



Případová studie

Téma 01: Architektura ESIF

Maďarsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratk	2
Manažerské shrnutí	3
1. Základní charakteristika	4
2. Zjednodušené schéma implementační struktury	5
3. Odpovědi na evaluační otázky	6
3.1. Popis implementační struktury	6
3.1.1. Klíčové instituce a jejich pozice v rámci celého systému	6
3.1.2. Nevládní neziskové organizace (NNO)	8
3.2. Architektura kontrol a auditů	8
3.2.1. Klíčové instituce pro kontrolu a audit	8
3.2.2. Koordinace auditů a kontrol	10
3.2.3. Postupy pro vypořádávání nesrovnalostí	11
3.3. Změny implementační struktury	11
3.3.1. Vysoká četnost změn	11
3.3.2. Založení Ministerstva pro inovace a technologie	13
3.3.3. Předpokládané změny pro období 2021+	14
3.4. Klady a zápory implementační struktury	14
3.4.1. Vysoká úroveň absorpce	14
3.4.2. Alokace zdrojů	15
3.4.3. Oddělení certifikačního od řídicích orgánů	15
3.4.4. Až 100% předfinancování	15
3.4.5. Byrokracie	16
3.4.6. Dodržování zásad právního řádu	16
3.5. Právní rámec	16
3.6. Strategické řízení ESIF	17
3.6.1. Evaluace vývoje	17
3.6.2. Spolupráce mezi různými zdroji financování	17
3.6.3. Vztah mezi operačními programy a Dohodou o partnerství	18
3.6.4. Vztah mezi implementační strukturou a strategickými příjemci	18
3.6.5. Nesoulad časového rámce	18
3.7. IT systém	19
3.7.1. FAIR – interní monitorovací systém	19
3.7.2. Systémy pro řízení projektů	20
3.7.3. Ohlasy na IT systémy	20
4. Přehled projektové aktivity	22



Seznam zkratek

AO	Auditní orgán
CO	Certifikační orgán
COPPER	Operační program veřejná správa a služby
DGAEF	Generální ředitelství pro audit evropských fondů
DPH	Daň z přidané hodnoty
EFOP	Operační program rozvoj lidských zdrojů
EFRR	Evropský fond rozvoje venkova
EK	Evropská komise
EMIR	Jednotný monitorovací informační systém
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
EUR	Euro
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
GINOP	Operační program ekonomický rozvoj a inovace
HDP	Hrubý domácí produkt
HUF	Maďarský forint
IKOP	Operační program integrovaná doprava
KEHOP	Operační program životní prostředí a energetická hospodárnost
KMDP	Komise na monitorování Dohody o partnerství
MAHOP	Operační program řízení maďarského rybolovu
MF	Ministerstvo financí
MIT	Ministerstvo pro inovace a technologie
MSP	Malé a střední podniky
NNO	Nestátní nezisková organizace
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NPR	Národní plán rozvoje
NRA	Národní rozvojová agentura
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OP	Operační program
PO	Platební orgán
PMO	Kancelář předsedy vlády
R&D	Výzkum a vývoj (Research and Development)
ROP	Regionální operační program
RRA	Regionální rozvojová agentura
ŘO	Řídící orgán
SKÚ	Státní kontrolní úřad
SZPO	Széchenyi Programme Office
TOP	Operační program územní rozvoj a rozvoj sídel
V4	Visegrádská čtyřka
VEKOP	Operační program konkurenceschopné střední Maďarsko
VNR	Výbor pro národní rozvoj
VP	Program rozvoje venkova
ZS	Zprostředkující subjekt

Maďarsko

Implementační struktura

Maďarský model implementace ESIF je v porovnání s ostatními sledovanými zeměmi nejpodobnější českému systému. Pět řídicích orgánů, zakomponovaných do struktur jednotlivých ministerstev, řídí celkem devět operačních programů. Roli zprostředkujícího subjektu plní Maďarská státní pokladna. Zprostředkující subjekt byl však zřízen pro pouze tři operační programy, ostatní jej nemají. Silnou roli hraje také Kancelář předsedy vlády, která má jednak kontrolní pravomoci, ale také zastřešuje jeden z řídicích orgánů. Tato koncentrace vznikla jako reakce na zkušenosti z minulých programových období, kdy relativně vysoký počet zprostředkujících subjektů (až 22) byl vnímán jako neefektivní. V této souvislosti se maďarská implementační struktura několikrát velice významně proměnila, naposledy na jaře roku 2018. Nestabilita je tedy určitým charakteristickým znakem Maďarského systému.



Pozitivní aspekty

- ▶ Jednotný legislativní rámec napříč jednotlivými fondy
- ▶ Vysoká míra interoperability IT systému s dalšími registry a systémy veřejné správy
- ▶ Až 100% předfinancování pro příjemce z veřejného sektoru a nestátních neziskové organizace

Negativní aspekty

- ▶ Relativně velký počet a frekvence změn implementační architektury
- ▶ Vysoká administrativní zátěž
- ▶ Výrazné oslabení role regionů v implementaci
- ▶ Překrývání kompetencí koordinačních, kontrolních a auditních institucí, nekoordinovanost činností

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Vysoká četnost změn

Od roku 2004 došlo k mnoha zásadním změnám v implementační struktuře. Vysoká proměnlivost systému nejen ztěžuje příjemcům přístup k ESI fondům, ale také způsobuje vysokou fluktuaci zaměstnanců IS.

2

IT systém

Nový jednotný IT systém FAIR byl vyvinut s důrazem na propojenost s dalšími systémy a registry veřejné správy. Jeho kontinuální vývoj se řídí principem „stejná data zadat pouze jednou.“ Zároveň však FAIR pokulhává v uživatelské přívětivosti a připravenosti.

3

Byrokracie pro MSP

Střední a malé podniky jsou jako příjemci zatěžováni nadměrnou administrativních úkonů. Jejich zástupci tvrdí, že způsob implementace fondů nereflektuje povahu a potřeby soukromého sektoru.

4

Standardizace procesů

Převod zprostředkujících subjektů do řídicích orgánů a jejich zakomponování pod jednotlivá ministerstva přineslo větší synergii mezi jednotlivými procesy implementační struktury. Správa ESIF se tak stala méně roztržštěnou.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika

Počet operačních programů (OP/ROP)

9 (7/2)

Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

3/7/20

Celková plánovaná alokace (dle programového období a fondu)

Celková alokace
(mil. EUR)

14-20: 24 914

07-13: 23 176

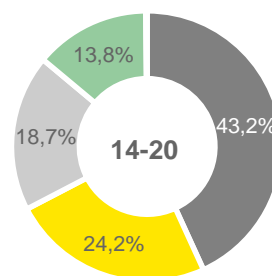
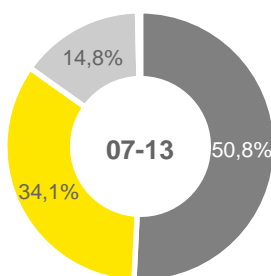
EFRR

KF

ESF

EZFRV

ENRF



Přehled operačních programů¹

Schéma 1: Přehled operačních programů

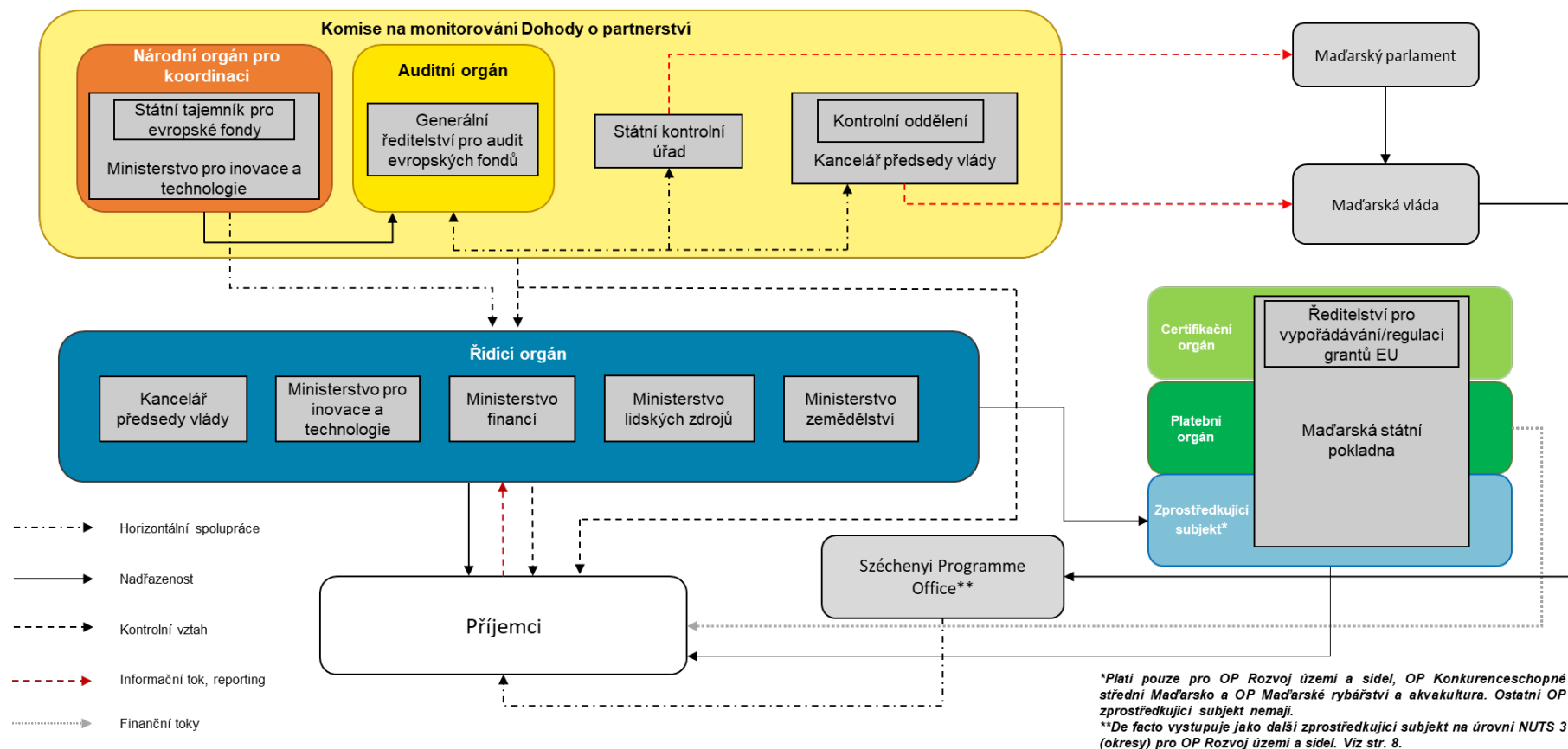
	Zkratka	Alokace v €	Absorpce*	Řídící orgán
Program ekonomického rozvoje a inovací - EFRR/ESF/YEI	GINOP	8 813 195 514	26%	Ministerstvo financí
Životní prostředí a energetická hospodárnost - EFRR/FS	KEHOP	3 784 832 361	11%	Ministerstvo pro inovace a technologie
Rozvoj lidských zdrojů ESF/EFRR	EFOP	3 069 636 241	5%	Ministerstvo lidských zdrojů
Maďarsko – národní rozvoj venkova EZFRV	VP	4 176 963 451	21%	Ministerstvo zemědělství
Integrovaná doprava EFRR/FS	IKOP	3 919 774 388	32%	Ministerstvo pro inovace a technologie
Námořnictví a rybářství ENRF	MAHOP	51 826 896	0%	Ministerstvo zemědělství
Veřejná správa a rozvoj státní služby ESF/EFRR/FS	COPPER	935 138 140	27%	Kancelář předsedy vlády
Konkurenceschopné střední Maďarsko EFRR/ESF	VEKOP	927 406 878	10%	Ministerstvo pro inovace a technologie
Územní rozvoj a rozvoj sídel EFRR/ESF	TOP	3 970 875 055	2%	Ministerstvo financí

¹ Zdroj: Summary of the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020, cohesiondata.europa.eu. Absorpce se rozumí procento již vyčerpaných zdrojů z celkové alokace. Data k 31.12.2017



2. Zjednodušené schéma implementační struktury

Scéma 2: Zjednodušené schéma implementační struktury²



² Toto schéma reflektuje podobu implementační struktury od její poslední reformy v dubnu roku 2018. Zjednodušené schéma proměny implementační struktury v čase se nachází na straně 13.



3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1. Popis implementační struktury

3.1.1. Klíčové instituce a jejich pozice v rámci celého systému

Funkci **národního orgánu pro koordinaci** (NOK) zastává Ministerstvo pro inovace a technologie (MIT), konkrétně jeho Sekretariát pro rozvojovou politiky EU. Ve vztahu k řídicím orgánům zastává NOK pouze podpůrnou roli, přičemž implementace operačních programů (OP) je plně v kompetenci jednotlivých řídicích orgánů. Výčet pravomocí NOKu zahrnuje:

- ▶ Vydávání společných programových a projektových pravidel, šablon, příruček a dalších relevantních materiálů;
- ▶ Provozování společného IT systému;
- ▶ Koordinace přenášení plánovacích procesů do praxe;
- ▶ Koordinace příprav popisování procesů řídicích a kontrolních systémů;
- ▶ Posuzování výzev a jejich publikace na webových stránkách;
- ▶ Koordinace partnerských a komunikačních aktivit;
- ▶ Zastupování Maďarska při pracovních skupinách evropské komise;
- ▶ Koordinace úkonů souvisejících s externími audity a protikorupčními aktivitami;
- ▶ Zajišťování právní správnosti procesů při veřejných zakázkách;
- ▶ Monitorování vývoje programové implementace;
- ▶ Koordinace příprav výročních zpráv o implementaci;
- ▶ Vyřizování stížností na a odvolání proti rozhodnutí řídicích orgánů o nesrovnalostech;
- ▶ Zajišťování sekretariátu pro Monitorovací výbor Dohody o partnerství (DoP)

V Maďarsku existuje **pět řídicích orgánů** (ŘO). Ty jsou zakomponovány do struktur čtyř liniových ministerstev (financí, zemědělství, inovací a technologií, a lidských zdrojů), pátý je pak součástí Kanceláře předsedy vlády (PMO). Kompetence řídicích orgánů jsou následující:

- ▶ Příprava výroční rozvojové koncepce a projektových výzev;
- ▶ Vývoj systémů pro kontrolu a řízení programů;
- ▶ Vydávání doporučení o ustanovení zprostředkujícího subjektu (ZS), případně monitorování jeho činnosti;
- ▶ Monitorování vývoje jednotlivých operačních programů jejich jednotlivých projektů;
- ▶ Participace na přípravě evaluační zprávy a příprava jednotné komunikační strategie;
- ▶ Účast na vyjednávacích procesech s jednotlivými partnery a s tím spojené informační a komunikační úkony;
- ▶ Zodpovědnost za aplikaci protikorupčních principů a ověřování jejich dodržování v praxi;
- ▶ Příprava výročních manažerských shrnutí.



Národní plán rozvoje

Národní plán rozvoje (NPR) je národní strategií pro řízení veškerých rozvojových programů v Maďarsku. Je připravován Národní rozvojovou radou Kanceláře předsedy vlády a následně schvalován vládou. Na základě tohoto strategického dokumentu vydává NOK příručky, které jsou závazné a podle kterých si řídicí orgány nastavují vlastní procesy a metodologie v souladu s Národním plánem rozvoje. NOK také poskytuje konkrétní doporučení v návaznosti na cíle NPR, ty však pro orgány implementační struktury závazné nejsou.

V rámci NPR též probíhá úzká spolupráce mezi řídicími orgány ESIF a dotačními tituly teritoriálního operačního programu. Vedoucí jednotlivých institucí systému ESIF a dalších zainteresovaných úřadů pořádají pravidelná společná jednání.



Řídící orgány používají jak externí, tak interní procesy pro hodnocení projektů. Interní hodnocení obstarává sbor projektových hodnotitelů, jenž jsou rekrutováni z řad zkušených státních zaměstnanců. Tento sbor byl založen z důvodu, aby se předcházelo možným střetům zájmů vyplývajícím z využívání externích konzultačních společností pro hodnocení projektu. Interní hodnotitelé jsou zaškolováni a placeni vládou.

“Řídící orgány neměly dostatečnou kapacitu na to, aby zvládali pracovní zátěž spojenou s projektovým hodnocením. Proto bylo v minulosti rozhodnuto, že se na tyto aktivity budou subdodavatelsky najímat soukromé konzultační společnosti. Nějakou dobu poté byl však založen interní sbor projektových hodnotitelů. Tento krok měl za cíl navrátit plnou kontrolu nad hodnocením projektů do rukou veřejné správy. Nicméně již od začátku se sbor potýká se zásadními obtížnostmi. Členové sboru si například ponechávají svá zaměstnání na plný úvazek, tudíž pracují na hodnocení projektů nad rámec svých stabilních pracovních povinností. Z toho vyplývá, že kapacita tohoto sboru je do značné míry omezena. Z tohoto důvodu nemohou být interní hodnotitelé využiti na hodnocení velkých projektů, jakými jsou například R&D projekty. Navíc dochází k překrývání kompetencí, jelikož zatímco je interní sbor placen a řízen Kanceláří předsedy vlády, hodnocení projektů je v kompetenci řídicích orgánů.”

Maďarský expert na veřejné záležitosti a kohezní politiku



Kontrolní, auditní, a monitorovací aktivity jsou vykonávány jednotlivými členy **Komise na monitorování Dohody o partnerství** (KMDP), jimiž jsou Ministerstvo inovací a technologií (MIT), Generální ředitelství pro audit evropských fondů (DGAEF), Státní kontrolní úřad a kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády. Hlavní funkcí této komise je „zajišťovat harmonizaci a koordinaci implementace projektů financovaných ze zdrojů ESIF.“ V důsledku je tak tento orgán fórem pro koordinaci kompetencí jednotlivých kontrolních či auditních institucí implementační struktury. Role KMDP je dále popsána na str. 17.

Auditní orgán (AO), jmenovitě Generální ředitelství pro audit evropských fondů (DGAEF), je nezávislá instituce, jejíž auditní pravomoci se vztahují jak na orgány implementační struktury, tak i na příjemce. AO má povinnost reportovat Evropské komisi, přičemž vypracovává zprávy o výkonu implementační struktury, jakožto i o závěrech a doporučeních auditů operací, systému, či finančních auditů. O auditních a monitorovacích kompetencích do větších podrobností pojednává str. 9.

Od roku 2015 existuje pouze jeden **zprostředkující subjekt** (ZS), tedy Maďarská státní pokladna. Jakožto nezávislá centrální instituce zodpovědná za státní rozpočet má Maďarská státní pokladna exekutivní pravomoci vzhledem k záležitostem národních financí. Zároveň však jejich 19 poboček (jedna pro každý okres) zastává roli zprostředkujícího subjektu pro tři operační programy: Územní rozvoj a rozvoj sídel, Námořnictví a rybářství a Integrovaná doprava. Přestože ŘO mají pravomoc delegovat své kompetence na jiné instituce, tudíž vytvářet zprostředkující subjekty *ad hoc*, v současné době nemá svůj ZS žádný jiný operační program, kromě již zmíněných tří.

Maďarská státní pokladna zastřešuje také **certifikační orgán** (CO), jenž je příjemcem financí toků z Evropské komise, a **platební orgán** (PO), který poskytuje prostředky z ESI fondů přímo příjemcům. Hlavními činnostmi certifikačního orgánu jsou ověřování prohlášení o výdajích, nastavování finančních korekcí, případně vrácení prostředků Evropské komisi. Dále pak má certifikační orgán pravomoc „vykonávat zjišťovací mise a vyšetřování institucí zainteresovaných ve finančním řízení programů tak, aby mohl CO určit způsobilost výdajů.“



Széchenyi Programme Office (SZPO)

SZPO je nezisková organizace zřízená vládou v roce 2011. Jejích několik poboček v každém z maďarských 19 okresů poskytuje příjemcům poradenské služby a informace v souvislosti s přípravou žádosti o poskytnutí financování. SZPO také může koordinovat a dohlížet na projekty financované z operačních programů či programů mezinárodní spolupráce. Tato agentura *de facto* slouží jako spojení mezi maďarskou vládou a žadateli/příjemci, ať už jimi jsou fyzické osoby, MSP, NNO, či místní samosprávné celky. SZPO se taktéž angažuje v projektech přeshraniční spolupráce INTERREG.

Vytvoření této instituce bylo oponováno soukromými konzultačními společnostmi. Ty považují SZPO za nekalou konkurenci, neboť poskytuje poradenské služby zcela zdarma.

3.1.2. Nevládní neziskové organizace (NNO)

Žadatelé/příjemci z řad nevládních neziskových organizací (NNO) nejčastěji spadají pod OP Lidské zdroje. Přestože se nevypisují výzvy speciálně určené pro NNO, jejich zástupci (a občanská společnost obecně) mohou být přítomni na jednáních Komise na monitorování Dohody o partnerství. Navíc mají příjemci z veřejného sektoru, včetně NNO, výjimku z povinnosti spoluúčasti na financování. Mohou tak čerpat až 100% dotaci.

3.2. Architektura kontrol a auditů

3.2.1. Klíčové instituce pro kontrolu a audit

Auditní orgán (DGAEF) explicitně uvádí, že je institucí nezávislou na řídicích orgánech, Maďarské státní pokladně, certifikačním orgánu a samozřejmě příjemcích. Zároveň však udržuje kooperativní vztahy se všemi institucemi implementační struktury, které se zakládají na striktně nezávislé, leč objektivní bázi. Vedoucí zainteresovaných oddělení jednotlivých orgánů implementační struktury spolu sdílejí dobré poznatky z praxe prostřednictvím technických konzultací. Frekvence spolupráce a interakce jednotlivých subjektů se tím více zvyšuje, čím více se blíží plánování a přípravy auditních činností, když dojde na fázi připomínkování auditních závěrů, nebo v případě plánování reportingových povinností a jejich zavádění do praxe.

Experti DGAEF také příležitostně školí zaměstnance ostatních institucí, kteří se zabývají monitorováním či kontrolou, zvláště pak těch z řídicích orgánů. Navíc se seniorní zaměstnanci auditního orgánu účastní výročních koordinačních setkání organizovaných Evropskou komisí a taktéž jednání Homologue Group.

Při provádění svých činností se AO řídí principem proporcionality dle Nařízení 2018/1046/EU a Článku 148 Nařízení 1303/2013/EU.



Audity a kontroly

Řídící orgány (ŘO):

- Koordinují kontrolní a auditní úkony spojené s implementací operačních programů
- Připravují relevantní auditní stopy

Národní orgán pro koordinaci (NOK):

- Koordinuje a dohlíží na aktivity externích auditních institucí



Komise na monitorování dohody o partnerství (KMDP)

- DGAEF, Ministerstvo pro inovace a technologie, Kancelář předsedy vlády, Státní účetní dvůr
- Koordinace auditních a kontrolních činností mezi jednotlivými subjekty
- Sdílení nálezů a závěrů

Domácí instituce:

DGAEF (auditní orgán)

- Vytváří náhodný auditní vzorek
- Provádí účetní audity i audity operací či systémů
- Audituje projekty

Kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády

- Stojí mimo implementační strukturu
- Zapojuje se do auditních a kontrolních procesů co se týče metodologie, poskytování dat, organizování jednání, či kontrol na místě
- Provádí evaluace rizik a studie proveditelnosti
- Aktivita spojené s prevencí výskytu nesrovnalostí
- Reportuje vládě

Státní kontrolní úřad (SKÚ)

- Stojí mimo implementační strukturu
- Nejvyšší kontrolní úřad, reportuje přímo parlamentu
- Mapuje potenciální rizika korupce ve státní správě
- Provádí jak systémové audity, tak i audity operací

Mezinárodní instituce:

- Evropský účetní dvůr (EÚD)
- Evropská komise
- OLAF
- Kontrolní instituce ostatních partnerských zemí (v příslušných případech)

Státní kontrolní úřad (SKÚ) a kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády provádějí své činnosti nezávisle na činnostech ostatních institucí. Každý subjekt využívá své vlastní postupy a metodologie. Zatímco SKÚ reportuje maďarskému Národnímu shromáždění, kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády podává zprávy maďarské vládě. Obě instituce mají pravomoci provádět jak audity operací, tak systémové audity. Ve skutečnosti však v souvislosti s ESIF tyto dva subjekty provádějí relativně malý objem kontrol a auditů.

Navíc ke svým základním činnostem udržuje také auditní orgán partnerské vztahy s auditními institucemi ostatních zemí. Předmětem těchto vztahů je především sdílení dobré praxe a následná úprava auditních procesů pro jejich zefektivnění. V souladu se články 127 a 128 Nařízení 1303/2013/EU je DGAEF v pravidelném kontaktu s Evropskou komisí.



3.2.2. Koordinace auditů a kontrol

Respondenti z řad zástupců mimo implementační strukturu poukazují na nadměrnou frekvenci kontrol a auditů:

“Neexistuje žádná koordinace auditních plánů tak, aby se předcházelo duplicitám. Velcí příjemci jsou permanentně kontrolováni nebo auditováni. Dokonce i zprostředkující subjekty si v minulosti stěžovali na intenzitu těchto aktivit.”

Expert na veřejné záležitosti a kohezní politiku



K tomuto názoru je však naprosto nezbytné doplnit, že není nezbytně v souladu s architekturou a právním rámcem implementační struktury. Jak již bylo zmíněno, instituce zabývající se audity a kontrolami tvoří tzv. Komisi na monitorování Dohody o partnerství (KMDP), která byla vytvořena specificky jako platforma pro kooperaci jednotlivých jejích členů. V jejím rámci se pořádají také semináře, školení, konference a workshopy, na nichž účastníci mají možnost sdílet své know-how i dobré poznatky z praxe. V každém případě je záhodno vzít tento názor v potaz, jakožto ilustraci kontrastu teorie a reality.

Nicméně koordinace auditů a kontrol je vskutku institucionalizována. Auditní orgán sdílí svůj plán auditů s ministerstvem pro inovace a technologie. Pokud je to uznáno za nezbytné, auditní plán se dále diskutuje s ostatními členy KMDP. Kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády provádí běžné auditní pravomoci, zároveň je však pověřeno koordinací činností ve vztahu k externím institucím, jmenovitě Evropské komisi a EÚD. Duplicita však může nastat, pokud se Státní kontrolní úřad rozhodne provést audit operací procesu výběru projektů. V takovém případě dochází k překrývání mezi SKÚ a Kanceláří předsedy vlády.

Každý úřad, který provede kontrolu či audit, sdílí své závěry a zprávy s dotčenými aktéry s ohledem na relevantní legislativní úpravu. SKÚ a kontrolní oddělení Kanceláře předsedy vlády tak sdílejí své nálezy s auditním orgánem. Je pak zodpovědností DGAEF sledovat změny a korekce zavedené v návaznosti na závěrečné zprávy ať už domácích institucí, či těch z Evropské unie. Proto AO průběžně zpracovává a následně reaguje na tyto zprávy. Zvláštní pozornost pak věnuje DGAEF závěrům auditů ročních účetních závěrek.

Po ukončení auditní činnosti formuluje DGAEF své nálezy a doporučení v závěrečné zprávě. Tyto závěry nejsou sice právně závazné, nicméně stanovisko řídicích orgánů (ŘO) směrem k příjemcům závazné je. A navzdory jejich pouze konzultační právní formě, ŘO jsou silně motivovány vzít závěry auditního orgánu v potaz. V opačném případě by ve výroční zprávě AO pro Evropskou komisi AO byl tento rozkol patrný, což by mohlo vést až k auditům či kontrolám ze strany institucí EU. Proto jsou tak v důsledku téměř všechny nálezy AO reflektovány v rozhodnutích ŘO.

“Jakmile se vyskytne neshoda na konkrétním nálezu/rozhodnutí, je v kompetenci daného ŘO, vydat konečné rozhodnutí. V každém případě je ale AO povinen veškeré své nálezy a poznatky zahrnovat do výročních zpráv pro Evropskou komisi. Proto se neshody objevují jen zřídka. Jak řídicí orgány, tak i certifikační orgán totiž většinou přebírají závěry AO vcelku.”

Zaměstnanec

Generální ředitelství auditů evropských fondů (AO)





3.2.3. Postupy pro vypořádávání nesrovnalostí

V definici „nesrovnalosti“ na národní úrovni není žádný rozdíl oproti evropskému právu – maďarský právní systém přebírá tuto definici z právního pojetí EU. Nesrovnalosti se monitorují pro každý operační program a programové období odděleně. Pokud vyvstane podezření na nesrovnalost, **Ministerstvo pro inovace a technologie** (MIT) započne zjišťovací řízení prostřednictvím monitorovacího IT systému. Během tohoto řízení mají příjemci možnost se k jeho průběhu vyjadřovat. Na základě získaných informací v tomto procesu pak MIT učiní rozhodnutí, v němž mohou (ale právně nemusí) přihlídnout k nálezům a závěrům ostatních orgánů implementační struktury. V momentě, kdy příjemce obdrží od MIT rozhodnutí o nesrovnalosti, má možnost toto usnesení napadnout u soudu. Pokud se tomu tak nestane, řízení je ukončeno a začíná proces vymáhání náhrad.

Řídící orgány jsou kompetentními ve věci vymáhání svých vlastních rozhodnutí ohledně nesrovnalostí. V závislosti na typu příjemce a druh jeho spoluúčasti, vybírá ŘO adekvátní metodu pro vymáhání náhrady za nesrovnalost. Pokud existuje rozkol mezi názory ŘO a certifikačního orgánu s orgánem auditním, o celé záležitosti je informována Evropská komise. V takovém případě se pak řízení o nesrovnalosti projeví v auditech systémů. V případě shody institucí probíhá proces řešení nesrovnalostí způsobem popsáním v následujícím info boxu.



Vymáhání nesrovnalostí

Řídící orgány používají následující **postup pro vymáhání nesrovnalostí**:

1. Požadavek na příjemce o **navrácení** zneužitých prostředků;
2. **Ponížení** následující platby o částku ekvivalentní k výši nesrovnalosti;
3. Žádost na banku příjemce o **strhnutí či zamražení** příslušných prostředků na příjemcově účtu;
4. V případě nedostatku prostředků na účtu žádost o vydání finančního kolaterálu;
5. Požadavek na finanční správu o vymáhání příslušné částky jakožto **daňové položky** (nejčastěji využívané proti korporacím);
6. Žádost na finanční správu o **odebrání licence** danému příjemci.

Přestože definice nesrovnalosti je stejná v obou případech, vypořádávání se s nesrovnalostmi na projektech financovaných z ESIF se částečně liší od těch financovaných národními zdroji. Procesy a kritéria pro ESIF projekty jsou znatelně náročnější a pravidla striktnější (obzvláště v souvislosti s veřejnými zakázkami). Základní pravidlo je, že pokud je projekt, byť z minimální části, financován ESIF zdroji, platí pro vypořádávání případných nesrovnalostí v takovém projektu pravidla ESIF, čili ona striktnější varianta.

3.3. Změny implementační struktury

3.3.1. Vysoká četnost změn

Dominantním znakem maďarské implementační struktury ESIF je vysoká frekvence fundamentálních změn její architektury. Klíčové aspekty maďarského systému prošly od počátku již mnoha změnami. Některé se udály dokonce i během právě probíhajícího programového období. Tento fakt je vnímán zástupci napříč implementační strukturou i externími stakeholdery jako vysoce zátěžový.

“Časté změny implementační struktury škodí celému systému.”

Zaměstnanec

Implementační struktura





“Pro příjemce je velice náročné vyznat se ve stále se měnícím systému.”

Expert na veřejné záležitosti a kohezní politiku



Ve vůbec prvním programovém období (2004-2006) bylo zřízeno 22 zprostředkujících subjektů (ZS), přičemž řídicí orgány byly zakomponovány do příslušných liniových ministerstev. Se zavedením regionálních operačních programů (ROP) ve druhém programovém období bylo rozhodnuto, že tak vysoký počet ZS není efektivní a byl zredukován na 12. Zároveň byly všechny ŘO koncentrovány do jediné instituce – Národní rozvojové agentury (NRA) – jež byla vládou vytvořena speciálně pro tento účel. Avšak ani toto uspořádání neobstálo. Jako velký problém bylo vnímáno odtržení řízení operačních programů (OP) od zainteresovaných liniových ministerstev. V důsledku tak měl management OP daleko k rozhodovacím a legislativním procesům vlády. Proto se pro současné programové období ŘO vrátily pod liniová ministerstva.

Tyto změny si však vyžádaly svou cenu. Výsledkem snahy o reformu implementační struktury bylo (částečně i kvůli opožděnému uzavírání Dohody o partnerství a dostupnosti příruček ze strany EU) zpoždění začátku čerpání prostředků o dva roky. V tomto programovém období tak až do druhé poloviny roku 2016 nebyly v Maďarsku vyhlášeny žádné výzvy. Během tohoto dvouletého přechodného období se odehrálo hned několik zásadních změn. V první řadě byla rolí Národního orgánu pro koordinaci pověřena Kancelář předsedy vlády (PMO). Dále, v roce 2015 byly zprostředkující subjekty³ sloučeny s řídicími orgány, jenž byly zároveň navraceny pod liniová ministerstva, a *de facto* tak zanikly. Jako zprostředkující subjekt zůstala pouze jedna instituce – Maďarská státní pokladna – která, jak již bylo napsáno, slouží jako ZS pouze pro tři OP z celkových deseti.⁴

“Příjemci byli s touto změnou nespokojeni. Preferují bližší kontakt s implementační strukturou, což jim bylo díky zprostředkujícím subjektům umožněno. Toto sloučení vytrhlo administraci operačních programů z rukou krajů a koncentrovalo je pod jednotlivá ministerstva do Budapešti.”

Expert na veřejné záležitosti a kohezní politiku



Podle několika zaměstnanců Ministerstva pro inovace a technologie (MIT) měly reformy z roku 2015 zásadní vliv na pracovní sílu implementační struktury. Zatímco Oddělení monitorování a evaluací na MIT zaznamenalo fluktuaci okolo 10%,⁵ v absolutních číslech se fluktuace pohybovala několiknásobně výše. Po sjednocení zprostředkujících subjektů s řídicími orgány pokračovalo na stejných či podobných pozicích pouze 70% kombinované pracovní síly. Zbytek zaměstnanců byl propuštěn, někteří odešli dobrovolně.

Co se týče pracovní síly, nebyly tyto reformy koordinovány zvláště úspěšně. Navíc zaměstnanci tehdejších ZS (tedy krajských poboček Regionální rozvojové agentury, RRA) byli placeni lépe, než kdyby pokračovali ve své práci pod řídicím orgánem. Tyto důvody byly hlavními faktory, které zapříčinily citelný odliv zaměstnanců, jenž vyústil ve ztrátu značného počtu kvalifikovaných a zkušených pracovníků. Tato zkušenost může sloužit jako ponaučení do budoucna, pokud by se plánovaly nějaké zásadnější změny implementační struktury.

³ Od roku 2014 do té doby byly zprostředkujícími subjekty krajské pobočky (na úrovni NUTS 2) Regionální rozvojové agentury.

⁴ Jeden z respondentů, akademik, jenž má profesní zkušenosti zevnitř implementační struktury, uvedl, že krajské pobočky Maďarské státní pokladny se chovají jako kvazi zprostředkující subjekty. Tuto informaci však nebylo možné ověřit.

⁵ Zaměstnanci operačního programu Integrovaná doprava zůstali dle našich informací všichni.



“Většina bývalých zaměstnanců RRA sice stále pracuje ve svých regionech, avšak pro různé organizace zabývající se regionálním rozvojem. Najít práci pro ně sice bylo relativně snadné, nostalgie po a silné emoce z práce pro RRA v nich nicméně přetrvávají. Vesměs považují RRA za mnohem efektivnější, koordinovanější a profesionálnější instituci, než jakou je jejich nové zaměstnání či současná podoba implementační struktury.”

Józsa, Viktória. (2018). Quo vadis regionalism? The subsistence of a conceptual and value system through the professionals. *Space and Society*, 32(3). p. 96-112. doi: 10.17649 / TET.32.3.3064.



Vědoma si závažnosti této situace, představila maďarská vláda systém platových bonusů zakládající se na výkonnostním ohodnocení. Zaměstnancům ŘO je vyplácen šestiměsíční příplatek, jehož výše se odvíjí od počtu žádostí o platbu odeslaných Evropské komisi. Má se za to, že tato strategie přispěla k zamezení dalšího odlivu pracovní síly z ŘO. Zaměstnanci MIT tvrdí, že výše jejich platů je nyní srovnatelná se mzdami v soukromém sektoru. Kromě toho má politika výkonnostních bonusů za cíl také zvýšit úroveň absorpce.

“Ukončení činnosti Regionální rozvojové agentury bylo překvapující. Objektivně vzato, RRA dělala dobrou práci, obzvláště pak ve srovnání s ostatními zeměmi V4.”

Zaměstnanec
Implementační struktura



Přehled změn implementační struktury v čase je znázorněn v následující tabulce. Pro zjednodušení byly vybrány pouze nejdůležitější instituce v rámci implementační struktury.

i	Změny implementační struktury v čase			
	2007-2013	2014-2015	2015-3/2018	4/2018 - dodnes
Národní orgán pro kontrolu	Národní rozvojová agentura	Kancelář předsedy vlády	Kancelář předsedy vlády	Ministerstvo pro inovace a technologie
Řídící orgán	Národní rozvojová agentura	Liniová ministerstva	Liniová ministerstva	Liniová ministerstva
Auditní orgán	Vládní úřad pro kontrolu	Generální ředitelství auditu evropských fondů	Generální ředitelství auditu evropských fondů	Generální ředitelství auditu evropských fondů
Zprostředkující subjekt	Nezávislé agentury	Regionální rozvojová agentura	Maďarská státní pokladna (jen pro 3 OP)	Maďarská státní pokladna (jen pro 3 OP)
Platební a certifikační orgán	Ministerstvo financí	Maďarská státní pokladna	Maďarská státní pokladna	Maďarská státní pokladna

3.3.2. Založení Ministerstva pro inovace a technologie

Krátce po posledních volbách do maďarského národního shromáždění na začátku roku 2018 se odehrála poslední změna implementační struktury. V květnu stejného roku bylo vytvořeno Ministerstvo pro inovace a technologie (MIT), které nahradilo předchozí Ministerstvo národní ekonomiky. Národní orgán pro koordinaci (NOK) se následně přesunul z Kanceláře předsedy vlády (PMO) pod MIT.



Politická rozhodnutí

Žádná z výše uvedených reforem implementační struktury nevycházela ze studií, analýz, či evaluací. Obecně platí, že politické motivace při rozhodnutích ohledně implementace ESIF převládají.

Rozhodnutí přesunout NOK pod Ministerstvo pro inovace a technologie **reflektuje jednu z priorit maďarské vlády**, konkrétně plánované navýšení výdajů na výzkum, vývoj a inovace na úroveň 1.8% do roku 2020.⁶

Nicméně přesunutí NOK se zdá být pouze kosmetickou úpravou implementační struktury. Kompetence, role, i funkce koordinačního orgánu zůstaly beze změny, stejně tak i struktura tohoto orgánu. NOK dokonce sídlí ve stejných kancelářích, jako v časech, kdy byl součástí PMO. Kromě kompetencí v návaznosti na implementaci ESIF se MIT zabývá také ekonomickým a environmentálním rozvojem a samozřejmě i výzkumem a vývojem.

Co se této poslední změny týče, zatím nebyla vypracována žádná evaluace jejích dopadů na fungování implementační struktury. Respondenti se jednoznačně shodli, že pro takovou studii je ještě příliš brzy.

3.3.3. Předpokládané změny pro období 2021+

Z nashromážděných odpovědí jednoznačně vyplývá, že se definitivně nedá určit, jaké změny se pro období 2021+ dají očekávat. Zatím nejsou k dispozici žádné informace o tom, jestli se plánují nějaké úpravy implementační struktury, strategických priorit, nebo alokace z evropských zdrojů. Evropská komise sice navrhuje snížení celkové alokace pro Maďarsko o 24% (což by v důsledku znamenalo celkovou sumu menší, než pro období 2007-2013), vyjednávání o tomto návrhu však stále pokračují. Dá se ovšem s jistotou říci, že zdroje pro OP Lidské zdroje budou menší, jelikož ani Brusel ani Budapešť tento OP nebudou nadále vnímat jako prioritní.

3.4. Klady a zápory implementační struktury

3.4.1. Vysoká úroveň absorpce⁷

Jak již bylo zmíněno, navázání bonusové složky platu zaměstnanců ŘO je výsledkem cílené vládní strategie. Vzhledem k tomu, že Maďarsko začalo čerpat zdroje ze současného programového období s dvouletým zpožděním, je kladen důraz na rychlé a intenzivní čerpání evropských zdrojů. Podle názoru zaměstnanců Ministerstva pro inovace a technologie, dosahuje Maďarsko vysokých procent zužitkovaných financí.

Maďarsko však k roku 2016 vyčerpalo 94% prostředku jemu alokovaných pro cyklus 2007-2013. Ve srovnání s Českou republikou, která dosáhla průměru EU - tedy 97% - výsledek Maďarska značně zaostává. K 16. říjnu 2018 vyčerpalo Maďarsko 22% z celkové alokace stávajícího období, čímž se drží na úrovni průměru EU-28. V tomto ohledu Česká republika zaostává o jedno procento. V každém případě se dá objektivně říci, že maďarská úroveň absorpce je spíše průměrná, nežli vysoká.

⁶ Zdroj: <http://abouthungary.hu/news-in-brief/hungary-to-increase-spending-on-research-development-and-innovation/>

⁷ Veškerá data byla převzata z <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>



Varování Evropské komise

V reakci na výkonnostní motivační mechanismy zaměstnanců, jež kladou důraz na kvantitu čerpání, vydala Evropská komise varování před upřednostňováním krátkodobých projektů (kde je čerpání rychlejší) na úkor těch dlouhodobějších. Dále trvající projekty sice nemají okamžitý pozitivní efekt na úroveň absorpce, avšak mohou mít výraznější a déletrvající užitek. Proto před jejich opomíjením EK vydala varování.

3.4.2. Alokace zdrojů

Pro předchozí cyklus 2007-2013 mohlo Maďarsko čerpat až €22.5 miliard z ESI fondů. V tomto cyklu bylo EK vyžadováno, aby zlepšování institucionální kapacity veřejné správy bylo investiční prioritou. Proto byl OP Lidské zdroje v tomto období relativně robustní. V současném programovém období bylo Maďarsku alokováno €25 miliard, přičemž prioritou byl určen ekonomický rozvoj. Maďarská vláda byla přesvědčena, že ekonomického růstu nejlépe dosáhne obsáhlými investicemi do inovací a technologií. Proto se odvětví R&D stalo prioritním sektorem pro investování zdrojů ESIF, a to na úkor lidských zdrojů a infrastruktury. Zároveň se Maďarsko rozhodlo více než ztrojnásobit využívání finančních nástrojů, což vede k tomu, že soukromé finanční instituce jsou mnohem více zapojeny do implementace národního rozvojového plánu Maďarska.

3.4.3. Oddělení certifikačního od řídicích orgánů

Jako pozitivní je vnímáno rozdělení certifikačního orgánu (CO) od řídicích orgánů (ŘO). V současné době zastává funkci CO Maďarská státní pokladna, zatímco ŘO se nachází ve strukturách jednotlivých liniových ministerstev.

“Rozdělení rolí CO a ŘO se prokázalo jako přínosné, a tak by tento stav měl být zachován i pro období 2021+, přestože to již nebude vyžadováno. V současné době je certifikační orgán velice nápomocný, co se kontrolních aktivit týče. Výhody nezávislosti CO převyšují užitek ze spojení zprostředkujících subjektů s ŘO.”

Zaměstnanec

Generální ředitelství auditu evropských fondů (AO)



3.4.4. Až 100% předfinancování

Po příjemcích z řad veřejného sektoru (včetně NNO) není vyžadováno, aby museli mít k dispozici vlastní zdroje, pokud si chtějí žádat o dotaci ESIF. Maďarský systém jim totiž nabízí možnost 100% předfinancování dostupné po dobu 12 měsíců. Zatímco nová vládní vyhláška krátí maximální možnou hranici pro předfinancování projektů z dílny soukromého sektoru na 25% z původních 50%, tato legislativa se nevztahuje na příjemce veřejného sektoru.

“Existují případy, kdy univerzity dostaly až 90% podporu pouhé tři dny od podepsání smlouvy o dotaci. Do velké míry jsou platové bonusy zaměstnanců ve veřejné sféře vázány na evropské peníze, což tlačí zástupce takovýchto příjemců k co nejzazšímu podpisu smlouvy. Dokonce bylo období, kdy příjemci z veřejného prostoru byli až nuceni si žádat o předfinancování tak, aby se mohly evropské peníze čerpat co nejrychleji. Dnes již však toto neplatí.”

Člen vedení poradenské společnosti





3.4.5. Byrokracie

Na rozdíl od příjemců z veřejného sektoru se soukromá sféra musí vypořádávat se zatěžující byrokracií. Ve většině výzev cílených na malé a střední podniky (MSP) se na tyto příjemce vztahují přísné podmínky. Například projekty financované z GINOP nebo KEHOP musejí pro každou rozpočtovou položku dokládat veškeré nabídky již ve fázi projektové žádosti. Stejně pravidlo platí pro každého příjemce, který se uchází o veřejné zakázky v rámci EU. Navíc musí soukromí příjemci ke každé rozpočtové položce dokládat nabídky od tří různých nezávislých uchazečů o její dodávku. Přestože požadavek, aby každý rozpočtová položka byla dostatečně odůvodněna, vychází z nároků EK, tato konkrétní politika tří nabídek je dílem maďarské vlády. Způsob naplňování tohoto pravidla je totiž v kompetenci jednotlivých členských států.

“Soukromý sektor je se současným systémem obzvláště nespokojen, protože ŘO k soukromým příjemcům přistupují velice byrokraticky. Vůbec nedbají ohled na charakter a podstatu soukromého podnikání. Kultura řídicích orgánů a soukromých příjemců je naprosto odlišná. Navíc jsou ŘO úplně odříznuty od podnikatelského světa.”

Expert na veřejné záležitosti a kohezní politiku



3.4.6. Dodržování zásad právního řádu

Navzdory tomu, že časté změny implementační struktury mají mít za cíl zjednodušování a unifikování administrativních úkonů spojených s implementací ESI fondů, stále existuje několik byrokratických překážek. Konkrétně, orgány implementační struktury mají pouze slabou motivaci, aby dodržovaly veškerá pravidla. Negativní dopady spojené s touto situací nejvíce pociťují malé a střední podniky.

“Institucionální systém přehlíží lhůtu 30+30 dní na rozhodnutí ve věci předloženého projektového návrh. Nezřídká se tak stává, že trvá i šest měsíců, než žadatelé dostanou konečné vyjádření k jejich projektu. Malé a střední podniky více než kdo jiný pak trpí na nedostatek možností jak se těmto průtahům bránit. V extrémních případech dochází až k bankrotu žadatelů.”

Člen vedení poradenské společnosti



3.5. Právní rámec

Od počátku plánování programového období 2014-2020 bylo prioritou zjednodušování přístupu ke zdrojům ESIF tím, že se budou odbourávat příčiny administrativní zátěže. Celý systém měl být více flexibilní. Uvolnily se pravidla pro spoluúčast příjemců vlastními zdroji či na úpravu kontraktů. Přístup k předfinancování se též na počátku výrazně zlepšil ve prospěch příjemců, nicméně na podzim roku 2018 došlo k již avizovanému snížení stropu pro částku předfinancování. Do značné míry bylo toto i další zpříšňování pravidel zavedeno na popud auditů Evropské komise. V mnoha ohledech jsou tak maďarská pravidla pro ESIF přísnější, než jak je vyžaduje EU.

Z našich informací, konkrétně od zástupců příjemců, se dá usuzovat, že existuje nejasný překryv kompetencí Ministerstva pro inovace a technologie (MIT) a Kanceláře předsedy vlády. Nutno podotknout, že s tímto pohledem nesouhlasí zástupci MIT, kteří tvrdí, že příslušné vyhlášky a regulace (vyjmenované níže) definují kompetence každého orgánu implementační struktury naprosto jasně. Možné příčiny tohoto rozkolu by mohly být časté systémové změny či (v době sepisování této studie) stále neaktuální informace na webových stránkách pro informace o ESI fondech v Maďarsku. V každém případě si ale ŘO zachovávají svou nezávislost při rozhodování ohledně záležitostí týkajících se příjemců.



Právní úpravy týkající se ESIF

Implementace ESI fondů se, v souladu s Regulací 1303/2013/EU, řídí především těmito vládními vyhláškami:

- ▶ Č. 210/2010(VI.30)
- ▶ Č. 272/2014(VI.30)
- ▶ Č. 94/2018(VI.22)

Tyto právní dokumenty specifikují, že „koordinace plánování ročního rozvojového rozpočtu a příprava jeho návrhu pro vládu s ohledem na připomínky ŘO a sektorového zástupce, je plně v gesci ministra zodpovědného za využívání zdrojů Evropské unie“ – tedy Ministra pro inovace a technologie.

Nicméně překryv kompetencí se v praxi skutečně projevuje. Jedná se zvláště o činnosti auditního orgánu a Kontrolního oddělení Kanceláře předsedy vlády. I přes velice podobný popis práce těchto dvou institucí však druhá jmenovaná zasahuje do systému ESIF výrazně méně často, nežli DGAEF. Zároveň dochází i k určité kolizi mezi kompetencemi ŘO a AO, která je však primárně způsobená rolí obou institucí tak, jak vychází z Nařízení:

“Překrývání kompetencí je dáno popisem práce obou orgánů. DGAEF provádí kontrolu druhého stupně, zatímco audituje a kontroluje činnost řídicích orgánů, které provádí kontrolu prvního stupně. Na druhou stranu ale ke konfliktům činností řídicích orgánů mezi sebou nedochází.”

Zaměstnanec

Generální ředitelství auditu evropských fondů (AO)



3.6. Strategické řízení ESIF

3.6.1. Evaluace vývoje

Z podstaty zodpovědnosti za přípravu Národního rozvojového plánu (viz str. 7) je Kancelář předsedy vlády zodpovědná za dohled nad celou implementační strukturou ESIF. Role NOK pak spočívá v monitorování implementace a vývoje všech operačních programů. Bezprostředním dohledem nad jednotlivými projekty a příjemci dotací jsou pověřeny řídicí orgány.

Ex-post evaluace programového období 2004-2006 byly vypracovány soukromou poradenskou společností. V podobném duchu byly evaluace minulého cyklu zadány k vypracování Hétfa Research Institute a Revita Foundations, přičemž Budapest Institute of Policy Analysis participoval na několika těchto studiích.

3.6.2. Spolupráce mezi různými zdroji financování

Koordinaci mezi každým z ESI fondů bezprostředně zajišťuje NOK. Legislativa pro veškeré fondy (tedy EFRR, ESF, FS, EZFRV i ENRF) je stejná, tudíž všechny sdílí jednu implementační strukturu. I přesto mají EZFRV a ENRF každý vlastní metodologii a příručky, které jsou v určitých ohledech odlišné od zbývajících ESI fondů. Priority v rámci jednotlivých operačních programů jsou standardně zakomponovány do Dohody o partnerství (DoP), kterou pro všechny fondy vyjednává speciální pracovní skupina Kanceláře předsedy vlády – Národní rozvojová rada. Jak již bylo zmíněno (viz str. 7), tato rada je zodpovědná za přípravu, koordinaci a dohled nad implementací Národního plánu rozvoje, jakožto celkové rozvojové strategie zabývající se všemi možnostmi financování. Národní rozvojová rada se také stará o to, aby řídicí orgány jednaly v souladu s Národním plánem rozvoje.



Co se komplementarity týče, zdá se, že Maďarsko ji nepovažuje za nikterak zvlášť potřebnou:

“Komplementarita mezi jednotlivými OP není silná a už vůbec ne efektivní. Navzdory slibovaným změnám se dodnes neumožňuje příjemcům, aby si žádali o zdroje z vícero OP. Podobná situace je ve vztahu ESI fondů a dalších zdrojů financování (např. národní zdroje, bankovní půjčky, Světová banka, Mezinárodní měnový fond, atd.). Tyto záležitosti jednoduše nejsou vládní prioritou.”

Člen vedení poradenské společnosti



3.6.3. Vztah mezi operačními programy a Dohodou o partnerství

Podobně jako NOK (tedy Ministerstvo pro inovace a technologie) zajišťuje spolupráci mezi jednotlivými OP, stará se také o vztah mezi Dohodou o partnerství (DoP) a samotnými OP. Příprava operačních programů a Dohody o partnerství probíhá zároveň, přičemž oba dokumenty se ovlivňují navzájem. Celkové cíle DoP jsou přeneseny do jednotlivých prioritních os každého OP. V podstatě jsou samozřejmě OP vytvářeny tak, aby jejich implementace vedla k dílčímu plnění celkových cílů specifikovaných v DoP. Jakmile je proces příprav operačních programů dokončen, Dohoda o partnerství se stává svým způsobem marginální. To ale neznamená, že její obsah je přehlížen. Implementační struktura se spíše řídí více specifickými texty operačních programů, které nevyhnutelně obsahují esenciální ustanovení Dohody o partnerství.

Koordinaci a synergie mezi jednotlivými operačními programy a jejich konformitu s Dohodou o partnerství zajišťuje Komise pro monitorování Dohody o partnerství (KMDP). Již několikrát zmiňovaná reforma v roce 2015, která navrátila řídicí orgány pod liniová ministerstva, byla, kromě jiného, zaměřena také na zlepšení soudržnosti operačních programů s Dohodou o partnerství. Tyto změny se odehrály v souladu s Národním plánem rozvoje.

3.6.4. Vztah mezi implementační strukturou a strategickými příjemci

Spolupráci implementační struktury s příjemci obstarávají řídicí orgány. Pokud uznají jejich zástupci za vhodné, mají ŘO pravomoc vytvořit zprostředkující subjekt a delegovat na něj část svých činností. Takové rozhodnutí obvykle závisí na typu příjemce a specifikách daného OP. V porovnání s předchozím programovým obdobím byly v tomto cyklu instituce implementační struktury ESIF mnohem lépe připraveny na poskytování podpory žadatelům/příjemcům tak, aby mohli efektivně čerpat zdroje z EU.

Řídicí orgány přistupují ke strategickým partnerům vesměs stejně, jako k jakýmkoliv jiným žadatelům/příjemcům. Jedinou výjimkou je, že pokud projekt překročí hranici HUF 3 milionů (zhruba €930 tisíc), musí být takový projekt schválen vládou. Nicméně v praxi se stává, že vzhledem k náročnosti a komplexnosti strategických projektů, je pro jejich výběr velice malá až nulová soutěž mezi příjemci.

3.6.5. Nesoulad časového rámce projektů

Nesoulad mezi časovými rámci se obecně týká velkých infrastrukturních projektů. Evropská komise většinou povoluje, aby byly takové projekty financovány ze dvou různých programových období. V takovém případě ŘO úzce spolupracují s příjemci pro to, aby měly dobrý přehled o časovém rámci daných prací. V případě, že se projekt opozdí, řeší vzniklou situaci NOK. Pokud je ale projekt klasifikován jako zásadní, nebo je zpoždění opravdu velké, reportuje NOK tyto skutečnosti Evropské komisi. Komise pak zpětně radí NOK, jak v konkrétním případě postupovat. Jestli navíc zpoždění přesahuje 24 měsíců, musí být jakékoliv změny na projektu schváleny vládou. Takové případy se čas od času objevují, avšak více jak tříleté zpoždění je unikátní. Nicméně v každé podobné situaci je zásadní úzká spolupráce mezi NOK, EK, a příjemci.



Místní pracovní úřady

Jedním z příkladů projektů financovaných z více programových období jsou místní pracovní úřady. Jejich provoz je financován ESI fondy již od prvního programového období. Během celého období měla EK několik dotazů na tento projekt. Vše bylo řešeno případ od případu a dle prioritních potřeb. Někdy si Maďarsko obhájilo své postupy, jindy je muselo upravovat.

3.7. IT systém

Až do roku 2015 se v Maďarsku používal systém zvaný EMIR. Přestože byl velice pozitivně vnímán jak orgány implementační struktury, tak i žadateli a příjemci, jeho systémová konfigurace neumožňovala vyhovět stále se navyšujícím technologickým požadavkům jeho uživatelů. Za účelem modernizace jej tak v roce 2014 odkoupila vláda. Kancelář předsedy vlády se nicméně rozhodla, že ze systému, jenž byl označován jako EMIR, ponechá pouze jeho název a vyvine platformu zcela novou. Pro tento účel byla založena vládní nezisková organizace **Új Világ Nonprofit Szolgáltató Ltd.**⁸ Zmíněná vládní nezisková organizace je pak kontraktorem ministerstva starajícím se o administraci systému. Mezi hlavní úkony oné neziskové společnosti patří vývoj, údržba a testování systému, stejně tak i zaškolování jeho administrátorů z řad ministerstva či koncových uživatelů.



Neoprávněná akvizice

Új Világ Nonprofit Ltd. byla založena po přebrání společnosti Welt 200, která do té doby EMIR vlastnila, vládou. Tato akvizice přilákala pozornost Evropské komise, která započala zjišťovací řízení v této věci. To objevilo zásadní nesrovnalost, a tak byla maďarská vláda nucena vrátit celou dotaci, jenž na vývoj IT systému EK poskytla (HUF 18 miliard, tedy cca €58 milionů).⁹

V současné době se v Maďarsku používá hned několik elektronických systémů pro administraci, kontrolu a monitoring ESIF projektů. Pro tuto případovou studii jsou nejvíce relevantní tyto tři: FAIR, EMIR a (do menší míry) i IACS. Zatímco všechny zmíněné systémy jsou vlastněny a řízeny Ministerstvem pro inovace a vývoj jakožto NOK, za jejich softwarový vývoj je nepřímo zodpovědná Kancelář předsedy vlády prostřednictvím výše zmíněné neziskové organizace. Tímto způsobem jsou úkony ve vztahu k IT systému vystaveny riziku možného překrývání kompetencí.

3.7.1. FAIR – interní monitorovací systém

Pro toto monitorovací období využívá Maďarsko centrální systém pro řízení fondů zvaný Řídicí systém rozvojové politiky, zkráceně **FAIR**. Tento systém poskytuje zázemí pro interní administrativní a monitorovací procesy. Je využíván na všech úrovních implementační struktury, především pak řídicími orgány, zprostředkujícími subjekty a orgánem certifikačním. Tyto instituce vykonávají jejich administrativní úkony v tomto systému. Ačkoliv auditní organ ani NOK nemají práva ke zpracovávání dat ve FAIR, mají k tomuto systému přístup v režimu “jen pro čtení.”

Do systému FAIR příjemci ani žadatelé přístup nemají. Nicméně FAIR automaticky synchronizuje svá data s jednotným portálem e-Koheze a je též propojen s několika národními systémy a databázemi. K tomu FAIR také:

⁸ Stejná organizace vyvíjí také systém FAIR (databáze politik a informační systém v jednom) a také podpůrný informační a monitorovací systém OTR.

⁹ Kancelář předsedy vlády. 2017. Press release 15 May, 2017. Available <http://www.kormany.hu/en/cabinet-office-of-the-prime-minister/news/18-billion-forints-must-be-repaid-to-the-european-commission-with-relation-to-the-emir-system>



- ▶ Porovnává data s informačními systémy Maďarské státní pokladny, čímž kontroluje, zda nedochází ke dvojímu financování;
- ▶ Získává organizační a ekonomická data z několika registrů (např. Obchodního rejstříku, rozpočtového registru, občanské database či z database finančních výkazů společností). Tato data pak slouží přímo ŘO nebo ZS tak, aby je nemuseli zadávat sami žadatelé/příjemci manuálně. Tento prvek přispívá ke snižování administrativní zátěže všech stran.
- ▶ Získává data z externích monitorovacích systémů skrze statistické rozhraní. Tímto způsobem je umožněno jednotně kontrolovat čerpání jak evropských tak i národních dotací.

3.7.2. Systémy pro řízení projektů

Maďarsko používá dva odlišné IT systémy pro administraci a monitorování svých operačních programů. Jednotný monitorovací a implementační systém – **EMIR** (občas též UMIS) poskytuje kontrolu nad projekty financovanými prostředky z EFRR, ESF a FS. Naopak projekty ucházející se či čerpající podporu z EZFRV nebo ENRF jsou zpracovávány skrze Integrovaný administrační a kontrolní systém, neboli IACS. Obě tyto platformy slouží k „poskytování dat orgánům v reálném čase a jako elektronický komunikační kanál mezi v Evropskou komisí a Maďarskem.“¹⁰ Zároveň samozřejmě oba systémy zprostředkovávají kontakt mezi řídicími orgány a žadateli/příjemci.

Vzhledem k tomu, že EMIR pokrývá drtivou většinu ESIF projektů, zaměřuje se tato případová studie především na něj. EMIR byl vyvinut tak, aby zmenšil administrativní zátěž všech jeho uživatelů. Toho chtěli vývojáři dosáhnout tím, že jej propojí se všemi důležitými ostatními registry (např. katastr nemovitostí, územním katastrem, atd.). Dále si řídili principem „jedna data pouze jednou“ – tedy, že uživatelé zadají data pouze do jednoho systému a ta budou (za konkrétních podmínek určených zákonem) dostupná pro ostatní veřejné instituce. EMIR také motivuje uživatele zadávat správná a důvěryhodná data tím, že jim poskytuje návod pro postup přímo v systému. Navíc systém nedovolí uživateli pokračovat, aniž by správně vyplnil veškerá datová pole. I přes to je však legislativa zabývající se kvalitou zadávaných dat doposud nedostatečná (toto je zodpovědnost PMO).



Funkce systému EMIR

EMIR poskytuje:

- ▶ Automatické propisování dat z databází, která jsou s ním propojena;
- ▶ Zabudovaný mechanismus pro automatické výpočty sloužící k ověřování kvality dat;
- ▶ Funkci na sledování postupu projektu;
- ▶ Systémově generované elektronické upozornění pro příjemce.

V podobném stylu poskytuje IACS administrativní podporu pro zemědělské a rybářské projekty a projekty rozvoje venkova.

3.7.3. Ohlasy na IT systémy

Nový systém nabízí svým uživatelům mnohem více funkcí, a tudíž i možností. Některé moduly byly dokonce vyvinuty přímo na míru ŘO a AO (např. vypořádávání nesrovnalostí, čerpání peněz a jejich vymáhání zpět, kontrola vlastnické struktury, apod.) Uživatelé mají také možnost vyžádat si konkrétní změny v systému. Dále se pak postupně do těchto IT systémů implementují prvky chytrých technologií. Na druhou stranu i vládní zaměstnanci připouští, že systém je méně uživatelsky přívětivý než jeho předchůdce. Tento názor je podpořen jedním z respondentů:

¹⁰ Government of Hungary. 2011. *Implementation Operational Programme (Technical Assistance)*. CCI no: 2007HU161PO010. p. 49.



“Nový IT systém přináší příjemcům ještě větší administrativní zátěž při každodenním užívání. Stále například neumí automaticky vypočítávat DPH, tudíž jej příjemci musí vypočítávat sami manuálně. Tento systém rozhodně není ani více uživatelsky přívětivý ani více transparentní než jeho předchůdce”

Člen vedení poradenské společnosti



Příjemci mohou najít veškeré informace na webových stránkách [Széchenyi 2020](#), kde se nachází veškeré informace ohledně ESI fondů. Žadatel si tam může zjistit, do které kategorie jeho projekt spadá a jaký výběrový proces se tak na něj vztahuje. Na těchto stránkách je také zákaznická linka. Stojí ale za zmínku, že některé informace na tomto internetovém portálu jsou zastaralé či jinak nepřesné.



4. Přehled projektové aktivity

Celkový počet kontaktovaných institucí

▶ 27

Celkový počet kontaktovaných osob

▶ 65

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce):

- ▶ Implementační struktura: 2
- ▶ Akademici: 1
- ▶ Poradenské společnosti: 1.
- ▶ Příjemci: 0.
- ▶ Místní EY kancelář: 1.

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Józsa, Viktória. (2018). "Quo vadis regionalism? The subsistence of a conceptual and value system through the professionals." *Space and Society*, 32(3)
- ▶ Dohoda o partnerství
- ▶ Operační programy