



Případová studie

Téma 01: Architektura ESIF

Německo



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratek	2
Manažerské shrnutí	3
1. Základní charakteristika ESIF systému	4
2. Zjednodušené schéma implementační struktury	7
3. Odpovědi na evaluační otázky	8
3.1. Charakteristiky systému	8
3.1.1. Rozdělení kompetencí	8
3.1.2. Tematicky zaměřené zprostředkující subjekty	10
3.1.3. Implementující subjekty	10
3.1.4. Zřizovací procesy a vztahy mezi ŘO, ZS a implementujícím subjektem	11
3.1.5. High-level koordinace a nezávislost fondů	11
3.1.6. Přesná pravidla financování	11
3.1.7. Tematická koncentrace ESIF	12
3.1.8. Povědomí žadatelů a výběr žádostí	14
3.2. Monitoring	14
3.2.1. Legislativní rámec pro vývoj IT monitorovacích systémů	16
3.2.2. Správci & uživatelé	16
3.2.3. Interoperabilita monitorovacích systémů	17
3.2.4. Automaticky generované reporty	17
3.2.5. Ověřování vlastnické struktury	18
3.2.6. Zodpovědnost za správnost dat	18
3.3. Dohoda o partnerství	19
3.4. Audit a kontrola	19
3.4.1. Sdílení auditních/kontrolních plánů	20
3.4.2. Sdílení výsledků auditu/kontrol	21
3.4.3. Vliv na příjemce	21
3.4.4. Nesrovnalosti	22
3.4.5. Finální rozhodnutí	23
3.5. Výhody a nevýhody systému	23
3.5.1. Stabilita a kontinuita	23
3.5.2. Realokace v některých sektorech	24
3.5.3. Decentralizace, komunikace a partnerství	24
3.5.4. Zohlednění inovačních témat v regionální strategii rozvoje	25
3.5.5. Jasně oddělená role zprostředkujících a implementujících	25
3.5.6. Žádné předfinancování a rozumná organizace auditů a kontrol	25
3.5.7. Nákladná implementační struktura a IT infrastruktura	26
3.5.8. Vyšší administrativní břemeno v porovnání s národními fondy	27
4. Přehled projektových aktivit	29



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
BAFzA	Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti
BMAS	Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí
BMBF	Spolkové ministerstvo školství a výzkumu
BMF	Spolkové ministerstvo financí
BMWi	Spolkové ministerstvo ekonomických věcí a energetiky
CO	Certifikační orgán
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EK	Evropská komise
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EUR	Euro
EY	Ernst & Young
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
IT	Informační technologie
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NRW	Severní Porýní a Vestfálsko
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office de Lutte Anti-Fraud)
OP	Operační program
PO	Platební orgán
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídicí orgán
SAB	Saská rozvojová banka
SCO	Zjednodušené metody vykazování
ZS	Zprostředkující subjekt

Německo

Implementační struktura

Německo představuje silně decentralizovaný model, kdy na centrální úrovni probíhá především koordinace programů a na regionální faktická implementace ESIF, s výjimkou ESF, které je implementováno rovněž na federální úrovni. Tato struktura je dána postavením Německa jako federace skládající se z 16 nezávislých a rovných států, které si spravují vlastní záležitosti do značné míry samostatně a ve vzájemném partnerství. Implementace se liší mezi státy, mezi státy a spolkovou úrovní a také mezi jednotlivými operačními programy, které jsou striktně organizačně oddělené. Na regionální úrovni je pak patrná snaha o provázání národních a ESIF dotací, a to zejména začleněním tematicky zaměřených zprostředkujících subjektů spravujících rovněž národní programy.



Pozitivní aspekty

- ▶ Stabilita a kontinuita systému
- ▶ Jasně vymezení kompetencí institucí IS
- ▶ Nízká potřeba koordinace mezi programy a institucemi
- ▶ Přímá aplikace evropského Nařízení
- ▶ Dobrá organizace kontrol a auditů nezatěžující implementační strukturu

Negativní aspekty

- ▶ Vysoké celkové náklady na implementační strukturu napříč všemi státy
- ▶ Velmi nízká provázanost IT systémů a s tím související vysoké náklady
- ▶ Nízká podpora zavádění nových nástrojů, jako např. integrované nebo finanční nástroje

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Rozdílnost

Napříč Německem jsou značné rozdíly v samotném nastavení OP, typu institucí zapojených do implementace či v IT systémech. Do ESIF se promítají regionální specifika, přičemž ESI fondy mají větší důležitost ve východních zemích než v západních.

2

Samostatnost & Nezávislost

Operační programy fungují samostatně a centrální (spolková) koordinace je slabší v porovnání s ČR. Jednotlivé státy jsou značně nezávislé při nastavování pravidel implementace, vývoji IT systémů i využívání prostředků. Výsledkem je značná diverzita mezi regiony i operačními programy.

3

Partnerství & Spolupráce

Zástupci institucí implementační struktury se scházejí formálně při koordinačních schůzích organizovaných federálními institucemi odpovědnými za koordinaci. Navíc fungují neformální komunikační kanály směřující k eliminaci překryvů v programování.

4

Přímá aplikace Nařízení EU

Německo je schopné bez větších obtíží přímo aplikovat Nařízení EU bez nutnosti přijímat národní duplicitní předpisy. Nedochází tak k nesrovnalostem mezi evropskými a národními předpisy; soulad s Nařízením je tím zajištěn.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika ESIF systému

Počet operačních programů (OP/ROP)	Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)
47 (3/44)	16/38/401

Celková plánovaná alokace (dle programového období a fondu)

Celková alokace: (mil. EUR)

14-20: 27 913



07-13: 24 733

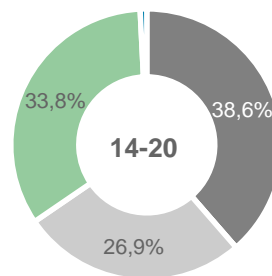
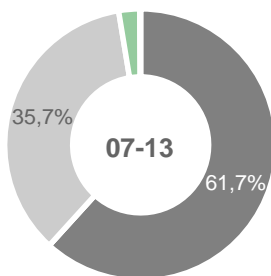
■ EFRR

■ FS

■ ESF

■ EZFRV

■ ENRF



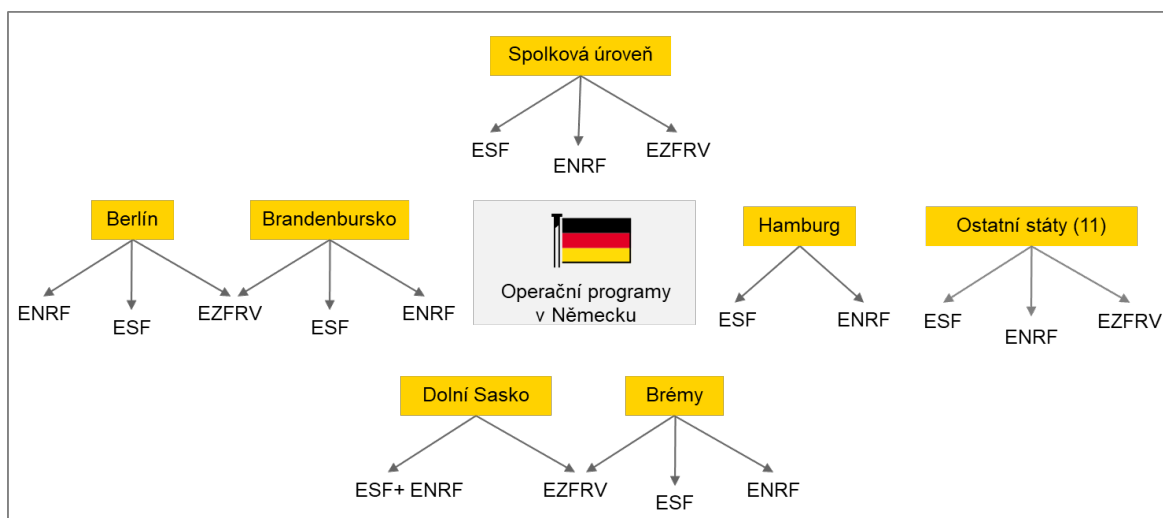
Přehled operačních programů

Implementace ESIF je silně decentralizovaná a skládá se z:

- ▶ 1 spolkového ESF programu;
- ▶ 1 spolkového EZFRV programu;
- ▶ 1 spolkového ENRF programu;
- ▶ 15 zemských EFRR programů;
- ▶ 15 zemských ESF programů;
- ▶ 1 společného zemského ESF/EFRR programu in Dolním Sasku;
- ▶ 13 zemských EZFRV programů.

Následující schéma ilustruje rozdělení operačních programů dle fondů v konkrétních německých spolkových zemích:

Schéma 1: Přehled operačních programů ve spolkových zemích





Implementace se liší nejen mezi spolkovou a regionální úrovní a mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, ale také mezi jednotlivými programy. Přehled programů **na spolkové úrovni, v Sasku a v Bavorsku** je znázorněn na následujícím schématu.

Schéma 2: Přehled národních operačních programů¹

	Alokace v €	Absorpce	Řídící orgán	
Federální	Federální Německo - ESF	4 829 738 807	10 %	Federální ministerstvo práce a sociálních věcí
	Německo – Venkovská síť	10 000 000	39 %	Federální ministerstvo zemědělství a potravin
	Námočnictví a rybářství - Německo	286 131 512	17 %	Federální ministerstvo zemědělství a potravin
Státní	Sasko - ESF	828 377 076	15 %	Saské ministerstvo ekonomiky, práce a dopravy
	Sasko - EFRR	2 611 275 093	17 %	Saské ministerstvo ekonomiky, práce a dopravy
	Sasko – Rozvoj venkova	1 138 776 714	26 %	Saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství
	Bavorsko - EFRR	1 411 766 474	23 %	Bavorské ministerstvo ekonomiky, energetiky a technologie
	Bavorsko – ESF	595 757 172	26 %	Bavorské ministerstvo práce, sociálních a rodinných věcí a integrace
	Bavorsko – Rozvoj venkova	2 631 820 519	46 %	Bavorské ministerstvo výživy, zemědělství a lesnictví

Míra rozdílnosti programů záleží na tom, které konkrétní OP jsou srovnávány. Hlavní rozdíly spočívají v následujících charakteristikách:

- ▶ **Rozdílná velikost programů.** Malé programy jsou v malých a především severních zemích a velké programy ve velkých zemích. Například tam, kde je malý EFRR program, je také malý a specializovaný ŘO. Velké programy pokrývají více témat, což vyžaduje vyšší nároky na procesy a více kapacit (např. Bavorsko a Sasko).
- ▶ **Různé implementující subjekty.** Nejčastějším kontaktním bodem s příjemci jsou buď soukromoprávní subjekty jako rozvojové banky (např. Sasko), nebo zemské a regionální vlády (např. Bavorsko). Každá země má ale různý typ a počet implementujících subjektů.

¹ Data sesbíraná dne 18.10.2018 z <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Alokace je v eurech. Absorpci se rozumí skutečné výdaje deklarované v rámci projektů daného programu.



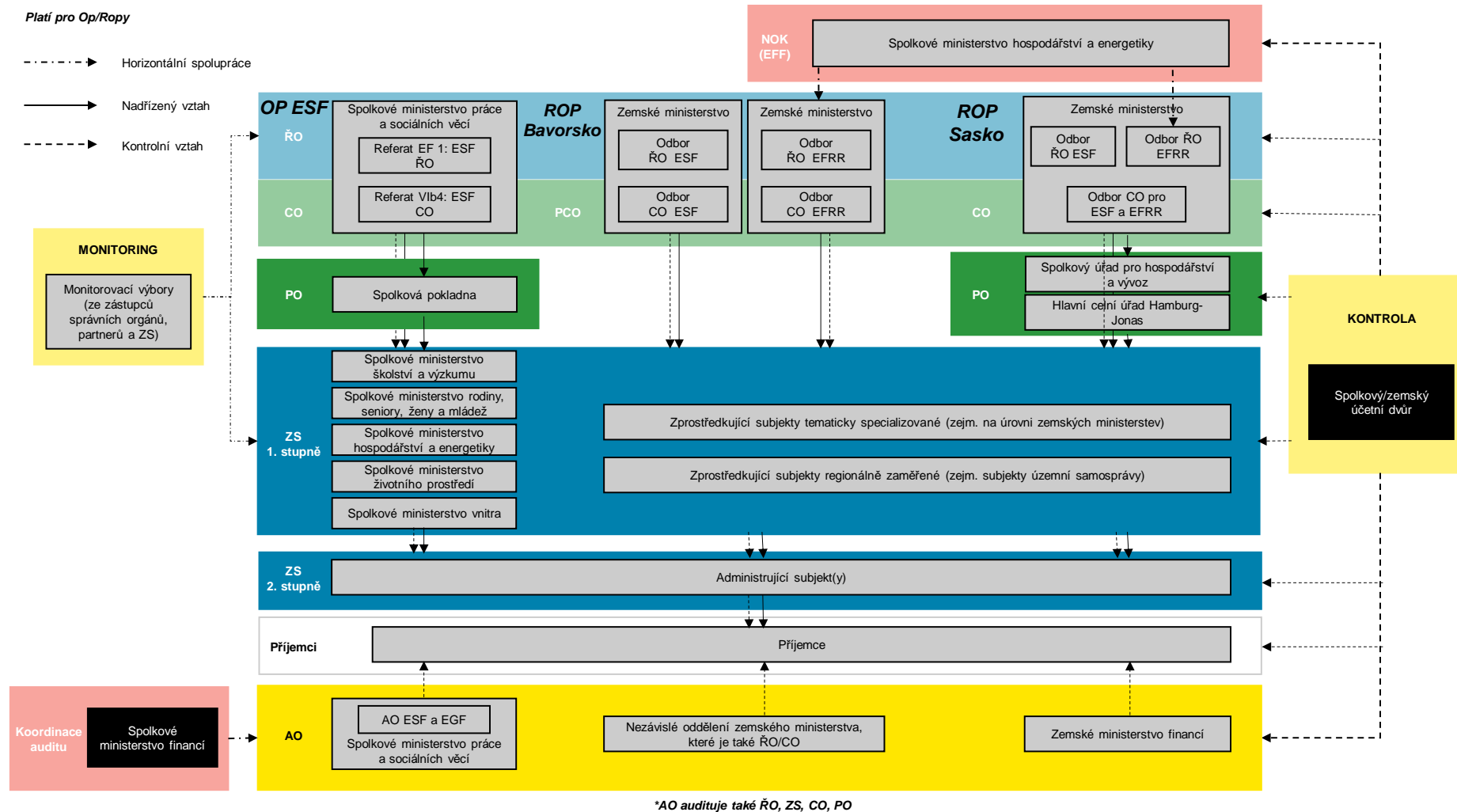
- ▶ **Různé zapojení AO a jejich spolupráce s ŘO.** Tam, kde instituce nespolupracují, zatímco je AO velmi aktivní, je implementace obtížnější a pomalejší. Tam, kde ŘO spolupracuje s AO, vzniká méně chyb a celkově je implementace snazší (např. Sasko, Bavorsko).
- ▶ **Formální vs. vlivná role monitorovacích komisí.**

Dopad ESIF na regionální rozvoj je obvykle větší v bývalých východních zemích, jako např. v Sasku, a menší v rozvinutých zemích, jako např. v Bavorsku. Spolkový ESF program hraje doplňkovou roli u aktivit s federálním dopadem a s vyšší důležitostí pro celý spolek. Jelikož v Německu není federální EFRR program, jsou národní rozvojové aktivity jako rozvoj infrastruktury většinou financovány s federálních národních fondů podobných EFRR.

Implementační struktura je znázorněna na následujícím schématu, kde je uvedena přesná struktura spolkového ESF programu a architektura regionálních ESF a EFRR v Sasku a Bavorsku. Ostatní spolkové země nezávislé při implementaci ESIF mohou využívat lehce odlišné instituce (tj. mohlo by zde být 16 různých schémat pro všechny německé země).

2. Zjednodušené schéma implementační struktury

Schéma 3: Implementační struktura - Německo





3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1. Charakteristiky systému

Německo má za sebou dlouhou tradici autonomie spolkových zemí, která se odráží v německé ústavě. Vzhledem k federální struktuře se vlastní implementace ESIF uskutečňuje především na zemské úrovni (tj. blíže k příjemci), při níž jsou zapojena zemská ministerstva. Národní strategie je konkrétní - s přihlédnutím k regionálním a federálním odvětvovým zvláštnostem - prostřednictvím operačního programu (OP). Pravomoci a odpovědnosti orgánů implementační struktury obvykle odpovídají Nařízení, přičemž nebyly zjištěny jejich překryvy, které by respondenti chápali jako závažný problém. Odpovědnosti jednotlivých orgánů často nepřesahují povinnosti stanovené v Nařízení, a proto je v následujícím textu uveden pouze jejich základní přehled se zdůrazněním jakýchkoliv specifik.

Pouze tehdy, když EU zavádí nové povinnosti (jako např. designace nebo výroční zprávy), mohou ze začátku nastávat rozdíly ve formálních a neformálních postupech, jelikož implementace nebo úprava daného procesu nenastanou okamžitě. Podle většiny respondentů časté změny ze strany EU implementaci poměrně ztěžují.

„Implementační struktura funguje na principech spolupráce a společné diskuse. Podřízené orgány jsou řízeny nadřízenými orgány a jsou kontrolovány na základě reportů, sdílení údajů a informací... Praxe se nijak podstatně neliší od postupu dle Nařízení. Popis implementační struktury je shodný se skutečnými postupy.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



3.1.1. Rozdělení kompetencí

Spolkové orgány hrají spíše koordinační roli při řízení a kontrole programů. Funkce **národního orgánu pro koordinaci** jsou prováděny prostřednictvím BMWi (*Spolkové ministerstvo ekonomických věcí a energetiky*), které koordinuje celkovou implementaci ESIF a zejména regionální programy EFRR (programy ESF koordinuje BMAS (*Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí*), ŘO federálního ESF programu). BMWi reprezentuje rovněž jednotné německé stanovisko před EK. V jeho oddělení *EU-Strukturpolitik* pracuje jedenáct referentů, odborníků a spolupracovníků. NOK hraje čistě koordinační, podpůrnou a reprezentační roli v rámci vztahů s řídicími orgány, které jsou plně odpovědné za implementaci svěřených OP. NOK má následující pravomoci vyplývající z Nařízení:

- ▶ Tvorba politik a strategií pro ESIF;
- ▶ Odpovědnost za dohodu o partnerství;
- ▶ Koordinace a implementace programů EFRR a ESF;
- ▶ Koordinace mezi ministerstvy a regiony;
- ▶ Kontaktní místo ESIF;
- ▶ Koordinace veškeré agendy regionálních programů EFRR včetně finančního řízení a kontroly;
- ▶ Distribuce prostředků mezi federálními a regionálními programy;
- ▶ Komunikace s EK.

Úloha BMWi jako NOK musí být vnímána ve světle specifické struktury a autonomie německých zemí i OP, jak je popsáno výše. Jeho pravomoci vůči jednotlivým OP nejsou příliš silné a nemůžou být srovnány s úlohou NOK v České republice, kde jsou mnohem více formalizované a zaměřené také na řízení ESIF. Jakékoli ambice směrem ke sjednocení pravidel a systémů by čelily námitkám jednotlivých zemí, a proto na obou stranách není příliš velká snaha ESIF v rámci Německa sjednotit.



Řídicí orgán každého OP je začleněn do příslušného liniového ministerstva. Řídicím orgánem federálního ESF je BMAS, který nad rámec kompetencí popsaných níže koordinuje také veškerý německý ESF a odpovídá před EK za jeho implementaci. Na zemské úrovni se ŘO obvykle nachází v zemském ministerstvu hospodářství, a to buď jak ŘO pro ESF, tak také pro EFRR, nebo je zde pouze ŘO pro EFRR (v takovém případě za ESF obvykle odpovídá zemské ministerstvo práce).

Kompetence ŘO odrážejí ty uvedené v Nařízení, zejména se jedná o:

- ▶ Vytváření kontrolního a řídicího systému programů (včetně vývoje informačních systémů);
- ▶ Přenášení pravomocí na zprostředkující a implementující subjekty;
- ▶ Kontrola, poradenství a koordinace zprostředkujících a implementujících subjektů (včetně pořádání konferencí, pracovních skupin, schůzí atd.);
- ▶ Monitorování pokroku příslušných operačních programů a řízení monitorovacích výborů;
- ▶ Hlášení pokroku programu EK;
- ▶ Příprava jednotné komunikační strategie a celkové komunikace;
- ▶ Vydávání pokynů, pravidel a předpisů, stanovení postupů pro podávání žádostí a určování celkového směřování programu;
- ▶ Obecná evaluace programu a příprava evaluační zprávy (přičemž podpora evaluací a monitoringu je obvykle zadávána skrze veřejné zakázky soukromým poradenským firmám).

Auditní orgán každého programu je nezávislou autoritou odpovědnou za audit ostatních institucí implementační struktury (audit systému a audit designace), jakož i příjemců (audit operací). Federální AO ESF se nachází v nezávislém oddělení BMAS, které je podřízeno přímo zemskému tajemníkovi a ve Federálním správním úřadu; u zemských OP roli AO zastává buď nezávislé oddělení daného ŘO (např. Bavorsko), nebo zemské ministerstvo financí (např. Sasko).

„Tato koncepce má pozitivní vliv, neboť instituce spolu snáze komunikují a spolupracují; mají dobré partnerství, které umožňuje efektivní implementaci federálního ESF. Nezávislost je však vždy zajištěna.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



„Bavorský ŘO a AO se nacházejí ve stejném ministerstvu, ačkoli v odlišných odděleních. Osobní a organizační nezávislost je zajištěna, protože oddělení AO je organizačně nadřazené. Tento model byl schválen Evropskou komisí bez obtíží, jelikož bavorské ESF je malý program.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo pro hospodářství a média, energetiku a technologii (AO)



„AO v Sasku odpovídá za všechny strukturální fondy a má v rámci jedné organizační jednotky tři specializované týmy pro EFRR, ESF a přeshraniční programy. Členové týmu mohou v případě potřeby rotovat mezi EFRR a ESF (neexistuje velký rozdíl v přístupu a charakteru auditů, pouze se liší témata programů).“

Referent

Saské ministerstvo financí (AO)



Každý AO má ohlašovací povinnost vůči EK a připravuje vlastní strategie auditu, výroční auditní zprávu, závěry a doporučení týkající se operačních, systémových a finančních záležitostí. **Koordinace všech AO byla svěřena Federálnímu ministerstvu financí (BMF).** Další informace o koordinaci auditu naleznete níže v závěrečné části o auditu a kontrole.



Certifikační orgán je obvykle oddělením příslušného ŘO, které přijímá finanční toky z EK, předává je podle pokynů ŘO zprostředkujícím subjektům a je zodpovědný za certifikaci výdajů, účetnictví a reporting. **Platební orgán** je zpravidla zřízený v rámci CO nebo je nezávislým orgánem, který přiděluje finanční prostředky příjemcům.

3.1.2. Tematicky zaměřené zprostředkující subjekty

Nezávislé tematicky zaměřené zprostředkující subjekty řídí programy v oblasti jejich odbornosti a vydávají podrobná pravidla pro svůj sub-program, odpovídají za programování, výběr témat a dosažení ukazatelů, monitoring a evaluaci svých sub-programů. Často se také účastní procesu předběžného výběru žádostí o dotace. Jejich kompetence a odpovědnosti jsou delegovány ŘO na základě mezirezortních smluv, které upravují úlohu zúčastněných institucí a reflektují povinnosti stanovené Nařízením. Po podepsání smlouvy a splnění jejích předpokladů dostávají zprostředkující subjekty prostředky od CO na základě pokynů ŘO, které pak mohou být implementujícími subjekty uděleny příjemcům.

Nebyly zjištěny žádné další tematicky zaměřené subjekty nacházející se mimo implementační strukturu. Obsah programů vytváří liniová ministerstva buď na federální, nebo na zemské úrovni.

Jako příklad uvádíme federální ESF, kde je zprostředkujícími subjekty pět federálních ministerstev, jako Ministerstvo školství a výzkumu; Ministerstvo pro rodinné záležitosti, seniory, ženy a mládež; Ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti; Ministerstvo vnitra, výstavby a komunity; a BMWi. Hranice jejich odpovědností jsou dány tematickou působností každého ministerstva, takže nedochází k překrývání kompetencí navzdory skutečnosti, že specializace ministerstev nutně neodráží prioritní osy ani prioritní témata federálního ESF. Takové uspořádání není zdrojem významných problémů, jelikož nebyly zaznamenány žádné zásadní námítky.

„Navzdory skutečnosti, že všechna ministerstva jsou podle ústavy rovnocenná, akceptují svou roli zprostředkujících subjektů a nadřazenou roli BMAS jako ŘO podpisem veřejnoprávních smluv. Pokud toto uspořádání ministerstva nechtějí akceptovat, nemohou získat finanční prostředky z ESF.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



3.1.3. Implementující subjekty

Dalším stupněm implementační struktury je **implementující subjekt**, kterým jsou obvykle federální nebo zemské agentury zřízené nebo kontrolované zprostředkujícím subjektem nebo ŘO (např. u federálního ESF), místní samosprávy (např. Bavorsko se silným postavením regionů) nebo rozvojové banky (např. SAB pro EFRR a ESF v Sasku). Implementující subjekt provádí projektové činnosti nejbližší příjemci a dále také následné úkoly delegované veřejnoprávními smlouvami o převzetí odpovědností implementujícím subjektem (pro každé období platí nová smlouva), jedná se zejména o:

- ▶ Přímý kontakt a komunikace s příjemcem a poskytování poradenství a podpory;
- ▶ Řízení o žádostech (vyhlášení otevřených výzev na projekty), přezkum a výběr projektů, včetně finanční stránky (samostatně nebo v rámci podpory činnosti zprostředkujícího subjektu);
- ▶ Vydávání individuálních správních rozhodnutí ohledně ESIF, které závazně zakládají práva a povinnosti vůči příjemci (*Bescheid*);
- ▶ Řešení stížností;
- ▶ Správa programů a monitoring projektů;
- ▶ Kontroly prvního stupně.

Implementující subjekt obdrží peníze od zprostředkujícího subjektu, vydá rozhodnutí o poskytnutí dotace po schválení zprostředkujícím subjektem a po předložení účtů a faktur poskytne příjemci finanční prostředky. Zprostředkující subjekt nebo ŘO se přímo zabývájí příjemci pouze tehdy, když se objeví důležitý projekt se širším dopadem nebo zásadnější problém při implementaci.



3.1.4. Zřizovací procesy a vztahy mezi ŘO, ZS a implementujícím subjektem

ŘO nastavuje obecné procesy implementace po konzultacích se zprostředkujícími subjekty, partnery a dalšími regiony v mezích danými právním rámcem EK; AO je zodpovědný za procesy auditu. Řídicí orgány jsou rovněž odpovědné za stanovení pravidel pro implementaci ESIF. ŘO vydávají příkazy a pokyny vůči zprostředkujícím a implementujícím subjektům, které jsou pro ně závazné na základě veřejnoprávní smlouvy o delegování odpovědnosti. Tyto veřejnoprávní smlouvy neukládají veřejným institucím žádné sankce, tyto orgány jsou však odpovědné za finanční ztrátu v případě, že EK nakonec odebere nesprávně udělené prostředky. Zprostředkující a implementující subjekty mohou specifikovat nebo upravit obecná pravidla a postupy dle specifík své oblasti působnosti. Zprostředkující subjekty rovněž poskytují implementujícím subjektům příslušnou podporu.

„Povinnosti ŘO, ministerstev a implementujících subjektů jsou rozděleny a prosazovány na základě veřejnoprávních smluv upravujících partnerství mezi těmito subjekty a stanovujících povinnost dodržovat pokyny nadřízeného subjektu.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



3.1.5. High-level koordinace a nezávislost fondů

V Německu nebyly vytvořeny multi-fondové programy s výjimkou Dolního Saska, kde existuje program kombinující EFRR a ESF. Ostatní programy jsou přísně mono-fondové s jasným oddělením ESF, EFRR, EZFRV, ENRF a dalších podobných programů. NOK (BMW) nehraje žádnou úlohu v rámci EZFRV ani ENRF. Spolkové ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova působí jako řídicí, certifikační a auditní orgán federálních programů EZFRV a ENRF. Obvykle tyto programy používají také různé monitorovací IT systémy, pouze v případě Saska jsou všechny údaje z ESIF a dalších grantových systémů v Sasku shromažďovány v jednotném IT systému/databance (více informací o IT systémech viz Monitoring níže).

Mezi programy není téměř žádná formální koordinace, protože většina projektů nemá integrovaný charakter. Koordinační mechanismy se v jednotlivých zemích liší. Někdy existují společné ŘO (např. Berlín), CO (např. Berlín), AO (např. Sasko) a někdy dochází pouze k neformální koordinaci prostřednictvím vzájemného členství v monitorovacích komisích (např. Sasko) nebo ve společných pracovních skupinách. Zpravidla se ŘO EFRR, ESF, Evropské územní spolupráce a EZFRV setkávají a neformálně konzultují plánovaná opatření.

V tomto období nebylo potřeba žádného dlouhodobého strategického projektu, tudíž ani neproběhla žádná koordinace mezi institucemi implementační struktury a žadateli/příjemci takových projektů.

3.1.6. Přesná pravidla financování

Komplementarita a synergie mezi ESIF a jinými dotačními fondy je zajištěna a konkurence programů je vyloučena tím, že jsou podmínky pro přihlášky stanoveny správným a přesným způsobem. V Německu je přísný zákaz duplicitního financování. Pokud by došlo k duplicitnímu financování, považovalo by se takové jednání podvod a následovalo by trestní řízení.

„Duplicitní financování není povoleno a program EFRR je specifikován tak, aby se zabránilo konkurenci s jinými programy (národní programy jsou kontrolovány jednou ročně a program EFRR může být v případě potřeby pozměněn). Příjemce musí prohlásit, že nevyužívá žádné jiné zdroje k financování projektu. Navíc jsou projekty také kontrolovány na místě ze strany SAB.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)





Jsou nastavena přesná pravidla, jaké projekty lze financovat z jakých zdrojů. Přístup k národním programům a ESIF programům je podobný až na pár rozdílů stanovených Nařízením. Byly vytvořeny metodiky a zásady vysvětlující účel každého programu a stanovující jejich jasné hranice. Národní programy jsou řízeny stejnými orgány (zprostředkujícími subjekty) jako ESIF, takže jsou jejich témata a podmínky tímto způsobem koordinovány. Zpravidla však neexistuje žádná další centrální koordinace nebo konzultace ve vztahu k příjemci ze strany institucí implementační struktury (s výjimkou SAB v Sasku, která pomáhá příjemci a konzultuje s ním jeho příležitosti). Úkolem příjemce je koordinovat zdroje v souladu se stanovenými pravidly tak, aby byla zajištěna jejich komplementarita. Příjemci jsou kontrolováni v rámci kontrol na místě a na základě faktur implementujícími subjekty nebo v rámci auditů prováděných AO (specifickými pro ESIF nebo národní fondy). Spolufinancování z více zdrojů je často možné, přičemž nepovolené duplicitní financování je velmi vzácné a pro příjemce by bylo velmi komplikované jej dosáhnout.

„Synergie v rámci ESF je zajištěna koordinací prostřednictvím monitorovacího výboru tak, aby se zabránilo dvojímu financování. Často dochází k synergii mezi prostředky EFRR a národními zdroji, kdy například řemeslníci jsou podporováni při nákupu vhodného vybavení z EFRR a školení pracovníků využívajících tato zařízení je financováno z ESF.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



Dochází také ke komplementaritě mezi federálními a regionálními programy ESF, protože některé otázky jsou lépe pochopeny na regionální úrovni (blíže k příjemcům a cílovým skupinám) a jiné s širším dopadem a vyšší významností se lépe řeší na federální úrovni.

V některých oblastech EFRR (např. rozvoj měst, inovace) jsou regiony nezávislé a koordinují různé zdroje financování podle jejich přesných pravidel. V některých jiných oblastech (např. infrastruktura, zaměstnanost) jsou témata regulována z federální úrovně, která rovněž spolufinancuje projekty zemí.

3.1.7. Tematická koncentrace ESIF

Země rozvíjejí své vlastní programy a politiky, rozhodují o svých tématech. V některých zemích mají partneři velmi silnou roli (např. v Berlíně, Meklenbursku-Předním Pomořansku, Severním Porýní-Vestfálsku (NRW)) a témata jsou vybírána ŘO s podporou zprostředkujících subjektů po konzultaci s partnery; v některých zemích má zásada partnerství při programování spíše formálnější význam. Dochází například k zasedání NOK, ŘO, zprostředkujících subjektů a partnerů (například komora pro obchodní záležitosti, sociální sdružení). Zprostředkující subjekty zde prezentují své sub-programy a projekty, přičemž ostatní účastníci mohou poskytnout své nápady a schvalovat nová témata. Na tyto schůzky nejsou obvykle zvány implementující subjekty.

„Vnitrostátní proces je hlavně participativní a v rámci právního rámce daného EK probíhá mnoho diskusí.“

Projektový manažer

Poradenská společnost zastupující příjemce



„Na federální úrovni je velmi úzký kontakt se sociálními a ekonomickými partnery, kteří poskytují poradenství ministerstvu. Jsou dokonce neformálně (nad rámec povinností stanovených v Nařízení) zapojeni do procesu programování, protože jejich zkušenosti a strukturální znalosti jsou velmi cenné.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti (ZS)





„V ostatních zemích se většinou jedná o vlastní rozhodnutí ŘO a návrhy partnerů nejsou příliš brány v potaz (např. Bádensko-Württembersko, Brémy). Záleží také na partnerech, jestli vůbec mají zájem klást návrhy a připomínky v rámci zasedání monitorovacích výborů.“

Konzultant

Poradenská společnost podílející se na vyhodnocování ESIF



Na federální úrovni je jiný přístup k EFRR a ESF než v regionech. Existuje pouze federální ESF program spravovaný Spolkovým ministerstvem práce a sociálních věcí (BMAS), zatímco federální EFRR program neexistuje (všechny kompetence jsou pouze na regionální úrovni).

BMW je odpovědné pouze za organizaci koordinačních setkání / pracovních skupin regionálních zástupců **EFRR**, jejich agendu a moderování. Setkání probíhají čtvrtletně (jednou za rok za přítomnosti EK). Na začátku programovacího období se schůzky odehrávají častěji a také neformální komunikace je intenzivnější (e-maily, telefonáty) s cílem projednat návrh Nařízení, obsah a případné změny dohody o partnerství, programování, témata (výzkum a vývoj, infrastruktura, rozvoj měst) apod. Při projednávání obsahu dohody o partnerství se na tomto procesu podle Nařízení podílejí také sociální a ekonomičtí partneři (setkání jsou velmi velká). Partneři se mohou zapojit do diskuze, prezentovat své názory a jejich hlas má váhu.

„Řízení programu i realizace projektů EFRR je vysoce koncentrované na regionální úrovni. Neexistuje téměř žádná koordinace mezi zeměmi a mezi regionální a federální úrovní EFRR. NOK má slabou pozici bez právní síly, díky které by mohl koordinovat regiony.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo pro hospodářství a média, energetiku a technologii (AO)



Témata federálního a regionálního **ESF** mohou být obdobná, mohou se zabývat stejnými cílovými skupinami (např. mládež, ženy, nezaměstnaní atd.), ale struktura sub-programů musí být odlišná, aby byl OP přijat EK. Federální úroveň rozhoduje o obecných tématech a regiony přicházejí s doplňkovými programy, které se vztahují pouze na daný region.

„Koordinace BMAS s regionálními ESF programy má za cíl eliminovat překryvy. Jakmile vznikne nový nápad o tématu programu (před spuštěním programu) a jeho zaměření na federální úroveň, je toto sdělováno zemím za účelem porovnání jejich cílů a obsahu jejich témat (a naopak, komunikace zemí k federální úrovni). Tím je zabráněno v duplicitě ve financování. Federální projekty mají vždy federální dopad, i když jsou implementovány na místní úrovni.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo pro rodinné záležitosti, starší občany, ženy a mládež (ZS)



BMAS není odpovědné pouze za řízení federálního ESF, ale také za pořádání pravidelných koordinačních schůzí / schůzí monitorovacích výborů, kterých se účastní všichni regionální zástupci ŘO ESF. Setkání probíhají dvakrát ročně a účastníci diskutují dohodu o partnerství, pravidla, programy a další témata. Spolupráce je obvykle intenzivnější na začátku programového období, kdy federální a regionální autority komunikují denně. Kromě toho jsou zástupci federálního ESF členy každého regionálního monitorovacího výboru ESF za účelem koordinace témat a zamezení jejich překrývání. Každá země, stejně jako spolek, má stejné místo a stejný hlas a předsednictví je podle německé ústavy rozděleno mezi země a spolek. Pokud se objeví konflikt mezi federálními a regionálními institucemi, následuje složité politické vyjednávání s cílem dosáhnout racionálního řešení. Zásada soudržnosti je v Německu zásadně institucionalizována.

Země jsou svobodné a nezávislé, přičemž může docházet k soutěži mezi programy. Z toho důvodu existují také geograficky orientované pracovní skupiny pro ESF – jižní, severní, východní a západní pracovní skupina – které diskutují problémy a klíčová témata mezi zeměmi.



3.1.8. Povědomí žadatelů a výběr žádostí

Informace o ESIF jsou zveřejněny na specializovaných internetových stránkách a na internetových stránkách jednotlivých ministerstev. ŘO odpovídají za obecnou komunikaci a propagaci informací týkajících se ESIF; zprostředkující subjekty jsou odpovědné za vztahy s veřejností. Na druhé straně přímou komunikaci s příjemci zastřešují implementující subjekty, které s nimi přímo a pravidelně jednají a podporují je při podávání žádostí.

Pokud je dostatek poptávky po financování (programy s větším financováním, větší země), projekty jsou vybírány formou otevřených výzev implementujícími subjekty. Druhou možností je přímá komunikace a spolupráce s příjemci (obvykle u menších projektů s menší konkurencí). Postup výběru projektů v Sasku je něco mezi otevřenými výzvami a předběžným výběrem, jelikož jsou projekty sice vybírány v rámci otevřených výzev, ale žádost je obvykle kvůli zajištění kvality projektu podána až po vyjednávání se zprostředkujícím subjektem. Ve federálním ESF jsou projekty vybírány v otevřených výzvách po konzultaci implementujícího subjektu se zprostředkujícím subjektem. Obvykle se uplatňuje dvoustupňový přístup, kdy v první fázi zprostředkující subjekt předběžně vybere projekty podle jejich koncepcí, a ve druhé fázi implementující subjekt přezkoumá a vybere finální žádosti. Ve všech případech musí příjemce splňovat podmínky programu.

„Výběr projektů je rozdělen do dvou fází – první fáze – předběžný výběr projektů podle jejich koncepce provádí ministerstvo (někdy je podporováno externí společností, která je rovněž odpovědná za podporu příjemců s ohledem na obsah jejich projektů), druhá fáze – přezkum a výběr konečné žádosti provádí BAFZA. BAFZA je také zodpovědná za finanční část procesu. Ministerstvo vybírá projekty s nejlepšími koncepty a BAFZA kontroluje, zda vybrané projekty splňují všechny požadavky, a to zejména ty finanční.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



3.2. Monitoring

Monitorování ukazatelů požadovaných Nařízením provádí zejména ŘO každého OP, který odpovídá za podávání zpráv EK a předkládání výroční zprávy monitorovacímu výboru zřízenému podle Nařízení. Zprostředkující subjekty sledují průběh svých sub-programů a federální úroveň sleduje celkovou implementaci ESIF prostřednictvím zpráv o pokroku.

V Německu neexistuje centrální koordinační IT platforma, která by podporovala koordinaci a monitorování celého ESIF s výjimkou centralizovaného IT systému pro hlášení nesrovnalostí EK. **Většina OP má vlastní IT systém.** Analyzované informační systémy obvykle nejsou propojené s informačními systémy jiných OP, sdíleny mezi regiony, ani mezi institucemi v daného regionu. Každá země vyvinula své vlastní nezávislé e-cohesion řešení založené na stávajících databázích. Každý AO má zřejmě také svůj vlastní informační systém. Podle názoru respondentů v současné době nedochází k tendenci sjednocovat systémy na zemské a federální úrovni, jelikož by takové sjednocování bylo vzhledem ke složitosti celé infrastruktury příliš komplikované a náročné.

„Různé informační systémy jsou lepším řešením, protože každý region má jiný systém a procesy. Sjednocený IT systém by administraci ještě více zkomplikoval.“

Projektový manažer

Poradenská společnost zastupující příjemce





IT infrastruktura federálního programu ESF je dobrým příkladem komplikovaných systémů. Jednak je zde *DATES II*, kde jsou uložena všechna data pro sledování pokroku v rámci programu ESF a slouží podávání zpráv EK. *DATES II* nemá pro příjemce e-cohesion platformu, a vždy tedy potřebuje další systém, který by komunikoval s příjemci a shromažďoval vložená data. Příjemce má k dispozici dokonce více IT systémů pro administraci projektů a finanční monitoring, kam mají přístup také zprostředkující a implementující subjekty (nikoliv ŘO), jako např. *ZUWES II* a *e2*.

„Systém ZUWES II Ministerstva pro rodinné záležitosti byl potřeba kvůli brzkému zahájení programu ESF v roce 2015. Na druhou stranu jediné řešení by bylo méně nákladné a zdroje by mohly být využity pro přípravu programu.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo pro rodinné záležitosti, starší občany, ženy a mládež (ZS)



Tyto systémy jsou napojeny na *DATES II* a automaticky s ním komunikují pomocí elektronického rozhraní. Kromě toho mohou mít implementující subjekty ještě další monitorovací systémy, které nejsou sdíleny s jinou institucí federální implementační struktury ESF. Jedná se například o *Efa*, systém Federální agentury pro rodinné a civilní záležitosti (BAFzA).

Sasko představuje zvláštní případ, neboť je zde v souladu se zákonem o dotačních databankách ve státě Sasko z 10. června 1999 využíván centrální informační systém *Fömisax* jednotný pro všechny aktivní národní a evropské dotační programy (viz více informací o uvedeném zákoně níže). Data EFRR a ESF tvoří jen malou část, národní programy hrají důležitější roli. Tento systém však nedokáže přímo komunikovat s příjemci, takže bylo potřeba vyvinout další systémy a platformy. Příjemci mají přístup ke komunikační platformě SAB (*SAB-Online / ESF-Portal*) a do uživatelského portálu, kde jsou příjemci i ŘO k dispozici všechny dokumenty (*Förderportal* pro EFRR a ESF). Tyto systémy jsou napojeny na systémy *Fömisax* a *PROSAB* (monitorovací systém vyvinutý a spravovaný SAB pro vlastní účely, kam nemá jiná instituce přístup). Ve *Fömisax* existuje rozhraní (tzv. *FIKO Audit*), kde může AO generovat šablony auditních zpráv nebo vkládat auditní nálezy z auditu operací. AO má navíc pro své vlastní využití další IT systém / platformu.

„IT infrastruktura v Sasku je komplikovaná, data je potřeba přenášet mezi systémy, kvůli čemuž může dojít k chybám. Je to navíc matoucí pro příjemce, kteří musí používat více systémů jednak pro vkládání žádosti, a pak pro její administraci.“

Úředník

Rozvojová banka svobodného státu Sasko (Implementující subjekt)



Dobrou praxi (v rámci Německa, nikoliv z hlediska celé EU) v oblasti IT infrastruktury lze nalézt v **Bavorsku**, kde je implementován multifunkční aktivní systém nazvaný *ESF Bavaria*. Tento systém má rozhraní pro všechny uživatele (zejména platformu pro příjemce a pro vytváření zpráv pro EU), tudíž jsou data zadávána a ukládána pouze v rámci jednoho systému bez nutnosti interakce a přenosů dat jako v Sasku. Celý OP je také vyhodnocován a upravován na základě dat uložených v tomto systému.

„Hlavní výhodou ESF Bavaria je, že všichni (každý orgán a příjemce) používají stejný systém, který je zaštiťován obrovskou databankou, kde lze nalézt veškerá data o projektech I o programu.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



Navzdory skutečnosti, že AO má přístup do *ESF Bavaria*, kde může vytvářet zprávy a hledat statistický náhodný vzorek projektů, které mají být auditovány, má AO také vlastní kontrolní platformu, kam ukládá svou dokumentaci s výsledky a plány auditu.

Jsou monitorovány pouze procesy požadované Nařízením, v hlavním IT systému ŘO jsou shromažďovány pouze povinné údaje, které ŘO reportuje EU. Data nejsou shromažďována na federální úrovni a poté předávána EK, komunikace s EK je zajištěna na úrovni každého OP a patří mezi



odpovědnosti daného ŘO. Údaje se obvykle používají také pro interní evaluaci. Na úrovni sub-programů ESIF je možné shromažďovat a monitorovat také další údaje pro účely interního vyhodnocení a analýzy implementace sub-programů, takové údaje však nejsou shromažďovány v hlavním systému, ani nejsou hlášeny EK.

Projekty jsou monitorovány příjemci, zprostředkujícími a implementujícími subjekty; někdy je monitoring jako veřejná zakázka **zadán implementujícím subjektem externí soukromé společnosti**. Příjemce je zodpovědný za vystavování reportů a jejich následné předávání implementujícímu subjektu. V některých programech mohou také probíhat schůzky s příjemci ohledně přezkumu projektu a celkového pokroku (některé problémy zde mohou být projednány a vyřešeny). Není však nutné monitorování více vynucovat, jelikož příjemce stejně dostane finanční prostředky ze všech OP až po předložení všech účtů a faktur a splnění všech povinných podmínek (včetně monitorování). Předfinancování není zpravidla dovoleno (viz níže).

Obecně platí, že IT platformy se používají k podpoře klíčových funkcí příslušných institucí stanovených Nařízením. Počet a složitost IT systémů přináší výhody v přizpůsobení potřebám jednotlivých institucí, ale vytváří také nevýhody v podobě dodatečných nákladů na jejich vývoj a implementaci. Chybí zde iniciativa pro vývoj komplexních propojených IT systémů kvůli zažitě rutině zapojených institucí a jejich velkým rozdílům.

3.2.1. Legislativní rámec pro vývoj IT monitorovacích systémů

Nařízení 1303/2013 čl. 122 a 125 a *Implementační nařízení 1011/2014* představují základní legislativní rámec pro vývoj monitorovacích IT systémů.

„IT systémy jsou vyvíjeny podle technických a metodologických požadavků Nařízení a souvisejících metodik. Tyto požadavky jsou ŘO přeformulovány do podmínek pro veřejné zakázky.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



V případě Saska byl centrální dotační IT systém vyvinut na základě zákona, který stanoví povinnost vytvořit a využívat jednotnou databanku pro všechny dotační programy v Sasku. Zákon byl navržen zemským kancléřem a je závazný pro všechny instituce zapojené do dotačních programů.



Zákon o dotačních databankách ve svobodném státě Sasko

Saský zákon o dotačních databankách saského parlamentu upravuje centrální IT systém *Fömisax* z hlediska ochrany a zpracování dat. Tvoří ho devět ustanovení, které se týkají následujících témat:

- ▶ Sjedenáctá dotační databáze, databanky pro jednotlivé oblasti,
- ▶ Úkoly databank,
- ▶ Přístup ke zpracování dat,
- ▶ Ustanovení o datech,
- ▶ Přenos osobních dat,
- ▶ Zmocňující ustanovení;
- ▶ Účinnost.

3.2.2. Správci & uživatelé

Vývoj a správa IT systémů se liší v jednotlivých zemích. Hlavní zodpovědnost za vývoj monitorovacích systémů má řídicí orgán. Analyzované monitorovací systémy, které jsou integrovány do hlavního systému, mají své vlastní správce obvykle v pozici zprostředkujících nebo implementujících subjektů, případně auditních orgánů. Instituce mohou outsourcovat technickou stránku od soukromých IT společností, např. v Bavorsku a na federální úrovni byly tyto úkoly zadány společnosti *PASS consulting group*, která poskytuje zákaznický servis 24/7 a upravuje systémy na základě požadavků ŘO. V případě



saského centrálního dotačního systému je jeho správcem specializovaná Kontrolní agentura (*Leitstelle*) stojící mimo ESIF implementační strukturu.

„ŘO je zodpovědný za vývoj IT systémů. Vývoj systému DATES byl svěřen stejné společnosti jako v případě bavorského ESF systému, ale oba jsou na sobě zcela nezávislé. Vývojáři byli vybráni v rámci zadávacího řízení pro spolkový ESF. ZUWES II byl vyvinut BMAS, ale zodpovědnost za jeho správu byla svěřena zprostředkujícím subjektům. BMAS ZUWES II vůbec nevyužívá, je pouze jeho objednatel a platí jeho provoz.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



“E2 systém byl vyvinut BAFZA po konzultaci s BMAS, které má přístup do tohoto systému, ale ve skutečnosti s ním nepracuje. Vývoj E2 byl nutný kvůli brzkému zahájení ESF programu v roce 2015.“

Zástupce

Spolkový úřad rodiny a občanských záležitostí (Implementující subjekt)



„ŘO rozhoduje spolu se zprostředkujícím subjektem o tom, co by mělo být programováno, externí IT společnosti vyvíjí a technicky spravuje systém na základě požadavků ŘO.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



„Zodpovědnost za vývoj IT systému má Leitstelle, která outsourcuje specializovaného poskytovatele služeb vybraného v rámci zadávacího řízení pro veřejné zakázky. V Leitstelle je zřízený tým pro centrální sběr a předávání požadavků na IT systém.“

Zástupce

Saské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)



Když je správa IT systémů prováděna institucemi v rámci implementační struktury, všechny ostatní instituce, příjemci a evropské auditní instituce jsou v roli individuálních uživatelů, jejichž uživatelské oprávnění se může lišit dle jejich role. V případě Saska jsou všechny dotační instituce (vč. ŘO) uživateli centrální dotační databanky *Fömisax*.

3.2.3. Interoperabilita monitorovacích systémů

Obvykle je většina monitorovacích systémů napojena na hlavní databázi ŘO (s výjimkou IT systému AO). Není tedy třeba vkládat informace do vícero systémů ručně. V případě Bavorska, kde je využíván pouze jeden monitorovací IT systém, je tento napojený pouze na externí účetní systém.

Systémy většinou nejsou propojeny s žádnými systémy mimo implementační strukturu ESIF ani s jiným systémem jiného německého ESIF programu. Jelikož jsou v Německu velmi přísná pravidla pro ochranu dat, instituce musí zamezit bezúčelnému využívání dat jinými subjekty.

Všechny analyzované hlavní databáze, jako *DATES II*, *Fömisax*, *ESF Bavaria*, mají SFC – přímé propojení do evropského reportingového systému.

3.2.4. Automaticky generované reporty

Funkcionalita systémů se liší mezi OP. Některé IT systémy propojené s databankou mohou samy vytvářet reporty, jiné potřebují dodatečný systém pro přípravu reportů. Všechny analyzované IT systémy ŘO jako *DATES II*, *Fömisax*, *ESF Bavaria* mají funkcionalitu umožňující po manuálně zadaném příkazu ŘO přímé a automatické vytvoření všech zpráv vyžadovaných Nařízením. *ESF Bavaria* a *Fömisax*, nikoliv však *Dates II*, využívají Oracle umožňující data mining a následný reporting.



„IT systém dokáže automaticky vytvořit přes 90 druhů reportů dle pokynu ŘO ve spolupráci se zprostředkujícím subjektem. ŘO a zprostředkující subjekt pouze zkontrolují zprávu před jejím zasláním EK. Bavorské ESF je rovněž vyhodnocováno a upravováno na základě dat.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



„Všechna data jsou vkládána do DATES II a zkontrolována ŘO. Jsou sdílena skrze DATES II s evropským SFC systémem, který vytváří reporty. Tytéž reporty mohou být ale také připraveny v DATES II a následně manuálně staženy.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



3.2.5. Ověřování vlastnické struktury

Ověřování vlastnické struktury žadatele, jeho dluhové situace / insolvence nebo dotační historie není automatizované, ani veřejné rejstříky (např. obchodní rejstřík) nejsou propojené s ESIF IT systémy. Informace v žádostech jsou kontrolovány manuálně dle pokynů ŘO projektovými koordinátory (zaměstnanci implementujících subjektů). Nebylo zjištěno, že by existovala oficiální „černá listina“ žadatelů/příjemců, přičemž však implementující subjekty většinou znají žadatele a příjemce díky jejich menšímu počtu na regionální i federální úrovni. Existuje více způsobů, jak je daný příjemce neformálně porovnáván s kritérii na účast v programu.

“Neexistuje nic jako černá listina příjemců, ani se nekontroluje jejich historie. Problematičtí příjemci jsou úředníkům známi. Úředníci poté podrobněji kontrolují jejich žádosti a důkladněji přezkoumávají jejich schopnost plnit projekt podle závazných pokynů.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



„Příjemci jsou nejprve testováni na menších projektech. Když zvládnou menší projekt, mohou se ucházet o větší (podle rozpočtového práva). CO má knihu dlužníků se záznamy o dluzích a jejich splátkách a tyto informace jsou také nahrány do IT systému. Příjemci navíc dostávají v systému známky od 1 do 6 dle různých kritérií.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



3.2.6. Zodpovědnost za správnost dat

Každý je zodpovědný za správnost dat, uplatňuje se tzv. princip vícero očí. ŘO má formální zodpovědnost za správnost dat vůči EK. Zprostředkující a implementující subjekty mají primární zodpovědnost za údaje ve svých oblastech působnosti.

“Záleží na úhlu pohledu. Příjemce je zodpovědný ve vztahu k implementujícímu subjektu, implementující subjekt je zodpovědný vůči zprostředkujícímu subjektu a zprostředkující subjekt je zodpovědný vůči ŘO; ŘO je zodpovědný ve vztahu k EK.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)





3.3. Dohoda o partnerství

Dohoda o partnerství je dokument, který musí pokrýt a reflektovat všechny OP v Německu, skládá se ze spolkové a zemské části. Operační programy a Dohoda o partnerství jsou ve smyslu jejich struktury diskutovány současně, neboť spolu velmi úzce souvisejí (zdroje musí odpovídat potřebám), přičemž finální ladění OP nastává spíše později. Dohoda o partnerství obsahuje rámec výsledných indikátorů a je vnímána spíše jako dokument orientovaný na výsledek.

Koordinace dohody o partnerství je koncentrována na spolkové úrovni s podporou a po diskuzích se zeměmi. Když byla diskutována Dohoda o partnerství naposledy, BMAS koordinovalo názory regionů ohledně ESF, BMF koordinovalo diskuse ohledně auditního postupu a výstup jejich diskuzí byl zaslán BMWi, které sesbíralo názory ohledně regionálních EFRR programů a dále diskutovalo dohodu o partnerství za celé Německo před EK. Nejobtížnější období bylo nastavování procesů a diskuse ohledně dokumentů. Poté, co skončila tato úvodní fáze, už běžely programy bez větších potíží.

Země připravují své programy a politiky, rozhodují o indikátorech a potřebách rozvoje, a to ŘO za celý program a zprostředkující subjekty za jejich oblast působnosti. OP je navržen ŘO zatímco ostatní zainteresované strany a partneři jsou pozváni, aby přednesli své návrhy.

Dohoda o partnerství byla měněna mnohokrát během programovacího období kvůli změnám v cílových indikátorech OP, které jsou nastavovány ŘO po diskuzích se zprostředkujícími subjekty. Všechny takové změny musí být zachyceny také v dohodě o partnerství. Změnový proces je ale snadný, jelikož partnerství funguje dobře a neprobíhají žádné diskuse ani nedochází ke komplikacím.

„Dohoda o partnerství je spíše formální dokument, jelikož nemůže být ani ničím jiným v tak velkém federálním státě jako Německo. Nehledě na to ale musí být vždy měněna dle změn v OP. Změny indikátorů OP během období ale nebyly příliš obtížné a změna dohody o partnerství byla provedena federálními institucemi docela hladce.“

Zástupce

Saské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)



Zodpovědnost za monitoring a evaluaci dohody o partnerství patří NOKu, který má přístup do všech základních databank OP a může tam nahlížet na informace a reporty. Evaluace je zadávána soukromé společnosti prostřednictvím veřejné zakázky. Nicméně z výše uvedeného je patrné, že role dohody o partnerství jakožto nástroje pro strategickou koordinaci ESIF je spíše omezená.

„Každá významná změna operačního programu vede ke změnám v dohodě o partnerství. Vždy musí být zachována koherence cílů OP s cíli dohody o partnerství.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



3.4. Audit a kontrola

Kontrola probíhá na všech úrovních implementační struktury podle Nařízení. Uplatňuje se obvykle princip vícero očí, kdy musí být projektová žádost zkontrolována více lidmi, aby mohly být finanční prostředky vydány příjemci, tudíž zde očividně není potřeba tolik kontroly po schválení projektu. Pouze zlomek projektů a část výdajů je náhodně vybírána k podrobení auditu nebo kontrole.

ŘO, zprostředkující a implementující subjekty ověřují správnost řízení a provádí kontroly na místě v rámci kontrol prvního stupně. AO audituje řídicí a kontrolní systém včetně designace i operace v rámci zásady kontrolního vzorku (výjimečně také příjemce na místě).



ŘO a zprostředkující subjekt nastavují pravidla kontrol prvního stupně a implementující subjekt provádí práci na místě (někdy s podporou zprostředkujícího subjektu). ŘO kontroluje výsledky kontrol provedených implementujícími subjekty.

AO provádí systémové kontroly druhého stupně, audituje ŘO, zprostředkující a implementující subjekty a projekty, které jsou náhodně vybrány automatizovaným systémem na základě statistického vzorku. Neexistuje formální centrální koordinace a spolupráce v rámci auditů a kontrol, pouze u některých OP je patrná tendence sdílet plány a výsledky kontrol mezi příslušnými institucemi (viz příslušné oddíly níže).

“Nedochází ke schůzkám či koordinaci s AO. BAFzA nepřezkoumává projekty, když jsou auditovány AO (tj. v období od srpna do října), instituce se nesetkávají ani nespolupracují při kontrolách. Pouze jednou se stalo, že BAFzA kontrolovala projekt pouze pár měsíců po jeho auditu...”

V rámci každého projektu je třeba hlásit účty a výdaje šestkrát za rok. Je tu systém náhodných vzorků pro výběr projektů ke kontrole na místě. Pouze 10% projektů daného programu je přezkoumáváno na místě plus projekty s podezřením na problémy a chyby. Takový report je přezkoumáván v rámci limitu minimálně 10% nahlášených výdajů. Tento proces vede k nízké chybovosti a byl akceptován také EK. Příjemci navíc nemají problémy s příliš mnoha kontrolami.”

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



Každý AO pracuje nezávisle a všechny dohromady jsou koordinovány Spolkovým ministerstvem financí, které reprezentuje německý audit před EK. Koordinace je podobná jako u NOKu a zahrnuje zejména organizaci a moderování schůzí / pracovních skupin dvakrát ročně. AO sdílí dobrou praxi v rámci společných schůzí koordinovaných BMF.

Nedochází k žádné koordinaci s institucemi mimo ESIF implementační strukturu (např. daňový úřad je nezávislý a nekontroluje ESIF projekty; k tomu může dojít pouze omylem).

3.4.1. Sdílení auditních/kontrolních plánů

Přístup ke sdílení auditních/kontrolních plánů se liší mezi programy.

V **Sasku** jsou informace o kontrolách a auditech sdíleny mezi AO, ŘO a zprostředkujícím subjektem, aby se zamezilo dvojímu kontrolování příjemců. Plány auditů jsou vydávány na stávající rok a dva roky dopředu a jsou sdíleny s ŘO e-mailem, aby mohly být kontroly koordinovány. AO rozhoduje nezávisle, co bude kontrolovat, na základě vlastní analýzy rizik (upravené v auditní strategii). ŘO je auditován na začátku programovacího období a každý zprostředkující a implementující subjekt by měl být auditován v rámci systémového auditu alespoň jednou za programovací období, pokud nejsou objeveny žádné problémy. Operace jsou auditovány po kontrole prvního stupně, certifikaci a nahlášení EK.

„Někdy může dojít ke dvojím či opakovaným kontrolám, jelikož AO musí zkontrolovat také ŘO a jelikož národní orgány také provádějí auditů jak na úrovni země, tak na úrovni spolku. Příjemci si vždy stěžují na příliš mnoho kontrol a auditů (nehledě na zemi nebo ESIF program), ale když se jich někdo zeptá, jestli by se ucházeli o dotace znovu, odpověď je téměř vždy ano.”

Konzultant

Kovalis (Poradenská společnost podílející se na vyhodnocování ESIF)



„Příjemci si stěžují na příliš mnoho kontrol, ŘO se snaží snížit břemeno vůči příjemcům, takže klade vyšší důraz na certifikaci prostředků na začátku celého procesu (před tím, než dojde k auditu), ale stále zůstává mnoho povinných kontrol požadovaných Nařízením.”

Zástupce

Saské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)





Na druhou stranu v rámci **bavorského ESF** je plán systémového auditu ŘO, zprostředkujících subjektů a CO, který je založený na komplexní analýze rizik, sdílen s EK. Plán auditu operací je založený na kontrole statistického vzorku a tento roční plán není sdílen s žádnou institucí. Projekty jsou vybírány na základě dat z databanky (jsou auditovány pouze takové projekty, které byly nahlášeny EK). Dvojitě kontroly mohou nastat, ale není to dle respondentů příliš časté.

„AO vytváří své metodiky a provádí audit nezávisle na základě automaticky generovaných vzorců, přičemž své plány nesdílí s ŘO (pouze ŘO žádá o sdílení informací, když je to potřeba).“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



3.4.2. Sdílení výsledků auditu/kontrol

Výsledky kontrol nebo auditů jsou obvykle sdíleny s institucemi implementační struktury. Zprostředkující subjekty sdílejí své pozitivní nálezy s ŘO a AO (a CO). AO také sdílí informace a předběžné auditní závěry s ŘO, aby mohlo začít kontradiktorní řízení (zprostředkující a implementující subjekt je informován buď přímo AO, nebo ŘO). Jakékoliv závěry jsou s příjemcem sdíleny formou individuálního správního rozhodnutí vydávaného implementujícím subjektem, jež je také sdíleno se zprostředkujícím subjektem a ŘO. Obvykle je pro sdílení závěrů mezi institucemi využívána centrální databanka. Dobrá praxe není sdílena, jelikož instituce jsou nezávislé ve svých oblastech působnosti. Jakékoliv preventivní nebo podpůrné činnosti vůči příjemci jsou obvykle prováděny zprostředkujícím subjektem nebo ŘO.

„BAFZA provádí kontrolu prvního stupně (Ministerstvo pro rodinné záležitosti nikdy neřeší věci na místě), hlásí její výsledky Ministerstvu na měsíční bázi a každoročně vydává shrnující zprávu pro Ministerstvo. Každý hlášený výdaj, který byl ponížen BAFZA je dokumentován v monitorovacím systému (e2). V případě, že byl výdaj již nhlášen EK, přezkoumání nesrovnalostí a jejich ponížení musí být reportováno do tzv. Proofmodulu v rámci DATES II. V takovém případě je tato informace sdílena s ŘO, AO, zprostředkujícím subjektem a dalšími institucemi implementační struktury.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



3.4.3. Vliv na příjemce

Jediným závazným závěrem vůči příjemci je individuální správní rozhodnutí (*Bescheid*), které je vydáváno implementujícím subjektem, který je dále také zodpovědný za jeho vymáhání. To znamená, že závěry kontrol prvního stupně prováděných implementujícím subjektem jsou závazné přímo.

Auditní závěry a ostatní kontrolní zjištění mají spíše doporučující funkci a nejsou pro příjemce závazné bez následného individuálního správního rozhodnutí implementujícího subjektu. Pokud dojde ke zjištění v rámci auditu, které odhalí nějaký problém, následuje kontradiktorní řízení s ŘO. ŘO může mít výjimečně odlišný názor než AO (např. kvůli chybám, nepochopení kontextu nebo rozdílné interpretaci termínů). Dle výsledku kontradiktorního řízení jsou jeho závěry předány implementujícímu subjektu. Po předání výsledků implementujícímu subjektu již AO nevyvíjí příliš mnoho dalších opatření, pouze v IT systému sleduje, zda se finanční prostředky podařilo vymoci.

„Auditní závěry nejsou závazné vůči příjemci, ale jsou reportovány EK, jelikož představují základ pro akceptaci vyúčtování.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (AO)





3.4.4. Nesrovnalosti

Na základě správního práva musí být všechny nesprávně poskytnuté prostředky navraceny, přičemž však chyby v národním financování nejsou hlášeny žádné instituci typu OLAF. Peníze jsou automaticky vráceny na účet relevantního platebního orgánu v souladu s národním právem.

Nesrovnalost může být zjištěna jakoukoliv institucí implementační struktury během auditu nebo kontroly, přičemž však je jejich výskyt eliminován pravidlem, že se mohou objevit až po finální certifikaci nákladů, když je projekt ukončen (obvykle dochází pouze ke korekci následné platby o dříve nesprávně vyplacenou částku).

Implementující subjekt, který vydal původní rozhodnutí o udělení dotace, představuje instituci zodpovědnou za vymáhání následků chyb dle národního práva i nesrovnalostí dle evropského práva. Vydává nápravné správní rozhodnutí dle národního správního práva procesního, rozpočtového práva a dle Nařízení. Takové rozhodnutí může vzít předchozí rozhodnutí o udělení dotace zpět (v obvyklém případě, když prostředky ještě nebyly poskytnuty příjemci) nebo vymáhat navrácení prostředků (v méně častém případě, kdy peníze byly poskytnuty předem). Implementující subjekt pouze informuje zprostředkující subjekt a ŘO před tím, než jsou prostředky navraceny, přičemž však nepotřebuje jejich schválení. ŘO zasahuje pouze v extrémních případech, kdy je třeba dané rozhodnutí vymoci. CO monitoruje výběr finančních prostředků. S ohledem na výjimku předfinancování je evropské Nařízení jistější, nesrovnalosti jsou méně časté, neboť jsou spojeny s výsledkem finální kontroly a finální certifikací nákladů. Každé pochybení nemusí být nutně nesrovnalostí v německém ESIF.

„Nesrovnalosti jsou kodifikovány pouze v evropském Nařízení, německé právo pouze zná trestný čin podvodu. Zneužití fondů je řešeno dle standardních správních a trestních postupů.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



„Nesrovnalosti jsou řešeny stejným způsobem jako chyby v národních fondech, pouze ohlašovací povinnost je navíc.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (Implementující subjekt)



Pro hlášení nesrovnalostí EK je využíván univerzální systém pro řízení nesrovnalostí spravovaný spolkovými institucemi. Kvalifikované nesrovnalosti jsou předávány přes AO BMF, které je hlásí OLAF. ŘO hlásí nesrovnalosti také CO, který je hlásí EK v rámci žádosti o platby nebo jiných účetních postupů.

Pokud příjemce neplní povinnosti uložené správním rozhodnutím, jsou tyto povinnosti v souladu s federálním zákonem o výkonu správních rozhodnutí vymoženy orgánem, který správní rozhodnutí vydal (tj. implementujícím subjektem). Při výkonu rozhodnutí se v otázkách faktického výkonu rozhodnutí aplikují ustanovení daňového řádu (tj. je možná exekuce movitého i nemovitého majetku).

Dle § 3 zákona o výkonu správních rozhodnutí je předpokladem výkonu správního rozhodnutí ukládajícího finanční povinnost:

- ▶ oznámení o dlužném plnění,
- ▶ splatnost plnění,
- ▶ uplynutí lhůty jednoho týdne od učinění oznámení o plnění nebo jednoho týdne od splatnosti plnění.

Spolu s dlužnou částkou je vymáhán také úrok ve výši 5 % nad základní úrokovou sazbou ročně (§ 49a správního řádu).



3.4.5. Finální rozhodnutí

Přestože jsou instituce implementační struktury v blízkém kontaktu a jejich cílem je se vždy dohodnout, ve velmi výjimečných případech mohou mít odlišné názory. Závazná nebo nezávazná povaha rozhodnutí, vyjádření institucí a postup pro řešení neshod nejsou upraveny specificky pro ESIF (kromě ohlašovací povinnosti vůči EK), ale odvíjí se od národního správního práva.

Když má ŘO (nebo zprostředkující subjekt) jiný názor než AO (kvůli chybě, nepochopení kontextu nebo odlišné interpretaci pojmů), zahájí **kontradiktorní řízení**. Pokud kontradiktorní řízení skončí nadále odlišnými názory zúčastněných institucí, musí být důvody doloženy v rámci finálního auditního rozhodnutí EK. Pokud ŘO / zprostředkující subjekt nepostupují dle názoru AO, finální auditní zpráva posílaná EK může obsahovat příslušnou poznámku. Auditní zjištění má pouze doporučující charakter, není pro instituce závazné, ačkoliv je obvykle akceptované.

„Zjištění auditního orgánu je obvykle akceptováno. Pokud však zprostředkující subjekt (Spolkové ministerstvo pro rodinné záležitosti) výjimečně nesouhlasí s auditním nálezem, jelikož je příliš přísný, ale zároveň je v souladu s Nařízením, budou prostředky z ESF sice navráceny, ale projekt bude dofinancován z národních zdrojů, pro které neplatí tak přísná pravidla.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo pro rodinné záležitosti, starší občany, ženy a mládež (ZS)



Názor ŘO je obvykle akceptován zprostředkujícím a implementujícím subjektem, jelikož ŘO jim udává směr, jakým by se měly v rámci své působnosti řídit. Pokud však ŘO nebo zprostředkující subjekt nesouhlasí s implementujícím subjektem, implementující subjekt opětovně přezkoumá projekt nebo trvá na svém rozhodnutí. Zjištění z kontrol na místě jsou AO také brány v úvahu.

Další instituce mimo implementační strukturu jsou spolkové a zemské účetní dvory. Jejich zjištění nejsou závazná a mají povahu politického doporučení, které sice nemůže být vynuceno, ale bude poskytnuto vládě a dáno na vědomí parlamentu. Jejich názory jsou tedy respektovány (jelikož by bylo obtížné je nerespektovat). Skutečný vliv účetního dvora na ESIF projekty se ale nezdá být příliš významný, jelikož případy, kdy by ESIF projekt byl předmětem takového auditu, nejsou příliš časté.

„Bavorský účetní dvůr provádí vlastní (náhodné) kontroly založené na národní regulaci odlišné od ESIF Nařízení. Jeho rozhodnutí nejsou závazná pro příjemce, ale musí být nahlášena parlamentu.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (AO)



3.5. Výhody a nevýhody systému

3.5.1. Stabilita a kontinuita

Stabilita a kontinuita implementačního systému a legislativy jsou vnímány jako jedny z klíčových faktorů úspěšné a efektivní implementace ESIF v Německu. Implementační struktura se zásadně neměnila v porovnání s předchozím programovacím obdobím. Implementace na spolkové úrovni zůstala beze změn, zatímco na regionální úrovni se množství změn může lišit mezi zeměmi.

„V bavorském EFRR došlo pouze k aktualizaci řídicího a kontrolního systému s malými úpravami tam, kde to bylo nutné.“

Zástupce

Zemské ministerstvo hospodářství, energetiky a technologie





Převážná část změn mezi obdobími je spojena se snahou o vyšší efektivitu, zjednodušení, flexibilitu nebo koncentraci kompetencí. Změny byly způsobeny novými pravidly z EU nebo úpravou či koncentrací programových témat. Důraz byl také kladen na posílení principu partnerství, což představuje zejména intenzivnější zapojení sociálních a ekonomických partnerů v monitorovacích výborech.

Dále došlo ke změnám v zapojení zprostředkujících subjektů. Celková snaha směřovala ke snížení jejich počtu, což bylo například dosaženo v bavorském ESF – o tři. Došlo také ke změnám ve specializovaných odděleních ministerstev, která se zapojila kvůli novým tématům saského EFRR a federálního ESF. Spolkové ministerstvo životního prostředí se stalo novým zprostředkujícím subjektem spolkového ESF programu, jelikož téma udržitelného rozvoje bylo zahrnuto do vzdělávání a školení.

Navíc proběhly také změny ohledně implementace e-cohesion zásady, což vedlo k souladu s požadavky EU a ke zjednodušení komunikace s příjemcem. Došlo zejména k implementaci nového IT systému pro administraci a monitoring programu v bavorském ESF, který obsahuje také novou komunikační platformu pro příjemce. Dle názoru ŘO představuje tento systém příklad dobré praxe v IT systémech, neboť umožňuje vysokou úroveň digitalizace. Na rozdíl od Bavorska nevykazují ostatní země takovou úroveň digitalizace a vyspělosti v IT systémech (pro více informací viz výše Monitoring).

Další novinka nastala v Sasku, kde byla schválena a v účinnost vstoupila EFRR/ESF rámcová směrnice Saského zemského ministerstva pro hospodářské záležitosti, práci a dopravu (ŘO EFRR) přispívající ke zjednodušení ESIF. Specifická evropská pravidla byla inkorporována a interpretována touto ESIF směrnicí do saského rozpočtového práva. Hlavním důvodem pro přijetí této legislativy bylo předcházení chybám a problémům v implementaci ESIF. Saští zástupci považují tuto směrnici za dobrou praxi ESIF regulace, která je transparentní vůči příjemcům.

3.5.2. Realokace v některých sektorech

Celková alokace na EFRR, ESF a FS v porovnání s předchozím programovacím obdobím 2007-2013 vzrostla o 13 %. Patrná však byla změna v alokaci mezi jednotlivými strukturálními fondy ve prospěch FS, stejně tak došlo k mírné změně v alokaci mezi zeměmi.

„Německo jako celek dostalo na ESF zhruba 9,4 miliard Euro v programovacím období 2007-2013. Díky snížení alokace na německé strukturální fondy se tato částka snížila na 7,5 miliard v období 2014-2020.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



Navzdory tomu nebyly zaznamenány žádné podstatné změny v implementační struktuře s výjimkou zmíněných výše.

3.5.3. Decentralizace, komunikace a partnerství

Regionalizace implementační struktury ESIF umožňuje uzpůsobení programů speciálním potřebám a tématům důležitým pro každou zemi a také rychlejší a jednodušší implementační a kontrolní mechanismy, než je tomu u centralizované struktury.

„Regionalizace implementační struktury umožňuje programy vytvořené na míru každé zemi stejně jako synchronizaci zodpovědností v různých oblastech.“

Zástupce

Zemské ministerstvo hospodářství, energetiky a technologie



Spolkové instituce většinou pouze koordinují a sbližují rozdílné názory a zájmy regionů a reprezentují Německo před EK. Koordinace regionů a federální úrovně funguje na principech svobody, koherence a partnerství. Jsou tu formální a neformální způsoby komunikace mezi zapojenými institucemi, čímž



jsou minimalizovány překryvy kompetencí a duplicity. Systém funguje na principu dosažení společných závěrů, přičemž koordinační instituce (BMWí, BMAS a BMF) nedisponují pravomocemi vynutit své názory a doporučení. Jelikož BMWí a BMF nejsou samy zapojeny do řízení a auditů spolkových ESIF programů, nemohou přispívat příliš věcně do diskuzí, které moderují.

3.5.4. Zohlednění inovačních témat v regionální strategii rozvoje

EFRR hraje významnou roli v rozvoji Saska. Bylo rozhodnuto, že 25% prostředků bude využito na několik extrémně inovativních technologických/experimentálních projektů. Takové rozhodnutí vedlo k odlišení finálního výkonu a rozvoje regionu a ukázalo se být velmi efektivním pro posílení saské konkurenceschopnosti ve srovnání s ostatními zeměmi.

„Přístup v rámci regionální politiky je orientovaný na konkurenceschopnost. Země mezi sebou soupeří o to, jak využijí fondy a jak se jim díky tomu bude dařit.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)



3.5.5. Jasně oddělená role zprostředkujících a implementujících

ŘO mají obecnou zodpovědnost za EFRR a ESF před EK a koordinují informační výměnu o EFRR/ESF. Implementace samotného programu je fakticky prováděna specializovanými zprostředkujícími subjekty a jím podřízenými institucemi.

Rozdělení kompetencí mezi ŘO, specializované zprostředkující subjekty a implementující subjekty (pro podrobný popis jejich kompetencí viz příslušná kapitola výše) funguje dobře a bude zachováno i v dalším období.

Implementující subjekt obvykle spravuje oba typy – národní i evropské fondy – a znalost ohledně obou druhů dotací je tak koncentrována ve stejné instituci, což vede k dosažení lepší synergie a komplementarity mezi zdroji. Je zde jednotné místo (implementující subjekt), které komunikuje s příjemci ohledně žádostí, monitoringu, evaluací, kontrol prvního stupně, nutných oprav atd.

„Lze pozorovat dobrou praxi v tom, že je tu pouze jedno kontaktní místo pro příjemce.“

Zástupce

Zemské ministerstvo hospodářství, energetiky a technologie



Některé implementující subjekty (např. v Berlíně nebo v Sasku) podporují žadatele a poskytují jim příslušné poradenství tak, aby nakonec podali úspěšnou žádost a získali prostředky. Snaží se usnadnit proces podávání žádosti a související správní řízení, snížit vysoké administrativní břemeno vyžadované Nařízením a zvýšit atraktivitu fondů pro příjemce. Toto však hlavně záleží na přístupu jednotlivých úředníků spíše než na formálním postupu.

3.5.6. Žádné předfinancování a rozumná organizace auditů a kontrol

Ačkoliv je u ESIF více kontrol než u národních dotačních programů, německá organizace auditů a kontrol zabraňuje extenzivním dvojitém kontrolám. Nedostatky jsou minimalizovány principem více očí při vydávání jakéhokoli dokumentu s právními následky (zejména u dokumentů implementujících subjektů) a také principem následného financování. Tento přístup vede k velmi nízké chybovosti, ale taky může demotivovat příjemce se slabším finančním zázemím, což se však odráží ve výjimkách, které některé zúčastněné instituce v rámci tohoto pravidla aplikují.

Dle informací od saských institucí není předfinancování povoleno v žádném případě. Když jsou žadatelé podnikateli, musí si financovat alespoň 20% projektových nákladů z vlastního rozpočtu (které mohou být využity před udělením prostředků z ESIF). Avšak ani komunity nebo veřejnoprávní subjekty, u kterých je povolené 100% financování projektu z ESIF, nemohou získat předfinancování, ani jim



nejsou nabízeny státní půjčky či podpora. Pokud žadatel nemá na začátku dostatek prostředků z vlastních zdrojů, nemůže požádat o zdroje z ESIF.

Byla však zjištěna výjimka u spolkového ESF programu, kde příjemce může získat prostředky z jiného spolkového fondu nebo spolkového rozpočtu předem, jde-li dle zprostředkujícího subjektu o projekt velké důležitosti, ale pro příjemce by využití vlastních zdrojů znamenalo značné potíže.

„Předfinancování není dovolené u evropských programů, ačkoliv je možné u národních programů. Prostředky mohou být oficiálně vyplaceny až po předložení všech faktur a účtů. V praxi však dochází k tomu, že ministerstvo alokuje část prostředků předem, jelikož jinak by takový systém mohl působit značné problémy pro příjemce.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti (ZS)



Byly zjištěny a analyzovány dva typy AO. V prvním, bavorském případě, je AO umístěn ve stejném ministerstvu jako ŘO pro ESF nebo EFRR. Respondenti zmiňovali jako výhodu takového uspořádání to, že tato centralizovaná struktura nevyžaduje další koordinaci komunikace mezi ŘO a AO. V druhém, saském případě, je jeden AO společný pro všechny strukturální programy (ESF, EFRR a mezistátní programy) umístěný v Zemském ministerstvu financí, což umožňuje lepší výměnu specifických auditních zkušeností.

„Instituce implementační struktury tvoří pravidla a procesy tak rozumně, jak to jen Nařízení dovoluje.“

Konzultant

Poradenská společnost zapojená do hodnocení a monitorování ESIF



3.5.7. Nákladná implementační struktura a IT infrastruktura

Decentralizace s sebou nese také určitá negativa, zejména v souvislosti s duplicitou implementační struktury a IT systémů. Je zde nejméně jeden ŘO, CO a AO pro každý ze 47 OP a mnoho dalších zprostředkujících a implementujících subjektů. Například u saského EFRR je zhruba 20 zprostředkujících subjektů, což indikuje vyšší nároky na řídicí a kontrolní/auditní systém.

„Když je tu tolik programů, implementační struktura je nákladná, protože využívá mnoho IT systémů, mnoho institucí a mnoho pravidel (zákonů).“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (AO)



Každý OP má obvykle svůj vlastní IT systém. Jak bylo zmíněno výše, je zde IT systém ŘO pro monitorování programu, IT systém pro administraci programu využívaný zprostředkujícím subjektem, IT systém využívaný AO atd. Taková infrastruktura představuje zhruba 47 IT systémů ŘO a mnoho dalších patřících ostatním institucím.

Navíc se úroveň digitalizace liší mezi regiony, přičemž ve většině případů není dostatečná a obecně je méně pokročilá než u jiných evropských programů (jako Erasmus+ nebo Horizont 2020). Obvykle se vedou obě složky – listinná a elektronická, kdy jsou originální listinné dokumenty jednoduše skenovány do systémů. Někdy je však využití listin odůvodněno pravidly na ochranu dat kvůli druhu shromažďovaných údajů.

„Existuje stále možnost předložit faktury v digitální nebo listinné podobě (proběhly velké diskuse s AO a účetním dvorem o možnosti digitálních faktur). Digitální forma byla umožněna zákonem o elektronických podpisech, ale stále ještě není ve společnosti příliš běžná.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)





Dobrá praxe v IT systémech byla identifikována u bavorského ESF programu, kde se využívá pouze jeden IT systém pro všechny aspekty implementace ESF programu. Záměr unifikace IT v rámci Německa byl v minulosti diskutován, ale jeho implementace se ukázala být nemožná / příliš náročná.

„Padl rovněž návrh na zjednodušení IT systémů na úrovni celé EU, kdy by se vytvořil centrální systém EU se základními komponenty, což by ušetřilo miliardy EUR. Existuje totiž alespoň 700 IT systémů pro ESF, EFRR a EFRV, přičemž každý systém stojí okolo 10 milionů EUR.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



„Došlo k pokusu vytvořit centralizovaný systém pro celé Německo, ale po třech letech se ukázal neúspěšným, protože zainteresované strany měly rozdílné zájmy a minimum ochoty spolupracovat.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



3.5.8. Vyšší administrativní břemeno v porovnání s národními fondy

Většina respondentů se shodla, že ESIF programy jsou komplikovanější než ty národní. Je zde vyšší administrativní břemeno a byrokracie ohledně povinného monitoringu, reportingu a extensivní shromažďování dat pro EK a kontrolu příjemce.

„Všechny strukturální fondy mají metodiky z evropské i národní úrovně, které musí být dodržovány. Evropské metodiky vyžadují splnění více podmínek a je při nich více ohlašování než u národních fondů.“

Projektový manažer

Poradenská společnost zastupující příjemce



Navíc EK vykazuje konstantní tendenci vytvářet nová pravidla, instituty a specifické povinnosti, schvaluje nové metodiky, které jsou institucím implementační struktury oznamovány poměrně pozdě. Zároveň je ale tyto instituce musí zohlednit ve svých procesech.

Spolek stejně jako země (především Bavorsko) se aktivně zasazují o další zjednodušování na německé i evropské úrovni, tj. vytváří pracovní skupiny pro zjednodušení v příštím období a prosazují např. následující opatření:

- ▶ CO není nezbytná součást implementační struktury (pouze vytváří více reportování a obvykle je umístěn ve stejné instituci jako ŘO) podle názoru bavorského ŘO za ESF program;
- ▶ zjednodušení auditních postupů zavedením zásady jediného auditu (audit pouze jednou ročně, zatímco AO bavorského EFRR navrhuje jednou za celou dobu projektu), což by snížilo náklady za kontrolní mechanismy a administrativní zátěž;
- ▶ zrušení auditu designace;
- ▶ podpora využívání finančních nástrojů uvolněním jejich regulace na evropské úrovni;
- ▶ úprava možnosti zjednodušeného vykazování nákladů a vytvoření více možností v oblasti jejich vykazování.

„Diskuze s EK a v evropských výborech (nikoliv na národní úrovni) právě začaly. Hlavním bodem je celkové zjednodušení celého systému (snazší programování, méně regulace, strategičtější/kratší Dohoda o partnerství, méně reportingu, princip jediného auditu, méně administrativní zátěže). Intenzivní diskuze ohledně implementace ESF v Německu začne v roce 2019.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



Německo usiluje o maximální harmonizaci s evropskou legislativou a metodiky jsou tomu adekvátně upravovány. V úvahu přicházejí některé změny v tématech nebo jejich koncentrace. Také je usilováno



o více synergie s ostatními dotačními schémata. Celkově jsou stabilita a kontinuita vnímány jako jedny z nejdůležitějších hodnot, které budou zachovány i v dalším období.

„Je tu tendence udržet si kontinuitu a konzistenci pravidel, neměnit je každých sedm let nebo v rámci programovacího období.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



„Programování počká, dokud nebude k dispozici finální návrh Nařízení, aby se zabránilo změnám v obsahu OP, které vyžadují shodu mnoha stran a jsou náročné na opakované projednávání.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO)





4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet kontaktovaných institucí

▶ 41

Celkový počet oslovených osob

▶ 59

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Implementační struktura (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS): 12
- ▶ Akademici: 0
- ▶ Poradenské společnosti: 3
- ▶ Příjemci: 0
- ▶ Lokální kancelář EY: 1

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Dohoda o partnerství mezi Německem a EK o implementaci ESI-fondů v programovacím období 2014 – 2020 (https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-germany_en).
- ▶ Příslušné spolkové a zemské operační programy.
- ▶ GEFRA. Zpráva o strategickém pokroku 2017. 31. 8. 2017.
- ▶ BMAS. Zpráva o implementaci 2014/2015. 18. 8. 2016.
- ▶ BMBF. Metodika o dotacích založených na výdajích.
- ▶ SMAS (Bavorsko), BMAS: Metodika o postupu řešení nesrovnalostí u ESF projektů v Bavorsku.
- ▶ SMWi (Sasko): Výroční zpráva o pokroku ohledně EFRR v Sasku 2015 a 2016.
- ▶ Metis. Ex-ante evaluace EFRR programu v Sasku v programovacím období 2014 – 2020.
- ▶ isw. Ex-ante evaluace EFRR programu v Sasku v programovacím období 2014 – 2020.
- ▶ EFRR/ESF rámcová směrnice Zemského ministerstva pro hospodářské záležitosti, práci a dopravu z 27. 10. 2017 <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17457/33314#vwv5>.
- ▶ Spolkový rozpočtový zákon ze dne 19. 8. 1969 <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>.
- ▶ Saský účetní dvůr. Doporučující stanovisko k delegování odpovědností na SAB. 2015.
- ▶ Dotační manuál státu Sasko Anhaltsko k EFRR a ESF. 30.6.2017.
- ▶ Veřejnoprávní smlouvy o delegování odpovědností mezi BMAS, ZS a implementujícími subjekty.