokumentu <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/fi-compass-knowledge-hub-selection-financial-intermediaries>

9 Pravidla pro FN v jednotlivých fázích životního cyklu FN

Kapitola podává pouze základní přehled pravidel pro FN od předběžného posouzení, přes uzavírání dohod o financování nebo nastavení plateb do FN po pravidla pro využití navrácených prostředků do FN.

V boxech níže uvádíme doslovné znění pravidel. Vycházíme z finální verze ON v oficiálním českém překladu.

Pro přehlednost v textu graficky rozlišujeme situace, kdy:



Pravidla rozvádíme, naznačujeme jejich výklad a přenášíme dobrou praxi.



Připojujeme odpovědi EK či MMR-NOK na dílčí otázky implementace FN, které jsou z našeho pohledu aplikovatelné i na FN v programovém období 2021–2027.



Odkazujeme na jiné metodické dokumenty jednotného národního rámce (JNR), které závazně upravují pravidla pro FN. Příručka slouží jako rozcestník v JNR.

9.1 Důraz EK na využití FN pro vhodné oblasti

EK při přípravě programového období 2021–2027 opakovaně upozorňuje na skutečnost, že pro vhodné oblasti podpory (jako je např. podpora podniků nebo energetická účinnost) bude klást větší důraz na využití FN. Pokud se ŘO rozhodne pro tyto vhodné oblasti zachovat dotační podporu, bude muset její upřednostnění řádně zdůvodnit.

9.2 Posuzování tržního selhání na úrovni programu

Pro programové období 2021–2027 legislativa mění logiku posuzování tržního selhání. V programovém období 2014–2020 bylo nutné při předběžném posouzení prokázat, že podpora z FN nenarušuje trh a je zaměřena na tržní selhání, případně pomáhá překonat neoptimální investiční situace. Pro dotační formu podpory toto nebylo nutné.

V programovém období 2021–2027 bude již na úrovni programu (tj. pro všechny formy podpory) obecně posuzováno, jakých cílů má být dosaženo, a to **s přihlédnutím k tržním selháním, investičním potřebám** a komplementaritám s dalšími formami podpory (čl. 22 odst. 3, písmeno a)(ii, iii) ON). V každém programu bude **zdůvodněn výběr** cílů politiky, příslušných priorit, specifických cílů a **forem podpory** (čl. 22 odst. 3, písmeno b) ON). ŘO budou v programech indikovat **plánované využití FN** na úrovni specifických cílů.

Obecné nařízení

Čl. 22 Obsah programů

3. Každý program stanoví:

- a) souhrn hlavních úkolů s přihlédnutím k:
 - ii) selháním trhu;
 - iii) investičním potřebám a doplňkovosti a synergiím s jinými formami podpory;
- b) odůvodnění vybraných cílů politiky, odpovídajících priorit, specifických cílů a forem podpory;



K posuzování tržního selhání EK upřesnila, že vždy bude záležet na věcné oblasti, plánovaných intervencích a příjemcích a situaci v daném ČS. Jako příklad uvedla oblast vzdělávání. Pokud v daném ČS vzdělávání zajišťuje veřejný sektor a program se zaměřuje na příjemce z veřejného sektoru, není třeba obsáhlé zdůvodňování. Program zaměřený na podporu MSP ale musí být podložen analýzou prokazující veřejnou (EU) intervenci.

9.3 Typické projekty a podporované činnosti

FN poskytují podporu konečným příjemcům pouze na investice, včetně pracovního kapitálu, u nichž se očekává, že budou rentabilní, a které nemohou získat dostatečné financování z tržních zdrojů.

Podporovány by měly být jen ty části investic, které ke dni investičního rozhodnutí nejsou fyzicky dokončeny nebo zcela implementovány.

Obecné nařízení

Čl. 58 Finanční nástroje

2. Finanční nástroje poskytují podporu konečným příjemcům pouze na investice do hmotných i nehmotných aktiv, jakož i pracovního kapitálu, u nichž se očekává, že budou finančně životaschopné, a které nemohou získat dostatečné financování z tržních zdrojů. Tato podpora musí být v souladu s použitelnými pravidly Unie pro státní podporu.

Tato podpora se poskytuje pouze na ty prvky investic, které nejsou ke dni investičního rozhodnutí fyzicky dokončeny nebo plně provedeny.



Požadavek na rentabilitu vychází z definice v legislativě. Samotná rentabilita nemusí být pojmána jen jako klasická ekonomická návratnost projektu konečného příjemce. Zejména pro high-end FN, případně Investiční platformy, je návratnost vhodné posuzovat z makroekonomické úrovně/pohledu ČR.

Za investice **EK považuje³⁷ pracovní kapitál, hmotná i nehmotná aktiva, finanční leasing** a jakoukoliv jejich kombinaci. Za investice naopak **nepovažuje faktoring, sekuritizaci nebo pojištění**, i když v těchto sektorech může docházet k tržním selhání. Z metodických konzultací s EK nicméně vyplynulo, že **forfaiting může být za určitých podmínek způsobilý (při podpoře EPC financování)**.³⁸

9.4 Předběžné posouzení

FN by měly podporovat pouze ty oblasti, kde dochází k selhání trhu nebo kde tržní prostředí neexistuje. Podpora FN proto musí být založena na výsledcích předběžného posouzení. Jeho kompletní verze musí být hotová předtím, než ŘO rozhodne o příspěvku z programu do FN.

Předběžné posouzení může být přehodnoceno nebo aktualizováno a může pokrývat část nebo celé území ČS.

9.4.1 Minimální rozsah předběžného posouzení

Legislativa stanoví minimální rozsah předběžného posouzení	Navrhovaná výše příspěvku z programu do FN a očekávaný pákový efekt
	Navrhované finanční produkty včetně případné potřeby přilákání investorů (diferencované zacházení s investory)
	Navrhování koneční příjemci
	Očekávaný přínos FN k plnění specifického cíle

9.4.2 Možnost využít stávající předběžná posouzení

Předběžné posouzení může být založeno na existujících nebo aktualizovaných předběžných posouzeních. ON stanovuje **minimální povinný rozsah předběžných posouzení** a předpokládá, že **ČS podají indikativní informaci** platnou ke dni dokončení předběžných posouzení. Indikativní předběžné posouzení poslouží při přípravě popisu FN („terms of reference“) pro výběr správce FN

³⁷ EK to uvedla v prezentaci k FN v programovém období 2021–2027 z února 2019

³⁸ EPC znamená „energy performance contracting“ neboli energetické úspory se zárukou. Podrobnosti k jeho způsobilosti jsou dostupné na <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/european-structural-and-investment-funds-esif-and-energy-performance>.

(zde myšleno otevřenou veřejnou zakázkou). Teprve při výběru správce FN bude možné indikativní informaci upřesnit.³⁹

V zájmu snížení administrativní zátěže a předcházení průtahům při vytváření FN **umožňuje legislativa využít předběžná posouzení zpracovaná v programovém období 2014-2020** (případně aktualizovaná).⁴⁰

Předběžné posouzení bude následně zasláno pro informaci monitorovacímu výboru programu.⁴¹

9.4.3 Zpracovatelem bude ŘO nebo externí subjekt



Z ON nepřímo vyplývá **odpovědnost ŘO za zpracování předběžného posouzení**. ON výslovně nestanoví, kdo má předběžné posouzení zpracovat. Záleží na zvážení ŘO, zda požadavkům ON definovaným v čl. 58 odst. 3 dostojí interním zpracováním předběžného posouzení či toto zpracování zadá externímu subjektu.

EK v programovém období 2014–2020 doporučovala zapojení externího subjektu z důvodů administrativní kapacity, expertízy a nepodjatosti posouzení. Pro zpracování předběžného posouzení 2014–2020 vytvořila spolu s EIB sadu metodik. Pro období 2021–2027 žádné metodiky nevzniknou, nicméně lze vycházet ze zkušeností 2014–2020 a zohlednit je při zpracování zjednodušeného předběžného posouzení 2021–2027.

Pro úplnost níže v tabulce 6 uvádíme požadavky na předběžné posouzení FN v programovém období 2014-2020 a v programovém období 2021–2027. Kurzívou jsou označeny požadavky uvedené přímo v nařízení.

³⁹ Tímto se nemyslí, že by předběžné posouzení muselo být aktualizováno po výběru správce FN.


⁴⁰ Viz recitál č. 51 ON.

⁴¹ Dle čl. 40 ON „monitorovací výbor prověří náležitosti předběžného posouzení.“ Prověření si vykládáme tak, že monitorovací výbor neschvaluje předběžné posouzení, pouze ho bere na vědomí a na monitorovacím výboru k němu může proběhnout diskuse.

Tabulka 6: Srovnání požadavků na předběžné posouzení FN

Oblast	Požadavek z čl. 37 ON 2014–2020	Čl. 59 ON 2021–2027
Identifikace tržních selhání a investičních potřeb	<i>Analýza tržních selhání, neoptimálních investičních situací, investičních potřeb pro podporované oblasti a v rámci tematických cílů nebo investičních priorit, s jasnou vazbou na to, jak FN přispěje k dosahování cílů a výsledků programu</i>	Analýza tržních selhání, investičních potřeb a konzistence s jinými formami podpory přenesena na úroveň programu pro všechny formy podpory
Přidaná hodnota FN, konzistence s jinými intervencemi	<i>Posouzení přidané hodnoty FN, konzistence s jinými formami veřejných intervencí zaměřenými na týž trh, možné dopady na veřejnou podporu, proporcionalita plánovaných intervencí a opatření k minimalizaci deformace trhu</i>	Přidanou hodnotu FN proti dotacím už není třeba posuzovat
Pákový efekt, diferencované zacházení s investory	<i>Očekávaný pákový efekt a případně odhad potřeby a úrovně odměny atraktivní pro mobilizaci zdrojů soukromých investorů, včetně mechanismu, kterým bude způsob odměňování nastaven</i>	<i>Navrhovaná výše příspěvku z programu do FN a očekávaný pákový efekt</i>
„Lessons learnt“ aneb minulé zkušenosti s FN	<i>Vyhodnocení zkušeností z implementace obdobných nástrojů a jejich předběžných posouzeních realizovaných v minulosti, a to včetně způsobu, jakým budou využity pro budoucí přípravu FN</i>	Lessons learnt (obecně pro všechny formy podpory) přeneseny na úroveň programu
Investiční strategie FN	<i>Návrh investiční strategie vymezující implementační strukturu, finanční produkty, které budou poskytovány, navrhované konečné příjemce a tam, kde je to vhodné, také předpokládanou kombinaci s podporou formou dotací</i>	<i>Navrhované finanční produkty včetně případné potřeby diferencovaného zacházení s investory Navrhování koneční příjemci</i>
Očekávané výsledky FN	<i>Vymezení očekávaných výsledků a způsob, jakým se FN podílejí na dosažení specifických cílů a výsledků příslušné prioritní osy včetně indikátorů.</i>	<i>Očekávaný přínos FN k plnění specifických cílů</i>
Aktualizace předběžného posouzení	<i>Pravidla umožňující přezkoumat a upravit předběžné posouzení v případě, že během fáze implementace ŘO vyhodnotí, že již nereflexuje aktuální tržní podmínky</i>	<i>Předběžné posouzení může být přehodnoceno nebo aktualizováno</i>


9.4.4 Doporučení využít stávající předběžná posouzení

 MMR-NOK doporučuje ŘO možnost využít předběžná posouzení z programového období 2014–2020 a v nutném případě je aktualizovat. Vycházíme z logiky EK, která dává ČS větší flexibilitu a prostor pro vlastní úpravu na základě potřeb ČS.

Jak je vidět z tabulky 6, kvalitu předběžného posouzení v programovém období 2021–2027 předurčí už to, jak se ŘO vyrovná s popisem tržních selhání a investičních potřeb pro všechny formy podpory při **zpracování programového dokumentu** před zahájením předběžného posouzení. Už na úrovni výběru specifických cílů bude nutné zdůvodnit formu podpory dotace nebo FN.


Pro samotné předběžné posouzení FN 2021–2027 zůstává **klíčových několik prvků investiční strategie FN**, a to jaká bude alokace FN, jaké finanční produkty bude poskytovat a jakým konečným příjemcům.

9.4.5 Doporučené oblasti k aktualizaci

 Minimálně alokaci FN, jeho očekávaný pákový efekt a přínos k plnění specifického cíle programu bude nutné stanovit znovu za současných tržních podmínek analyzovaných na úrovni programu.

Rovněž je nutné v předběžném posouzení **popsat nové možnosti kombinace FN a dotací do jedné operace** (např. odpouštění splátek), pokud budou využívány.

9.4.6 Povinnost ŘO konzultovat předběžné posouzení s MMR-NOK a MF-PO

 ŘO dle Metodického pokynu společných procesů konzultuje průběh předběžného posouzení, jeho závěry a případné aktualizace před ukončením předběžného posouzení, případně jeho aktualizace, s MMR-NOK a MF-PO.

Doporučujeme konzultovat i případné rozhodnutí pouze aktualizovat stávající předběžná posouzení z programového období 2014–2020.


9.5 Implementační možnosti FN

Pro programové období 2021–2027 definuje legislativa tři základní implementační možnosti:

FN přímo řízený ŘO	ŘO poskytuje úvěry nebo záruky
	Uzavírán strategický dokument
	v ČR legislativně nemožné
Svěření provádění FN	FN poskytuje úvěry, záruky nebo kapitálové investice
	ŘO svěří provádění správci FN nebo správci HF
	Uzavírána dohoda o financování
InvestEU	Vyvedení prostředků mimo sdílené řízení
	Využití rozpočtové záruky EU
	Uzavírána dohoda o příspěvku

1. FN přímo řízený ŘO

Legislativa zachovává možnost **implementace FN přímo ŘO**. V tomto případě ŘO (případně zprostředkující subjekt) poskytuje pouze úvěry nebo bankovní záruky. Neuzavírá se dohoda o financování, podmínky pro získání podpory z daného programu jsou specifikovány ve **strategickém dokumentu vydaném ŘO**, který obsahuje minimální **požadavky stanovené přílohou X ON**.

 Tato implementační možnost je v ČR spojena s legislativní bariérou. Zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (**Rozpočtová pravidla**), zakazuje v § 49 organizačním složkám státu poskytovat úvěry.

2. Svěření provádění FN

Druhou možností je implementovat FN v zodpovědnosti ŘO, a to jako

- 2.1. Investici příspěvku z programu do kapitálu právnické osoby,
- 2.2. Oddělený systém účtů nebo účelově vázaný účet.

Tato možnost prakticky znamená, že ŘO **svěří provádění FN správci FN nebo správci tzv. holdingového fondu (HF)**. ŘO mají obecně možnost implementovat FN prostřednictvím HF, nebo mohou investovat přímo do FN samotných. HF je definován jako fond zřízený ŘO v rámci jednoho

nebo několika programů za účelem provádění FN prostřednictvím jednoho nebo více zvláštních fondů.⁴²



Investice příspěvku z programu do kapitálu právnické osoby by znamenala např. založení nové akciové společnosti, případně investici do kapitálu již existující právnické osoby.⁴³ Tato implementační varianta dosud v ČR nebyla využita.

V podmínkách ČR je nejběžnější druhá varianta. Většinu FN dosud v ČR spravovala ČMZRB, a to jako oddělený systém účtů v ČMZRB.

3. InvestEU

Novinkou pro FN v programovém období 2021–2027 je **program InvestEU**. Fond InvestEU sloučí všechny dosud existující centrálně řízené FN na úrovni EU. EK tím reaguje na roztržitost FN na úrovni EU a existenci více sad pravidel pro tyto FN v programovém období 2014–2020.

ON v čl. 14 obsahuje **možnost převodu až 2 % národní alokace EFRR, ESF+, FS nebo ENRAF do Fondu InvestEU**, a to již na začátku programového období v Dohodě o partnerství. Následně může ČS po 1. lednu 2023 za souhlasu příslušného ŘO převést další až 3 % původní národní alokace daného fondu v jedné či více žádostech o revizi programu.

Program InvestEU stručně popisujeme v kapitole 10.9 *Převod prostředků do InvestEU*.

9.5.1 Obecná pravidla pro všechny implementační možnosti

Při implementaci FN musí subjekt, který FN provádí, pro příspěvek z programu na FN **vést oddělený účetní systém nebo používat vhodný účetní kód**. Přitom musí **rozlišovat priority a kategorie regionů** a vést oddělené záznamy pro zdroje vygenerované platbami do FN a jejich využití (čl. 60 ON, viz kapitola 10.1 *Nakládání se zdroji vygenerovanými platbami do FN („treasury management“)*) a pro zdroje navrácené do FN, které jsou přičitatelné podpoře z FN (čl. 62 ON, viz kapitola 9.14 *Využití prostředků navrácených do FN*).

⁴² „Fund set up under the responsibility of a managing authority under one or more programmes, to implement one or more specific funds.”

⁴³ Jak EK chápe tuto variantu lze najít v příslušném metodickém vodítku <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-note-implementation-options>

Obecné nařízení

Čl. 59 Provádění finančních nástrojů

9. Řídící orgán při přímém provádění finančního nástroje podle odstavce 1 tohoto článku nebo subjekt provádějící finanční nástroj podle odstavce 2 tohoto článku vedou oddělené účty nebo používají jeden účetní kód pro každou prioritu nebo v případě ENRAF každý specifický cíl, a případně pro každou kategorii regionu u každého příspěvku z programu a zvláště u zdrojů uvedených v článku 60 nebo článku 62.

Povinnost vést oddělený účetní systém nebo vést vhodný účetní kód je v ON stanovena pro úroveň ŘO/subjektu, který FN provádí. Tato **povinnost už není vyžadována po konečném příjemci**.



Je třeba, aby musel konečný příjemce účetně oddělit výdaje kryté úvěrem poskytnutým z FN? Z obecného nařízení taková povinnost nevyplývá a konečný příjemce tak v případě FN nemusí vést oddělenou účetní evidenci. V případě konečného příjemce je ale nutné při kombinaci FN a jiných forem podpory (dotací z fondů PS nebo jakoukoliv formou příspěvku Unie) vést oddělené záznamy pro každý zdroj podpory. Tento požadavek neplatí při kombinaci FN a dotací v jedné operaci dle čl. 58 odst. 5 ON, platí pouze při kombinaci FN s jakoukoliv formou příspěvku Unie v oddělených operacích, viz kapitola 9.6 *Možnosti kombinace FN a jiných forem podpory*.



Zjednodušeně řečeno, konečný příjemce musí vést oddělené záznamy pro FN i dotaci, pokud je příjemcem dotace (z fondů PS), a současně konečným příjemcem podpory z FN (z fondů PS).

Pokud konečný příjemce obdrží podporu z FN kombinovanou s dotací v rámci jedné operace, sám nemusí vést oddělené záznamy pro obě formy podpory. Pokud FN poskytuje takovou kombinovanou podporu, oddělené záznamy jsou vedeny na úrovni subjektu provádějícího FN.

9.5.2 Holdingové fondy a další změny v názvosloví

ON v čl. 59 zmiňuje HF. ŘO mají obecně možnost implementovat FN prostřednictvím **HF**, nebo mohou investovat přímo do **FN** samotných. EK se zde vrací k terminologii programového období 2007–2013. HF věcně odpovídají FF programového období 2014–2020.

EK pro programové období 2021–2027 změnila názvosloví pro FN, které je nyní jednoznačnější (ON už nepoužívá pojem „financial intermediary“ s více možnými významy).

Varianty definice příjemce v kontextu FN, resp. HF:

„Příjemce“ znamená	V situaci, kdy
subjekt, který provádí HF	je zavedena struktura HF
subjekt, který provádí zvláštní fond (FN)	není zavedena struktura HF
samotný ŘO	FN spravuje ŘO

EK dále zavádí definici subjektu provádějícího FN („body implementing a financial instrument“) jako subjektu, který se řídí veřejným nebo soukromým právem a vykonává úkoly HF nebo zvláštního fondu.



Pro **jednotné názvosloví na národní úrovni doporučujeme používat termíny:**⁴⁴

- **Příjemce** (v originále „beneficiary“) pro označení správce FN nebo správce HF
- **Správce HF** („body that implements the holding fund“),
- **Správce FN** („body that implements the specific fund“; doporučujeme termín používat **pouze pro správce zvláštního fondu bez struktury HF**),
- **Finanční zprostředkovatel** (doporučujeme termín používat **pouze pro správce zvláštního fondu ve struktuře HF**⁴⁵).

9.5.3 Role finančních zprostředkovatelů

Co se týče HF, správce **HF může vybrat finančního zprostředkovatele pro provádění zvláštního fondu**. Správce HF obvykle neposkytuje sám podporu přímo konečným příjemcům. Je možné, aby správce HF zároveň vykonával činnost finančního zprostředkovatele v případě portfoliových záruk (viz bulharská případová studie First Loss Portfolio Guarantee⁴⁶). V takovém případě je správce HF a finanční zprostředkovatel stejná právnická osoba. Obvykle správce HF vybírá několik jiných subjektů jako finanční zprostředkovatele. Struktura HF s pouze jedním finančním zprostředkovatelem není obvyklá, i když byla použita pro FN Jessica v IOP 2007–2013 nebo u Brownfield fondu v OP PIK 2014–2020.

Obecné nařízení

Čl. 59 Provádění finančních nástrojů

4. Jestliže subjekt vybraný řídicím orgánem provádí holdingový fond, může tento subjekt vybrat další subjekty pro provádění zvláštních fondů.

Role finančních zprostředkovatelů je upravena pouze obecně v čl. 59 odst. 4 ON, které dává **možnost správci HF při provádění HF vybrat finanční zprostředkovatele k provádění zvláštních fondů**.

⁴⁴ Jednoznačné definice byly na národní úrovni zavedeny již v programovém období 2014–2020 v Slovníčku pojmů JMP v rámci Metodiky řízení programů.

⁴⁵ Finanční zprostředkovatel je jediný správný překlad anglického pojmu „financial intermediary“ používaného v programovém období 2014–2020

⁴⁶ https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/case-study-first-loss-portfolio-guarantee_0.pdf

ROZSAH ČINNOSTI FINANČNÍHO ZPROSTŘEDKOVATELE ZÁLEŽÍ NA DOHODĚ

ON nedává jednoznačnou odpověď na to, jak velkou část provádění HF (tj. konkrétní činnosti správce HF) může správce HF svěřit finančnímu zprostředkovateli. Z dostupných informací na úrovni EK⁴⁷ dovozujeme, že tuto volbu má v kompetenci zejména ŘO a správce HF (pokud požadovaný nebo přípustný rozsah činností finančního zprostředkovatele zahrne ŘO do dohody o financování se správcem HF).

ZÁKLADNÍ VARIANTY FUNGOVÁNÍ FINANČNÍHO ZPROSTŘEDKOVATELE

Na základě zkušeností z programových období 2007–2013 a 2014–2020 a vzhledem k obecné úpravě finančního zprostředkovatele v čl. 59 odst. 4 ON dovozujeme, že finanční zprostředkovatel může fungovat ve dvou základních variantách:

Faktický správce jednoho nebo více FN pod HF	Zodpovědný za celkovou implementaci a realizaci tohoto/těchto FN dle vlastního obchodního plánu a s využitím vlastní řídicí/rozhodovací struktury, a to v obdobném rozsahu jako správce FN ve variantě bez HF Příkladem tohoto typu finančních zprostředkovatelů jsou např. správci tzv. Fondů rozvoje měst z FN Jessica Moravskoslezsko v ROP MSK 2007–2013
Subjekt zodpovídající primárně za výběr a financování projektů	Distribuuje podporu z jednoho nebo více FN pod HF konečným příjemcům s využitím vnitřních finančních a kontrolních procesů a distribuční sítě těchto FN podle poskytovaného finančního produktu Nemusí být nutně zodpovědný za provádění celého FN (zvláštního fondu) – tato zodpovědnost by zůstala na správci HF Příkladem tohoto typu finančních zprostředkovatelů jsou např. obchodní banky, spolupracující na poskytování návratné podpory z úvěrových linek s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj (EBRD)

Uvedené varianty⁴⁸ jsou rozdílné nejen podle **rozsahu poskytovaných činností**, ale také podle **zodpovědnosti**, kterou jsou tyto subjekty vázány vůči správci HF (a nepřímo i vůči ŘO). V prvním případě se jedná o zodpovědnost za celou implementaci jednoho nebo více FN, ve druhém případě se jedná o zodpovědnost za výši prostředků, kterou finančnímu zprostředkovateli poskytne správce HF na podporu konečným příjemcům. Rozsah uvedených činností a odpovědností je v obou variantách součástí dohody o financování.

⁴⁷ Obecně snaha EK pravidla pro FN v programovém období 2021–2027 rozvolnit a nechat co nejvyšší míru flexibility pro ČS.

⁴⁸ Popisovaný model u FN Jessica v ROP MSK fungoval do 31. 12. 2013, k 8. 2. 2014 byl Holdingový fond Jessica Moravskoslezsko spravovaný EIB zrušen, a zároveň veškeré povinnosti a kompetence, které do té doby vůči Fondům rozvoje měst vykonávala EIB, přešly na ŘO, tj. Regionální radu Moravskoslezsko.

DŮLEŽITOST PŘEDBĚŽNÉHO POSOUZENÍ

Výběr některé z variant ovlivní závěry předběžného posouzení, neboť míra zapojení finančních zprostředkovatelů souvisí významně také s velikostí FN, typem poskytované podpory a podporovaných příjemců.

OBECNÉ POŽADAVKY NA FINANČNÍ ZPROSTŘEDKOVATELE

Bez ohledu na konkrétní variantu je třeba vzít v potaz obecné požadavky na FN/finanční zprostředkovatele z Finančního nařízení⁴⁹:

- Dodržování zásad řádného finančního řízení, transparentnosti, proporcionality, zákazu diskriminace, zásady rovného zacházení a subsidiarity a souladu s cíli FN (Finanční nařízení, čl. 209 odst. 1).
- Dodržování obecných požadavků kladených na FN a rozpočtové záruky (Finanční nařízení, čl. 209 odst. 2):
 - řešení případů selhání trhu a neoptimálních investičních situací,
 - adicionalita, tj. předcházení tomu, aby FN vytěsňovaly veřejné zdroje ČS nebo soukromé financování,
 - nenarušování hospodářské soutěže, soulad s pravidly veřejné podpory,
 - dosažení pákového efektu, tj. aktivace mimorozpočtových (veřejných a soukromých) zdrojů,
 - sladění zájmů, vyloučení střetu zájmů.
- Dodržení norem a platných právních předpisů v oblasti předcházení praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů. Finanční zprostředkovatelé rovněž nesmějí být usazeni na územích, jejichž soudy při uplatňování mezinárodně uznávaných standardů nespolupracují s EU, ani udržovat obchodní styky s těmito subjekty. Tato ustanovení musejí být začleněna do smluv s vybranými finančními zprostředkovateli (Finanční nařízení, čl. 155 odst. 2).

9.6 Možnosti kombinace FN a jiných forem podpory

Legislativa po zkušenostech programového období 2014–2020 obsahuje výrazně jednodušší pravidla pro kombinaci FN a jiných forem podpory.

⁴⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012

9.6.1 Obecné principy kombinace

Legislativa obecně připouští možnost kombinovat podporu konečným příjemcům s jakoukoliv jinou formou příspěvku Unie, včetně podpory ze stejného fondu a možnosti kombinace na úrovni stejné „položky výdajů.“⁵⁰

V takovém případě podpora prostřednictvím FN z určitého fondu (která je součástí operace FN), nemůže být vykázána EK jako způsobilý výdaj v jiné formě (podpory), fondu nebo jiném nástroji Unie.

Obecné podmínky pro jakoukoliv kombinaci	Vedení oddělených záznamů pro každý zdroj podpory
	Celková hodnota všech forem kombinované podpory nesmí převýšit celkovou hodnotu dané položky výdajů
	Dotace nesmí být použity na splacení podpory z FN
	FN nesmí být využity na předfinancování dotací
	Dodržení platných pravidel pro veřejné zadávání a veřejnou podporu

9.6.2 Kombinace FN s programy Unie v (ne)přímém řízení EK

Během vyjednávání pravidel pro FN 2021–2027 EK upřesnila zásadní otázku, jak bude či nebude možné kombinovat FN fondů PS s podporou z InvestEU.

Jak je známo, program InvestEU 2021–2027 v sobě sloučí veškeré komunitární (přímo řízené) programy z úrovně EK/EIB, které poskytovaly v programovém období 2014–2020 podporu formou FN. Cílem EK je, aby měli žadatelé přehlednější pravidla pro FN, tzn. jednu sadu pravidel.

NELZE JE KOMBINOVAT NA ÚROVNI FONDU



Pro FN fondů PS nová pravidla znamenají, že již **nebude možné je kombinovat s podporou z Fondu InvestEU na úrovni fondu (FN) tak, aby pro celý FN platila jedna sada pravidel pro konečné příjemce.** Jinými slovy legislativa v programovém období 2021-2027 nepřipouští

⁵⁰ V originále „expenditure item“, který EK definuje jako „the amount declared as eligible for Union funding under a budget category“. Zjednodušeně lze říci, že EK se snaží předejít dvojímu financování stejných způsobilých výdajů z FN a jiných forem podpory jejich opakovaným/dvojítm předložením k proplacení EK.

možnost do FN vložit prostředky fondů PS, a zároveň pro něj využít záruky z Fondu InvestEU (obecně nepřipouští možnost vložit do FN prostředky jakéhokoliv jiného komunitárního programu), jak to umožnilo nařízení Omnibus pro FN z ESIF a EFSI. U této kombinace ESIF a EFSI platila pro konečné příjemce jedna sada pravidel, a to pravidla ESIF.

MOŽNOST KOMBINACE NA ÚROVNI PROJEKTU



Nadále bude možné pro jeden projekt konečného příjemce část financovat z FN fondů PS a jinou část z fondu InvestEU (či jiného programu Unie v přímém nebo nepřímém řízení EK). Nicméně pak se na každou část projektu bude vztahovat jiná sada pravidel.

Pokud se má na konečného příjemce vztahovat pouze jedna sada pravidel, ŘO může část alokace fondů PS převést do InvestEU, a následně s využitím záruky Fondu InvestEU budou realizovány projekty mimo programy pouze podle pravidel InvestEU.

SPECIFIKA KOMBINACE S FINANCOVÁNÍM ZARUČENÝM Z FONDU INVESTEU

Pro kombinaci FN fondů PS a financování zaručeného z Fondu InvestEU bude dále platit:

- Stejný úvěr nemůže být kryt zárukou z FN fondů PS (např. FN Expanze-záruky OP PIK) a zárukou programu zaručeného z Fondu InvestEU (v současnosti např. program ČMZRB Záruka 2015-2023 zaručený z EFSI).
- Úvěr z FN zaručeného z Fondu InvestEU nemůže být splacen dotací z programu fondů PS. Není možné předfinancovat dotace programu fondů PS financováním z jakéhokoli FN zaručeného z Fondu InvestEU.
- Úvěr z FN zaručeného z Fondu InvestEU nemůže sloužit jako národní spolufinancování projektu podpořeného z programu fondů PS (což platí v programovém období 2014–2020 pro úvěry z FN zaručeného z EFSI).
- Nebude možné z FN programu fondů PS vyplácet příspěvek na úhradu úroků (subvence úrokových sazeb) úvěru z FN zaručeného z InvestEU. Takto subvencovat úvěr již jednou zvýhodněný Fondem InvestEU představuje z hlediska legislativy nepřipustné dvojí financování.

SPECIFIKA MODERNIZAČNÍHO FONDU A MOŽNOSTI JEHO KOMBINACE

Modernizační fond vznikl jako součást systému obchodování s emisními povolenkami (Emissions Trading System, ETS). Pro jeho financování jsou celkově vyčleněna 2 % emisních povolenek v období 2021–2030. Každý stát má dále určený vlastní podíl z tohoto celku, přičemž ČR získá 15,6 % z vyčleněných povolenek. Cílem Modernizačního fondu je podpořit investice do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti. Fond je kromě ČR určen pouze pro Bulharsko, Estonsko, Chorvatsko, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko. Výsledkem investic by měl být rychlejší přechod těchto států na nízkouhlíkové hospodářství.

Modernizační fond bude podporovat projekty, které ČR pomůžou splnit cíle pro snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování energetické účinnosti a rozvoje obnovitelných zdrojů energie. Proto se nabízí ho kombinovat s podporou z programů fondů PS. Jelikož je financován z výnosů z obchodování s emisními povolenkami, **není z hlediska EU považován za zdroj rozpočtu EU** a lze ho **volněji kombinovat např. s FN programů fondů PS**.



Zdroje Modernizačního fondu lze např. použít jako národní spolufinancování projektů podpořených z programů fondů PS.⁵¹ EK nicméně na technických jednáních upozornila, že je vždy třeba posuzovat nutnost podpory z Modernizačního fondu.

9.6.3 Kombinace FN a dotací v jedné operaci

Legislativa umožňuje kombinovat FN a dotace v jedné operaci FN šířeji než v programovém období 2014-2020.⁵² V tomto případě bude kombinace upravena v jedné dohodě o financování, obě odlišné formy podpory bude poskytovat správce FN a pravidla platná pro FN budou aplikována na celou operaci FN.

Co je třeba splnit?

Příspěvek z programu ve formě dotace by měl být přímo spojen s operací FN a být pro ni nezbytný

Příspěvek z programu ve formě dotace by neměl překročit hodnotu investice podpořenou finančním produktem

Vedení oddělených záznamů pro každý zdroj podpory (na úrovni správce FN/finančního zprostředkovatele)

Dodržení platných pravidel pro veřejné zadávání a veřejnou podporu



V případě kombinace FN a dotace v jedné operaci FN se nejedná o „tradiční“ dotaci ve smyslu individuálního projektu, ale spíše o **určitou „dotační složku“ jedné operace FN**. Na celou operaci FN se pak vztahují pravidla pro FN. Dotační složka operace FN představuje ne(ná)vratnou část celé operace. Pro dotaci zkombinovanou s FN do jedné operace proto dále v textu používáme také název „dotační složka“.

Pokud je FN kombinován s dotační složkou v jedné operaci a ve struktuře s HF, dotační složku může konečným příjemcům poskytovat správce HF nebo finanční zprostředkovatel. Záleží na preferenci ŘO a dohodě mezi správcem HF a finančním zprostředkovatelem.

⁵¹ The potential for investment in energy efficiency through financial instruments in the European Union, červen 2020, str. 7, dostupné na <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/The%20potential%20for%20investment%20in%20energy%20efficiency%20through%20financial%20instruments%20in%20the%20European%20Union%20-%20Executive%20summary.pdf>

⁵² Viz https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Knowledge%20Hub%20Combination%20report_0.pdf

Druhá podmínka pro kombinaci FN a dotace do jedné operace (tj. že hodnota „dotačního prvku“ by neměla překročit hodnotu investice podpořenou finančním produktem z FN) bude podle EK kontrolována na úrovni celého FN a ne jednotlivých konečných příjemců.


DRUHY DOTACÍ, KTERÉ LZE ZKOMBINOVAT S FN DO JEDNÉ OPERACE

Legislativa pro programové období 2021–2027 specificky neupravuje, jaké druhy dotací lze kombinovat s FN v jedné operaci FN. Na základě technických seminářů a interních dokumentů EK by mělo jít takto kombinovat FN s různými druhy dotací (dotační složky).

Jaké druhy dotace lze zkombinovat s FN do jedné operace?	Příspěvek k úhradě úrokové sazby
	Příspěvek k ceně záruky
	Příspěvek na technickou podporu
	Výkonnostní dotace (odpouštění splátek)
	Kapitálová dotace
	Vratná/konvertibilní dotace

1. Příspěvky k úhradě úrokové sazby a příspěvky k ceně záruky

Příspěvky k úhradě úrokové sazby a příspěvky k ceně záruky budou fungovat v programovém období 2021–2027 podobně jako v programovém období 2014–2020, takže se pro ně lze inspirovat dobrou praxí v současnosti běžících FN.

 Jako dobrou praxí můžeme uvést **FN Expanze v OP PIK 2014–2020**. FN poskytuje zvýhodněné úvěry pouze na část projektu a po konečném příjemci vyžaduje, aby jeho projekt byl spolufinancován komerčním úvěrem některého ze smluvních partnerů ČMZRB. FN vytváří pákový efekt a zapojuje soukromé zdroje. Se zvýhodněným úvěrem FN poskytuje i finanční příspěvek k úhradě úroků z komerčního úvěru v míře, v jaké byl komerční úvěr použit k úhradě způsobilých výdajů projektu. Zvýhodněny jsou přitom zvláštní podporované aktivity a vybrané regiony.

Příspěvky na úhradu úroků ČMZRB vyplácí přímo konečným příjemcům po doložení čerpání komerčního úvěru, což podle EK neodpovídalo doporučení, že příspěvky kombinované s FN v jedné operaci mají být **vyplaceny „ve prospěch“ konečného příjemce**, nikoliv přímo konečnému příjemci. Nicméně **pro programové období 2021–2027 je vyplácení příspěvků přímo konečnému příjemci možné i z pohledu legislativy**.

2. Příspěvky na technickou podporu



Pod technickou podporu můžeme zařadit dotační složku určenou na financování aktivit spojených s přípravou projektu – např. studie proveditelnosti nebo energetické auditu. Technická podpora může být dle EK také určena i na aktivity spojené s implementační fází projektu.

Novinkou pro programové období 2021–2027 je **možnost, aby výdaj na technickou podporu byl u určitých konečných příjemců způsobilý i v případě, kdy technická podpora nepovede k podpoře z FN**. Příkladem může být studie proveditelnosti nebo energetický audit, které nepovedou k realizaci projektu. Legislativa přímo neuvádí, v jakých případech to může nastat.



Na expertních jednáních EK uvedla pouze obecná vodítka:

- ŘO by si měl na úrovni celého FN pohlídat, že je splněna druhá podmínka pro kombinaci FN a dotace do jedné operace, tj. že hodnota „dotačního prvku“ by neměla překročit hodnotu investice podpořenou finančním produktem z FN. Toto pravidlo bude kontrolováno na úrovni celého FN a ne jednotlivých konečných příjemců, což otevírá prostor pro to, aby někteří koneční příjemci mohli získat jen technickou podporu. Poměr dotací na technickou podporu, které nevedly k realizaci projektů, by nad to neměl být ve srovnání s ostatními operacemi kombinujícími FN a dotace do jedné operace „příliš vysoký“ (EK zde patrně narážela na určitý subjektivní nepoměr).
- Nepostačí pouze rozhodnutí konečného příjemce technické podpory, že nebude projekt realizovat, to není dostatečné zdůvodnění pro způsobilost výdajů na technickou podporu.

3. Výkonnostní dotace (odpuštění splátek)

Výkonnostní dotace znamená, zjednodušeně řečeno, možnost po dosažení stanoveného cíle (například určitého procenta energetických úspor) získat část návratné podpory nevratnou formou, například formou odpuštění splátek. V tomto případě bude konečnému příjemci vyplacena dotace a část návratné úvěrové podpory se odpuštěním splátky změni v nenávratnou dotační. EK tuto variantu označuje také jako **kombinaci FN a výkonnostní dotace**, samotnou dotační složku pak také jako „**capital rebate**“.

4. Poskytování FN v kombinaci s kapitálovou dotací

V tomto případě je dotační složka nutná pro pokrytí té části investice, která negeneruje zisk nebo nepřináší úsporu. Kombinace bude využívána pro investice s mezerou finanční životaschopnosti.

5. FN kombinovaný s vratnou/konvertibilní dotací

FN poskytuje kapitálový vstup nebo úvěr spolu s dotační složkou, která se při úspěchu projektu překloupí do podoby úvěru nebo kapitálového vstupu.

VÝHODY KOMBINACE FN A DOTACÍ DO JEDNÉ OPERACE

Zásadní výhodou FN a dotace zkombinované do jedné operace je obecně skutečnost, že **dotiční složka operace FN může být konečnému příjemci vyplacena před realizací samotné investice**, může tak posloužit přímo k pokrytí nákladů investice.

Další výhodou je, že **audity FN a dotací zkombinovaných do jedné operace** se podle EK zastaví na úrovni správce FN/finančního zprostředkovatele a **nepůjdou na úroveň konečného příjemce**. Auditní stopu bude třeba dodržet podle pravidel pro FN.



Obecně předpokládáme, že **kontroly kombinace FN a dotací (dotiční složky) do jedné operace FN budou provádět stejné subjekty jako kontroly samotných FN**, jelikož se na operaci FN budou vztahovat pravidla FN a dotace je v tomto případě svojí povahou dotiční složkou celé operace.

POSUZOVÁNÍ, ZDA JE DOTACE PŘÍMO SPOJENÁ S OPERACÍ FN A NEZBYTNÁ PRO OPERACI FN



Legislativa taxativně nedefinuje, jaké druhy dotací jsou „přímo spojené“ s operací FN a „nezbytné“ pro operaci FN. Po dotazech MMR-NOK během expertních jednání EK pouze uvedla několik principů, kterými bychom se měli řídit.

Je dotace nezbytná pro operaci FN?	Posuzovat případ od případu
	Včas předvídat kombinaci už na úrovni programu
	Adekvátně si nastavit národní pravidla způsobilosti. ON dává široké mantinely, je flexibilní
	Neomezovat si příliš možnosti kombinace v národních pravidlech způsobilosti



Lze např. uvažovat o komplexních projektech městské regenerace. Neměli bychom ale přidávat zcela nesouvisející prvky pro dotiční složku. Kombinace musí dávat smysl ekonomicky a cílit na mezeru finanční životaschopnosti projektu.

Konkrétní případy lze konzultovat s DG REGIO (Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku EK).

9.7 Výběr subjektu prováděcího FN

Výběr správce FN/HF musí být proveden v souladu s použitelným právem, tj. zejména **v souladu s ON pro období 2021–2027, zadávacími směrnicemi EK a národní legislativou – ZZVZ**.

Varianty
přímého
zadání
správy
FN/HF

Evropské investiční bance nebo
Evropskému investičnímu fondu

Mezinárodní finanční instituci

Národní rozvojové bance

Dalším institucím (in-house zadání nebo
inter-administrativní spolupráce)

ON v čl. 59, odst. 3 upravuje možnost, aby **ŘO svěřil přímým zadáním správu FN:**

- a) **Evropské investiční bance;**⁵³
- b) mezinárodní finanční instituci, jejímž podílníkem je ČR;
- c) **veřejně vlastněné bance nebo instituci** (tj. tzv. **národní rozvojové bance**/instituci) založené jako právnická osoba a vykonávající finanční aktivity na profesionálním základě, která **splňuje všechny následující podmínky:**
 - i. není v ní účasten soukromý kapitál, s výjimkou nekontrolních či neblokačních forem účasti soukromého kapitálu vyžadovaných národní legislativou, v souladu se Smlouvami, jež nezakládá rozhodující vliv na příslušnou banku nebo instituci, a s výjimkou forem soukromého kapitálu, které s sebou nenesou vliv na rozhodování o každodenním řízení FN podporovaného fondy PS;
 - ii. působí na základě veřejného politického mandátu daného příslušnou autoritou na úrovni ČS či regionu, který zahrnuje, výlučně nebo jako součást jiných činností, vykonávání činností v oblasti hospodářského rozvoje, které přispívají k cílům fondů PS;
 - iii. výlučně nebo jako součást jiných činností vykonává činnosti v oblasti hospodářského rozvoje, které přispívají k cílům fondů PS v regionech, oblastech politiky nebo odvětvích, pro něž není obecně dostupný nebo dostatečný přístup k financování z tržních zdrojů;
 - iv. nezaměřuje se primárně na maximalizaci zisku, ale zajišťuje dlouhodobou finanční udržitelnost svých činností;

⁵³ V ON je EIB definována jako Skupina EIB, tj. přímé zadání je možné i vůči EIF a dalším dceřiným společnostem EIB.

- v. zajišťuje vhodnými opatřeními v souladu s použitelným právem, aby z přímého zadávání zakázek podle tohoto písmene nevyplýval žádný přímý ani nepřímý prospěch pro komerční činnosti;
 - vi. podléhá doзору nezávislého orgánu v souladu s použitelným právem;
- d) dalším subjektům, rovněž v rozsahu čl. 12 zadávací směrnice 2014/24/EU.



V programovém období 2014–2020 platilo, že čl. 7, odst. 1 a 2 DA č. 480/2014, ve znění pozdějších předpisů, stanovoval **minimální požadavky na správce FN/HF, resp. finančního zprostředkovatele, které musely být aplikovány vždy** bez ohledu na hodnotu veřejné zakázky a režim zadávacího řízení (tj. i v případě přímého zadání). V období 2021–2027 již tyto povinnosti stanoveny nejsou, nicméně spatřujeme v nich dobrou praxi, jak by měly subjekty provádějící FN/HF postupovat i v programovém období 2021–2027, kde jsou pravidla pro provádění FN/HF nastavena flexibilně.

9.7.1 Specifika výběru EIB

Výběr **EIB pro roli správce HF** se řídí právem EU. Jakožto veřejnoprávní instituci bude moci ŘO pověřit EIB přímo, ovšem podmínky dohody o financování budou vycházet ze standardů EIB, uplatňovaných již v programovém období 2007–2013 (u FN, kde EIB působila jako správce HF). Možnost zadat správu FN/HF přímo EIB vyplývá ze skutečnosti, že vztah ČS vůči EIB se řídí primárním právem EU a směrnice pro veřejné zadávání jako zdroje sekundárního práva se nevztahují na mandáty mezi EIB a ŘO upravující správu FN/HF.

Přímé zadání EIB a možnost vyhnout se veřejnému zadávání je vyváжено např. **nutností přistoupit na smluvní podmínky EIB, resp. nízkou možností ŘO jejich znění ovlivnit**. Obdobně jako EIB lze přímo zadat správu EIF jako dceřiné společnosti EIB. EIB a EIF dohromady tvoří Skupinu EIB. Skupina EIB v ČS nepůsobí přímo jako správce FN. **Skupina EIB vždy vystupuje jako správce HF/FF**, který dále vybírá finanční zprostředkovatele a ti poskytují podporu konečným příjemcům.

9.7.2 Specifika výběru jiné mezinárodní finanční instituce

ON 2014–2020 ani ON 2021–2027 neuvádí definici **mezinárodní finanční instituce**. Může být definována jako finanční instituce založená mezivládní dohodou minimálně dvou zemí za účelem poskytování finanční podpory na ekonomické a společenské rozvojové aktivity. Přímé zadání mezinárodní finanční instituci ŘO je možné, pokud je **ČS členem této instituce** a **zadané úkoly spadají do jejího statutárního poslání**.

9.7.3 Specifika přímého zadání FN Národní rozvojové bance



EK v programovém období 2014–2020 požádala MMR-NOK o **zaslání podkladů dosvědčujících, že ČMZRB naplňuje podmínky pro přímé zadání správy FN** národní

rozvojové bance, které bylo v té době upraveno nařízením Omnibus. MMR-NOK zaslal EK stanovы ČMZRB, usnesení vlády ČR ze dne 21. srpna 2017 č. 574 o projektu transformace ČMZRB, a. s., na národní rozvojovou banku ČR a podpůrná stanoviska dvou právních kancelářů.

Po projednání zaslaných podkladů s ČMZRB a MMR-NOK konstatovala EK, že **na základě zaslaných podkladů nevidí žádné skutečnosti, které by přímému zadání bránily**. EK dodala, že podrobná analýza toho, zda je každý specifický případ v souladu s příslušným právním rámcem, je **ve sdíleném řízení zodpovědností ŘO**.

MMR-NOK je přesvědčen, že **výklad EK k naplnění podmínek pro přímé zadání správy FN národní rozvojové bance je aplikovatelný i pro programové období 2021–2027**, za předpokladu, že nedojde k výrazným změnám ve fungování ČMZRB, jelikož podmínky pro přímé zadání správy FN v nařízení Omnibus jsou identické s podmínkami v ON pro programové období 2021–2027.

9.7.4 Vertikální spolupráce (tzv. in-house varianta)

ZZVZ v § 11 odst. 1 stanovuje podmínky pro vertikální spolupráci mezi zadavateli, kdy zadavatel může za splnění zákonem stanovených podmínek uzavřít smlouvu s jinou právníčkou osobou, a to bez realizace zadávacího řízení.

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

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

- a) sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky,
- b) v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé a
- c) více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právníckými osobami, které ovládající veřejný zadavatel nebo veřejní zadavatelé rovněž ovládají jako své vnitřní organizační jednotky.

Kritéria pro in-house zadání	Kritérium kontroly
	Kritérium vlastnictví
	Kritérium výkonu činnosti

Pro naplnění prvé podmínky, tedy kritéria kontroly, je nezbytné, aby zadavatel vykonával nad dotčenou právníčkou osobou obdobnou kontrolu jako je ta, kterou vykonává nad svými organizačními složkami. Kontrolu může vykonávat i několik zadavatelů společně, přičemž v takovém

případě jsou všichni rovněž oprávněni uzavřít smlouvu ve smyslu citovaných ustanovení. Samotný ovládací vztah, v němž zadavatel ovládá osobu jako své organizační složky, je charakterizován tak, že ovládaná osoba, se kterou má být smlouva uzavřena, podléhá **takové kontrole**, která umožňuje zadavateli ovlivnit jeho **rozhodování**, a to **jak nad strategickými cíli, tak nad důležitými rozhodnutími** předmětné osoby.

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

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

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

9.7.5 Horizontální spolupráce (tzv. inter-administrativní spolupráce)

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

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

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

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

Institut inter-administrativní spolupráce byl využit u slovenského modelu centrálního FF pro programové období 2014–2020, který popisujeme v podkapitole 7.2.3 *Příklad ze zahraničí – slovenský model centrálního*. Spolupráce participujících ŘO na společném úkolu ve veřejném zájmu je dána slovenskou legislativou (zvláštní zákon o příspěvku z ESIF, samostatný zákon o FN a zmínka o implementační struktuře se SIH a povinné 3% alokaci ŘO již v slovenské Dohodě o Partnerství 2014–2020).

9.7.6 Využití sektorové výjimky z povinnosti zadat veřejnou zakázku

Podle ustanovení § 29 písm. l) ZZVZ platí, že zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o:

1. investiční služby v souvislosti s vydáním, nákupem, prodejem nebo jiným převodem cenných papírů, včetně zaknihovaných cenných papírů, nebo jiných investičních nástrojů,
2. služby poskytované Českou národní bankou při výkonu její působnosti podle jiného právního předpisu, nebo
3. operace prováděné pomocí Evropského nástroje finanční stability a Evropského stabilizačního mechanismu.

Podle ustanovení § 29 písm. m) ZZVZ pak platí, že zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o úvěr nebo zápůjčku.

Splnění uvedených podmínek pro vynětí z povinnosti zadat veřejnou zakázku záleží na nastavení konkrétního programu podpory. V ČR zatím při implementaci FN financovaných z evropských fondů nejsou s využitím těchto výjimek zkušenosti. V konkrétním případě doporučujeme plánované využití výjimek konzultovat s průřezovými orgány (MF-AO, MF-PO, MMR-NOK).

9.7.7 Kvalifikační předpoklady v rámci zadávacího řízení na výběr subjektu provádějícího FN

Pokud není využit jeden ze způsobů přímého zadání, je nutné subjekt provádějící FN vybrat v zadávacím řízení. Kvalifikační i výběrová kritéria musí být stanovena v souladu s právními předpisy ČR (zejména ZZVZ), právními předpisy EU (nařízení a směrnice EU) i pravidly programu, ze kterého jsou prostředky do FN převáděny.



Kvalifikační kritéria by měla být stanovena s ohledem na obsahovou stránku FN (jaké aktivity nebo intervence budou podporovány a pomocí jakých finančních produktů budou tyto aktivity podporovány).

KVALIFIKAČNÍ POŽADAVKY NA VÝBĚR SUBJEKTU PROVÁDĚJÍCÍHO FN DEFINOVANÉ PRÁVNÍMI PŘEDPISY EU

V období 2014–2020 byly minimální požadavky pro ŘO přímo definovány v DA č. 480/2014. V čl. 7 odst. 1, byly specifikovány **minimální podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící FN**⁵⁴. V období 2021–2027 splnění těchto podmínek vyžadováno není, je však možné se jimi inspirovat.

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

⁵⁴. Tyto podmínky ŘO nemusel ověřovat při přímém zadání EIB/EIF.

Tabulka 7: Minimální požadavky na subjekt provádějící FN a příklady promítnutí těchto požadavků do relevantních kvalifikačních předpokladů

Minimální podmínky, které by měl splňovat subjekt provádějící FN ⁵⁵	Příklady technického/profesionálního kvalifikačního předpokladu, doporučení
a. Je podle unijního a vnitrostátního práva oprávněn vykonávat příslušné prováděcí úkoly.	Doložení výpisu z obchodního rejstříku, popř. jiného obdobného rejstříku, profesního oprávnění, povolení k činnosti vydané příslušným regulačním úřadem daného ČS.
b. Má přiměřenou ekonomickou a finanční životaschopnost.	Doložení auditovaných účetních závěrek za poslední tři roky, potvrzení o uzavřeném profesním pojištění a jeho výši. Alternativně doložení potvrzení o bankovní, popř. korporátní záruce a o její výši.
c. Má přiměřenou schopnost provádět FN, včetně organizační struktury a rámce správy a řízení, která pro ŘO představuje nezbytnou jistotu.	Doložení vnitřní organizační struktury. U tohoto kvalifikačního předpokladu je důležité hodnotit nastavení mechanismů vnitřní kontroly, tedy jakým způsobem je vnitřní kontrola organizována, zdali je jedno-, dvou- či vícestupňová. Dále je také potřeba se zabývat otázkou, jaká je kvalifikace a zkušenosti osob, které kontrolu uvnitř správce FN provádějí, tedy realizačního týmu. Doporučujeme dokládat výsledek kontroly/auditů.
d. Disponuje systémem účinné a efektivní vnitřní kontroly.	Doložení platných vnitřních předpisů a opatření v rámci ochrany proti praní špinavých peněz a proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Vhodné je doložení i dalších interních předpisů, které slouží ke kontrole poskytování činností subjektem a jeho zaměstnanci a způsob kontroly dodržování těchto vnitřních předpisů, jakož i opatření v případě porušení těchto předpisů. Doporučujeme dokládat výsledek kontroly/auditů
e. Používá účetní systém, který včas poskytuje přesné, úplné a spolehlivé informace.	Doložení čestného prohlášení uchazeče, popř. poskytovatele účetního systému, že uchazeč využívá účetní systém, který poskytuje přesné, úplné a spolehlivé informace, jakož i název tohoto účetního systému. Alternativně doložení licenční smlouvy na daný účetní systém. V ČR se může jednat např. o systém Pohody nebo FlexiBee.
f. Souhlasí s tím, aby byl auditován auditními orgány ČS, EK a Evropským účetním dvorem.	Doložení čestného prohlášení uchazeče, že souhlasí s touto podmínkou.

⁵⁵ Dle DA č. 480/2014, čl. 7 odst. 1.

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

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

Nejdůležitější kvalifikační předpoklad pro výběr subjektu provádějícího FN spočívá především v důrazu na zkušenosti se **zajišťováním a realizací projektů srovnatelného významu**, stejně jako **odbornou způsobilost** subjektu provádějícího FN (u správce HF se tato způsobilost týká i finančních zprostředkovatelů, jimž chce svěřit část vykonávaných činností HF). Kvalifikační předpoklady tak musí být zaměřeny především tímto způsobem a musí v potřebné míře zohledňovat kvality očekávané od subjektu provádějícího FN.

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

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

9.7.8 Hodnotící kritéria pro výběr správce FN/HF

POŽADAVKY NA HODNOTÍCÍ KRITÉRIA PRO VÝBĚR SPRÁVCE FN/HF DEFINOVANÉ PRÁVNÍMI PŘEDPISY EU

V čl. 7 odst. 2 DA č. 480/2014 byly dále stanoveny základní požadavky na výběr subjektů pro provádění HF i FN (tj. **minimální požadavky na hodnotící kritéria**). Cílem těchto kritérií ze strany EK bylo zajistit, aby FN byly ve fázi přípravy, implementace i realizace prováděny takovými subjekty, které budou mít schopnost je provádět v souladu s cíli a prioritami ESIF a tím nejúčelnějším způsobem⁵⁶. Jedná se zpravidla o **finanční instituce**, které jsou licencovány, regulovány a mají ze zákona a evropských směrnic upraveny vnitřní kontrolní a řídicí procesy, jako je risk management, asset management, compliance, kapitálová přiměřenost, reporting atd.

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

⁵⁶ Preambule DA č. 480/2014 odst. 7.

Tabulka 8: Minimální požadavky na hodnotící kritéria a jejich zohlednění v doporučení vhodných kritérií⁵⁷

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

Obecně lze říci, že ve výběrových řízeních tohoto typu **není vhodné využívat jako hlavní hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu**, protože důležité je zajistit zejména kvalitní výkon správcovských činností, ať už na úrovni FF či FN (tzn. dodržení legálnosti všech operací, provádění všech činností v souladu se stanovenými pravidly, zajištění únosné míry defaultu podpořených projektů apod.). Regulační guide EK k výběru subjektů implementujících FN/FF, resp. finančních zprostředkovatelů, doporučuje využít kombinaci kritérií ceny a kvality.

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

Odlišnosti v doporučení hodnotících kritérií pro jednotlivé úrovně implementační struktury vycházely jednak z odlišné úpravy v DA č. 480/2014, jednak z povahy vykonávaných činností.

⁵⁷ Kromě uvedených požadavků by měl ŘO dodržet opatření pro zamezení podvodů a korupce, pro zajištění transparentnosti postupů a oddělenosti funkcí.

Dalším rozdílem je rovněž skutečnost, že zatímco subjekt provádějící HF a subjekt provádějící FN vybírá ŘO, finanční zprostředkovatele si vybírá přímo správce HF.

VHODNÁ HODNOTÍCÍ KRITÉRIA

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

Tabulka 9: Návrh vhodných základních hodnotících kritérií pro zadávací řízení na subjekt provádějící HF

Název kritéria	
1.	Výše nabídkové ceny
2.	Kvalita navrženého obchodního plánu
	<ul style="list-style-type: none">• Kvalita, struktura, detailnost a věrohodnost obchodního plánu• Metodologie výběru a hodnocení projektů• Organizační zajištění provádění FN⁵⁸

V hodnotícím kritériu **Kvalita navrženého obchodního plánu** by měl ŘO posuzovat následující informace obsažené v nabídkách uchazečů. **Obchodní plán bude součástí dohody o financování.** Pro lepší orientaci je uvádíme jako součást **doporučené struktury obchodního plánu HF:**

1. Způsob naplňování investiční strategie, a to zejména:
 - a) Parametrů pro výběr finančních zprostředkovatelů a požadavky na naplňování investiční strategie finančními zprostředkovateli,
 - b) Definice cílové skupiny a cílového trhu (včetně geografického zaměření) v návaznosti na typ poskytovaných produktů,
 - c) Opatření pro zajištění dostatečné absorpční kapacity;
2. **Finanční prognóza a provozní rozpočet** HF po dobu účinnosti dohody o financování, optimálně vyplněním připraveného formuláře, který obsahuje:
 - a) Předpokládané hodnoty jednotlivých FN,
 - b) Očekávané převody prostředků z HF do jednotlivých fondů (ve vkladech),
 - c) Očekávané inkaso na inkasní účet v jednotlivých letech,
 - d) Preferované/očekávané hodnoty poskytnutých produktů a jejich parametry (průměrná délka/doba splatnosti, očekávaná míra defaultu, cena produktu tj. úrok/poplatek, výše podílu v případě kapitálových vstupů),

⁵⁸ Organizační struktura, popis personální kapacity a jejích předpokladů pro to, aby byly splněny požadavky na správce FN kladené ON.

- e) Předpokládané finanční objemy projektů, průměrná očekávaná návratnost,
 - f) Očekávaný objem dodatečných prostředků (externího spolufinancování),
 - g) Poplatek za správu v příslušném roce;
3. Politika HF týkající se **ukončování FN**;
 4. Popis právní a vlastnické struktury HF;
 5. Základní **vnitřní předpisy**, kterými se řídí činnost HF;
 6. Popis řídicí (rozhodovací) struktury („Governance“):
 - a) Postupy pro řízení a administrativní zajištění HF včetně procesů týkajících se koordinace s ŘO,
 - b) Popis postupů pro zajištění vnitřních kontrolních mechanismů, monitorování a kontrolu operací,
 - c) Popis postupů pro správu HF, správu a řízení rizik portfolia finančních operací v rámci FN,
 - d) Popis opatření k zajištění monitorovacích, reportovacích a kontrolních procesů vůči ŘO,
 - e) Popis opatření správce HF k rozložení rizika za implementaci FN (přenos/sdílení adekvátní části rizika⁵⁹ ze strany ŘO na správce HF), včetně rozdělení mezi finanční zprostředkovatele a stanovení smluvních sankcí,
 - f) Popis pomoci ŘO při shromažďování příslušných informací a sestavování příslušných dokumentů, které jsou nutné k tomu, aby ŘO byl schopen dodržet platná pravidla EU týkající se fondů PS;
 7. Dodatečné finanční zdroje (externí spolufinancování):
 - a) Popis opatření k aktivizaci dodatečného kapitálu z veřejných a především soukromých zdrojů neboli zajištění pákového efektu (tj. doplnění příspěvků z programu),
 - b) Vymezení vlastních zdrojů a zdrojů dalších soukromých investorů,
 - c) Popis opatření navrhovaných ke sladění zájmů a zmírnění případných střetů zájmů;
 8. Politika pro exit a likvidaci FN.



Výše uvádíme doporučenou strukturu obchodního plánu HF. Při posuzování jeho kvality v nabídkách uchazečů je třeba **hodnotící kritéria nastavit tak, aby umožňovala jasné posouzení, která nabídka je lepší než ostatní**. Tedy například by mělo být uvedeno, jaké parametry pro výběr finančních zprostředkovatelů budou považovány za nejlepší atd.

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

⁵⁹ Adekvátní výše vyplyne z předběžného posouzení, resp. z investiční strategie.

Uvedené oblasti rovněž doporučujeme odpovídajícím způsobem **vymezit v návrhu dohody o financování**, přiložené k zadávací dokumentaci (podrobněji viz kapitola 9.8 *Dohoda o financování a její náležitosti*).

9.7.9 Zkušenosti s výběrovými řízeními na subjekty provádějící FN

Zkušenosti z implementace prvních FN v programovém období 2007–2013 i 2014–2020 ukázaly, že právě výběrová řízení na správce fondů byla poměrně závažným problémem a také jedním z důvodů, proč se FN nevyužívaly v širší míře. Konkrétní příklady popisujeme v kapitole *Důležitost přímého zadání a výsledná hybridní varianta implementace FN v ČR*. Jednou z příčin těchto problémů byl fakt, že pro obě strany budoucího smluvního vztahu, tj. pro ŘO na straně jedné a subjekt provádějící FN na straně druhé (tj. především finanční instituce, podléhající regulaci ve vztahu k řízení rizik a kapitálu⁶⁰) se jednalo o zcela novou oblast činností.

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

V programovém období 2021–2027 je nezbytné předejít uvedeným komplikacím a zbytečným časovým průtahům a nastavit takové zadávací podmínky, které splní výše uvedené požadavky na schopnosti a kapacity správců HF/FN, nebudou diskriminační, a zároveň neodradí potenciální uchazeče. Cestou může být uspořádání workshopu nebo jiné transparentní platformy otevřené všem potenciálním uchazečům o správu HF/FN - v souladu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace dle § 6 ZZVZ - tak, aby byly vyjasněny skutečnosti, které by mohly být považovány jednou nebo druhou smluvní stranou za bariéru pro účast v zadávacím řízení, respektive pro uzavření dohody o financování.

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

9.7.10 Výběr finančních zprostředkovatelů v modelu implementace s HF

Lze doporučit, aby výběr finančních zprostředkovatelů probíhal prostřednictvím otevřených, transparentních, přiměřených a nediskriminačních postupů, kdy je vyloučen střet zájmů.

⁶⁰ Viz např. § 12 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska výběru finančních zprostředkovatelů je rozhodující subjekt správce HF, podle kterého se bude výběr lišit:

1. **EIB/EIF** – Finanční zprostředkovatelé budou vybráni dle interních pravidel EIB/EIF,⁶¹ která jsou v souladu se zásadami SFEU týkajícími se zadávání veřejných zakázek.
2. **Mezinárodní finanční instituce** – Finanční zprostředkovatelé budou vybráni dle jejich platných interních pravidel, která jsou v souladu se směrnicemi EK, týkajícími se zadávání veřejných zakázek.
3. **Státem vlastněná banka nebo finanční instituce** – Finanční zprostředkovatelé budou vybráni dle pravidel, ke kterým správce HF zaváže ŘO v dohodě o financování. V praxi se bude jednat zejména o nutnost respektovat pravidla stanovená v ZZVZ.

ŘO je do tohoto procesu zapojen v míře, kterou správce HF zavázal v dohodě o financování (viz čl. 4 dohody o financování). Má možnost do dohody o financování zahrnout nejen požadovaný nebo přípustný rozsah činností finančních zprostředkovatelů, ale **také podmínky, které musí správce HF zohlednit** při výběru finančních zprostředkovatelů.



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

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

9.7.11 Otevřená výzva pro vyjádření zájmu

OTEVŘENÁ VÝZVA PRO VYJÁDŘENÍ ZÁJMU EIB

Vzhledem k tomu, že EIB je orgánem EU, nevztahují se na ni povinnosti plynoucí ze zadávacích směrnic. EIB tak nemusí vyhlašovat veřejné zakázky. Jedním ze způsobů, který je využíván např. ze strany EIB (a jejich dceřiných společností) a dalších mezinárodních institucí, jsou tzv. **otevřené výzvy pro vyjádření zájmu** („open call for expression of interest“). Principem těchto otevřených výzev je otevřenost všem způsobilým uchazečům (finančním zprostředkovatelům), kteří jsou způsobilí ve vztahu k účelu zapojení do implementační struktury (např. jsou oprávněni poskytovat úvěry, vystavovat záruky, poskytovat kapitálové vstupy).

⁶¹ EIB Guide to Procurement (http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_guide_for_procurement_services_en.pdf)

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

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

- Podání dokumentů ve výzvě pro vyjádření zájmu (součástí těchto dokumentů je např. obchodní plán),
- Zahájení procesu due diligence⁶², na jehož základě vybere správce HF/FF finanční zprostředkovatele. Samotný výběr sestává z následujících dílčích kroků:
 - předvýběr (soulad s formálními kritérii, bodování žadatele),
 - due diligence a doplňující bodování,
 - finální výběr a proces schválení.

Postup hodnocení je detailně rozebrán ve výzvě pro vyjádření zájmu.⁶³

OTEVŘENÁ VÝZVA PRO VYJÁDŘENÍ ZÁJMU JINÉHO SUBJEKTU

Obdobným způsobem může za splnění dále uvedených podmínek postupovat i subjekt, který by jinak byl povinen vyhlásit veřejnou zakázku.⁶⁴

Následující doporučení vychází z diskuse s EIB a EK. Pravidla pro otevřenou výzvu nejsou v legislativě jednoznačně stanovena, vždy je nutné posuzovat individuálně, zda v daném případě je otevřená výzva možná a vhodná, nebo zda je nutné nebo praktické vybrat finančního zprostředkovatele ve veřejné zakázce, případně, zda lze využít některou z výjimek z veřejného zadávání.

PODMÍNKY PRO OTEVŘENOU VÝZVU

Z judikatury Soudního dvora Evropské unie⁶⁵ vykrystalizovaly dvě podmínky, z nichž alespoň jedna musí být splněna, aby bylo možné použití otevřené výzvy mimo zadávací řízení:

- nejedná se o smlouvu, která by zavázala jednu ze stran k poskytování veřejných služeb,
- nedochází k výběru mezi kvalifikovanými institucemi, tedy nedochází k posuzování a srovnávání různých nabídek, zapojit se může každý, kdo splní podmínky, není žádný vítěz,

Otevřená výzva musí dále splňovat základní principy otevřenosti, transparentnosti, proporcionality a nediskriminace a měla by předcházet potenciálnímu střetu zájmů.

MOŽNÉ DALŠÍ VLASTNOSTI OTEVŘENÉ VÝZVY

I při použití otevřené výzvy však může vyhlášovatel výzvy stanovit důvodné podmínky pro osoby, které se chtějí do výzvy zapojit. Jde o období kvalifikačních předpokladů. Může se jednat například

⁶² Zjednodušeně lze charakterizovat jako proces komplexního poznání, zmapování, analyzování a interpretace informací o prověřovaném subjektu.

⁶³ Příklady výzev k vyjádření zájmu jsou k dispozici např. zde: <http://www.eib.org/products/jessica/eoi/>.

⁶⁴ Viz https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/fi-compass%20Knowledge%20Hub%20-%20Selection%20of%20financial%20intermediaries_2.pdf

⁶⁵ Falk Pharma, Case C-410/14, Tirkkonen, Case C-9/17.

o podmínky, které zajistí způsobilost výdajů dle ON a dalších předpisů upravujících fondy EU, povinnosti v oblasti monitoringu a reportingu nebo požadavatek na bankovní licenci.

Dále je možné omezit otevřenou výzvu časově, případně navázat konec jejího trvání na vyčerpání alokovaných prostředků, za použití principu „kdo dřív přijde, ten dřív bere“.

Rozdělení prostředků mezi zapojené instituce lze provést transparentně a nediskriminačně pomocí několika metod:

- přidělit stejnou částku každé zapojené instituci, nebo
- přidělit částku požadovanou v žádosti dané instituce, nebo
- přidělit částku vypočítanou na základě objektivního vzorce zohledňující dosavadní kapacity např. v poskytování úvěrů danou finanční institucí.

Použitá metoda rozdělení prostředků by měla být popsána ideálně v otevřené výzvě.

Je možné také spolupracující instituce odměňovat za předem vymezených, rovných a transparentních podmínek, ideálně uvedených přímo v otevřené výzvě.

PŘÍKLAD OTEVŘENÉ VÝZVY

Výhodou otevřené výzvy je rychlejší výběr. Otevřená výzva je vhodná například pro spolupráci mezi NRB poskytující záruky konečným příjemcům, kteří si berou úvěry od komerčních bank. Spolupráce mezi NRB a komerčními bankami může být realizována právě na základě otevřené výzvy mimo zadávací řízení.

O zadávací řízení nejde ani tehdy, když je záruka poskytnuta přímo konečnému příjemci a nedochází tak k přímé spolupráci mezi NRB a komerční bankou. Podmínka neexistence výběru je v tomto případě splněna tím, že výběr komerční banky je v režii konečného příjemce, nikoli NRB.

Otevřenou výzvu použil v závěru programového období 2014–2020 slovenský SIH pro výběr spolupracujících finančních institucí při implementaci záručního FN za nové úvěry pro MSP negativně zasažené pandemií COVID-19.⁶⁶

KDY NELZE OTEVŘENOU VÝZVU POUŽÍT?

Na druhou stranu, pokud jsou spolupracující instituci uloženy další podmínky, například finanční sankce v případě nesplnění určitých finančních indikátorů, například při neposkytnutí dostatečného objemu úvěrů za stanovenou dobu, patrně bude nutné takovou spolupráci posoudit jako poskytování služby.

Stejně tak přesun finančních prostředků mezi jednotlivými spolupracujícími institucemi na základě jejich výkonnosti lze hodnotit jako znak poskytování služby.

Poskytovatele takových služeb je nutné vybrat ve veřejné zakázce nebo pomocí přímého zadání, v souladu se ZZVZ.

⁶⁶ Podrobnosti jsou dostupné na <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/factsheet-responding-covid-19-crisis-through-financial-instruments-sih-anti>

9.7.12 Výběr operace vs. výběr správce FN/HF



Upozorňujeme na rozdíl mezi výběrem „operace FN/HF“ a výběrem „správce FN/HF“. Výběrem operace FN/HF lze rozumět rozhodnutí o vkladu prostředků do FN/HF, a již ne následné investice do konečných příjemců. **Výběr operace FN/HF se neřídí pravidly a zásadami pro veřejné zadávání, a ani v období 2014–2020 nepodléhal požadavkům čl. 7 DA č. 480/2014.** Výběr operace provádí ŘO na základě výběrových kritérií schválených monitorovacím výborem (výběrová kritéria pro výběr operací v souladu s čl. 40 odst. 2 (a) ON).

V této souvislosti zdůrazňujeme, že monitorovací výbor přezkoumává a schvaluje výběrová kritéria pouze pro nejvyšší úroveň operace, kterou legislativa rozumí výběr FN/HF v souladu s čl. 40 odst. 2 ON. Monitorovací výbor již neposuzuje a neschvaluje výběrová kritéria pro výběr finančních zprostředkovatelů nebo konečných příjemců. Pokud by monitorovací výbor přímo posuzoval a schvaloval výběrová kritéria pro projekty konečných příjemců, vidíme riziko zvýšené administrativní náročnosti pro kapacitu ŘO a narušení principu zapojení finančních institucí do provádění FN/HF, které by mělo přinést i uplatnění jejich interních postupů při výběru konečných příjemců, v souladu s příslušnými dohodami o financování.

9.8 Dohoda o financování a její náležitosti

Vzájemné vztahy mezi poskytovatelem podpory a správcem FN/HF, stejně tak jako podmínky pro využití příspěvků z programů na FN, musí být zakotveny smluvně v dohodě o financování. Tento požadavek je stanoven v čl. 59 odst. 5 ON pro tyto úrovně:

1. ŘO a správce HF,
2. ŘO a správce FN, případně správce HF a finanční zprostředkovatel.

Minimální požadavky na obsah dohody o financování byly pro programové období 2014–2020 uvedeny v Příloze IV ON. Tato příloha také stanovovala povinné minimální požadavky na **obsah Strategického dokumentu** pro FN, které jsou prováděny přímo ŘO. Pro programové období 2021–2027 je tato problematika upravena v Příloze X kompromisního znění ON.

9.8.1 Doporučení MMR-NOK k náležitostem dohody o financování

Komentovaná verze Přílohy X z ON níže obsahuje část připomínek, které MMR-NOK a MF-PO uplatnily při připomínkování dohod o financování v programovém období 2014–2020.

- a) Investiční strategie včetně implementačního uspořádání, poskytovaných finančních produktů, konečných příjemců a zamýšlené kombinace s dotacemi,



V případě **FN poskytujícího záruky** je třeba stanovit tzv. **multiplikační poměr**, tj. přiměřený podíl prostředků vyčleněných na krytí očekávaných i neočekávaných ztrát z nových úvěrů, kapitálových nebo kvazi-kapitálových investic, které mají být kryté zárukami, a hodnotou těchto poskytnutých nových úvěrů, kapitálových nebo kvazi-kapitálových investic. Tento multiplikační

poměr bude stanoven na základě **předběžné analýzy rizik** a musí být **popsán v dohodě o financování**. Tento požadavek je obsažen také v ON čl. 68 odst. 3.

b) Obchodní plán nebo obdobný dokument včetně očekávaného pákového efektu dle čl. 58, odst. 3 a),



V dohodě o financování doporučujeme jednoznačně stanovit odpovědnost za budování absorpční kapacity FN.

c) Očekávané výsledky FN, které přispějí ke specifickým cílům a výsledkům dané priority,



Upozorňujeme, že v dohodě o financování je potřeba **zavést indikátory, ke kterým ŘO zaváže správce FN/HF**. I pro programové období 2021–2027 zůstává povinnost na úrovni příjemce (včetně příjemce v podobě správce FN/HF), který musí závazně sledovat alespoň jeden výstupový common indikátor EK.

d) Ustanovení o monitorování implementace investic a investičních příležitostí včetně reportování z úrovně FN na úroveň HF a na úroveň ŘO v souladu s čl. 42 ON,

e) Auditní požadavky jako např. minimální požadavky na uchování dokumentace na úrovni FN (případně na úrovni HF), požadavky na vedení oddělených záznamů pro různé formy podpory dle čl. 58 ON, včetně ustanovení o přístupu k dokumentům ze strany auditních orgánů ČS, auditorů EK a EÚD, aby byla zajištěna jasná auditní stopa v souladu s čl. 82 ON,

f) Požadavky a postupy pro řízení programového příspěvku v souladu s čl. 92 ON a předpověď investičních příležitostí, včetně požadavků na vedení fiduciárního/odděleného účetnictví jak je uvedeno v čl. 59 ON,



Z hlediska národní legislativy je nutné uvést právní základ pro převod prostředků ze státního rozpočtu do FN.

g) Požadavky a postupy pro řízení úroků a dalších výnosů dle čl. 60, včetně přípustných finančních operací a investic a povinností a závazků smluvních stran,

h) Ustanovení ohledně výpočtu a vyplácení nákladů na řízení FN nebo poplatků za správu FN v souladu s čl. 68 ON,

i) Ustanovení o znovu využití prostředků přičitatelných podpoře z fondů PS v souladu s čl. 62 ON a výstupní politice příspěvku z fondů PS z FN,



V dohodě o financování je potřeba uvést, jak budou využity prostředky navrácené do FN, aby ŘO naplnil požadavky čl. 62 ON. Není třeba uvádět konkrétní program, pro který budou navrácené prostředky využity podle čl. 62, odst. 2 ON (výstupní politika FN). Jako dobrou zkušenost programového období 2014–2020 doporučujeme uvést pouze obecný odkaz, že navrácené prostředky budou po konci období způsobilosti využity po dohodě ŘO se správcem FN v souladu s čl. 62 ON bez bližší specifikace.

j) Podmínky pro částečné nebo úplné stažení příspěvků programu z FN, případně HF,

k) Ustanovení zajišťující, že subjekty provádějící FN je provádějí nezávisle, v souladu s relevantními profesními standardy a jednájí výlučně v zájmu těch stran, které do FN přispívají,



Doporučujeme v dohodě o financování podrobně popsat, jak budou **nahrazovány případné individuální nesrovnalosti jinými způsobilými výdaji** viz čl. 103 ON.

- l) Ustanovení o likvidaci FN,
- m) Další podmínky pro příspěvky programu do FN,



V dohodách o financování doporučujeme uvést a odkazovat se na relevantní metodické dokumenty JNR 2021–2027 v aktuální verzi.

- n) Hodnocení a výběr subjektů provádějících FN, včetně postupů týkajících se výzev k vyjádření zájmu a zadávání veřejných zakázek (pouze pro FN organizované prostřednictvím HF).



Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, platí, že prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Platí tedy, že z veřejnoprávních smluv se povinně uveřejňují jen smlouvy o poskytnutí dotací nebo návratné finanční výpomoci. Obecně je MMR-NOK přesvědčen, že **v případě dohody o financování se jedná o veřejnoprávní smlouvu**, současně se svým charakterem nejedná o smlouvu o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, takže **neexistuje povinnost dohodu o financování v registru smluv zveřejňovat**. Zároveň je MMR-NOK známo, že se dohody o financování v programovém období 2014–2020 v registru smluv zveřejňovaly, což lze považovat za transparentní postup. Dle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o registru smluv platí, že smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění. S ohledem na fakt, že na dohody o financování se uvedená povinnost nevztahuje, nemá případné uveřejnění vliv na účinnost smlouvy.

9.8.2 Legislativní postavení a právní forma dohody o financování

CHARAKTER DOHODY O FINANCOVÁNÍ

Dohoda o financování je dvoustrannou veřejnoprávní smlouvou, která je zakotvena primárně v ON. Její parametry jsou zde stanoveny pouze rámcově v podobě nezbytných náležitostí, přičemž případné nuance v jejím dalším obsahu spadají výhradně do kompetence ŘO. Správní předpisy se na ni aplikují subsidiárně.

Pro srovnání, **rozhodnutí o poskytnutí dotace** je jednostranný právní akt vydávaný ze strany ŘO⁶⁷. Na základě něj jsou peněžní prostředky poskytovány přímo příjemci. Toto rozhodnutí obsahuje zejména informace o příjemci dotace, účelu dotace, výši pomoci z Národního fondu, časový harmonogram a podmínky užití dotace.

Značný vliv na samotné fungování dohody o financování a úspěšnost fungování vztahu mezi poskytovatelem a správcem FN/HF má již samotný výběr správce FN/HF. Je proto nutné věnovat zvláštní pozornost **kritériím při výběru správce FN**, a to nejen v případě otevřeného výběrového řízení (kde jsou zejména důležité kvalifikační předpoklady), ale také při zvažování využití některé z výjimek z veřejného zadávání.

⁶⁷ Viz ust. § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

Dohoda o financování upravuje komplexně vztah mezi poskytovatelem (ŘO) a správcem. Proto je klíčové, aby obsahovala veškeré klíčové náležitosti s důrazem především na oblasti, které se potenciálně mohou stát předmětem sporu. Rovněž je velmi vhodné, aby dohoda o financování obsahovala popis a schéma komplexních finančních toků, a bylo tak zřejmé, jak bude daný subjekt s financemi nakládat.

Pro případ porušení povinností je vhodné, aby dohoda o financování obsahovala zajišťovací instituty a odpovědnost na straně správce FN/HF. Zejména se jedná o smluvní pokuty, případně další možné zajišťovací instituty. Jako důležité se v tomto kontextu také jeví přesné vymezení práv a zejména povinností smluvních stran, jejichž porušení následně zakládá práva z odpovědnosti za porušení smluvních povinností.

Obsah dohody o financování se bude lišit podle jednotlivých úrovní implementační struktury, mezi kterými bude uzavřena. Pokud bude správcem HF, FN, EIB nebo EIF, budou se jednotlivá smluvní ujednání řídit předpisy a praxí těchto institucí, přičemž bude obtížné vůči EIB či EIF vyjednat odlišné znění. Doporučujeme alespoň vyjednat, aby se dohoda o financování řídila českým právem, a nikoli právem některého jiného ČS. Skupina EIB pravděpodobně nebude ochotna přistoupit na úpravu řešení sporů z dohody o financování před českými soudy, bude tedy nutné upravit alespoň spravedlivé podmínky řešení sporů pomocí mezinárodní arbitráže.

Lišit se bude také postup, jakým bude dohoda o financování uzavřena. V případě, že dohodu o financování uzavírají finanční instituce (jako správci HF nebo správci FN) vybírané pomocí veřejné zakázky, bude finální znění dohody o financování do značné míry výsledkem výběrového řízení. Návrh dohody o financování bude tvořit přílohu zadávací dokumentace na správce HF/FN a bude v některých částech obsahovat volná místa, která vyplní ve své nabídce uchazeč ve výběrovém řízení a která představují zadání pro vypracování obchodního plánu. Obchodní plán, navržený vítězným uchazečem ve výběrovém řízení, bude závaznou přílohou dohody o financování.

Návrh dohody o financování bude součástí podmínek pro výběr správce HF/FN. S ohledem na některé obchodní podmínky finančních institucí, které jsou z hlediska interních procesů nepřekročitelné, doporučujeme v této fázi předem jednostranně nevymezovat ty otázky, které jsou součástí obchodního plánu, ale pouze stanovit přesný výčet položek a informací, které musí z hlediska zadavatele z obchodního plánu vždy vyplývat. Obchodní plán by měl být pojat jako závazná příloha dohody o financování, která bude uchazečem podepsána a předána zadavateli spolu s nabídkou.

Nad rámec specifikací uvedených v příloze ON je vhodné, aby dohoda o financování obsahovala **vydávání zpráv o poskytování služeb**, ve kterých by měl správce FN povinnost informovat ŘO o investičním portfoliu, plánovaných a možných investičních projektech, výkonu své činnosti, a o stavu jím spravovaných účtů, stejně jako obecnou informační povinnost v případech, kdy se vyskytne skutečnost, která by mohla mít zásadní vliv na vývoj investičního portfolia, či by mohla znamenat porušení dohody o financování či každé jednotlivé smlouvy s konečným příjemcem⁶⁸.

⁶⁸ Úvěrové, záruční smlouvy atd.

ZAJIŠŤOVACÍ INSTITUTY

Zajišťovací instituty doporučujeme nastavit a užít následovně:

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


USTANOVENÍ UPRAVUJÍCÍ MOŽNOST UKONČENÍ DOHODY O FINANCOVÁNÍ

Důležitým mechanismem kontroly jsou také **ustanovení upravující možnost ukončení dohody o financování**:


- a) přesně specifikovat porušení smluvních povinností zakládající možnost ukončení smlouvy (např. porušení jednotlivých informačních povinností, povinností týkajících se správy svěřených finančních prostředků, úmyslné uzavření či neodstoupení od dílčí smlouvy uzavřené v rozporu s pravidly stanovenými v dohodě o financování atd.);
- b) v případě ukončení pomocí výpovědi odstupňovat délku výpovědní doby v závislosti na závažnosti porušení povinností;
- c) upravit též možnost vypovědět smlouvu alespoň ze strany ŘO bez udání důvodu v dostatečně dlouhé výpovědní době;
- d) určit mechanismus nakládání s FN a postupu vůči příjemcům FN v případě takového ukončení.

9.8.3 Ukončení programů a výstupní politika z FN

Standardní součástí dohody o financování u již realizovaných FN je především doba trvání vztahu mezi ŘO a správcem FN/HF a finančním zprostředkovatelem.

 Po praktických zkušenostech s implementací FN doporučujeme, aby bylo v dohodě o financování vymezeno období po ukončení programu (status FN/HF, organizační uspořádání, držení aktiv FN/HF, fungování dalších subjektů v rámci implementačního uspořádání, nastavení monitorovacích a kontrolních procesů, možnost převodu kompetencí ŘO/HF na jiný subjekt).

ODPOVĚDNOST PO SKONČENÍ PODPORY Z PROGRAMU

 Mnohem větší pozornost doporučujeme věnovat také smluvnímu vymezení subjektu, který ponese konečnou odpovědnost za vynaložené prostředky a jejich obhospodařování po

skončení podpory z programu. Povinnosti tohoto subjektu by měly být vymezeny s ohledem na druhý a případně každý další investiční cyklus (tj. na využití a sledování tzv. zbytkových zdrojů).

Výstupní politiku FN popisujeme v kapitole 9.15 *Udržitelnost a výstupní politika FN*.

DOPORUČENÍ PRO NASTAVENÍ PODMÍNEK A POŽADAVKŮ PRO PŘEVOD MÍRY RIZIKA NA SPRÁVCE HF/FN

Jednou z klíčových oblastí, kterou zahrnuje obchodní plán a je třeba ji zohlednit v dohodě o financování (buď formou závazné přílohy, tj. obchodního plánu, nebo přímo v textu dohody o financování), jsou opatření k rozložení rizika za implementaci a realizaci FN (včetně stanovení smluvních sankcí). ŘO může do dohody o financování vložit taková ustanovení, která mu umožní snížit rizika související s implementací a realizací FN, případně která přenesou odpovědnost za snížení rizik na správce FN nebo HF. Následující doporučení vychází ze zkušeností a právní úpravy období 2014–2020.

Tabulka 10: Charakteristika hlavních rizik při implementaci a realizaci FN a možností jejich převodu na správce FF/FN

Riziko	Opatření/způsob převodu rizika mezi ŘO a správcem FF/FN
Nevrácení prostředků do FN (FF)	<p>Z charakteru jednotlivých FN vyplývá, že nelze očekávat stoprocentní návratnost zdrojů do FN. S ohledem na investiční politiku, risk management na úrovni projektů/konečných příjemců a způsob výběru projektů, který je v kompetenci správce FF (a/nebo finančních zprostředkovatelů) nebo správce FN, by měla přiměřená část podílu na riziku (tj. míra sdílení rizika)⁶⁹ přejít na správce FF (a následně na finanční zprostředkovatele) nebo správce FN (u varianty bez FF).</p> <p>Podíl projektů konečných příjemců, které nejsou schopny dostát svým závazkům spočívajícím v navrácení prostředků zpět do FF/FN, se vyjadřuje předem prostřednictvím tzv. míry defaultu. Jinými slovy, v předběžném posouzení, resp. v investiční strategii, by měl ŘO pro jednotlivé FN stanovit, jaká je očekávaná (tolerovaná) míra defaultu konečných příjemců a jakou míru podílu na tomto riziku (míru sdílení rizika) ŘO akceptuje.⁷⁰</p> <p>ŘO může tento podíl určit a uvést v dohodě o financování (resp. jejím návrhu) nebo může tuto míru sdílení rizika uvést jako spodní prahovou hodnotu a ponechat na správci FF/FN, aby určil v obchodním plánu vyšší míru rizika, kterou je ochoten akceptovat a k níž je ochoten se smluvně zavázat v dohodě o financování, a to v hodnotících kritériích při výběru správce FF/FN.</p> <p>Především v případě výběru těchto subjektů na základě veřejné zakázky se míra sdílení rizika stává podstatnou součástí interního obchodního případu finančních</p>

⁶⁹ Ona přiměřenost by měla být zdůvodněna v předběžném posouzení/investiční strategii.

⁷⁰ Příloha 2 IA č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

	<p>institucí, na základě kterých se rozhodují o účasti nebo neúčasti ve výběrovém řízení na správce FF/FN, a může ovlivnit jejich rozhodnutí, zda podat nabídku.</p> <p>Z předběžného posouzení dále vyplyne cena podpory poskytované z FN (tj. např. úroková sazba nebo poplatek za záruky) a programový příspěvek z veřejných zdrojů. Zároveň musí tyto výsledky zaručit, aby byla splněna pravidla pro veřejnou podporu (např. pravidla <i>de minimis</i> v případě podpory MSP).</p> <p>ŘO po podpisu dohody o financování poskytne finanční prostředky správci FF (který je poskytnut finančnímu zprostředkovateli) nebo správci FN. Finanční zprostředkovatel nebo správce FN vybuduje portfolio konečných příjemců a bude se podílet na ztrátách (defaultech), a to v každé Smlouvě o poskytnutí podpory.</p> <p>Poměr, kterým je míra sdílení rizik určena pro každou Smlouvu, odpovídá poměru, ve kterém do FN přispívá ŘO a finanční zprostředkovatel (resp. FF).</p> <p>Míra sdílení rizik dohodnutá se správcem FN/finančním zprostředkovatelem určuje expozici ztrát, které mají být odpovídajícím způsobem pokryty finančním zprostředkovatelem a z programového příspěvku.⁷¹ Určuje tedy výši finančních prostředků, které musí být v každém případě vráceny nazpět ŘO, i pokud by to mělo být na vrub správce FF/FN.</p> <p>Tomuto podílu přizpůsobí správce FF/FN svou investiční politiku, tzn., že bude definovat složení cílového portfolia tak, aby byla zaručena diverzifikace rizik. Očekávaná míra defaultu se potom stává součástí finančního plánování správce FF/FN v obchodním plánu a reportování ve vztahu k ŘO.</p> <p>V souladu se svými vnitřními předpisy přijmou správce FF/FN nebo finanční zprostředkovatelé opatření ke zpětnému získání každé nesplacené podpory poskytnuté z FN zpět do FN.⁷² Příjemce (správce FF/FN), resp. finanční zprostředkovatel, ve Smlouvě s konečným příjemcem zajistí vymahatelnost prostředků, které bude po vymožení následně využívat v souladu s dohodou o financování. K tomu je oprávněn z důvodu eliminace rizik sjednávat s konečným příjemcem smluvní zajišťovací finanční instrumenty (zástavní právo, ručení třetí osoby apod.) v odpovídající výši.⁷³</p>
<p>Riziko nevyčerpání prostředků převedených do FF/FN</p>	<p>Riziko nevyčerpání prostředků převedených do FF/FN souvisí především s nedostatečným budováním absorpční kapacity ze strany správce FF/FN. Jednou z příčin nedočerpání prostředků může být i příliš rigidní systém výběru projektů konečných příjemců (tj. systém nedostatečně flexibilní, administrativně náročný, nesrozumitelný nebo z pohledu podmínek pro konečné příjemce příliš striktní).</p>


⁷¹ Dtto.

⁷² Dtto.

⁷³ Metodický pokyn finančních toků.

	<p>V souladu s investiční strategií (potažmo finančním plánem obsaženým v obchodním plánu) je vymezen objem finančních prostředků převedený do FF/FN. Tento objem prostředků je pro správce FF/FN závazný.</p> <p>Základním nástrojem k eliminaci tohoto rizika proto musí být realistický a závazný obchodní plán, který na jedné straně zohledňuje očekávání absorpční kapacity, na druhé straně podmínky, za kterých by tato kapacita (tj. objem poskytnuté podpory) měla být dosažena, a to v jednotlivých letech.</p> <p>Obchodní plán by měl být buď přílohou dohody o financování, nebo by se měla jeho klíčová ustanovení promítnout v konkrétních ustanoveních dohody o financování, proto by mělo být vyčerpání prostředků převedených do FF/FN vymahatelné pod hrozbou sankcí pro správce FF/FN.</p> <p>Kromě sankcí (ve formě snížení poplatku za správu) je dalším nástrojem eliminace tohoto rizika reportování a monitorování správce FF/FN ve vztahu k ŘO. Informace o skutečné výši financování projektů konečných příjemců jsou nedílnou součástí výkonnosti FN, kterou by správce měl reportovat ŘO. Reporting správce pro ŘO je podkladem pro opatření v průběhu období realizace FN (období způsobilosti), pokud se ukáže výkonnost správce FF/FN (nebo některého z finančních zprostředkovatelů) jako nedostatečná (a mohla by ohrozit časovou způsobilost výdajů FN). ŘO v takovém případě mohl např. vyhodnotit možnosti a důsledky případné změny správce FF/FN.</p>
<p>Riziko věcné nezpůsobilosti výdajů, zneužití prostředků fondů PS</p>	<p>Správce FF/FN musí v dohodě o financování ručit za to, že prostředky poskytnuté konečným příjemcům nebudou poskytnuty v rozporu s pravidly způsobilosti výdajů (resp. zneužity). Tato odpovědnost by měla být přenesena i na úroveň finančních zprostředkovatelů ve variantě s HF. Doporučujeme, aby uvedená zodpovědnost byla podložena přiměřenými sankcemi.</p> <p>Finanční instituce pověřené správou FF/FN mají (musejí mít s ohledem na regulaci, které podléhají) dostatek vnitřních nástrojů a procesů k tomu, aby vykonávaly dohled nad svými klienty (tj. konečnými příjemci) a účelovostí vynakládaných prostředků (tento dohled vykonávají i při standardních obchodních vztazích s klienty). Tento dohled probíhá v souladu s vnitřními předpisy správců FF/FN nebo finančních zprostředkovatelů, a to formou hodnocení klientů (např. na bázi ratingu) v době trvání Smlouvy o poskytnutí podpory v intervalu, který správci FF (nebo finančnímu zprostředkovateli) nebo správci FN ukládá dohoda o financování, v návaznosti na povinnost monitorování a reportování ŘO. Tyto instituce rovněž přijímají opatření ke zpětnému získání každé podpory poskytnuté z FN a vynaložené v rozporu s pravidly programu zpět do FN.</p>

<p>Nezajištění pákového efektu (spolu-investic)</p>	<p>Zajištění spolufinancování/pákového efektu je jednou z klíčových součástí implementace a realizace FN. Popis opatření k aktivizaci dodatečného kapitálu z veřejných a především soukromých zdrojů je proto jednou z klíčových náležitostí obchodního plánu/dohody o financování.</p> <p>ŘO se v předběžném posouzení/investiční strategii zaváže k určitému objemu finančních prostředků, kterým bude FN spolufinancován jeho správcem (nebo správcem FF a finančními zprostředkovateli). Tento závazek je rozpracován v obchodním plánu správce FF/FN, který se k určitému objemu zavazuje (vymezením vlastních zdrojů na spolufinancování a dalších zdrojů), a tedy přijímá odpovědnost za jeho dodržení (pod sankcemi).</p> <p>Po podpisu dohody o financování převede ŘO ve vkladech finanční prostředky správci FF/FN a tyto instituce přispějí v předem stanoveném poměru svým spolufinancováním. Jeho míra (minimální prahová hodnota) je již stanovena v případě standardizovaných nástrojů (např. 25 % celkového finančního závazku u úvěrů pro MSP v rámci úvěrového nástroje se sdílením rizik).⁷⁴</p> <p>Stejně jako v předchozích případech je i zajištění pákového efektu součástí monitorování a reportování.</p>
--	---

 Připomínáme, že podle Metodického pokynu společných procesů obsah každé dohody o financování, případně jejích dodatků, ŘO konzultuje před uzavřením s MMR-NOK a MF-PO. Tato povinnost vychází z dobré praxe programového období 2014–2020.

9.9 Platby do FN/HF

Legislativa pro programové období 2021–2027 opouští princip fázovaných plateb, jak byl používán v programovém období 2014–2020.

⁷⁴ Příloha 2 IA č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje.

Obecné nařízení


Čl. 92 Zvláštní prvky pro finanční nástroje v žádostech o platbu

1. Pokud jsou finanční nástroje prováděny v souladu s čl. 59 odst. 1, zahrnují žádosti o platbu předložené v souladu s přílohou XXIII celkové vyplacené částky nebo v případě záruk částky vyčleněné pro účely smluv o zárukách řídicím orgánem pro konečné příjemce podle čl. 68 odst. 1 písm. a), b) a c).
 2. Pokud jsou finanční nástroje prováděny podle čl. 59 odst. 2, předkládají se žádosti o platbu, které zahrnují výdaje pro finanční nástroje, v souladu s těmito podmínkami:
 - a) částka zahrnutá do první žádosti o platbu musí být již ve prospěch finančních nástrojů vyplacena a může případně dosahovat až 30 % celkové částky příspěvků z programu vyhrazených pro finanční nástroje v rámci příslušné dohody o financování v souladu s příslušnou prioritou a případně kategorií regionu;
 - b) částka zahrnutá do následných žádostí o platbu předložených během období způsobilosti zahrnuje způsobilé výdaje uvedené v čl. 68 odst. 1.
 3. Částku zahrnutou do první žádosti o platbu podle odst. 2 písm. a) Komise zúčtuje v účtech nejpozději poslední účetní rok.
- V žádostech o platbu se částka uvádí odděleně.

Z legislativy plyne, že **pouze u první žádosti o platbu do FN/HF je omezena výše, a to maximálně na 30 % příspěvků programu v příslušné dohodě o financování**. Povaha této první žádosti o platbu se blíží pojetí vkladů do FN/FF, jak byly upraveny v programovém období 2014–2020. Příspěvky programu vložené do FN/HF v první žádosti o platbu jsou považovány za dočasně způsobilé a mohou být okamžitě vloženy do žádosti o platbu EK. Na národní úrovni proto pro tuto první žádost o platbu MF-PO ponechává název „**žádost o platbu vkladu do FN/HF**“.


V programovém období 2014–2020 bylo možné o další vklady do FN/FF žádat až po vyplacení určité částky z předchozího(ch) vkladu(ů) na způsobilé výdaje (platby konečným příjemcům, v jejich prospěch a způsobilé náklady na řízení/poplatky za správu FN/FF).

V programovém období 2021–2027 **další žádosti o platbu** (po prvním vkladu ve výši do 30 % alokace FN/HF) **už nejsou nijak omezeny a lze o ně žádat kdykoliv**, kdy vzniknou způsobilé výdaje na úrovni konečných příjemců, případně když si správce FN/HF účtuje způsobilé náklady na řízení/poplatky za správu FN/HF. Na národní úrovni pro tyto druhé a další žádosti o platbu MF-PO používá název „**žádosti o platbu do FN/HF**“.

 V praxi bude možné ihned po podpisu příslušné dohody o financování převést do FN/HF první vklad, který bude správci FN/HF sloužit jako určitá záloha. ŘO ji ověří, vloží do souhrnné žádosti a MF-PO požádá o její proplacení z rozpočtu EU. Správce FN/HF z této zálohy vyplatí určité prostředky konečným příjemcům a teoreticky bude moci okamžitě žádat ŘO v další žádosti o platbu o prostředky ve výši těch vyplacených konečným příjemcům a případně způsobilých nákladů na

řízení/poplatků za správu FN/HF. Frekvence těchto dalších žádostí o platbu mezi správcem FN/HF a ŘO už nebude regulována na evropské ani národní úrovni.

U prostředků vykázaných v dalších žádostech o platbu do FN/HF už nebude potřeba dokládat konečnou způsobilost. ŘO výdaje ověří, vloží do souhrnné žádosti a MF PO požádá o jejich proplacení z EK. Oproti tomu u prostředků převedených do FN/HF v první žádosti o platbu vkladu bude nutné nejpozději při uzavření programu doložit konečnou způsobilost (viz následující kapitola).

 Platby do FN, souhrnné žádosti a další náležitosti finančních toků jsou pro FN závazně metodicky upraveny v Metodickém pokynu finančních toků 2021–2027.

9.10 Způsobilé výdaje

Specifika způsobilých výdajů pro FN jsou obecně upravena v čl. 68 ON.

Obecné nařízení

Čl. 68⁷⁵ Zvláštní pravidla způsobilosti pro finanční nástroje

1. Způsobilé výdaje z finančního nástroje představují celkovou výši příspěvku z programu vyplacenou na finanční nástroj nebo v případě záruk vyčleněnou pro účely smluv o zárukách finančním nástrojem během období způsobilosti, přičemž tato částka odpovídá:

- a) platbám konečným příjemcům v případě půjček, kapitálových a kvazikapitálových investic;
- b) zdrojům vyčleněným pro účely smluv o zárukách bez ohledu na to, zda jsou dosud nevypořádané nebo zda se již staly splatnými, aby bylo umožněno čerpání záruky za ztráty; zdroje se vypočítají na základě multiplikačního poměru stanoveného pro příslušné vyplacené nové půjčky, kapitálové či kvazikapitálové investice do konečných příjemců;
- c) platbám konečným příjemcům nebo v jejich prospěch, pokud jsou finanční nástroje kombinovány s jiným příspěvkem Unie na jednu operaci finančního nástroje v souladu s čl. 58 odst. 5;
- d) platbám poplatků za správu a náhradám nákladů na správu vynaloženým orgány provádějícími finanční nástroj.

3. Pro účely odst. 1 písm. b) platí, že pokud subjekt čerpající záruky nevyplatil plánovaný objem nových půjček, kapitálových nebo kvazikapitálových investic konečným příjemcům v souladu s multiplikačním poměrem, způsobilé výdaje se úměrně sníží. Multiplikační poměr se může přezkoumat, pokud je to odůvodněno následnými změnami tržních podmínek. Takové přehodnocení nemá zpětnou působnost.

6. Způsobilé výdaje vykazané podle odstavce 1 nepřekročí součet celkové výše podpory z fondů vyplacené pro účely uvedeného odstavce a příslušného vnitrostátního spolufinancování.

Z hlediska způsobilosti výdajů **nepředstavují FN/HF výjimku z aplikace obecných pravidel způsobilosti.**

- Pouze v případě časové způsobilosti je nutné **rozlišovat mezi tzv. dočasnou a konečnou způsobilostí výdajů z počátečního vkladu.** Ve fázi založení FN/HF, tj. při nakládání s počátečním vkladem, lze považovat programové prostředky na jejich založení za dočasně způsobilé a je možné žádat o jejich proplacení z rozpočtu EU. Při částečném či konečném

⁷⁵ Znění odst. 4 a 5 čl. 68, které se týkají nákladů na řízení a poplatků za správu FN/HF, uvádíme v příslušné kapitole, odst. 2 o implementaci FN napříč programovými obdobími níže.

uzavření programu je však nutné doložit, že výdaje vzniklé počátečním vkladem programových prostředků do FN/HF byly následně využity pro financování konkrétních projektů. Pouze výdaje, které byly vyplaceny z FN/HF konečným příjemcům, lze považovat za konečně způsobilé. V FN/HF jsou obecně při uzavření programu považovány za způsobilé kromě programových prostředků vyplacených konečným příjemcům (vyčleněných ve prospěch konečných příjemců v případě záruk) také náklady na řízení/poplatky za správu FN/HF. Vyúčtováním těchto výdajů z počátečního vkladu dojde k ověření jejich konečné způsobilosti.

- Pro způsobilost výdajů vykazovaných správcem FN/HF z úrovně konečných příjemců, případně nákladů na řízení/poplatků za správu FN/HF z úrovně příjemce, tj. pro **ex-post vyúčtování výdajů nad rámec vyúčtování počátečního vkladu, již neplatí rozlišení na dočasnou a konečnou způsobilost**. Pro tyto výdaje platí obecná pravidla způsobilosti a postupy jako pro individuální projekty.

Způsobilost nákladů na řízení/poplatků za správu FN/HF popisujeme v kapitole 9.11 *Náklady na řízení/poplatky za správu FN*.

9.10.1 Odlišnosti způsobilých výdajů FN od dotací

Legislativa specificky upravuje způsobilost výdajů ve FN oproti dotacím (individuálním projektům) v následujících oblastech:

- Čl. 64 ON jako způsobilý výdaj připouští úrok z dlužných částek ve formě příspěvku k úhradě úroků nebo příspěvku k ceně záruky, tj. formy dotace, které lze zkombinovat v rámci FN do jedné operace.
- V případě nákupu pozemků je obecně možné je financovat až do 10 % celkových způsobilých výdajů operace. V případě opuštěných ploch a ploch dříve využívaných k průmyslovým účelům, které zahrnují budovy, se tento strop zvýší na 15 %. Tyto stropy se **vztahují na příspěvky programu vyplacené konečným příjemcům, případně u záruk na částku zaručeného úvěru**.

9.10.2 Způsobilost DPH

Při posuzování způsobilosti výdajů FN se **nepřihlíží k tomu, jak je DPH upravena na úrovni investic konečných příjemců**. Pokud ale v jedné operaci FN dochází ke kombinaci FN a dotací, je třeba na dotační složku aplikovat obecná pravidla pro způsobilost DPH, tj. považovat ji obecně za nezpůsobilou. DPH v dotační složce bude způsobilá pouze v případech, pokud je nenavratitelná podle národních předpisů nebo pokud část investice konečného příjemce odpovídající dotační složce nepřesáhne 5 milionů eur (včetně DPH).



MMR-NOK vykládal v období 2014–2020 způsobilost DPH pro projekty kombinující FN a dotace. V případě FN se použijí stejná pravidla jako v případě dotací, ale pouze do úrovně

příjemce dotace. Úroveň konečného příjemce se nezohledňuje jako v případě dotací. V případě spojení FN a dotace v jednom projektu se v dotační části pro určení způsobilosti DPH posuzuje i úroveň konečného příjemce.



Co se týká daně z nemovitých věcí, ta stejně jako jiné přímé daně způsobilá pro podporu EU není, nicméně vzhledem ke změně legislativy, kdy od roku 2016 daň z nabytí nemovitých věcí platil při koupi nemovitosti kupující, bylo možné tuto jednorázovou daň považovat za součást vynaloženého výdaje s přímou vazbou na projekt, která je nezbytná pro realizaci projektu, a proto **daň z nabytí nemovitých věcí způsobilá byla**. Nicméně na podzim roku 2020 byla daň z nabytí nemovitých věcí zrušena, a proto způsobilým výdajem v programovém období 2021–2027 nebude.

9.10.3 Implementace FN napříč programovými obdobími

Během vyjednávání ON pro programové období 2021–2027 navrhla EK v kompromisním textu článek umožňující implementaci FN napříč programovými obdobími. Tento článek zůstal i ve finální verzi ON.

Obecné nařízení

Čl. 68 Zvláštní pravidla způsobilosti pro finanční nástroje

2. Je-li finanční nástroj prováděn po několik po sobě jdoucích programových období, může být podpora konečným příjemcům nebo v jejich prospěch, včetně nákladů na správu a poplatků za správu, poskytnuta na základě dohod uzavřených během předchozího programového období, pokud tato podpora vyhovuje pravidlům způsobilosti následujícího programového období. V takových případech se způsobilost výdajů uplatněných v žádostech o platbu určí v souladu s pravidly příslušného programového období.



Jedná se o nový článek, který dosud EK kromě představení na jednání Expertní skupiny pro ESIF (EGESIF) nevykládala a není jasné, jak bude prakticky aplikován.

Podle EK je článek primárně zamýšlen pro FN kapitálových vstupů, případně kvazikapitálových investic v programovém období 2021–2027, pro které může být délka programového období – zejména období způsobilosti – omezující (např. pokud chce ŘO využít návazné investice.) Obdobně ho lze využít pro příspěvky na úhradu úroků, případně příspěvky k ceně záruky, které by byly k příslušným úvěrům vypláceny až po konci období způsobilosti.

Článek umožňuje využít stávajících struktur pro FN založené v programovém období 2014–2020 i pro implementaci FN s alokací programového období 2021–2027. Obdobně půjde využít pro FN založené v programovém období 2021–2027 a jejich pokračování do programového období po roce 2027.

Pokračování FN napříč programovými obdobími

- je třeba včas upravit v příslušných dohodách o financování, případně dodatcích. Například pokud chceme pokračovat s FN/HF 2014–2020 do programového období 2021–2027, úprava je nutná do konce roku 2023.
- je možné pro všechny FN bez ohledu na poskytovaný finanční produkt včetně odpovídajících nákladů na řízení a poplatků za správu FN/HF.
- je možné pro FN/HF operace, které byly vybrané a schválené ŘO v předchozím programovém období. V novém období už není nutné je znovu formálně vybírat a schvalovat.
- neumožňuje refinancování stávajících úvěrů nebo investic. Způsobilými výdaji v novém programovém období jsou pouze nové úvěry nebo návazné investice.
- pro platby do FN/HF znamená, že probíhají vždy podle pravidel příslušného programového období.
- nepředstavuje výjimku z pravidel pro veřejné zadávání. Tj. např. u správce FN/HF vybraného přímým zadáním je nutné ověřit, zda jsou i v novém programovém období splněny podmínky pro přímé zadání. U správce HF je třeba ověřit, zda nebude nutné znovu vybrat finanční zprostředkovatele.
- není možné využít pro řešení nedočerpání FN/HF. Tj. nelze převádět nevyčerpané zdroje z FN/HF do dalšího programového období (což by EK vnímala jako obcházení pravidla pro decomittment.)
- předpokládá, že finanční toky/auditní stopa musí být vedeny odděleně pro zdroje z obou programových období. Reporting ŘO vůči EK bude probíhat odděleně podle zdrojů.

Po představení na jednání EGESIF upřesnila EK:

- Pro pokračování FN/HF napříč programovými obdobími je možné využít stávající předběžná posouzení a případně je aktualizovat. Využití stávajícího posouzení, případně jeho aktualizace, jsou zcela v gesci ŘO a není třeba zapojit externí expertizu.
- Rozsah úpravy stávající dohody o financování pro pokračování FN/HF do nového programového období záleží na dohodě ŘO se správcem FN/HF. Ti se dohodnou, zda stačí obecný odkaz na aplikovatelné ON nebo je třeba podrobnější úprava.



Vzhledem k tomu, že Metodický pokyn finančních toků 2021–2027 ukládá ŘO a správcům FN//HF řídit se při vzájemných finančních tocích pravidly čl. 92 nového ON, bude třeba tuto skutečnost promítnout dodatkem do stávajících dohod o financování.

- Je možné kombinovat zdroje z obou programových období v jedné investici (ať už bude mít formu jakéhokoli finančního produktu), pokud nedochází k dvojímu financování a pro oba zdroje jsou vedeny oddělené finanční toky a auditní stopa.
- Zdroje navrácené do FN 2014–2020 lze využít pro rozjezd FN 2021–2027, než bude k dispozici alokace z programového období 2021–2027, pokud budou splněny podmínky čl. 44 a 45 ON 2014–2020.
- Náklady na řízení a poplatky za správu FN/HF jsou vykazovány v souladu s pravidly způsobilosti příslušného období. Pro FN/HF 2014–2020 tedy není nutné upravovat způsob jejich výpočtu

v dohodě o financování, pokud FN/HF pokračuje do programového období 2021–2027 a nejsou překročeny procentní prahy nákladů na řízení a poplatků za správu v ON 2021–2027. Případně je možné jejich část překračující dané prahy hradit z jiných národních zdrojů.

- Pokračování FN/HF do následujícího období je doporučeno zmínit v textu OP/programu.

Podrobnosti využití článku bude vhodné dále konzultovat s EK. Níže uvádíme výhody implementace FN napříč programovými obdobími z pohledu MMR-NOK:

Výhody FN impl. napříč program. obdobími	Je možné využít již vybrané/schválené operace FN/HF (netřeba opakovat procesy)
	Není třeba uzavírat novou DoF
	Je možné z FN/HF poskytovat (i najednou) podporu z obou progr. období
	Rychlejší rozjezd FN 2021-2027 (navracenými nebo národními zdroji)

- ✚ Způsobilé výdaje pro FN jsou závazně metodicky upraveny v Metodickém pokynu pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2021–2027.

9.11 Náklady na řízení/poplatky za správu FN

Legislativa oproti programovému období 2014–2020 výrazně zjednodušila výpočet způsobilých nákladů na řízení a poplatků za správu FN.

Obecné nařízení

Čl. 68 Zvláštní pravidla způsobilosti pro finanční nástroje

4. Pro účely odst. 1 písm. d) jsou poplatky za správu založeny na výkonnosti.

Jsou-li subjekty provádějící holdingový fond vybrány přímým zadáním zakázky podle čl. 59 odst. 3, částka nákladů na správu a poplatků za správu zaplacených těmito subjektům, které lze vykázat jako způsobilé výdaje, podléhá prahové hodnotě ve výši až 5 % celkové částky příspěvků z programu vyplacených konečným příjemcům formou úvěrů nebo vyčleněných na smlouvy o zárukách a až 7 % celkové částky příspěvků z programu vyplacených konečným příjemcům v podobě kapitálových a kvazikapitálových investic.

Jsou-li subjekty provádějící zvláštní fond vybrány přímým zadáním zakázky podle čl. 59 odst. 3, částka nákladů na správu a poplatků za správu zaplacených těmito subjektům, které lze vykázat jako způsobilé výdaje, podléhá prahové hodnotě ve výši až 7 % celkové částky příspěvků z programu vyplacených konečným příjemcům formou úvěrů nebo vyčleněných ve smlouvách o zárukách a až 15 % celkové částky příspěvků z programu vyplacených konečným příjemcům v podobě kapitálových nebo kvazikapitálových investic.

Pokud jsou subjekty provádějící holdingový fond, nebo zvláštní fondy, nebo obojí současně, vybrány prostřednictvím nabídkového řízení v souladu s použitelným právem, určí se částka nákladů na správu a poplatků za správu v dohodě o financování, přičemž odráží výsledek nabídkového řízení.

5. Pokud jsou poplatky za zprostředkování nebo jakákoli jejich část účtovány konečným příjemcům, nesmí být vykázány jako způsobilé výdaje.

Legislativa v zásadě rozlišuje dvě situace, správce FN/HF vybraného přímým zadáním, případně správce FN/HF vybraného ve veřejné zakázce. Podrobně upravuje variantu přímého zadání, která je v reálné implementaci FN nejčastější. Rozlišuje přitom správce HF a správce FN a poskytované finanční produkty.

Tabulka 11: Náklady na řízení a poplatky za správu FN/HF

Varianta	Správce HF	Správce FN
Veřejná zakázka	Náklady na řízení a poplatky za správu budou stanoveny v dohodě o financování a budou vycházet z výsledků veřejné zakázky. Jejich výše není v ON omezena.	
Přímé zadání	Maximálně 5 % programových prostředků vyplacených konečným příjemcům v úvěrech ⁷⁶ (7 % pro kapitálové vstupy/kvazikapitálové investice)	Maximálně 7 % programových prostředků vyplacených konečným příjemcům v úvěrech ⁷⁷ (15 % pro kapitálové vstupy/kvazikapitálové investice)

Způsob vyplácení nákladů na řízení a poplatků za správu byl ostrým předmětem vyjednávání mezi ČS, EK, Radou a EP. Výsledná textace je určitým kompromisem, který respektuje několik základních principů.

Principy pro odměňování správce FN/HF

Rozlišujeme náklady na řízení a poplatky za správu FN/HF. Oba způsoby odměňování vychází z výkonnosti FN/HF (schopnosti vyplácet prostředky konečným příjemcům).

Poplatky za správu jsou vypláceny paušálně jako procento alokace FN/HF vyplacené konečným příjemcům, náklady na řízení jako úhrada nákladů vzniklých správci FN/HF.

S kapitálovými vstupy/kvazikapitálovými investicemi jsou spojeny vyšší náklady (např. vyhledávání investičních příležitostí).

Pokud si správce FN/HF účtuje od konečných příjemců administrativní poplatky, nesmí žádat jejich proplacení jako způsobilých nákladů na řízení/poplatků za správu FN/HF.



Z textace nařízení usuzujeme na snahu o zjednodušení a ponechání maximální flexibility ČS.

V praxi většina ŘO volí odměňování správců formou poplatků za správu FN/HF, které nejsou spojeny s proplácením skutečně vzniklých nákladů správci FN/HF. U poplatků za správu FN/HF postačí si hlídat jejich vyplacenou výši (kterou chceme proplatit z EK jako způsobilý výdaj) s procentními prahy v ON.

⁷⁶ Pro záruky prostředky převedené do fondu krytí rizik na případné plnění ze záruk.

⁷⁷ Dtto


9.12 Výběr projektů konečných příjemců

Projekty konečných příjemců by měly být vybírány s ohledem na cíle programu a potenciální finanční životaschopnost investic, která bude podložena obchodním plánem nebo obdobným dokumentem. Výběr by měl proběhnout transparentně a nesmí vést ke střetu zájmů.

Obecné nařízení


Čl. 59 Provádění finančních nástrojů

7. Subjekty provádějící dotčené finanční nástroje nebo v kontextu záruk subjekt poskytující příslušnou půjčku podporují konečné příjemce, přičemž náležitě zohlední cíle programu a potenciál finanční životaschopnosti investice odůvodněné v podnikatelském plánu nebo rovnocenném dokumentu. Výběr konečných příjemců je transparentní a nesmí vést ke střetu zájmů.

 Doporučujeme promítnout základní požadavky na výběr konečných příjemců (soulad s cíli programu atd.) do dohody o financování a ponechat hodnotící kritéria pro výběr projektů konečných příjemců na správci FN, případně finančním zprostředkovateli. Dovožujeme, že záměrem EK bylo finanční instituce do implementačních struktur FN zahrnout mj. také proto, aby bylo poskytování veřejných prostředků návratnou formou podrobena interním pravidlům a procesům těchto institucí a jejich kritériím uplatňovaným při hodnocení ekonomické životaschopnosti projektů/konečných příjemců.

9.12.1 Výběrová řízení na úrovni konečných příjemců

Jednou ze zásadních výhod FN pro konečné příjemce ve srovnání s dotacemi je zjednodušení v oblasti zadávání veřejných zakázek. Níže připojujeme stanovisko MMR-NOK.


 V případě nákupů hrazených z úvěrů z FN nemusí příjemce úvěru vyhlášovat veřejnou zakázku. V takovém případě není naplněna podmínka použití prostředků z rozpočtu veřejného zadavatele nebo EU dle § 4 odst. 2 ZZVZ, neboť lze předpokládat, že příjemce úvěru úvěr splatí, a nákup tak ve výsledku bude realizován z vlastních prostředků konečného příjemce. Je však třeba vždy ověřit, zda příjemce úvěru nenaplnuje jiné znaky veřejného zadavatele podle ustanovení ZZVZ. Například obec je veřejným zadavatelem podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ bez ohledu na zdroj použitých prostředků.

9.13 Sledování finančního pokroku FN a reportování o FN EK

Legislativa pro programové období 2021–2027 už nepředpokládá podávání Výročních zpráv o implementaci FN. Reportování o FN bude probíhat formou pololetního přenosu základních údajů v rozsahu čl. 42 ON níže.

MMR-NOK po dohodě s MF-PO na národní úrovni opouští sledování věcného a finančního pokroku v podobě pravidelných zpráv o realizaci FN/HF. S možností žádat o druhé a další platby do FN na základě čerpání z úrovně konečných příjemců vzrůstá důležitost sledovat právě čerpání na úrovni konečných příjemců. Správci FN/HF budou ŘO reportovat základní údaje o čerpání na úrovni konečných příjemců. Reporting z úrovně konečných příjemců bude v monitorovacím systému probíhat formou žádostí o platbu FN/HF.

Reporting z úrovně konečných příjemců bude základem pro druhé a další platby do FN/HF a zajistí sledování finančního pokroku na FN/HF. Druhé a další platby budou také obsahovat základní údaje vyžadované legislativou o věcném pokroku na FN/HF (v rozsahu čl. 42 ON níže).

-  Sledování finančního pokroku FN a reportování o FN je závazně metodicky upraveno v Metodickém pokynu Společné procesy.

Obecné nařízení

Čl. 42 Předávání údajů

1. Do 31. ledna, 30. dubna, 31. července, 30. září a 30. listopadu každého roku předá členský stát nebo řídicí orgán elektronicky Komisi kumulativní údaje za každý program, s výjimkou údajů požadovaných v odst. 2 písm. b) a v odstavci 3, jež by měly být předány elektronicky do 31. ledna a 31. července každého roku v souladu se šablonou stanovenou v příloze VII.

První předání proběhne do 31. ledna 2022 a poslední do 31. ledna 2030.

V případě priorit podporujících specifický cíl uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. m) nařízení o ESF+ se údaje předávají každoročně do 31. ledna.

Nařízení o ESF+ může stanovit zvláštní pravidla pro četnost shromažďování a předávání ukazatelů dlouhodobých výsledků.

2. Údaje jsou pro každou prioritu rozčleněny podle specifického cíle a v případě podle kategorie regionu a zahrnují:

a) počet vybraných operací, jejich celkové způsobilé náklady, příspěvek z fondů a celkové způsobilé výdaje vykázané příjemci řídicímu orgánu, všechny rozčleněné podle typu intervencí;

b) hodnoty ukazatelů výstupů a výsledků u vybraných operací a hodnoty dosažené operacemi.

3. V případě finančních nástrojů se také poskytují údaje o:

a) způsobilých výdajích podle druhu finančního produktu;

b) výši nákladů na správu a poplatků za správu vykázaných jako způsobilé výdaje;

c) výši soukromých a veřejných zdrojů uvolněných nad rámec fondů podle typu finančního produktu;

d) úrocích a dalších výnosech vytvořených podporou finančních nástrojů poskytnutou z fondů podle článku 60 a vrácených zdrojích, jež připadají na podporu z fondů podle článku 62;

e) celkové hodnotě úvěrů, kapitálových a kvazikapitálových investic poskytnutých konečným příjemcům, na které byly z programových prostředků poskytnuty záruky a které byly konečným příjemcům skutečně vyplaceny.

4. Údaje předložené v souladu s tímto článkem musí být spolehlivé a odrážet údaje uchovávané elektronicky, jak je uvedeno v čl. 72 odst. 1 písm. e), dostupné ke konci měsíce předcházejícího měsíci jejich předložení.

5. Členský stát nebo řídicí orgán zveřejní všechny údaje předané Komisi na internetovém portále uvedeném v čl. 46 písm. b) nebo na internetových stránkách uvedených v čl. 49 odst. 1 nebo poskytnou odkaz na tyto údaje.

9.14 Využití prostředků navrácených do FN („reflows“)

Prostředky navrácené do FN před koncem období způsobilosti (neuplatněné záruky, kapitálové splátky a jakékoliv jiné vygenerované výnosy přičitatelné podpoře z fondů PS) by měly být znovu využity:

- na další investice prostřednictvím stejného nebo jiného FN,
- na krytí ztrát, které odpovídají nominální výši podpory z fondů PS poskytované na FN vyplývající ze záporného úroku,
- a/nebo je možné je využít také k úhradě vynaložených nákladů na řízení/poplatků za správu FN spojených s těmito dalšími investicemi.


Obecné nařízení

Čl. 62 Opětovné využití zdrojů vztahující se k podpoře z fondů

1. Zdroje vložené před koncem období způsobilosti zpět do finančních nástrojů pocházející z investic do konečných příjemců nebo z uvolnění zdrojů vyčleněných pro potřeby smluv o zárukách, včetně kapitálových splátek a jakéhokoli typu vytvořených příjmů, které mohou připadat na podporu z fondů, se opětovně použijí na stejné nebo jiné finanční nástroje za účelem dalších investic do konečných příjemců, ke krytí ztrát nominální hodnoty příspěvku z fondů na finanční nástroj v důsledku záporných úroků, pokud k takovým ztrátám navzdory aktivní správě pokladny dojde, nebo k úhradě jakýchkoli nákladů na správu a poplatků za správu souvisejících s těmito dalšími investicemi s ohledem na zásadu řádného finančního řízení.
2. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby se zdroje uvedené v odstavci 1 a vložené zpět do finančních nástrojů během období nejméně osmi let po skončení období způsobilosti opětovně využívaly v souladu s cíli politiky programu nebo programů, na jejichž základě byly stanoveny, buď v rámci téhož finančního nástroje, nebo poté, co tyto zdroje opustí daný finanční nástroj, u jiných finančních nástrojů nebo v rámci jiných forem podpory.

9.15 Udržitelnost a výstupní politika FN

Na podporu z FN se nevztahují klasická dotační pravidla pro udržitelnost (viz čl. 65 odst. 3 ON). Čl. 62 ON nicméně vymezuje **základní pravidlo kopírující princip udržitelnosti** vztahující se k prostředkům navráceným do FN. ČS musí zajistit, aby tyto **prostředky navrácené do FN byly znovu využity řádným způsobem**, tj. v souladu s cíli programu nebo programů, a to buď v témže FN, nebo (poté, co tyto prostředky opustí FN) v jiných FN nebo formách podpory. Toto pravidlo **platí nejméně po 8 let od skončení období způsobilosti**.

 Legislativa zde specificky vztahuje povinnost na ČS, jelikož znovu-využití navrácených prostředků už nemusí být v gesci ŘO, který původní FN zakládal. Po uplynutí 8 let může ČS navrácené zdroje využít libovolně, ideálně na financování vlastních investičních potřeb. O využití navrácených zdrojů po uzavření programů už ČS nemusí EK reportovat.

Výstupní politikou FN se rozumí ustanovení, jak budou použity navrácené prostředky do FN. V dohodě o financování ze zkušeností MMR-NOK stačí odkázat na využití navrácených prostředků v souladu s čl. 62 ON a není zde potřeba bližší specifikace.

Pro informaci uvádíme příklady, jak využily navrácené prostředky ŘO implementující FN v programovém období 2007–2013.

Tabulka 12: Výstupní politika FN programového období 2007–2013


ŘO	FN	Výstupní politika
MPO	Úvěrový a záruční fond v OPPI	MPO využívá navrácené prostředky ke krytí rizik v národním programu Záruka 2015 až 2023.
Regionální rada MSK	FN Jessica v ROP MSK	Moravskoslezský kraj vytvořil FN Jessica II, který poskytuje zvýhodněné úvěry na rozvojové projekty v MSK, které nejsou dostatečně finančně podporovány z ESIF a národních dotačních programů.
MMR	FN Jessica v IOP	MMR využije navrácené prostředky na národní dotační Program podpory bydlení.

10 Dílčí otázky implementace FN

V následující kapitole rozpracováváme dílčí otázky implementace FN, které jsme nezařadili do předchozích kapitol.

10.1 Nakládání se zdroji vygenerovanými platbami do FN („treasury management“)

Podpora z fondů PS se poukazuje na úročené účty vedené u finančních institucí a je na přechodnou dobu investována v souladu se zásadami řádného finančního řízení.

 V praxi toto ustanovení nejčastěji znamená, že **alokace FN je vložena na účet subjektu provádějícího FN, který musí být úročený**. Tímto způsobem vygenerované úroky (umístěné na samostatný účet kvůli oddělené evidenci) pak musí být využity na stejný účel jako alokace vložená do FN (tj. platby konečným příjemcům a/nebo náklady na řízení/poplatky za správu FN).

Legislativa upravuje i situaci, kdy úrokové sazby v reálné ekonomice mohou dosahovat záporných hodnot a alokace vložená do FN následně generuje ztrátu. V čl. 62 ON umožňuje, aby prostředky navrácené do FN byly využity na krytí ztrát, které odpovídají nominální výši podpory z fondů PS poskytované na FN vyplývající ze záporného úroku (viz kapitola 9.14 *Využití prostředků navrácených do FN*).

Obecné nařízení

Čl. 60 Úroky a další výnosy vytvářené podporou finančních nástrojů poskytovanou z fondů

1. Podpora z fondů poskytovaná na finanční nástroje se poukazuje na účty vedené u finančních institucí se sídlem v členských státech a spravuje se v souladu s aktivní správou pokladny a zásadami řádného finančního řízení.
2. Úroky a další výnosy, jež připadají na podporu z fondů poskytovanou na finanční nástroje, se používají v rámci téhož cíle nebo cílů, včetně úhrady poplatků za správu a náhrady nákladů na správu vynaložených subjekty provádějícími finanční nástroj v souladu s čl. 68 odst. 1 písm. d), jako počáteční podpora z fondů buď v rámci téhož finančního nástroje, nebo v případě likvidace dotčeného finančního nástroje u jiných finančních nástrojů nebo jiných forem podpory pro další investice do konečných příjemců až do konce období způsobilosti.
3. Úroky a další výnosy uvedené v odstavci 2, nepoužité v souladu s daným ustanovením, se odečtou od účtů předložených za poslední účetní rok.

10.2 Publicita pro FN

Pro FN obecně platí, že požadavky na publicitu se vztahují primárně na subjekty provádějící FN (tj. příjemce) a jen přiměřeně se vztahují na ostatní subjekty zapojené do implementace FN, tj. na finanční zprostředkovatele a konečné příjemce.

Pro FN v programovém období 2021–2027 byla úprava v ON upřesněna. I koneční příjemci musí respektovat pravidla pro publicitu (viz čl. 50 odst. 2 ON níže). Za plnění jejich povinností je zodpovědný subjekt provádějící FN (příjemce), který musí odpovídajícím způsobem k plnění smluvně zavázat i konečné příjemce.

Obecné nařízení

Čl. 50 Odpovědnost příjemců

1. Příjemci a subjekty provádějící finanční nástroje dávají najevo, že na operaci obdrželi podporu z fondů, včetně zdrojů použitých opakovaně v souladu s článkem 62, tím, že:

- a) zveřejní na oficiálních internetových stránkách příjemce, pokud takové stránky existují, a na sociálních sítích stručný popis operace úměrný míře podpory, včetně jejích cílů a výsledků, a zdůrazní, že je na danou operaci poskytována finanční podpora z Unie;
- b) uvedou v dokumentech a komunikačních materiálech týkajících se provádění operace, určených pro veřejnost nebo pro účastníky, prohlášení, které viditelně zdůrazní podporu Unie;
- c) vystaví stálé desky nebo billboardy dobře viditelné pro veřejnost, které vyobrazují znak Unie v souladu s technickými charakteristikami stanovenými v příloze IX, jakmile se zahájí fyzické provádění operací zahrnující hmotné investice nebo je nainstalováno zakoupené vybavení, pokud jde o:
 - i) operace podporované z EFRR a Fondu soudržnosti, jejichž celkové náklady přesahují 500 000 EUR;
 - ii) operace podporované z ESF+, FST, ENRAF, AMIF, ISF nebo BMVI, jejichž celkové náklady přesahují 100 000 EUR;
- d) v případě operací nespádajících pod písmeno c) vystaví na místě dobře viditelném pro veřejnost alespoň jeden plakát minimální velikosti A3 nebo rovnocenné elektronické vyobrazení s informacemi o operaci, přičemž se zdůrazní podpora z fondů. Je-li příjemcem fyzická osoba, příjemce v co nejširším rozsahu zajistí, aby byly k dispozici vhodné informace zvýrazňující podporu z fondů, a to na místě viditelném pro veřejnost nebo prostřednictvím elektronického displeje.
- e) v případě operací strategického významu a operací, jejichž celkové náklady přesahují 10 000 000 EUR, zorganizují komunikační akci nebo podle okolností komunikační aktivitu a včas přizvou Komisi a odpovědný řídicí orgán.


Je-li příjemcem prostředků z ESF+ fyzická osoba, nebo v případě operací podporovaných v rámci specifického cíle stanoveného v čl. 4 odst. 1 písm. m) nařízení o ESF+ se požadavek stanovený v prvním pododstavci písm. d) nepoužije.

Odchylně od prvního pododstavce písm. c) a d) může dokument, který stanoví podmínky podpory, stanovit v případě operací podporovaných z AMIF, ISF a BMVI zvláštní požadavky na veřejné zobrazení informací o podpoře z fondů, je-li to odůvodněno bezpečností a veřejným pořádkem v souladu s čl. 69 odst. 5.

2. V případě fondů malých projektů příjemce plní povinnosti podle čl. 36 odst. 5 nařízení o Interreg.


V případě finančních nástrojů příjemce prostřednictvím smluvních podmínek zajistí, aby koneční příjemci plnili požadavky stanovené v odst. 1 písm. c).


3. Pokud příjemce neplní své povinnosti podle článku 47 nebo odstavců 1 a 2 tohoto článku a pokud nebyla přijata nápravná opatření, uplatní řídicí orgán s přihlédnutím k zásadě proporcionality opatření spočívající ve zrušení až 3 % podpory z fondů na dotčenou operaci.

 V programovém období 2014–2020 poskytla EK upřesňující výklad. Čl. 115 ON 2014–2020 upravoval povinnosti příjemců v oblasti publicity. U FN se vztahoval pouze na příjemce, tj. subjekty provádějící FN. Koneční příjemci měli být informováni o podpoře z ESIF.

Vzhledem k tomu, že koneční příjemci mohou být informováni pouze těmi subjekty, se kterými vstupují do přímého kontaktu, pak v případě FN, u kterého je příjemcem správce FF, by správce FF měl povinnosti v oblasti publicity promítnout do dohod o financování s finančními zprostředkovateli.

Obdobná úprava je nutná u záručních FN, kde příjemce (správce záručního fondu) by měl povinnosti v oblasti publicity vyžadovat od spolupracující banky poskytující komerční úvěr zaručený zárukou z ESIF, tj. tato spolupracující banka bude informovat konečného příjemce o tom, že úvěr je zaručen zárukou z ESIF.

 Úprava popsaná výše se vztahuje pouze k FN programového období 2014–2020. Pravidla pro publicitu FN v programovém období 2021–2027 jsou závazně metodicky upravena v Metodickém pokynu Indikátory, evaluace a publicita.

 I pro programové období 2021–2027 poskytla EK upřesňující výklad nad rámec ON. Mezi hlavní novinky pro programové období 2021–2027 po konzultacích s EK patří:

- Povinnost konečných příjemců vystavit stálé desky nebo billboardy podle písmena c) odstavce 1 čl. 50. Povinnost se vztahuje **na projekty KP s hmotnou investicí nebo pořízením vybavení** a prahové hodnoty jsou **posuzovány na úrovni celkových nákladů projektu KP bez ohledu na poskytnutý finanční produkt**. Nestačí tedy posuzovat pouze částku podpory – např. poskytnutého úvěru – nebo jejího hrubého grantového ekvivalentu.
- Povinnost se **nevztahuje na podporu pracovního kapitálu** z FN nebo projekty s pořízením nehmotných aktiv.
- Pokud na začátku projektu není jasné, jestli konečný příjemce využije podporu z kapitálového FN na hmotnou investici nebo pořízení vybavení, měla by smlouva s ním obsahovat povinnost splnit požadavky čl. 50 odst. 1 c), pokud se to ukáže relevantní.
- Pro FN musí **příjemce zorganizovat komunikační akci nebo podle okolností komunikační aktivitu** (včetně přizvání Komise a odpovědného ŘO) **pro FN, jejichž celková alokace přesahuje 10 000 000 EUR**, případně pro FN zařazené na seznamu operací strategického významu.

Legislativa v odst. 3 článku 50 zmiňuje finanční opravu na úrovni příjemce, pokud příjemce neplní povinnosti uvedené v odst. 1 a 2. Příjemce promítne do smluvních vztahů s konečnými příjemci povinnosti uvedené v odst. 1 c) a předpokládáme, že bude jejich splnění u konečných příjemců kontrolovat. Doporučujeme je kontrolovat po zahájení fyzické realizace projektů konečných příjemců

s fyzickou investicí nebo pořízením vybavení. Jelikož podpora na tyto projekty je z FN vyplácena primárně oproti předloženým fakturám, doporučujeme jejich proplácení vázat na splnění uvedených povinností, které může být doloženo např. čestným prohlášením nebo ověřeno při případných kontrolách na místě.

10.3 Rozdílné zacházení s investory

Podpora z fondů PS na FN investovaná do konečných příjemců, navrácené prostředky a jakékoliv výnosy vygenerované těmito investicemi, přičitatelné podpoře z fondů PS, mohou být použity k **rozdílnému zacházení s investory** působícími podle zásady tržní ekonomiky. Rozdílné zacházení s investory pak znamená **přiměřené sdílení rizika a zisků** mezi veřejným (prostředky fondů PS na FN) a soukromým investorem.

Rozdílné zacházení nesmí překročit míru nezbytnou k vytvoření pobídek pro přilákání dodatečných soukromých zdrojů. Nezbytnou míru lze určit veřejnou soutěží nebo nezávislým posouzením.

FN jsou obvykle konstruovány tak, aby **veřejný a soukromý investor investovali za rovnocenných podmínek – tzv. princip pari passu**. FN je pak v souladu s pravidly vnitřního trhu, co se týče veřejné podpory. Podstatou principu pari passu je zajištění:

- stejných (symetrických) podmínek – ve skutečnosti to znamená sdílet stejná rizika a výnosy a zachovat stejnou míru podřízenosti dle konkrétního typu rizika,
- obě kategorie subjektů zasahují současně – jak veřejný, tak soukromý investor investují do konečných příjemců společně v jedné investiční transakci,
- zásah soukromého investora má reálný ekonomický dopad.⁷⁸

Rozdílné zacházení je v praxi vždy **odůvodněno potřebou přilákat soukromé zdroje**. Přilákání soukromých zdrojů v některých případech vyžadují přímo pravidla veřejné podpory – je třeba si dát pozor dle zvoleného režimu veřejné podpory.



Možnost využít preferenční odměňování (v minulosti používaný pojem pro rozdílné zacházení) pro soukromé prostředky existovala již v programovém období 2007–2013. Pro programové období 2014–2020 byla tato možnost podstatně rozšířena. V souladu s dobrou praxí předchozích programových období může ŘO obecně brát v úvahu pro **rozdílné zacházení následující možnosti**:

- Preferenční podíl na zisku,
- Asymetrické sdílení rizika,
- Preferenční výstupní režim,

⁷⁸ Např. podle Sdělení k státní podpoře investic v rámci rizikového financování lze za ekonomicky významné považovat minimálně 30% účast nezávislých soukromých investic.

- Preferenční rozdělení výnosů (soukromých investorů včetně investic managementu vs. veřejných investic; preferenční odměňování managementu po uspokojení minimální požadované návratnosti veřejných a soukromých investorů, které mohou být odlišné).

Obecné nařízení

Čl. 61 Rozdílné zacházení s investory

1. Podporu finančních nástrojů z fondů investovanou do konečných příjemců a všechny typy příjmů vytvořené těmito investicemi, včetně vrácených zdrojů, které připadají na podporu z fondů, lze použít k rozdílnému zacházení s investory působícími podle zásady tržní ekonomiky nebo k jiným formám podpory Unie prostřednictvím přiměřeného sdílení rizik a zisků, přičemž se zohlední zásada řádného finančního řízení.
2. Míra takového rozdílného zacházení nesmí překročit míru nezbytnou k vytvoření pobídek pro přilákání soukromých zdrojů stanovenou buď konkurenčním procesem nebo nezávislým posouzením.

10.4 Kontroly a audity FN, nahrazování nesrovnalostí

Legislativa pro programové období 2021–2027 výrazně **rozšiřuje princip jednoho auditu (single audit arrangements)**. V praxi to znamená **zjednodušení života příjemců**, kteří by neměli být vystavováni opakovaným auditům stejných způsobilých výdajů. EK a národní auditní orgány při své práci primárně využijí elektronické monitorovací systémy, než budou vyžadovat další podklady od příjemců. Rozsah auditů EK bude odvozen z potenciálního rizika pro rozpočet Unie a spolehlivosti práce národních auditních orgánů. V ideálním případě bude EK pouze kontrolovat práci národních auditních orgánů.

Pro oblast FN zůstává hlavním zjednodušením proti dotacím, že **kontrola a audity FN/HF by měly primárně probíhat na úrovni subjektů provádějících FN/HF, a ne na úrovni konečných příjemců**. V případě záručních FN pak budou auditovány i komerční banky, které poskytují konečným příjemcům nové úvěry následně zaručené bankovními zárukami z prostředků fondů PS.

Pokud bude FN **spravovat EIB, EIF nebo jiná mezinárodní finanční instituce, ŘO** ani auditní orgán u nich **nebude provádět kontroly na místě**. Nicméně EIB, EIF a jiné mezinárodní finanční instituce předloží dotčeným orgánům veškeré potřebné dokumenty:

- Kontrolní zprávu s každou žádostí o platbu předkládanou ŘO,
- Externě zpracovanou výroční auditní zprávu pro auditní orgán a EK.



Pokračuje tak praxe ustálená přijetím nařízení Omnibus v programovém období 2014–2020, kdy **národní orgány provádějí kontroly na místě a audity pouze u subjektů v jurisdikci daného ČS**. V případě HF spravovaného EIB (EIF) sídlící v Lucemburku, který budou

implementovat vybraní finanční zprostředkovatelé se sídlem v ČR, se národní orgány zaměří pouze na jejich práci (v souladu s odst. 1 čl. 81 ON).

Obecné nařízení

Čl. 81 Řídící kontroly a audity finančních nástrojů

1. Řídící orgán provádí řídicí kontroly na místě v souladu s čl. 74 odst. 1 pouze na úrovni subjektů provádějících finanční nástroj a v kontextu záručních fondů na úrovni subjektů poskytujících příslušné nové půjčky. Řídící orgán může spoléhat na kontroly vykonávané externími subjekty a neprovádět řídicí kontroly na místě, pokud má dostatečné důkazy o způsobilosti těchto externích subjektů.

2. Řídící orgán neprovádí kontroly na místě na úrovni EIB nebo jiných mezinárodních finančních institucí, jejichž podílníkem je členský stát.

EIB nebo jiné mezinárodní finanční instituce, jejichž podílníkem je členský stát, poskytují řídicímu orgánu kontrolní zprávy podporující žádosti o platby.

3. Auditní orgán provádí audity systémů a audity operací v souladu s články 77, 79 nebo případně 83 na úrovni subjektů provádějících finanční nástroj a v kontextu záručních fondů na úrovni subjektů poskytujících nové podkladové půjčky. Auditní orgán může za účelem získání celkového ujištění zohlednit výsledky auditu provedeného externími auditory u subjektů provádějících finanční nástroj a na tomto základě může rozhodnout o omezení své vlastní auditorské činnosti.

4. V souvislosti se záručními fondy mohou subjekty odpovědné za audity programů provádět audity subjektů poskytujících související nové podkladové půjčky pouze v případě, že nastane jedna nebo více z těchto situací:

a) podpůrné dokumenty dokládající podporu z finančního nástroje pro konečné příjemce nejsou k dispozici na úrovni řídicího orgánu ani na úrovni subjektů provádějících finanční nástroj;

b) existují důkazy o tom, že dokumenty, které jsou k dispozici na úrovni řídicího orgánu nebo subjektů provádějících finanční nástroj, nepředstavují pravdivý a přesný záznam o poskytnuté podpoře.

5. Auditní orgán neprovádí audity na úrovni EIB nebo jiných mezinárodních finančních institucí, jejichž podílníkem je členský stát, v případě finančních nástrojů, které EIB nebo jiné mezinárodní finanční instituce provádějí.

EIB nebo jiné mezinárodní finanční instituce, jejichž podílníkem je členský stát, však předkládají Komisi a auditnímu orgánu do konce každého kalendářního roku výroční zprávu o auditu vypracovanou jejich externími auditory. Tato zpráva pokrývá prvky uvedené v příloze XXI a představuje základ pro práci auditního orgánu.

6. EIB nebo jiné mezinárodní finanční instituce poskytují programovým orgánům všechny nezbytné dokumenty, aby jim umožnily plnit jejich povinnosti.

V čl. 103 ON legislativa ponechává možnost u FN/HF nahrazovat individuální nesrovnalosti jinými způsobilými výdaji v podobě, jak to již v programovém období 2014–2020 umožnilo přijetí nařízení Omnibus.

Konkrétně legislativa stanovuje u operací zahrnujících FN možnost opětovného využití prostředků zasažených finančními opravami v důsledku individuální nesrovnalosti. Tyto prostředky mohou být znovu využity ve stejné operaci v případě, že jsou splněny následující podmínky:

- a) pokud je na **úrovni konečného příjemce** zjištěna nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, zrušený příspěvek může být znovu použit pouze u ostatních konečných příjemců v tomtéž FN,
- b) pokud je na **úrovni finančního zprostředkovatele působícího pod HF** zjištěna nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, může být zrušený příspěvek znovu použit pouze pro jiné finanční zprostředkovatele,
- c) pokud je na **úrovni správce HF** nebo na úrovni **správce FN bez HF** zjištěna nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, zrušený příspěvek nesmí být znovu použit pro stejnou operaci.

V případě, že je provedena finanční oprava pro **systémovou nesrovnalost**, zrušený příspěvek nesmí být znovu použit pro operace ovlivněné systémovou nesrovnalostí.

Obecné nařízení

Čl. 103 Finanční opravy prováděné členskými státy

5. Odchylně od odstavců 1, 2 a 3 lze u operací zahrnujících finanční nástroje příspěvek zrušený v souladu s tímto článkem v důsledku jednotlivé nesrovnalosti opětovně použít v rámci téže operace za těchto podmínek:

- a) je-li nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, zjištěna na úrovni konečného příjemce, pouze pro jiné konečné příjemce v témže finančním nástroji;
- b) je-li nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, zjištěna na úrovni subjektu provádějícího zvláštní fond, pokud je finanční nástroj prováděn prostřednictvím struktury zahrnující holdingový fond: pouze pro jiné subjekty provádějící zvláštní fondy.

Je-li nesrovnalost, která vede ke zrušení příspěvku, zjištěna na úrovni subjektu provádějícího holdingový fond nebo na úrovni subjektu provádějícího zvláštní fond, pokud je finanční nástroj prováděn prostřednictvím struktury nezahrnující holdingový fond, zrušený příspěvek se znovu nepoužije v rámci téže operace.

V případě uložení finanční opravy v důsledku systémové nesrovnalosti se zrušený příspěvek znovu nepoužije na operaci dotčenou touto systémovou nesrovnalostí.



Legislativa tak zachovává jednoduchý princip, kdy prostředky zasažené individuální nesrovnalostí nelze nahrazovat na stejné úrovni (implementace FN/HF), na které nesrovnalost vznikla.

Pro úplnost doplňujeme, že podle informací ŘO a MF–AO z konce programového období 2014–2020 nebyla možnost nahrazování nesrovnalostí ve FN jinými způsobilými výdaji dosud v ČR využita.

10.5 Auditní stopa FN

Co se týče **auditní stopy FN**, pro FN je potřeba uchovávat minimálně dokumenty uvedené níže. Seznam vychází z Přílohy XIII ON a obsahuje komentář MMR-NOK vycházející ze zkušeností programového období 2014–2020.

1. dokumenty o zřízení FN, například dohody o financování atd.,
2. dokumenty uvádějící výši příspěvku na FN z každého programu a v každé prioritě, výdaje způsobilé v každém programu a úroky a další výnosy vytvářené podporou z fondů PS a opětovné využití zdrojů připadajících na podporu z fondů PS v souladu s čl. 60 a 62 ON,
3. dokumenty o fungování FN, včetně dokumentů týkajících se monitorování, reportingu a kontrol,
4. dokumenty týkající se výstupní politiky programů a likvidace FN,
5. dokumenty o nákladech na řízení a poplatcích za správu FN/HF, které byly předloženy k proplacení EK,
6. žádosti o podporu nebo obdobné dokumenty předložené konečnými příjemci spolu s podklady, včetně podnikatelských plánů a případně předchozích ročních účetních závěrek,
7. kontrolní listy a zprávy od subjektů provádějících FN,
8. prohlášení učiněná v souvislosti s podporou *de minimis*,
9. dohody podepsané v souvislosti s podporou poskytnutou prostřednictvím FN, včetně kapitálových investic, úvěrů, záruk nebo jiných forem investic poskytnutých konečným příjemcům,
10. důkazy o tom, že podpora poskytnutá prostřednictvím FN bude/byla použita k zamýšlenému účelu.



Nejasná formulace „*support provided through the FI has been/is to be/was used for intended purpose*“ provází ŘO už od počátku implementace FN a postupně s uzavíráním jednotlivých období dostává ze strany EK jasnější obrysy.

S rozbíhající se přípravou programového období 2021–2027 se MMR-NOK ptal EK na **auditní stopu záručních FN**. Je možné vykládat „bude použita“ tak, že stačí využití doložit v žádosti o podporu/obchodním plánu projektu a „byla použita“ bude ověřeno při kontrole na místě? Jak postupovat v případě **záručního FN zaručujícího komerční úvěry na pracovní kapitál**?


Podle EK se uplatní stejná pravidla jako v programovém období 2014–2020 a řídicí kontroly se zaměří na kontrolu podpůrných dokumentů dokládajících splnění podmínek podpory. Zamýšlený účel úvěru na pracovní kapitál by měl být přinejmenším popsán v předloženém obchodním plánu. Tento předložený obchodní plán by měl správci FN/finančnímu zprostředkovateli umožnit posouzení, jestli podpora (včetně pracovního kapitálu) spadá pod cíle, způsobilé aktivity a zamýšlené investiční výdaje dle dohody o financování v souladu s výše zmíněnými pravidly. V průběhu implementace je pak nutné mít dokumentární doklady jako např. potvrzené faktury, účetní

dokumenty stejné důkazní hodnoty, externí auditní zprávy nebo potvrzení finančního zprostředkovatele (nebo třetí strany), v rámci monitorovacích a kontrolních procedur stanovených v dohodě o financování, že úvěr byl použit podle obchodního plánu. Všechny tyto kontroly by měly pro svědomitého správce FN být tržní zvyklostí. Řídící kontroly by měly probíhat na úrovni finančního zprostředkovatele (a/nebo HF); na úrovni konečných příjemců by nejlépe neměly probíhat žádné kontroly.

Podpůrná dokumentace může zahrnovat žádosti o podporu, obchodní plány, roční účetní závěrky, kontrolní listy, zprávy FN o hodnocení žádostí o podporu, schválených investicích, úvěrové a záruční smlouvy, podnikové reporty, zprávy o návštěvách a schůzích představenstva, zprávy poskytovatele komerčních úvěrů pro záruční fond o požadavcích na plnění ze záruk, environmentální potvrzení, zprávy o rovných příležitostech a deklaráce ve spojení s podporou *de minimis*. Kontroly na místě mohou být prováděny na vzorku na základě analýzy rizika, kde je to odůvodněné.


Doklad o výdaji v podobě potvrzené faktury a dokladu o zaplacení zboží nebo služby MSP je vyžadován jako součást auditní stopy jen v případě, že poskytnutí kapitálu, úvěru nebo záruky MSP je podmíněno zaplacením výdajů za určité zboží nebo služby. Nicméně ve všech případech musí existovat důkaz o převodu úvěrových prostředků/kapitálové investice finančním zprostředkovatelem/venture kapitálovým fondem MSP a důkaz, že podpora z FN byla použita na zamýšlený účel.

11. záznamy o finančních tocích mezi ŘO a FN a ve FN na všech úrovních až ke konečným příjemcům a v případě záruk důkaz, že příslušné půjčky byly vyplaceny,
12. oddělené záznamy nebo účetní kódy pro příspěvek programu vyplacený konečnému příjemci nebo záruku vyčleněnou FN v jeho prospěch.

 Kontroly FN jsou závazně metodicky upraveny v Metodickém pokynu Kontrola finančních prostředků poskytovaných z EU fondů. Programové období 2021–2027. Nesrovnalosti a jejich nahrazování způsobilými výdaji pak v Metodickém pokynu finančních toků 2021–2027. Dobrou praxi pro kontroly a audity FN popisuje doporučující Příručka dobré praxe kontroly finančních prostředků poskytovaných z EU fondů.

10.6 Veřejná podpora ve FN

Problematika veřejné podpory ve FN představuje (stejně jako pravidla veřejného zadávání) horizontální princip, pro který jsou stanovena obecně pravidla při zacházení s jakoukoliv formou podpory Unie. Pravidla pro veřejnou podporu je nutné dodržet v celém životním cyklu FN.

 Implementaci pravidel veřejné podpory pro oblast FN vhodně popisuje materiál Pracovní dokument útvarů Komise: Pokyny ke státní podpoře v souvislosti s finančními nástroji evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014–2020.

V období po roce 2022 lze předpokládat aktualizaci, případně vydání nových nařízení pro oblast veřejné podpory. Relevantní změny budou zohledněny aktualizací této kapitoly.

Dokument je k dispozici v českém jazyce na odkaze


https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_state_aid_financial_instruments.pdf

Před poskytnutím veřejné podpory stanovuje nařízení Komise (EU) 2015/2282 ze dne 27. listopadu 2015, kterým se mění nařízení (ES) č. 794/2004, pokud jde o formuláře pro oznamování státní podpory a informační listy povinnost oznámit budoucí veřejnou podporu. Dále platí povinnost vykázat poskytnutou podporu v informačních systémech EU SARI, případně TAM. V případě vzniku obdobného národního systému pak i v něm po jeho vzniku. V případě vzniku podpory *de minimis* je třeba ji vykázat v národním registru podpor malého rozsahu.

10.7 Pákový efekt vs. zmobilizované zdroje

Jedním z důvodů, proč EK preferuje ve vhodných oblastech FN, je jejich **schopnost přilákat dodatečné zdroje od soukromých investorů**. Příspěvek programu tak mobilizuje soukromý kapitál a násobí účinek veřejných zdrojů při dané intervenci.

V obecné rovině je pojetí pákového efektu srozumitelné. Snahy konkrétně definovat metodiku výpočtu pákového efektu ale v programovém období 2014–2020 narazily na rozdílné obecnější pojetí ve Finančním nařízení a jiných předpisech.

 EK pro MMR-NOK v programovém období 2014–2020 poskytla výklad k **situaci, kdy je pákový efekt FN nulový. Jsou takové FN v souladu s pravidly ESIF?** Podle EK ano, ale neměly by být pravidlem. ON 2014–2020 nepředepisuje žádné cíle nebo minimální pákový efekt pro FN (kromě Iniciativy na podporu MSP, kde je potřeba stanovit minimální pákový efekt dle ČS). Nicméně je třeba vzít v úvahu následující:

- Zdroje ESIF jsou konečné a dodatečné zdroje jsou potřeba, aby byly efektivně dosahovány cíle veřejného zájmu. Schopnost FN katalyzovat takové soukromé a veřejné zdroje sdílením finančního rizika nebo intervencemi do oblastí, kde by jiní hráči sami neintervenovali, je klíčovou charakteristikou pro rozšíření a propagaci využití FN.
- Co se týče výpočtu, pákový efekt zahrnuje všechny zdroje investované do konečných příjemců nad rámec ESIF. Proto i národní spolufinancování ESIF programů, ať veřejné nebo soukromé, se počítá do pákového efektu.
- Podle ON 2014–2020 lze založit FN bez pákového efektu, tj. 100% financovaný z ESIF.

Nicméně pákový efekt na úrovni FN nebo konečného příjemce je velice žádaný, potažmo „téměř povinný“:

- Důležitost pákového efektu vychází z recitálů, ustanovení o předběžném posouzení a reportování ON 2014–2020.
- Schopnost subjektu provádějícího FN získat další zdroje na investice do konečných příjemců nad rámec ESIF a národního spolufinancování je jedním z kritérií, podle kterých by ŘO měl subjekt provádějící FN vybírat.

- Na druhé straně, pro mnoho režimů veřejné podpory je přítomnost soukromých investorů povinností (čl. 16 nebo 21 nařízení GBER⁷⁹).

EK shrnula, že podstatou FN je přilákání dalších investorů, a tím dosažení většího pákového efektu než u dotací, jak je zřejmé z mnoha ustanovení ON 2014–2020. Formálně vzato může FN poskytovat konečným příjemcům pouze prostředky ESIF (a tím nedosahovat žádného pákového efektu), ale taková situace **by měla být výjimečná**.

ON pro programové období 2021–2027 obsahuje následující **definici pákového efektu**: „**částka návratného financování poskytnutého konečným příjemcům vydělená částkou příspěvku z fondů PS**“, která vychází z definice ve Finančním nařízení (ve znění nařízení Omnibus).

ON dále hovoří o očekávaném pákovém efektu jako povinné náležitosti předběžného posouzení. Dohoda o financování/strategický dokument by měly obsahovat obchodní plán nebo obdobný dokument včetně očekávaného pákového efektu. Na jiných místech ON se o pákovém efektu nehovoří.

Při pololetním přenosu dat do EK (viz kapitola 9.13 *Sledování finančního pokroku FN a reportování o FN EK*) je třeba reportovat o „**částce veřejných a soukromých zdrojů zmobilizovaných nad rámec fondů PS**“ (a to v rozlišení dle finančního produktu), nikoliv o dosaženém pákovém efektu.



Na základě vyjádření EK a metodických vodítek pro programové období 2014–2020 níže uvádíme pravděpodobný výklad pákového efektu vs. zmobilizovaných zdrojů.

Pákový efekt (podle definice z Finančního nařízení) nezachycuje celkovou částku investice zmobilizované FN podpořeným z ESIF, ale spíše vypovídá o poskytnutém návratném financování. EK do pákového efektu v programovém období 2014–2020 nezapočítávala vlastní zdroje konečných příjemců.


EK zajímá širší dopad FN a potřebuje dodatečné informace, které zachytí celkový dopad investic. **Částka zmobilizovaných veřejných a soukromých zdrojů** by měla odpovídat celkovému rozpočtu podpořených projektů. Tj. celková částka projektu nad rámec financování z FN, včetně příspěvku z vlastních zdrojů realizátora projektu a dalšího financování získaného nad rámec FN. Tato celková částka tak mohla zahrnovat další podporu, jako například dotaci z národních zdrojů nebo dotaci z ESIF.

10.8 Změny alokace FN v průběhu implementace


V průběhu implementace FN může nastat situace, kdy je třeba zvýšit nebo snížit alokaci FN. Pro přenos zkušeností z programového období 2014–2020 uvádíme relevantní odpověď MMR-NOK na

⁷⁹ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s čl. 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (tzv. bloková výjimka).

dotaz ŘO OP PIK, kterou považujeme za platnou i pro programové období 2021–2027. Odpověď se týkala snížení alokace FN, ale je platná i pro případné zvýšení.

 V souvislosti s navrhovanou změnou finanční alokace na FN v OP PIK bude muset ŘO připravit podklady týkající se této změny pro nadcházející monitorovací výbor. Snížení alokace FN by mělo být konzultováno se zástupci monitorovacího výboru. Podklad k diskusi na monitorovacím výboru by měl obsahovat detailní analýzu a argumentaci navrhované změny, včetně návrhů změn v (operačním) programu.

ŘO Operačního programu Životní prostředí (OP ŽP) také v průběhu programového období 2014–2020 snižoval alokaci a dotazoval se MMR-NOK na možnosti snížení alokace z pohledu MS14+ a správného nastavení finančních toků. Dále bylo nutné vyřešit, zda je nutné vrátet již vyplacenou základní odměnu pro správce FN za kalendářní rok, pokud během něj dojde ke snížení alokace a správce tím pádem bude mít nárok na menší výši odměny, která se počítá procentem z alokace FN již převedené v tranších do FN. (Do FN byla v tu chvíli převedena pouze první tranše a výpočet odměny probíhal vždy za celý kalendářní rok.) Podle EK výpočet odměny v programovém období 2014-2020 měl reflektovat změny na denní bázi. Přikládáme odpověď MMR-NOK, která se týká právě již vyplacených nákladů na řízení/poplatků za správu FN.

 Co se týče již vyplacené odměny za správu FN vypočítané podle původně převedené alokace FN před vratkou, podle MMR-NOK (vyjádřilo se tak i MF-PCO) nebude z pohledu obecného nařízení a prováděcího nařízení nutné její část (odpovídající nutné vratce z již vložených tranší) při snížení alokace FN vrátet. Se sníženou částkou alokace převedené do FN se bude při výpočtu základní odměny počítat až po provedení vratky ve FN.

Dotaz byl následně neformálně konzultován s EK. Z konzultací vyplynulo, že podle EK by i základní odměna měla mít vazbu na výkonnost a i pro základní odměnu EK vidí jako best practice, aby měla motivační účinek. EK doporučuje přihlédnout k principům řádného finančního řízení. MMR-NOK si neformálně vyjádření EK překládá tak, že je z pohledu principů 3E bezpečnější vrátit i část již vyplacené odměny z původní částky tranše, kterou ale správce nedokázal celou rozdělit. MMR-NOK nedokáže říct konkrétní výši částky, bude záležet na dohodě se správcem FN a jeho ochotě se části odměny vzdát, protože teoreticky mohl mít ve skutečnosti náklady spojené s celou původní částkou tranše. MMR-NOK se tedy domnívá, že je na místě vrácení přiměřené části odměny podle skutečných nákladů správce FN spojených se správou první tranše.

10.9 Převod prostředků do InvestEU

Fond InvestEU **navazuje na EFSI**, vlajkovou loď tzv. Junckerova balíčku na podporu investic v programovém období 2014–2020. Částkou vyčleněnou z víceletého finančního rámce daného období ve výši 26,2 mld. EUR mají být **mobilizovány investice v objemu více než 372 mld. EUR**,

a to formou poskytnutí rozpočtové záruky z rozpočtu EU na investiční aktivity veřejného zájmu financované z veřejných i soukromých prostředků.⁸⁰

10.9.1 InvestEU mobilizuje další zdroje

Program InvestEU jako pokračovatel principu zavedeného EFSI představuje **FN druhé generace** (FN 2.0). První generace FN používaná ve fondech ve sdíleném řízení se vyznačuje tím, že alokace z rozpočtu EU přímo tvoří kapitálový zdroj FN, který je následně prostřednictvím obrátek zhodnocován a určen pro další využití ve větším objemu. **Podstatou FN 2.0 je záruční princip, kdy prostředky rozpočtu EU tvoří záruční fond, který je efektivně použit pouze v případě problému s dosažením návratnosti zainvestovaných projektů.** Nicméně tato rozpočtová záruka EU mobilizuje soukromé či veřejné prostředky k investici do projektů, jež by jinak byly příliš rizikové či málo atraktivní. Tento efekt FN 2.0 je dosahován již v současné době v podobě EFSI⁸¹, přičemž Program InvestEU tuto škálu dále posouvá. Jeho přidaná hodnota spočívá v **koncentraci dosud fungujících FN coby centrálně řízených aktivit pod jeden systém řízení a jednotná pravidla** a v možnosti využít zdroje PS na řešení domácích potřeb s využitím domácích finančních zdrojů za podmínek, které by bez rozpočtové záruky EU nebyly dosažitelné.

10.9.2 Program InvestEU se skládá ze čtyř částí

1. **Fond InvestEU**, jehož hlavním cílem je mobilizovat veřejné a soukromé zdroje pro investiční účely s využitím rozpočtové záruky EU,
2. **Poradenské centrum InvestEU** (InvestEU Advisory Hub), které doplňuje fond v podobě poskytování odborného poradenství pro investiční projekty usilující o financování,
3. **Portál InvestEU** nabízí snadno dostupnou a uživatelsky komfortní databázi, která propojuje investory a potenciálně podpořitelné projekty.
4. **Blendingové operace** umožní kombinovat FN a/nebo dotace z fondů EU s návratnými formami podpory rozvojových a dalších veřejných institucí nebo komerčních finančních institucí a investorů.

⁸⁰ Kapitola vychází z materiálu MMR–NOK „Možnosti zapojení České republiky do programu InvestEU“ a z informací EK na oficiálním webu o InvestEU https://europa.eu/investeu/home_en

⁸¹ EFSI k dubnu 2021 mobilizovalo přes 546,5 miliardy EUR dodatečných investic, z čehož dvě třetiny tvoří soukromé investice <https://www.eib.org/en/efsi/index.htm>

10.9.3 Fond InvestEU investuje do čtyř oken

1. Okno pro **udržitelnou infrastrukturu** (pro rozpočtovou záruku EU vyčleněno 9,9 mld. EUR),
2. Okno pro **výzkum, inovace a digitalizaci** (vyčleněno 6,6 mld. EUR),
3. Okno pro **MSP** (vyčleněno 6,9 mld. EUR),
4. Okno pro **sociální investice a dovednosti** (vyčleněny 2,8 mld. EUR).

10.9.4 Složky Fondu InvestEU

Každé okno Fondu InvestEU je **členěno na Složku EU** (a jí odpovídající podfond) a **Složku ČS** (a jí odpovídající podfond).

1. Složka EU

Složka EU bude řešit **celounijní případy tržního selhání nebo sub-optimálních investičních situací**. Aktivity z této složky podporované by měly vykazovat prokazatelnou evropskou přidanou hodnotu.

Privilegovaným prováděcím partnerem ve Složce EU bude EIB. Vedle skupiny EIB by měly mít NRB možnost nabízet doplňkové finanční produkty s ohledem na využití jejich zkušeností a schopností na národní a regionální úrovni. Měl by být taktéž umožněn přístup jiným mezinárodním finančním institucím.

Finanční produkty a aktivity Poradenského centra **definuje EK ve spolupráci s implementačními partnery.**

ČR využije Složku EU Fondu InvestEU, ať již zapojením ČMZRB jako NRB nebo zapojením komerčních bank a dalších finančních i nefinančních institucí. Možnosti využití Složky EU Fondu InvestEU rámcově popisujeme v materiálu MMR–NOK, na který odkazujeme v závěru kapitoly.

2. Složka ČS

Složka ČS umožní ČS přispět částí svých zdrojů z fondů ve sdíleném řízení na tvorbu rezervy pro rozpočtovou záruku EU s cílem jejího využití na finanční a investiční operace řešící specifická tržní selhání nebo sub-optimální investiční situace na území těchto ČS. Přitom bude příspěvek z fondů sdíleného řízení naplňovat jejich cíl.

Rozpočtová záruka EU ve Složce ČS bude poskytnuta **jakémukoliv prováděcímu partnerovi**, jenž prokáže způsobilost v souladu s textem Finančního nařízení a **projde tzv. pilířovým posouzením**. Za takové lze považovat národní nebo regionální podpůrné a rozvojové banky a instituce, EIB, EIF a další mezinárodní rozvojové banky. ČS navhne preferovaného prováděcího partnera a EK rozhodne. Prováděcí partner pak může vybrat finanční zprostředkovatele.

Finanční produkty a aktivity Poradenského centra **si vybere ČS** z existujících produktů Složky EU, případně si zvolí produkty na míru nebo kombinované produkty.

Před převodem z fondů PS (fondů sdíleného řízení) do Složky ČS **nemusí být provedeno předběžné posouzení** ve smyslu čl. 59 ON.


10.9.5 Proč převádět prostředky do Fondu InvestEU?

Indikativní **seznam výhod Složky ČS** pro ŘO/ČS:

- Možnost dosáhnout cílů politik programu/dohody o partnerství a geograficky omezit podporu z InvestEU.
- Významný pákový efekt InvestEU za dobrých tržních podmínek.⁸²
- Mobilizace vysoké částky soukromého financování pro konečné příjemce.
- Možnost využít předpřipravené finanční produkty Složky EU.
- Implementace InvestEU vychází z institucionálního a právního rámce v zodpovědnosti EK, což znamená nižší administrativní zátěž pro ŘO/ČS.
- Není třeba národní spolufinancování. Podmíněné závazky ČS jsou nastaveny na základě rizik.
- Program InvestEU nerozlišuje kategorie regionů.
- Umožňuje podporovat i velké podniky (mimo okno pro MSP).
- Implementace podle pravidel InvestEU (včetně zjednodušených pravidel veřejné podpory).
- Za reporting o příspěvku InvestEU k cílům programu je zodpovědný prováděcí partner/EK, ne ŘO programu.

Možné nevýhody převodu do Složky ČS

- ČR se zúží možnosti operativně změnit zacílení převedených prostředků nebo je operativně převést zpět do programu
- Znemožnění využití prostředků v dalších obrátcích (které by bylo možné u úvěrových FN ve sdíleném řízení)

 Více informací o programu InvestEU naleznete v materiálu „Možnosti zapojení České republiky do programu InvestEU“, který MMR-NOK zpracoval pro ŘO OP, když zvažovaly převod prostředků do Složky ČS Fondu InvestEU. Materiál tvoří přílohu Příručky.

⁸² Podrobnosti o výsledcích EFSI lze nalézt na webu EIB <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/efsi/index.htm>

11 Seznam zkratek

Zkratka	Termín
AMIF	Azylový, migrační a integrační fond
BMVI	Fond pro integrovanou správu hranic
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.
ČS	členský stát/členské státy
DA	delegovaný akt
DG REGIO	Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku EK
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
EEEF	Evropský fond energetické účinnosti (European Energy Efficiency Fund)
EFSI	Evropský fond pro strategické investice
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EGESIF	Expertní skupina pro ESIF
EIB	Evropská investiční banka
EIF	Evropský investiční fond
EK	Evropská komise
ENRAF	Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond (od začátku období 2021–2027)
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond (do konce období 2014–2020)
ESF	Evropský sociální fond (do konce období 2014–2020)
ESF+	Evropský sociální fond plus (od začátku období 2021–2027)
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy (používáno pro programové období 2014–2020)
EÚD	Evropský účetní dvůr
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FF	fond fondů
FN	finanční nástroj/finanční nástroje
FS	Fond soudržnosti
HF	holdingový fond

Zkratka	Termín
IA	implementační akt
IOP	Integrovaný operační program (2007–2013)
ISF	Fond pro vnitřní bezpečnost
JNR	jednotný národní rámec
MF-AO	Ministerstvo financí - Auditní orgán
MF-PO	Ministerstvo financí - Platební orgán
MMR-NOK	Ministerstvo pro místní rozvoj - Národní orgán pro koordinaci
MSP	malé a střední podniky
NIF	Národní inovační fond
NRB	národní rozvojová banka
ON	obecné nařízení
OPPI	Operační program Podnikání a inovace (2007–2013)
OP PIK	Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (2014–2020)
OP PK	Operační program Praha – Konkurenceschopnost (2014–2020)
OP ŽP	Operační program Životní prostředí
PPP	Public-Private Partnership
PS	politika soudržnosti
PS FN	Pracovní skupina pro problematiku finančních nástrojů
ROP MSK	Regionální operační program Moravskoslezský kraj (2007–2013)
ROP SM	Regionální operační program Střední Morava (2007–2013)
ŘO	řídící orgán/řídící orgány
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SICAV	akciová společnost s proměnným kapitálem (Société d'Investissement à Capital Variable)
SIH	Slovenský investiční holding
SZP	Společná zemědělská politika
SZRB AM	Slovenská záručná a rozvojová banka Asset Management
VaV	výzkum a vývoj

Zkratka	Termín
VFR	víceletý finanční rámec
ZISIF	zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

12 Slovník základních pojmů

Slovník obsahuje základní pojmy používané v ON pro programové období 2021–2027 a jejich oficiální český překlad. Pro pojmy s jiným používaným překladem uvádíme oficiální český překlad i zažité překlady.

Česky	Anglicky
administrativní zátěž	administrative burden
auditní orgán	audit authority
auditní stopa	audit trail
certifikační orgán	certifying authority
dohoda o financování	funding agreement
dotace	grant
Evropská investiční banka	European Investment Bank
Evropská komise	European Commission
Evropský fond pro regionální rozvoj	European Regional Development Fund
Evropský fond pro strategické investice	European Fund for Strategic Investments
Evropský investiční fond	European Investment Fund
Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond	European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund
Evropský sociální fond	European Social Fund
Evropský sociální fond plus	European Social Fund Plus
finanční nástroje	financial instruments
finanční nástroje na míru	tailor-made financial instruments
finanční produkt	financial product
finanční zprostředkovatel	financial intermediary
fond fondů/holdingový fond	fund of funds / holding fund
Fond pro spravedlivou transformaci	Just Transition Fund
Fond soudržnosti	Cohesion Fund
holdingový fond	holding fund
investiční platforma	investment platform
kapitál	equity
konečný příjemce	final recipient
kvazikapitál	quasi-equity
malé a střední podniky	small and medium-sized enterprises

Mechanismus pro spravedlivou transformaci	Just Transition Mechanism
metodické vodítko	guidance note
mikropůjčka (také mikroúvěr)	microcredit / microloan
monitorovací výbor	monitoring committee
multiplikační poměr	multiplication ratio
nakládání se zdroji vygenerovanými platbami do FN	treasury management
náklady na správu	management costs
národní rozvojová banka	national promotional bank
nepřímé řízení	indirect management
nesrovnalost	irregularity
obecné nařízení/nařízení o společných ustanoveních	Common Provisions Regulation
otevřená výzva pro vyjádření zájmu	open call for expression of interest
pákový efekt/aktivační účinek	leverage effect
politika soudržnosti	cohesion policy
poplatky za správu	management fees
prioritní úvěr	senior loan
programové období	programming period
prostředky navracené do FN („navracené prostředky“)	reflows
přebytek	surplus
předběžné posouzení / hodnocení	ex ante assessment
příjemce	beneficiary
přímé řízení	direct management
přímé zadání (správy FN)	direct award
příspěvek z programu	programme contribution
příspěvek k ceně záruky	guarantee fee subsidy
příspěvek k úhradě úrokové sazby	interest rate subsidy
půjčka/úvěr	loan
rezerva na rozpočtovou záruku	provision for a budgetary guarantee
řídící (rozhodovací) struktura	governance
řídící orgán	managing authority
sdílené řízení	shared management
Skupina Evropské investiční banky	European Investment Bank Group
specifický cíl	specific objective
splátka	instalment
standardizované finanční nástroje	off the-shelf financial instruments
studie proveditelnosti	feasibility study
subjekt provádějící finanční nástroj	body implementing a financial instrument
technická podpora	technical assistance
tok vlastních příjmů	stream of own revenues
tržní selhání	market failure
úcelově vázané příjmy	assigned revenue
udržitelnost	durability
úvěrový režim	loan scheme

veřejná podpora	state aid
víceletý finanční rámec	multiannual financial framework
výstupní politika FN	exit policy
záruka	guarantee
Zelená dohoda pro Evropu	European Green Deal
způsobilý výdaj	eligible expenditure
způsobilost	eligibility
zvýhodněný úvěr	soft loan
žádost o platbu	payment application