



Případová studie

Téma 01: Architektura ESIF

Estonsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratk	3
Manažerské shrnutí	4
1. Základní charakteristika ESIF systému	5
2. Zjednodušené schéma implementační struktury	6
3. Odpovědi na evaluační otázky	8
3.1 Popis implementačního systému	8
3.1.1 Rozdělení pravomocí	8
3.1.2 Pilotní projekt Státního centra sdílených služeb	10
3.1.3 Koncentrace rolí do jedné instituce	11
3.1.4 Využívání oborových garantů	12
3.2 Právní rámec a metodologické prostředí	12
3.3 Změny během programových období	13
3.3.1 Snížení počtu operačních programů	13
3.3.2 Snížení počtu implementačních orgánů a sjednocení IT systémů	14
3.3.3 Snížení počtu a přesun zaměstnanců	15
3.4 Státní podpora, veřejné zakázky a finanční nástroje	16
3.4.1 Regionální nesrovnalosti	16
3.4.2 Rozdělení EZFRV a ENRF	16
3.4.3 Tematické podvýbory	16
3.4.4 Nevládní Neziskové Organizace (NNO)	17
3.4.5 Národní kulturní instituce a místní samosprávy	18
3.5 Znalost žadatelů o ESIF	18
3.6 Výhody a nevýhody	19
3.6.1 Stabilita a kontinuita	19
3.6.2 Vysoká úroveň centralizace a koncentrace	19
3.6.3 Spolupráce, komunikace a sdílení osvědčených postupů	20
3.6.4 Disharmonie mezi implementujícími subjekty	21
3.6.5 Hledání vhodné úrovně detailů	21
3.6.6 IT systém pro tvorbu legislativy	22
3.6.7 Výzkum a inovace	22
3.6.8 Předběžná kontrola zadávání veřejných zakázek	22
3.6.9 Podpora žadatelů/příjemců	22
3.7 Monitorování a IT	22
3.7.1 Monitorovací IT systém	24
3.7.2 Administrátoři a uživatelé	25
3.7.3 Legislativní rámec pro vývoj informačního systému monitorování	25
3.7.4 Odpovědnost za vývoj monitorovacího IT systému	25
3.7.5 Interoperabilita monitorovacího systému	25
3.7.6 Ověření vlastnické struktury	26
3.7.7 Systém vlajek místo černé listiny	26
3.7.8 Audit a kontrola v rámci monitorovacího IT systému	27
3.7.9 Neexistující interoperabilita s SFC	27



3.7.10	Nástroje získávání dat.....	27
3.7.11	Odpovědnost za správnost údajů	27
3.8	Dlouhodobé strategické projekty	28
3.9	Dohoda o partnerství	28
3.10	Modifikace související se změnou alokace.....	28
3.11	Audit a kontroly	29
3.11.1	Doporučující zjištění.....	30
3.11.2	Sdílení plánů auditu / kontroly	30
3.11.3	Sdílení výsledků kontrol / auditů.....	31
3.11.4	Nesrovnalosti	31
3.11.5	Konečné rozhodnutí ohledně kontrolních / auditních závěrů.....	32
4.	Přehled projektových aktivit	33



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
CO	Certifikační orgán
EFRR	Evropský fond regionálního rozvoje
EHS	Evropské hospodářské společenství
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EUR	Euro
EY	Ernst & Young
EZFRV	Evropský zemědělský fond rozvoje venkova
FS	Fond soudržnosti
FTE	Ekvivalent plného pracovního úvazku
IT	Informační technologie
NNO	Nevládní nezisková organizace
NOK	Národní orgán pro kontrolu
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office de Lutte Anti-Fraud)
OP	Operační program
ŘO	Řídící orgán
SCSS	Státní centrum sdílených služeb
ZS	Zprostředkující subjekt

Estonsko

Implementační struktura

Estonsko představuje vysoce centralizovaný model. Implementační struktura je koncentrovaná v jediném řídicím orgánu (*Ministerstvu financí*) namísto původních tří v předchozím programovacím období, a počet OP se tak snížil ze tří na jeden. V Estonsku je patrná kontinuální snaha o zjednodušení, unifikaci a centralizaci. Koncentrovanější struktura přináší efektivnější komunikaci, snížení administrativní zátěže aktérů, koncentraci znalostí, harmonizaci procedur a přímější koordinaci systému. Kroky směřující ke zjednodušení implementační struktury pokračují zapojením Státního centra sdílených služeb (SCSS), které bude zastřešovat všechny typy dotací a fungovat jako zprostředkující subjekt druhé úrovně a zároveň převezme část úkolů řídicího orgánu. Jednotliví aktéři (zejména liniová ministerstva) oceňují, že díky nižší administrativní zátěži mohou pozornost soustředit na věcné záměry a výsledky.



Pozitivní aspekty

- ▶ Stabilita a kontinuita systému - evoluční vývoj směřující k centralizaci a simplifikaci
- ▶ Jasně formální i neformální vymezení kompetencí jednotlivých aktérů
- ▶ Harmonizace přístupu k příjemcům a úspory nákladů díky SCSS
- ▶ Komunikace, kooperace a sdílení dobré praxe
- ▶ Nízká administrativní zátěž vnímaná většinou stakeholderů

Negativní aspekty

- ▶ Slabší pozice zprostředkujících subjektů oproti ŘO a implementujícím subjektům
- ▶ Nízká koordinace EFRR, ESF, FS vs. EZFRV a ENRF
- ▶ V současné době nižší míra čerpání prostředků

Klíčové aspekty implementační struktury

1

Státní centrum sdílených služeb

Od druhé poloviny roku 2018 dochází k přesunu technických implementačních úkolů na Státní centrum sdílených služeb (vládní agentura podřízená MF). Centrum zastřešuje všechny typy dotací (ESIF, národní atd.) a bude plnit role ŘO, implementujícího orgánu a CO, přičemž MF bude nadále vykonávat činnosti plánování, evaluace a monitoringu.

2

Komunikace a kooperace

Efektivní komunikace a kooperace jsou podpořeny formálními setkáními a sdílením dobré praxe mezi jednotlivými aktéry struktury. Aktéři IS sídlí v jedné budově, díky čemuž je komunikace mezi nimi vysoce efektivní. Efektivní komunikace a kooperace snižují auditní náklady a čas využitý na administrativu.

3

Centralizace a koncentrace

Implementační struktura je koncentrovaná v jediném ŘO, kterým je Ministerstvo financí. Dílčí odbory MF dále vykonávají činnosti AO a CO. Silná pozice MF zajišťuje koordinaci, synergie a komplementaritu.

4

Efektivní IT systém

V Estonsku je nastavený efektivní IT systém pro návrh legislativy (není omezený pouze na ESIF), který značně snižuje administrativní náročnost spojenou s legislativou ESIF. Napříč IS funguje jednotný monitorovací systém s interface pro žadatele a příjemce, který je aktéry vnímán rovněž pozitivně.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika ESIF systému

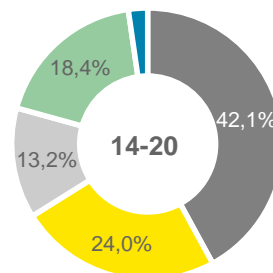
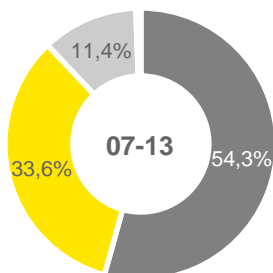
Počet operačních programů (OP/ROP)	Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)
3 (3/0)	1/1/5

Celková plánovaná alokace (dle programovacího období a fondu)

Celková alokace: (mil. EUR)

14-20: 4 414

07-13: 3 253



Přehled operačních programů

Schéma 1: Estonské OP¹

	Alokace v €	Absorpce	Řídící orgán
Financování kohezní politiky - ERDF/ESF/CF	4 842 577 066	22 %	Ministerstvo financí
Estonsko – Národní rozvoj venkova	987 213 426	40 %	Ministerstvo financí
Námořnictví a rybářství - Estonsko	129 622 811	16 %	Ministerstvo financí

Estonská implementační struktura je charakteristická především tím, že má **pouze jeden operační program** pro všechny tři hlavní fondy, tj. ESF, EFRR a FS. Jelikož Estonsko je relativně malá země s pouze jedním regionem na úrovni NUTS2, žádné regionální operační programy nebyly vytvořeny.

V Estonsku také neexistuje institut obdobný Národnímu orgánu pro kontrolu (NOK). Namísto něj bylo zřízen pouze **jeden řídicí orgán**, který se stará o osm zprostředkujících subjektů (ZS) a osm implementujících subjektů. Od září 2018 Estonsko testuje projekt tzv. **Státního centra sdílených služeb** (SCSS). Toto centrum zastřešuje veškeré rozvojové programy (jak ESIF tak i národní). SCSS zastává určité funkce orgánů řídicího, platebního, certifikačního a také zprostředkujícího subjektu. Implementační struktura je vyobrazena na dvou schématech níže. První grafika znázorňuje současné nastavení ESIF systému, kdežto schéma č. 2 odráží stav před spuštěním pilotního projektu SCSS. Specifika a kompetence jednotlivých orgánů jsou do detailu rozebrány v hlavní části.

¹ Data platná k 18.10.2018. Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Absorpce se rozumí procento již vyčerpaných zdrojů z celkové alokace. Data k 31.12.2017



2. Zjednodušené schéma implementační struktury

Schéma 2: Implementační struktura – Estonsko {platné od září 2018}

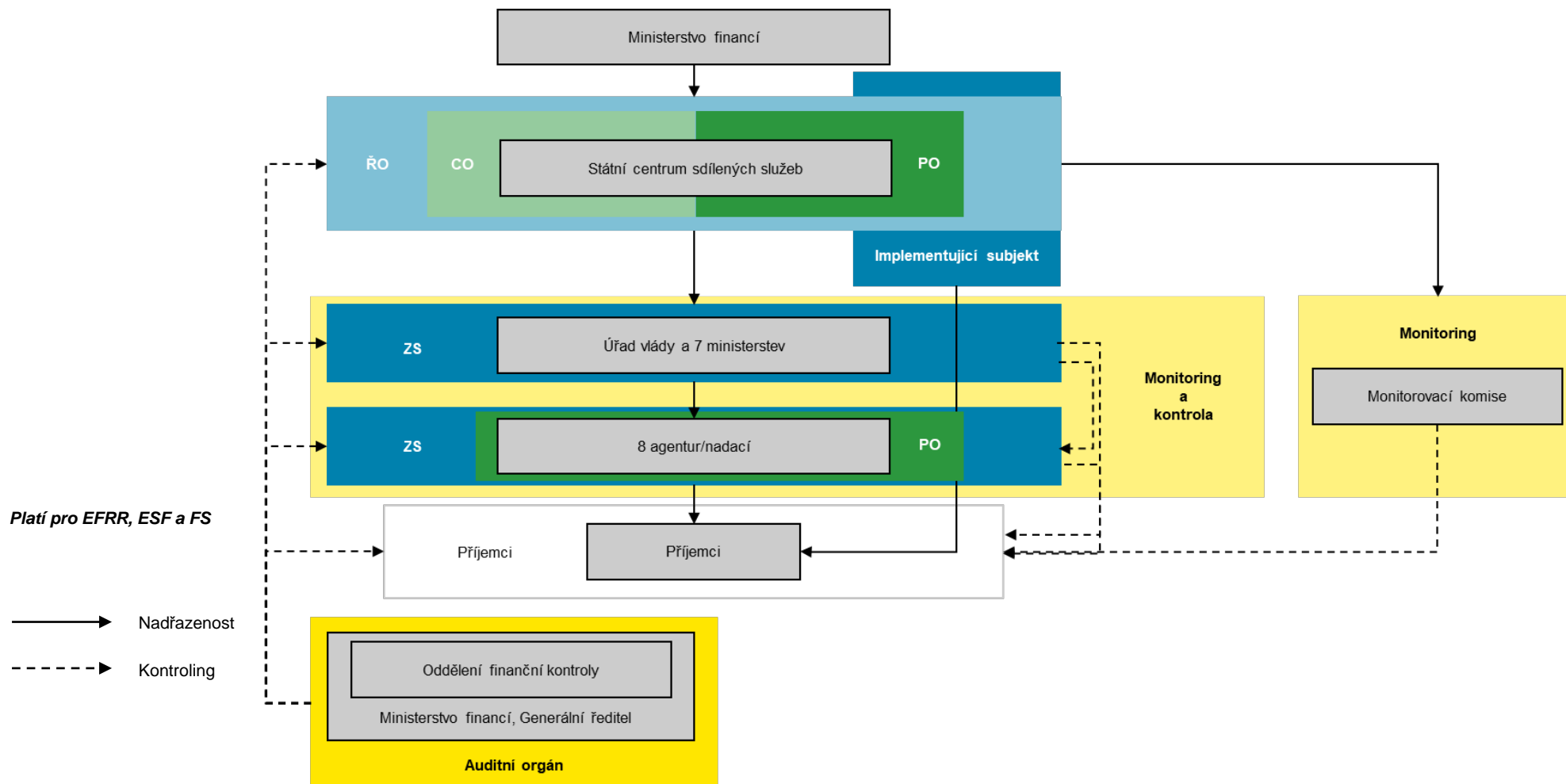
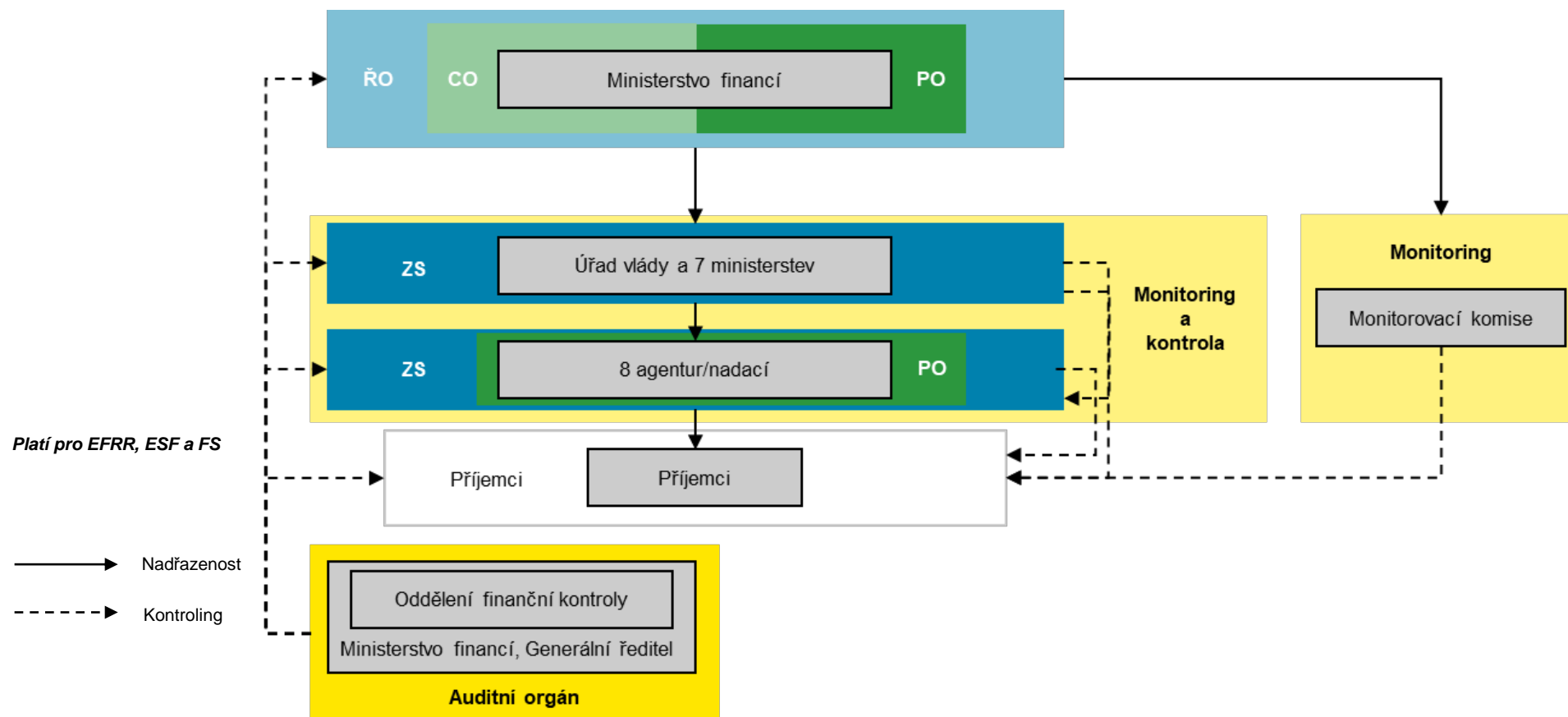




Schéma 2: Implementační struktury – Estonsko (platné do srpna 2018)





3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1 Popis implementačního systému

3.1.1 Rozdělení pravomocí

V Estonsku není ekvivalent národního koordinačního orgánu tak, jak jej známe z České republiky. Jádrem implementační struktury se skládá ze tří vrstev, nacházejících se pod potenciálním NOK: jediný řídicí orgán, osm zprostředkujících subjektů a osm implementujících subjektů. Struktura se podobala pyramidě, když v minulém programovacím období existovalo více implementačních orgánů, zatímco v současné době je tendence přetvořit pomyslný tvar struktury do diamantu (za předpokladu, že v budoucnu bude jediný implementující orgán, pokud bude níže uvedený pilotní projekt (kapitola 3.1.2) pokračovat) - podobná implementační struktura je například v Lotyšsku.

Tento druh centralizace v kombinaci se soustředěním více úloh v rámci jedné instituce (za předpokladu dalšího pokračování pilotního projektu zde budou odpovědnosti řídicího orgánu, certifikačního orgánu, implementujících orgánů, celkového koordinátora všech zdrojů financování a auditorského orgánu zaměřeného na *Ministerstvo financí* a jeho sub-koordinované instituce, *Státní centrum sdílených služeb*)² je vhodný pro menší členský stát EU, jako je Estonsko. Jediný operační program s jediným řídicím orgánem na vrcholu implementační struktury umožňuje přímou koordinaci a řízení jednotlivých zúčastněných stran, tematickou koncentraci a implementaci samotného ESIF.

Hlavní role při vytváření procesů v implementační struktuře rovněž náleží řídicímu orgánu, ačkoliv jednotlivé zprostředkující subjekty (tj. resortní ministerstva) mají odpovědnost za výběr jednotlivých implementujících subjektů a celá Partnerská dohoda musí být nakonec schválena estonskou vládou. Vláda jedná také jako konečný rozhodovací orgán v souvislosti s plánovanými úpravami systému a současným pilotním projektem.



Rozdělení základních kompetencí

Řídicí orgán (ŘO):

- ▶ Plánování, účetnictví a rozpočtování
- ▶ Plnění úlohy certifikačního orgánu
- ▶ Monitorovací a hodnotící orgán fondů EU
- ▶ Schválení vyhlášek týkajících se fondů EU
- ▶ Koordinace vzdělávacích a školících činností pro správu (úroveň MA / IB / AO / CO)
- ▶ Zřízení MCS pro systém a dohled nad pověřenými úkoly na úrovni ZS či implementujících subjektů

² Nutno podotknout, že řídicí orgán, certifikační orgán a auditní orgán se soustředily do Ministerstva financí, zatímco v současné době zůstává v rámci Ministerstva finance pouze auditní orgán a ŘO a CO společně s jedním konkrétním implementujícím orgánem jsou přiděleny Státnímu centru sdílených služeb, které je podřízeno ministerstvu.



Zprostředkující subjekty (ZS):

- ▶ Pokyny prováděcích orgánů při provádění právních předpisů týkajících se podmínek poskytování podpory
- ▶ Vytvoření podmínek pro poskytování finanční podpory a monitorování souladu
- ▶ Navrhovat změny dohody o partnerství a operačního programu ministerstva financí
- ▶ Plnění dalších kompetencí Řídícího orgánu podle zákona o strukturálních *fondech*
- ▶ Předkládání informací nezbytných pro výkon jejich funkcí MA a CO

Implementující subjekty:

- ▶ Poskytování informací veřejnosti a potenciálním žadatelům o možnosti získat podporu a o postupu pro uplatnění
- ▶ Hodnocení žádostí a výběr projektů
- ▶ Poskytování informací žadatelům / příjemcům v otázkách týkajících se poskytování a využívání finančních prostředků
- ▶ Zpracování žádostí o platbu
- ▶ Rozhodování o finanční opravě a požadování navrácení neoprávněně vyplacených částek
- ▶ Monitorování a kontrola projektů
- ▶ Příprava pokynů pro monitorování a kontrolu, které podléhají schválení řídicím orgánem
- ▶ Předkládání informací nezbytných pro plnění svých povinností ŘO, zprostředkujícím subjektům a CO

Auditní orgán:

- ▶ Příprava plánů auditu
- ▶ Provádění auditů operací, řízení a kontrolních systémů a účtů
- ▶ Dokončení a sdílení výsledků auditu s příslušnými stranami
- ▶ Monitorování plnění doporučení auditorského orgánu
- ▶ Provádění následných auditů podle aktuálních potřeb
- ▶ Příprava výroční zprávy pro Evropskou komisi
- ▶ Komunikace s úřadem OLAF

Hlavní kompetence orgánů implementační struktury vychází z právních předpisů. Pokud se zprostředkující subjekt a implementující subjekt chtějí dohodnout na dalších úkolech, uzavrou samostatnou smlouvu. Zprostředkující subjekt je odpovědný za strategické nastavení. Zprostředkující orgán přímo nekontroluje aktivity implementujícího subjektu. Úkoly zprostředkujícího subjektu vycházejí z právních předpisů, které byly vytvořeny zprostředkujícím subjektem nebo ŘO.

I když řídicí orgán získal větší význam při definování implementační struktury, nezasahuje do obsahu opatření. Řídící orgán spíše zajišťuje splnění všech požadavků EU. Takové uspořádání poskytuje zprostředkujícím subjektům větší svobodu při definování a vykonávání svých činností. Zprostředkující subjekty jsou zodpovědné za svá vlastní témata a opatření. Pokud jde o plánování a provádění opatření (včetně volby režimu provádění opatření / činnosti), to se provádí ve spolupráci mezi příslušným zprostředkujícím subjektem a implementujícími subjekty.

Obecně platí, že zprostředkující subjekty jsou více zapojeny do fáze přípravy / plánování, zatímco implementující subjekty jsou více zapojeny do skutečné realizace činností. Nicméně určité rozdělení kompetencí se může lišit mezi zprostředkujícími subjekty, takže implementující orgány se mohou více podílet také na plánování činností.

„ Protože se implementační struktura během tří po sobě jdoucích programových období podstatně nezměnila, rozdělení kompetencí je již jasné všem zúčastněným stranám.“

Zástupce, Externí výpomoc

Oddělení řízení rizik, KredEx (Implementující subjekt)





„Pravomoci a odpovědnosti jsou definovány jasněji e-Toetus v minulosti, ale stále existují určité problémy. Jedná se například o program sociálního zabezpečení, který je spravovaný dvěma ministerstvy (jako zprostředkujícími subjekty), a tím v podstatě duplikuje jejich práci.“

Partner

Civitta Estonia (Poradenská společnost)



3.1.2 Pilotní projekt Státního centra sdílených služeb

Ve druhé polovině roku 2018 *Ministerstvo financí* přetváří implementační strukturu ESIF a další podpůrná opatření, která samo poskytovalo. Úkony technické implementace, dosud zajišťované ŘO a jedním z implementujících subjektů (Enterprise Estonia), jsou převedeny do *Státního centra sdílených služeb*, vládní agentury podřízené *Ministerstvu financí*. Tato změna zahrnovala přesun většiny funkcí i pracovníků původních orgánů. Změna má vliv na následující oddělení a pracovníky *Ministerstva financí*:

- ▶ Odbor zahraniční pomoci,
- ▶ Oddělení realizace zahraniční pomoci,
- ▶ Oddělení plateb EU.

Výše uvedená oddělení vytvoří nový Řídicí orgán, implementující subjekt a certifikační orgán v rámci *Státního centra sdílených služeb*. Zároveň bude ministerstvo nadále plnit funkce, které jsou v nařízení o společných ustanoveních uvedeny jako povinnosti členských států (tj. Plánování, hodnocení a monitorování).



Státní centrum sdílených služeb

Státní centrum sdílených služeb je vládní agentura zřízená *Ministerstvem financí*. Jejím hlavním úkolem je správa státního účetnictví, personálu, mezd a veřejných zakázek včetně poskytování dalších souvisejících služeb ministerstvům a jejich agenturám, jako jsou *Státní kancelář*, *Národní kontrolní úřad*, *Národní knihovna Estonska*, *Umělecké muzeum Estonska*, a *Integrační nadace*. Agentura je také zodpovědná za zajištění dodržování soudních rozhodnutí týkajících se příslušných institucí.

Od září 2018 agentura začleňuje bývalá oddělení *Ministerstva financí*, která působila jako řídicí a certifikační orgán ESIF a Enterprise Estonia, původní implementující orgán spadající pod *Ministerstvo financí*.

Hlavní důvod pro spuštění pilotního projektu je následující. V současné době jsou jednotlivé finanční prostředky (ESIF, státní rozpočet, podpora Norska / EHP apod.) plánovány různými způsoby, takže každý fond má vlastní pravidla a postupy pro poskytování a řízení podpory. Činnost státu je plánována a organizována na základě zdrojů, což vedlo k následujícímu:

- ▶ Různé instituce mají různá pravidla pro podávání žádostí a získání podpory, což vytváří pro žadatele / příjemce obtížné prostředí pro zorientování se ve stávajících pravidlech.
- ▶ Žadatel nemusí vždy vědět, na koho se obrátit, a i v případě, že ano, nemusí se mu dostat komplexního řešení (tj. všechny potřebné služby a všechny procesní úkony) na jednom místě. Systém je roztržitý, náročný na zdroje a někdy příliš byrokratický.
- ▶ V Estonsku existuje více e-Toetus deset různých informačních systémů pro předkládání žádostí, které jsou vyvíjeny paralelně, i když nabízejí částečnou nebo dokonce zcela stejnou službu. Celkově je to pro stát nákladné a neúčinné, a z hlediska klienta (tj. žadatele / příjemce) zjevně nepřiměřené.
- ▶ Vzhledem k tomu, že existuje mnoho IT systémů a mediátorů podpory, centralizované řízení informací pro rozhodnutí týkající se politiky a implementace je chybné, protože tvůrci pravidel nedostávají údaje o vývoji služeb a činností v dostatečné kvalitě.



„Hlavním bodem je zastřešování všech vládních grantových schémat. Implementace by měla být dále zaměřena na přístup orientovaný na klienta.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



Vzhledem k tomu, že přidělení prostředků ze strukturálních fondů (rozpočet EU a estonský rozpočet dohromady) se sníží přibližně o třetinu v příštím programovém období 2021+, a s přihlédnutím k tomu, že Estonsko je v procesu odklonu od plánování založeném na zdrojích (prostřednictvím implementace národního rozpočtu založeného na aktivitách), je zásadní, aby administrace grantů byla jednodušší, efektivnější z hlediska zdrojů, a aby byla harmonizována.

„Diskuse začala asi před dvěma a půl lety. Ačkoli existoval silný odpor a některé pochybnosti ještě doznívají, nový pilotní projekt je již široce akceptován. Nyní bude vše dostupné na jednom místě.“

Zástupce

Oddělení financování, Estonské ministerstvo školství a výzkumu (ZS)



Kořeny počátečního odporu proti pilotnímu projektu, který v omezeném rozsahu přetrvává, jsou přímo spojeny s obavami z možné ztráty znalostí, pokud značná část zaměstnanců nebude mít zájem o přechod do nové instituce, a přílišného oddělení. Nicméně v první fázi pilotního projektu byli všichni zaměstnanci, kteří dříve pracovali pro Ministerstvo financí (jako řídicí a certifikační orgán) a Enterprise Estonia (jako implementující subjekt), převedeni do Státního centra sdílených služeb již od začátku září 2018.

„Situace je srovnatelná s dřívějším sjednocením účetních služeb veřejných institucí. Systém funguje dobře, je pravděpodobně účinnější, ale kontakt s reálnými lidmi byl do jisté míry ztracen - je více anonymní, s menším důrazem na osobní kontakt. Oba přístupy mají své výhody a nevýhody.“

Zástupce

Finanční oddělení, ministerstvo kultury (ZS)



„Postupná transformace s následným testováním změn je preferovanou volbou zástupců našeho ministerstva. V opačném případě by to mohlo znamenat nadměrný šok jak pro příjemce (kvůli příliš velkým změnám, které neodpovídají jejich potřebám), tak i zaměstnance současných implementačních orgánů (hrozí ztráta znalostí, které tito zaměstnanci mají). Pilotní projekt nese dobrou myšlenku, ale existuje například i řada problémů v oblasti informačních technologií, které vyplývají ze skutečnosti, že jednotlivá opatření, odpovídající odvětví a implementující orgány jsou velmi odlišné.“

Zástupce, oddělení strukturálních fondů

Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a spojů (ZS)



„Byla také diskutována možnost sjednocení ŘO se zprostředkujícími subjekty (zahrnující nejen administrativní kontroly, ale také kontroly orientované na obsah či výsledky) při zachování jednotlivých implementujících subjektů. Tato otázka je spojena také s revizí rozpočtových procesů.“

Zástupce, Nadace

SA Archimedes (Implementující subjekt)



3.1.3 Koncentrace rolí do jedné instituce

V praxi zodpovědné instituce zásadně nezpochybňují výše zmíněnou koncentraci rolí (zejména řídicího a kontrolního orgánu). Úloha řídicího orgánu je přidělena Oddělení zahraniční pomoci (dříve pod náměstkem generálního tajemníka pro rozpočtovou politiku Ministerstva financí), zatímco auditní orgán je přiřazen oddělení finanční kontroly (pod generálním tajemníkem); tato oddělení byla funkčně oddělena. Uspořádání bylo zavedeno již po tři po sobě jdoucí programová období, na počátku bylo



představeno a vysvětleno Evropské komisi, která ho schválila. Vzhledem k tomu, že během programových období nedošlo k žádným podstatným problémům, nebylo nutné nastavení znovu obhajovat. Naopak, *Evropská komise oceňuje kontinuitu systému.*

„Každá z funkcí (ŘO, AO, CO) je přiřazena jinému oddělení s hlavami útvarů, které jsou oprávněny činit vlastní rozhodnutí. Nezávislost AO je zajištěna tím, že toto oddělení je přímo podřízené generálnímu tajemníkovi. ŘO je pak podřízen zástupci generálního tajemníka. Tato struktura se používá po tři po sobě jdoucí programovací období bez jakýchkoli námitek Evropské komise.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



„Obecně docházelo k některým diskusím o tom, zda je potřeba převést odpovědnost za audit např. na Národní kontrolní úřad. Analýza této alternativy byla provedena v předchozím programovém období a dospěla k závěru, že není nutné dále oddělovat AO od ŘO.“

Zástupce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



3.1.4 Využívání oborových garantů

Není potřeba, aby nad rámec existující implementační struktury existovali ještě subjekty, zodpovědné za dílčí tematické oblasti, např. oboroví experti. Síť zúčastněných institucí (řídící orgán, zprostředkující subjekty a implementující subjekty) je poměrně obsáhlá. Žádné další instituce mimo implementační strukturu nejsou formálně pozvány k přípravě programu, ani na výběr jednotlivých projektů atd. Přestože v případě individuálních opatření probíhají diskuse s příslušnými zainteresovanými stranami a v případě potřeby se kontraktují individuální odborníci, žádný další subjekt nemá reálné kompetence ovlivnit výběr. I v případě předchozího snížení počtu jednotlivých implementujících subjektů žádný ze zrušených subjektů nezískal dodatečnou roli v implementační struktuře. Úloha implementujícího subjektu v rámci určitého sektoru je prováděna jednou institucí, zatímco ostatní přetransformovali svou roli tím, že se stali příjemci.

„V některých případech jsou uzavřeny konkrétní smlouvy, ale to je spíše otázka konzultací konkrétní agentury. Obecně řečeno, síť implementujících subjektů zajišťuje všechny potenciální aktivity zohledňující potřeby daného sektoru.“

Partner
Poradenská společnost



3.2 Právní rámec a metodologické prostředí

Zákon o strukturálních фондах a zákon o státním rozpočtu jsou nejdůležitějšími zákony, které jsou relevantní pro ESIF. Jednotlivé vládní a ministerské vyhlášky jsou pak podřízeny *zákonu o strukturálních фондах*. Pokud je opatření přijato, jednotlivé ministerské útvary (jako zprostředkující subjekty) jsou odpovědné za vytváření vlastních vyhlášek pro jeho realizaci, zatímco řídící orgán pravidelně kontroluje samotný vývoj. Jakmile ŘO schválí dokumenty, implementace může začít.

Řídící orgán také vypracovává pokyny pro implementující subjekty sloužící k delegování odpovědností a obsahující minimální kritéria. Jednotlivé implementující subjekty mohou dále rozhodnout, zda chtějí kritéria rozšířit. Implementující subjekty současně sdílí své metodiky a postupy s řídícím orgánem, který kontroluje, že jsou splněna minimální kritéria. Tyto pokyny jsou závazné na základě samotného *zákona o strukturálních фондах* a jednotlivých dohod mezi implementujícími subjekty a řídícím orgánem, nebo zprostředkujícími subjekty.



Legislativní rámec

Horizontální právní předpisy:

Zákon o strukturální pomoci na období 2014-2020

Zákon upravuje využívání ESIF na období 2014-2020, konkrétně práva a povinnosti jednotlivých institucí, a systém sledování a kontroly. Popisuje práva a povinnosti implementační struktury jednotlivých institucí, systém výplaty, odvolací proces, a monitorovací a kontrolní systém. V některých částech se také zaměřuje na finanční nápravu nebo propagaci projektu. Je závazný pro řídicí a kontrolní orgány, a příjemce dotací.

Finanční opravy jsou upraveny v zákoně o strukturální pomoci na období 2014-2020, část 12.

Právní předpisy jednotlivých opatření:

Řada vládních směrnic je spojena se zákonem o strukturální pomoci. Konkrétně upravují oblasti provozu řídicích a kontrolních systémů, a také stručně popisují povinnosti příjemců a partnerů (např. provádění auditu a provoz informačního systému). Postup udělování dotací je kromě výše uvedených směrnic regulován i obecnými právními předpisy.

Počet vydaných pokynů byl snížen a částečně nahrazen vysvětlujícími dopisy k zvláštním vyhláškám. Implementující subjekty mají značnou flexibilitu ve způsobu provádění programu - mimo jiné jsou odpovědní za výběr samotných příjemců. Tato změna se ukázala jako úspěšná, protože se podle zástupců řídicího orgánu procesy staly efektivnějšími. Nejsou již k dispozici žádné vnitrostátní pokyny pro příjemce; místo toho má každý implementující subjekt své vlastní pokyny. Obsah těchto pokynů závisí na implementujících subjektech, avšak většinou se jedná o informace o tom, jak podat žádost, nebo o často kladené dotazy apod. Navíc existují materiály ve formě prezentací (které jsou buď představeny na seminářích, nebo veřejně dostupné online). Ty opět obsahují informace, které jsou relevantní podle implementujících subjektů.

„V minulosti existoval větší počet požadavků a následných pokynů, a byly konkrétnější. Protože ale Estonsko implementuje ESIF již více než deset let, ne všechno je potřeba znovu a znovu zdůrazňovat. V poslední době dochází k posunu směrem k posouzení založenému na rizicích.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



„Pokyny vydané naším zprostředkujícím subjektem vůči implementujícím subjektům byly v předchozích programových obdobích podrobnější a přísnější. Do určité míry byly pro stávající programovací období uvolněny.“

Zástupce, oddělení strukturálních fondů

Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a komunikací (ZS)



3.3 Změny během programových období

3.3.1 Snížení počtu operačních programů

Ve srovnání s předchozím programovým obdobím 2007-2013 se počet operačních programů snížil ze tří na jeden, zejména z důvodu snížení administrativního břemene. Zatímco v minulosti byly úkoly jednotlivých řídicích orgánů přiděleny třem ministerstvům (Ministerstvo školství a výzkumu, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo hospodářství a komunikací), pro programové období 2014-2020 bylo určeno jako jediný řídicí orgán Ministerstvo financí (od září 2018 Státní centrum sdílených služeb). I když není k dispozici žádné hodnocení fúze operačních programů, zástupci jednotlivých institucí



implementační struktury došli k závěru, že tento krok s cílem snížit administrativní zátěž se ukázal jako úspěšný.

„Snížení počtu OP je vnímáno především jako administrativní krok. Z pohledu auditorského orgánu je potřeba provést řídicí a kontrolní audit pouze jednou, namísto individuálního auditu pro každý OP. Jinak neexistuje žádný významný dopad na AO.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



„Tato úprava snížila administrativní zátěž liniových ministerstev (která byla původně odpovědná za jednotlivé OP) spojené s monitoringem a podáváním zpráv.“

Zástupce
Finanční oddělení, ministerstvo školství a výzkumu (ZS)



„Zmenšení počtu operačních programů usnadnilo naší instituci soustředění se na základ našich odpovědností.“

Člen představenstva
Správní rada, Enterprise Estonia (implementující subjekt)



„Jediný OP pro období 2014-2020 podporuje flexibilitu systému, snadnější vyjednávání, řízení a modifikaci OP.“

Výkonný úředník
SA Innove (Implementující subjekt)



„Tendence zjednodušování a sjednocování na různých úrovních implementace bude dále pokračovat s ohledem na očekávaný pokles alokace.“

Zástupce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



Jediný významný problém, který byl během rozhovorů zachycen, zdůrazňuje nepružnost spojenou s dosažením finančních ukazatelů sjednocených v rámci celého operačního programu a tvorbou nových opatření. Za prvé, zdá se, že finanční ukazatele jsou v některých případech příliš těsné, protože nejsou podle individuálního operačního programu přizpůsobeny tak, jak byly dříve. Za druhé, bývalé řídicí orgány ztratily určitou část své síly a není pro ně tedy již tak jednoduché připravit a zavést nová opatření.

Fúze jednotlivých řídicích orgánů byla doprovázena také konsolidací s úlohou certifikačního orgánu.

3.3.2 Snížení počtu implementačních orgánů a sjednocení IT systémů

Jak již bylo uvedeno výše, počet jednotlivých prováděcích orgánů se časem snižuje. Pokud bude pokračovat a rozšiřován pilotní projekt Státního centra sdílených služeb, tak se očekává další snižování (více informací viz kapitola 3.1.2). Odůvodnění postupného snižování prováděcích orgánů spočívá zejména v úsilí o zvýšení efektivity, snížení administrativní zátěže, soustředění znalostí, harmonizace postupů a zacilování moci. Implementující subjekty nebyly zrušeny na základě žádného pravidla, ale spíše dle specifických požadavků každého ministerstva.

Jednou z integrálních částečných úprav je sjednocení monitorovacích systémů IT. Původní síť nespolečných informačních systémů provozovaných jednotlivými implementačními subjekty je průběžně nahrazována a začleňována do SFOS (s rozhraním pro žadatele a příjemce nazývaným e-Toetus). Jedná se o jediný monitorovací systém. Hlavním cílem je mít všechny informace vzájemně propojeny, což umožňuje co nejučinnější systém a zlepšuje služby klientům (tj. žadatelům / příjemcům). Více informací o IT naleznete v kapitole 3.2.



„I pokud v budoucnu nebude jen jediný implementující subjekt, tak by ale měl být jen jeden IT systém.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



„Přestože je ESIF jako celek potenciálními žadateli a příjemci vnímán jako příliš byrokratický, e-Toetus toto vnímání výrazně zlepšil. Zpracování žádostí i příprava otevřených výzev byla zjednodušena. Například, ačkoli existuje možnost podat žádost písemně, taková možnost je v praxi málokdy využita.“

Zástupce

Finanční oddělení, ministerstvo školství a výzkumu (ZS)



Kromě toho také dochází k další harmonizaci a zjednodušování postupů uvnitř implementujících subjektů. Například jednotlivé kontaktní body pro finanční a obsahové otázky byly sjednoceny do jediného tak, aby komunikace mezi implementujícím subjektem a příjemcem byla přímější a jednodušší.

„Na počátku předchozího programovacího období existovaly dva kontaktní body v rámci implementujícího subjektu, jeden pro finanční a druhý pro obsahové otázky. Později došlo ke sjednocení na pouze jednu kontaktní osobu přidělenou každému projektu.“

Zástupce

Finanční oddělení, ministerstvo kultury (ZS)



Samostatná otázka oddělení povinností a institucionálního střetu zájmů mezi implementujícím a zprostředkujícím subjektem byla vyřešena přesunem implementujícího orgánu přímo pod řídicí orgán, jak ukazuje následující citace.

„V minulosti byly některé implementující a zprostředkující subjekty v rámci ministerstva sociálních věcí. ŘO (ministerstvo financí) toto vnímalo jako potenciální problém při oddělení povinností v rozhodovacím procesu. Mezi ŘO a ministerstvem sociálních věcí docházelo k mnoha sporům. Ministerstvo sociálních věcí nechtělo provést některé požadované finanční opravy. Úloha implementujícího orgánu byla tedy převzata v rámci ŘO. Od té doby je spolupráce mnohem lepší.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



3.3.3 Snížení počtu a přesun zaměstnanců

Přestože udržování potřebných znalostí je pro zodpovědné subjekty prioritou, dochází k neustálému poklesu počtu zaměstnanců kvůli přirozené redukci spojené s poklesem v celkové alokaci. V současné době existuje cca. 300 zaměstnanců na plný úvazek v prováděcí struktuře ESIF Estonska, ale předpokládá se, že se v příštím programovém období počet sníží přibližně na polovinu. Zejména v rámci řídicího orgánu klesl počet zaměstnanců na plný úvazek z cca 120 v předchozím programovém období na přibližně 80. A to ještě před přesunem role do Státního centra sdílených služeb. Přesto bylo propuštěno jen málo lidí; pokud někdo odešel, pozice již nebyla zaplněna.

„Schéma mobility zaměstnanců není systematicky uplatňováno, ale je spíše založeno na nutnosti. Například SA Innove půjčila na určitou dobu své specialisty Enterprise Estonia.“

Výkonný úředník

SA Innove (Implementující subjekt)





3.4 Státní podpora, veřejné zakázky a finanční nástroje

Jedním z hlavních úkolů, které je potřeba řešit, je situace, kdy příjemci provádějí zadávání zakázek, které se později kontrolují a ověřují s určitým zpožděním, a tudíž za mírně odlišných okolností (jelikož prostředí zadávání veřejných zakázek a jeho pravidla se v průběhu času poměrně hodně mění), což způsobuje problémy a neoprávněné náklady, a to nejen na základě nedostatků příjemců. Stejně tak existuje nadměrný prostor pro interpretaci společného ustanovení, pokud jde o finanční nástroje, což s sebou nese složitou harmonizaci různých očekávání jednotlivých zúčastněných stran.

Bohužel však žádná ze tří dotázaných institucí nebyla schopna podat možné řešení tohoto problému.

„Tohoto nedostatku v jasnosti společného ustanovení je škoda, protože finanční nástroje jsou důležité a užitečné.“

Zástupce, Oddělení strukturálních fondů
Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a komunikací (ZS)



3.4.1 Regionální nesrovnalosti

Přestože regionální rozdíly stále představují výzvu, v současném operačním programu bylo vyvinuto značné úsilí k jejich vyřešení. V rámci plánování operačního programu byly pro posílení místního rozvoje použity principy regionálního rozvoje a RIS3.

3.4.2 Rozdělení EZFRV a ENRF

Implementace (i) EFRR, ESF, a FS na jedné straně, a (ii) EZFRV a ENRF na straně druhé je spíše rozdělena, *e-Toetus* koordinována. *Ministerstvo pro záležitosti venkova* působí jako řídicí orgán operačních programů EZFRV i ENRF, používají se různé monitorovací IT systémy. Také jsou různým ministerstvům (*Ministerstvo pro záležitosti venkova*, jeho podřízená agentura nazvaná *Estonské zemědělské rejstříky a informační rada* a *KPMG Baltics*) přiděleny role certifikačního orgánu, platebního orgánu a auditorského orgánu. Hlavní propojení spočívá ve spoluúčasti v příslušných monitorovacích výborech - zástupci jednoho řídicího orgánu jsou členy Monitorovacího výboru druhé skupiny fondů a naopak. Dále jsou konzultována a dohodnuta všechna opatření připravená a přijatá jedním řídicím orgánem; nicméně se jedná spíše o koordinaci případ od případu.

3.4.3 Tematické podvýbory

Soustředění politiky soudržnosti na jediný operační program učinilo systém pružnější a usnadnilo vyjednávání a řízení tematické koncentrace. Existují tematické podvýbory monitorovacích výborů (např. *Podvýbor pro integraci a migraci*). Podvýbory se zabývají několika individuálními opatřeními podle zadaného tématu. *Ministerstvo kultury* a *ministerstvo vnitra* jsou například zapojeny do *Podvýboru pro integraci a migraci*. Stejně podvýbory se zabývají i jinými zdroji financování (v rámci systému národních strategií), zatímco jejich nadřízené monitorovací výbory jsou určeny výhradně pro ESIF. *Státní centrum sdílených služeb* je v současné době hlavním koordinátorem všech finančních prostředků bez ohledu na jejich zdroje (s výjimkou EZFRV a ENRF), které shromažďují systém vnitrostátních strategií, vypracovaných příslušnými podvýbory. Jinými slovy, vládní programy jsou připraveny na základě jednotlivých sektorů a všechny vnitrostátní akční plány ESIF i jiné zdroje financování jsou zohledněny v národních akčních plánech. V konkrétním případě grantů EHP a norských fondů jsou rizika dvojího financování posuzována jednotlivými rezortními ministerstvy (jako zprostředkujícími subjekty) a později byla zohledněna *Státním centrem sdílených služeb*.

Plánování ESIF je součástí širších plánovacích dokumentů. Například ve vzdělávacím sektoru jsou prostředky a opatření ESIF součástí *Estonské strategie celoživotního učení 2020*, která zahrnuje také značné množství opatření financovaných výhradně ze státního rozpočtu.



„Snížení provozních nákladů snížilo administrativní zátěž a usnadnilo řízení synergií a komplementarity.“

Zástupce, Externí financování
Finanční oddělení, ministerstvo kultury (ZS)



Úroveň a vnímání úspěchu při řízení komplementarity a synergií se zdají záviset na konkrétním odvětví. Nejmenším společným jmenovatelem připomínek respondentů je zjednodušení vyplývající ze sjednocení operačních programů. Nicméně kromě tohoto aspektu se hodnocení značně liší.

„V případě naší instituce jsou synergie a doplňkovost podstatné, protože existuje mnoho kanálů pro financování výzkumu a vzdělávání. Existují specifická opatření na podporu různých typů příjemců - podle stávajících druhů financování, které již dostávají (např. Předsedové ERA, akce Marie Curie atd.) - takže doplňují tyto oblasti, na které se nevztahují ostatní druhy financování.“

Zástupce, Nadace
SA Archimedes (Implementující subjekt)



„Celkově v našem odvětví neexistuje mnoho možností financování z vnitrostátních zdrojů, takže komplementarita v tomto smyslu nevyžaduje příliš koordinace.“

Zástupce, Oddělení strukturálních fondů
Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a komunikací (ZS)



„Pokud jde o ujištění o komplementaritě a synergii, je pro naši instituci spousta byrokracie spojená s vyhýbáním se dvojímu financování, podávání zpráv atd.“

Zástupce, Externí pomoc
Oddělení řízení rizik, KredEx (Implementující orgán)



„V praxi nejsou synergie moc viditelné - stále existuje prostor pro zlepšení.“

Partner
Poradenská společnost



3.4.4 Nevládní Neziskové Organizace (NNO)

Otázka NNO není v Estonsku výslovně řešena; neexistují žádné prioritní osy, konkrétní cíle, opatření ani výzvy k předkládání žádostí, které by byly přizpůsobeny zejména NNO. Vnímání, zda existují nějaké významné obtíže NNO při přijímání finančních prostředků, není jednotné a v jednotlivých sektorech se liší. Zatímco situace je posouzena jako standardní zástupci řídicího orgánu a zprostředkujícím subjekt odpovědným za kulturu, nebo dokonce jako vynikající s ohledem na priority pracovního života a zdraví, jsou v případě vzdělávání uznávány některé nevýhody. Více zástupců zprostředkujících a implementujících subjektů odpovědných za vzdělávání potvrzuje, že NNO mohou mít problémy kvůli jejich menší velikosti a obtížnému uskutečnění části vlastního samofinancování.

„V případě priorit pracovního života a zdraví je to naprosto opačný problém, jelikož existuje mnoho NNO a jsou velmi aktivní a úspěšní při žádání o financování (jak v současném, tak v předchozích programových obdobích). V Estonsku neexistují žádná konkrétní opatření, ale existuje silné sdružení NNO.“

Zástupce
Oddělení strategického a rozpočtového řízení, Ministerstvo sociálních věcí (ZS)



„V Estonsku je situace podobná jako v České republice, ve smyslu, že NNO mají nápady a touhu, ale nedostatečnou sílu a vlastní zdroje (protože jsou malé) k implementaci projektů. V předchozích programových obdobích však tento problém byl větší.“



Partner

Civitta Estonia (Poradenská společnost)



Sjednocujícím stanoviskem je, že NNO mají obecně v Estonsku silné postavení kvůli velkému akceptování širokou veřejností a silnými zastřešujícími institucemi. Nakonec je zdůrazněno, že jakákoli pozitivní diskriminace nevládních organizací by mohla vyvolat otázku účelového založení nevládních organizací ze strany skutečných příjemců, aby bylo možné získat co nejvíce alokací.

3.4.5 Národní kulturní instituce a místní samosprávy

V rámci sektoru kultury je pozorován jiný problém související s národními muzei nebo divadly. Tyto instituce jsou založeny jako státní neziskové organizace, které jsou v praxi uznávány jako velké podniky právními předpisy EU (v souladu s pravidly státní podpory). Na základě toho je pro ně značné množství výzev k předkládání projektů uzavřeno, přestože by vyhovovaly jejich potřebám.

Navíc došlo k problému spojenému s místními vládami. V současném i předchozím programovém období byly za účelem většího zapojení místní samosprávy v sociálním systému (tj. v sociálních službách) vyhlašovány uzavřené výzvy k předkládání projektů pro místní samosprávy (například v současné době jsou v provozu dvě různé výzvy k předkládání projektů sociálních opatření zaměřených konkrétně na místní samosprávy). Některé stížnosti však vyvolaly diskusi, zda by měl být soukromý sektor skutečně vyloučen z těchto typů výzev.

„Nakonec došlo k dostatečnému odůvodnění těchto uzavřených výzev pro místní samosprávy a dohodě mezi všemi zúčastněnými stranami.“

Zástupce

Oddělení strategického a rozpočtového řízení, Ministerstvo sociálních věcí (ZS)



3.5 Znalost žadatelů o ESIF

Základní povědomí je zajištěno prostřednictvím obecných webových stránek ESIF (provozovaných Státním centrem sdílených služeb jakožto řídicím orgánem), webových stránek jednotlivých ministerstev (jako zprostředkující subjekty), webových stránek příslušných agentur / nadací (jako implementující subjekty), regionálních rozvojových center bohatých na odborníky na místní úrovni (na úrovni krajů) a individuálními aktivitami v oblasti šíření informací. Mimo jiné obsahují hlavní webové stránky ESIF (provozované SCSS) příslušné právní předpisy, otevřené výzvy a seznam schválených a neschválených projektů. Stejný obsah je k dispozici také v **mobilní aplikaci**. Nicméně, ani webové stránky, ani žádost nepokrývá jiné typy financování e-Toetus ESIF. Oproti tomu jednotlivé webové stránky zprostředkujících a implementačních orgánů poskytují informace související se všemi opatřeními a prioritami, které provádějí, jak z ESIF, tak z jiných zdrojů. Poskytnutí většího přehledu včetně všech zdrojů financování v jednom by mohlo být zavedeno v budoucnu vzhledem k soustředění koordinace fondů do Státního centra sdílených služeb, ale zatím se o tom příliš nediskutovalo.

„Byla provedena studie založená na dotazníku vyplněném příjemci, který se uskutečnil na téma povědomí, a jeho obecným zjištěním bylo, že nedostatek povědomí není klíčovým problémem.“

Zástupce

KredEx (Implementující orgán)



„V praxi nejsou webové stránky ESIF tolik používány potenciálními žadateli; ti spíše hledají na internetových stránkách jednotlivých institucí (agentur, ministerstev). V tomto smyslu stále chybí větší přehled.“

Partner

Poradenská společnost





Navíc existuje e-mailový seznam veřejných institucí, které pravidelně dostávají informační bulletiny o ESIF. Dále by měla na podzim roku 2018 národní vysílací organizace vysílat televizní pořad představující příklady existujících úspěšných projektů a možnosti potenciálních žadatelů.

„Televizní show ESIF by na prvním místě měla sloužit jako inspirace pro potenciální žadatele.“

Zástupce
Ministerstvo kultury (ZS)



„Příliš mnoho informací se promění v šum. Namísto 1000 e-mailů by jedna internetová stránka s aktuální databází všech finančních nástrojů mohla dělat zázraky. Tento velmi užitečný nástroj, skládající se z dostupných grantů, byl k dispozici na webových stránkách Enterprise Estonia v posledním programovém období (07-13), ale bohužel již neexistuje.“

Evropská komise (2015): “Stairway to Excellence, Country Report: Estonia.” JRC Science and Policy Report (EUR 27442 EN), s. 4.



3.6 Výhody a nevýhody

3.6.1 Stabilita a kontinuita

Stabilita a kontinuita systému je vnímána jako jeden z klíčových faktorů úspěšné a efektivní implementace ESIF ze strany zástupců institucí z implementační struktury i mimo ni. Estonská implementační struktura se od roku 2004 během tří po sobě jdoucích programových období podstatně nezměnila. Prováděné a výše popsané změny jsou obvykle spojeny se zjednodušením nebo soustředěním kompetencí a jednotlivé subjekty je nevnímají jako zásadní zásahy do celkové architektury.

„Estonské právní předpisy upravující implementaci ESIF byly vypracovány ve třech programových obdobích (2004-2006, 2007-2013 a 2014-2020) na základě nahromaděných zkušeností a v souladu se změnami příslušného právního rámce EU, avšak hlavní principy zůstávají stejné.“

Úředník
SA Innove (Implementující subjekt)



Národní zákon o strukturálních fondech pro programové období 2014-2020 je velmi podobný předchozímu, ačkoli existuje rozdíl ve formálnosti, neboť se nyní jedná o vládní nařízení, a dříve to byl usnesení ministra financí.

„Stávající implementační struktura se v průběhu času již zlepšila a všechny zúčastněné strany jsou s ní díky stabilitě a odpovídající předvídatelnosti systému obeznámeny.“

Zástupce
Finanční oddělení, ministerstvo kultury (ZS)



3.6.2 Vysoká úroveň centralizace a koncentrace

Vzhledem k tomu, že je Estonsko jedním z menších členských států EU, co se týče populace a regionálního rozdělení, oba prvky centralizace i koncentrace jsou pro něj vhodné. Centralizací implementace ESIF do jediného řídicího orgánu, *ministerstva financí* (jehož odbory rovněž vykonávají pravomoci kontrolního orgánu a certifikačního orgánu), umožňuje přímou koordinaci a efektivní komunikaci. Mimo jiné zmíněné orgány sídlí ve stejném komplexu budov, což také činí neformální spolupráci velmi efektivní. Nedávný pilotní projekt vertikální koncentrace do *Státního centra sdílených služeb* (další informace viz kapitola 3.1.2) se pokouší harmonizovat přístup k příjemcům a dosáhnout určitých úspor na nákladech snížením administrativní zátěže. Otevřené výzvy a další aktivity prováděné zprostředkujícími subjekty (např. vzdělávání a školení) jsou také centrálně koordinovány řídicím orgánem.



Kromě ESIF bude *ministerstvo financí* a *Státní centrum sdílených služeb* hlavním koordinátorem všech národních fondů, místních fondů a dalších finančních zdrojů z Evropského hospodářského prostoru. Navzdory několika výjimkám (např. implementace programu EZFRV a ENRF ze strany *ministerstva pro záležitosti venkova*) má *Státní centrum sdílených služeb* konečnou kontrolu nad všemi druhy financování prostřednictvím rozpočtové kontroly.

Celkově silná pozice *ministerstva financí* usnadňuje zajištění bezpečnosti koordinace, synergie a komplementarity. Toto silné postavení je v Estonsku zcela přirozené, neboť ministerstvo je v tomto ohledu neoficiálně nadřazené ostatním ministerstvům. Respondenti dále uváděli, že pro zajištění hladkého procesu implementace je velmi důležité mít silný řídicí orgán.

3.6.3 Spolupráce, komunikace a sdílení osvědčených postupů

V Estonsku se lidé mohou se svými dotazy obracet na všechny orgány veřejného sektoru, a to dle zákona. Proto mohou své dotazy adresovat implementujícím subjektům, zprostředkujícím subjektům, řídicímu orgánu atd.; neexistuje komunikační hierarchie. Příjemci však většinou komunikují s orgánem, se kterým komunikovali ohledně poskytnutí dotace nebo finančního nástroje. Tato instituce obvykle zná klienta nejlépe a je schopna odpovědět na všechny jeho otázky.

Většina respondentů zastupujících řídicí orgán, zprostředkující subjekty a implementující subjekty se shoduje na tom, že kompetence jednotlivých zainteresovaných stran jsou obecně jasně definovány, a že nejen efektivita, ale formální i neformální spolupráce je klíčem k jejich efektivní realizaci. V této záležitosti je stabilita struktury nástrojem k budování a udržování osobních vztahů.

Částečné nedostatky mohou vyplývat ze skutečnosti, že role zprostředkujících subjektů je spíše slabá ve srovnání s řídicím orgánem a implementujícími subjekty. V praxi existuje jistá nejednoznačnost ohledně odpovědnosti za rozhodování a motivaci k řešení problémů zprostředkujících subjektů, jelikož jsou v první řadě odpovědní za nastavování podmínek (např. definování opatření, příprava právních dokumentů apod.), zatímco jejich úloha se ve skutečnosti během implementační fáze snižuje. Další informace o rozdělení kompetencí naleznete v kapitole 3.1.1.

„Úloha zprostředkujících subjektů je poněkud slabá, jelikož hlavní spolupráce probíhá mezi řídicím orgánem a implementačními subjekty.“

Zástupce
SA Archimedes (Implementující subjekt)



„Není vždy zcela jasné, která instituce má konečné slovo, když konzultujeme konkrétní otázky s řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem.“

Zástupce, Vnější pomoc
Oddělení řízení rizik, KredEx (Implementující orgán)



Nicméně hladká spolupráce jednotlivých zúčastněných stran je posílena formálními setkáními a sdílením osvědčených postupů. Například se konají pravidelné schůzky mezi zprostředkujícími subjekty a příslušnými implementujícími subjekty, jakož i mezi jednotlivými zprostředkujícími subjekty. Počet seminářů na různá témata, které jsou určené zaměstnancům v rámci implementační struktury a organizovaných buď řídicím orgánem, nebo zprostředkujícími subjekty se ve srovnání s předchozím programovacím obdobím zvýšil. Navíc se instituce určitého sektoru snaží harmonizovat své postupy a sdílet osvědčené postupy.

„Je zdůrazněna účinná komunikace a sdílení osvědčených postupů (zejména mezi zprostředkujícími a implementujícími subjekty) s cílem snížit časovou náročnost a náklady auditu.“

EY Baltic & Praxis Centre for Policy Studies (2016): "Evaluation of effectiveness of the Structural Fund Implementation Schemes and the Administrative Burden of Beneficiaries." závěrečná zpráva, s. 33-34.





„Implementující subjekty, s nimiž spolupracovalo ministerstvo vnitra, společně používají osvědčené správní postupy, jako jsou šablony zadávací dokumentace, předběžné ověření výběrových řízení nebo předběžných konzultací.“

Poradce

Oddělení zahraničního financování, ministerstvo vnitra (ZS)



3.6.4 Disharmonie mezi implementujícími subjekty

Harmonizace postupů uplatňovaných jednotlivými implementujícími subjekty byla vždy jedním z hlavních témat diskutovaných v Estonsku. Počet implementujícími subjekty byl zpochybněn *Evropskou komisí* jako příliš vysoký a následně byl od počátku současného programového období 2014-2020 omezen (typicky byl počet implementujících subjektů v konkrétním sektoru snížen na jeden - např. autorita čtyř jednotlivých implementujících subjektů v dopravním sektoru byla konsolidována pouze na jednoho z nich). Probíhající pilotní projekt *Státního centra sdílených služeb* dále snižuje počet implementujících subjektů s možností úplného sjednocení v budoucnu. Soustředění agendy do zbývajících implementujících subjektů je doprovázeno soustředěním dalších povinností, které byly původně přiděleny příslušným ministerstvům (tj. zprostředkujícím subjektům), což posiluje autoritu implementujících subjektů, ale oslabuje roli zprostředkujících subjektů, jak již bylo popsáno výše.

„Naše odvětvové ministerstvo, Ministerstvo hospodářství a komunikací (zprostředkující subjekt v dopravním sektoru), mělo více odpovědností, jako jsou rozhodnutí o financování, rozhodnutí o finanční nápravě atd. Tyto odpovědnosti jsou v současné době v kompetenci implementujícího subjektu. Hlavním důvodem pro převod kompetencí je, že v předcházejícím programovém období byly čtyři různé implementující subjekty odpovědné za jednotlivé podsektory (tj. silnice, železnice, letiště a námořní dopravu). Pro roky 2014-2020 byl počet implementujících subjektů snížen na jeden, neboť bylo příliš málo projektů, aby celý systém fungoval efektivně (v současné době je v odvětví dopravy přibližně padesát projektů).“

Expert

Technický regulační orgán (Implementující subjekt)



Původní zdůvodnění husté sítě implementujících subjektů spočívalo v zaměření jednotlivých agentur / nadací na jednotlivé odvětví nebo opatření, což umožnilo úzký a přizpůsobivý přístup k příjemcům. Nicméně nedostatky spojené s rozporuplností postupů a roztříštěnou sítí dvouciferného počtu neslučitelných monitorovacích informačních systémů převažovaly nad výhodami. Nicméně příslušné zúčastněné strany připouštějí, že je náročné se vyhnout související ztrátě osobního přístupu a specifických znalostí. Převod odpovídajících zaměstnanců je proto nedílnou součástí změn.

„Zachování osob se specifickými odbornými znalostmi a funkcemi má nejvyšší prioritu. Pokud se přesouvají funkce z jedné kanceláře do druhé, budou se přesouvat také lidé.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



3.6.5 Hledání vhodné úrovně detailů

Všichni respondenti dospěli k závěru, že hledání vhodné úrovně detailů, pokud jde o právní předpisy upravující implementaci ESIF, je neustálý proces. Nicméně, celkový rámec právních i ostatních dokumentů je v Estonsku vnímán jako přiměřený, i když je obecně známo, že existují příklady uvolněnějších dobře fungujících rámců (např. případ Finska, který je často oslavován zástupci estonských institucí). Pokud existuje kritika tohoto rámce, pak vzniká ze stížností zástupců zprostředkujících subjektů, implementujících subjektů nebo příjemců, např. o příliš přísných pravidlech pro odečtení příjmů ze způsobilých nákladů, nadměrné množství indikátorů pro sledování (podle předpokladu, že některé z nich jsou prakticky k ničemu) nebo neslučitelnost jednotlivých právních předpisů EU a vnitrostátních právních předpisů, které v praxi vylučují některé projektové myšlenky.



Pro ilustraci objemu estonských pokynů pro příjemce má příručka pro přípravu a implementaci projektů pro žadatele a příjemce 42 stran a 2 přílohy (související s plánováním a sestavováním rozpočtu); účetní příručka má 59 stránek; horizontální zásady politiky mají 9 stránek a příručka pro veřejné zakázky k ESIF má 100 stránek.

3.6.6 IT systém pro tvorbu legislativy

Ne specificky pro ESIF, ale v Estonsku existuje efektivní IT systém pro přípravu legislativy. Koncepty legislativních aktů připravují, připomínkují a vylepšují v rámci IT systému všechny zúčastněné strany, kterých se konkrétní priority týkají (tj. *ministerstvo financí*, liniová ministerstva, implementující subjekty a dokonce i další zúčastněné strany jako univerzity, specializované nadace atd.). Několik respondentů chválí systém za snížení množství byrokracie spojené s přípravou právních předpisů ESIF.

3.6.7 Výzkum a inovace

Jelikož právní systém výzkumu a inovací byl posouzen Evropskou komisí jako dobře fungující, nebylo nutné právní systém upravovat specificky směrem k inovativním projektům.

„V rámci implementace ESIF existuje zákon o strukturálních fondech a všechny ostatní právní zázemí jsou z něj odvozena, což platí i pro výzkum a inovace. Na základě tohoto zákona byly vytvořeny další rámce, např. způsobilost, strategické plánování, finanční opravy, IT systémy apod. Neexistuje specifický právní rámec pro každou kategorii, všechny mají stejné zázemí.“

Zástupce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



3.6.8 Předběžná kontrola zadávání veřejných zakázek

Národní systém předběžné kontroly nabídek / veřejných zakázek je většinou dobrovolně používán implementujícími subjekty přibližně 2 roky. Následkem toho se snížil počet přestupků, což pomohlo zejména auditnímu orgánu.

3.6.9 Podpora žadatelů/příjemců

Úroveň poskytované podpory se díky lepší propagaci, veřejným seminářům a individuálním konzultacím zvedla. Je to vnímáno i žadateli / příjemci.

Veřejné semináře probíhají na různá témata, která se mění podle potřeby. Konkrétní témata zahrnují například posouzení rizik nebo nesrovnalostí.

„Veřejné semináře již nejsou o čtení nahlas něčeho, co je již uvedeno v dostupných dokumentech. Úředníci poskytují příjemcům skutečně cenné informace.“

Partner
Poradenská společnost



3.7 Monitorování a IT

Odpovědnost za monitorování na programové i projektové úrovni se dělí hlavně mezi Monitorovací výbor, Řídící orgán a jednotlivé implementující subjekty.

Útvar státního rozpočtu ministerstva financí je jednotka odpovědná za Monitorovací výbor. Hlavními úkoly Monitorovacího výboru jsou monitorování implementace Operačního programu (prostřednictvím monitorovacích zpráv), schválení výběrových kritérií projektů, příprava evaluačního plánu, komunikační strategie Operačního programu a budoucí změny Operačního programu. Zatímco velikost a složení Monitorovacího výboru operačního programu se může v průběhu programového období lišit, zástupci partnerů obvykle tvoří přibližně jednu třetinu členů. Zasedání monitorovacího výboru se konají nejméně jednou ročně a záznamy o zasedáních jsou veřejně dostupné na internetových stránkách ESIF.



Řídící orgán delegoval monitorování na úrovni projektů na implementující subjekty a vydal pokyny, jak dodržovat minimální požadavky, které platí jednotně pro všechny implementující subjekty. Nicméně tyto pokyny poskytují implementujícím subjektům dostatečnou svobodu a rozhodovací pravomoc tak, aby podle konkrétního schématu mohli provádět nezbytné kontrolní činnosti atd.

„Nedochází k přílišné koordinaci procesů monitorování v jednotlivých sektorech (např. ukazatele jsou specifické pro opatření nebo sektor). Sjednocení forem je v této věci irelevantní. Celkově se hlavní společnou vlastností stal jednotný IT systém (s jednotlivými formami, které je potřeba vyplnit).“

Zástupce, Nadace
SA Archimedes (Implementující subjekt)



„Náš implementující subjekt hodnotí rizika schématu, které uplatňuje. V případě analýzy rizik bereme v úvahu maximální výši dotace, procento podpory, předvídatelný počet projektů, délku trvání projektu, povahu způsobilých nákladů apod. Počet kontrol přímo na místě je definován podle úrovně rizika. Jednou za čtvrt roku hodnotíme chování příjemců (zjištěné případy porušení, zjištění auditu, vynucené vymáhání atd.) na základě čehož dále přehodnocujeme úroveň rizika schématu. Jednou ročně hlásíme výsledky Řídícímu orgánu.“

Zástupce
Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



Monitorování na úrovni projektu provádí jednotlivé implementující subjekty – na základě projektových zpráv, a dodržují pravidla pro shromažďování údajů ESIF. Podávání zpráv o projektu se provádí pomocí modulu *e-Toetus SFOS* (oba systémy jsou dále podrobně popsány níže) nebo jakoukoli jinou platformou, kterou doposud používají implementující subjekty (např. samoobslužný portál *Enterprise Estonia*).

„Nové požadavky související se sběrem dat v souvislosti s implementací ESF jsou poměrně náročné, především i časově, na jejich splnění.“

Zástupce
Oddělení financování, Estonské ministerstvo školství a výzkumu (ZS)



Jakmile je SFOS a *e-Toetus* použit daným implementujícím subjektem, hlavní procesy monitorování na úrovni projektu jsou v rámci monitorovacího IT systému automatizovány. V systému jsou k dispozici základní šablony zpráv o monitorování a indikátory projektu spolu s vykonanými činnostmi jsou hlášeny prostřednictvím předdefinovaných formulářů. Kromě toho může do monitorovacích formulářů za účelem získání dodatečných informací implementující subjekt přidat určité zvláštní informace k opatřením nebo činnostem.

„Nový informační systém, e-Toetus, je obecně vnímán jako dobře fungující. Je uloženo více informací s vyšší úrovní automatizace a zároveň méně byrokracie. Například, žádosti o platbu se zpracovávají podstatně rychleji e-Toetus dříve - v ideálním případě daňový IT systém příjemce vygeneruje Excel soubor, který je později nahrán a používán monitorovacím systémem.“

Zástupce, Nadace
SA Archimedes (Implementující subjekt)



„Proces monitorování projektů je většinou ve všech případech stejný, jediné rozdíly spočívají v konkrétním obsahu a obdobích vykazování. Náš implementující subjekt automatizoval všechny monitorovací procesy v rámci našeho monitorovacího IT systému. Pokud je v schématu nový, jedinečný indikátor, může být přidán a dále sbírán podle projektu příjemce.“

Zástupce
Enterprise Estonia (Implementující subjekt)





V rámci systému SFOS je dodržována zásada "kódování pouze jednou" a vytvářejí se různé vazby mezi veřejnými databázemi (více informací o interoperabilitě viz kapitola 3.3.5).

„Dominuje monitorování přechodných výsledků.“

EY Baltic & Praxis Centre for Policy Studies (2016): "Evaluation of effectiveness of the Structural Fund Implementation Schemes and the Administrative Burden of Beneficiaries." závěrečná zpráva, s. 33-34.



„Jednou z nevýhod stávajícího systému je, že zprávy o pokroku nejsou vždy důkladně kontrolovány příslušnými orgány. V praxi je to konečná zpráva, na které skutečně záleží.“

Partner
Poradenská společnost



„Hlavní současná otázka nového monitorovacího systému, SFOS, je dvojí. Za prvé by měl být vhodný pro specifické potřeby různých zúčastněných stran (řídící orgán, auditní orgán, zprostředkující a implementující subjekty, certifikační orgán a příjemci) současně, což ho dělá příliš komplexním. Zadruhé slouží také jako interní administrativní systém (tj. nejsou vloženy pouze údaje týkající se projektu), a proto si mohou jednotlivé vývoje systému vzájemně odporovat. Kapacita rozvoje systému je navíc omezená. Výše uvedené činí vývoj zdlouhavý a zatěžující.“

Výkonný úředník
SA Innove (Implementující subjekt)



„Někdy se dokumenty nebo údaje, které nejsou dále využívány, stále shromažďují – vyživují zbytečnou byrokracii. Požadování prognóz budoucích objemů v případě programu pro střediska zdravotní péče, ačkoli jsou zbytečné (protože v takovém případě není možné vytvořit spolehlivou predikci), je všeobecně známý příklad.“

Partner
Poradenská společnost



3.7.1 Monitorovací IT systém

Existuje centrální informační systém ESIF pro monitorování a správu nazvaný SFOS (*Structural Funds Operational System – Operační systém strukturálních fondů*), který se skládá ze dvou částí:

- ▶ Modul pro instituce implementační struktury (SFOS)
- ▶ Modul pro žadatele / příjemce (*e-Toetus*)

Žadatelé mohou podávat žádosti prostřednictvím *e-Toetus*. Nicméně ne všechny instituce používají pro žádosti *e-Toetus*, protože proces sjednocování IT systémů do jediného zatím probíhá. Navíc zatím není možné v rámci *e-Toetus* podávat stížnosti.

„Úloha e-Toetus se zvyšuje, protože je pravidelně rozvíjen a značně uživatelsky přívětivější. Zejména náš implementující subjekt je na SFOS plně závislý, zatímco příslušní příjemci využívají e-Toetus již téměř zcela. Systém nabízí také nástroj statistického hlášení, odkud lze snadno získat data.“

Výkonný úředník
SA Innove (Implementující subjekt)





„Nový monitorovací informační systém je podstatně lepší e-Toetus předchozí. Například komunikace mezi příjemcem a příslušnými institucemi se značně zlepšila, protože se nyní vše odehrává v rámci e-Toetus. Vedení projektu je také jednodušší, protože e-Toetus zahrnuje automatizované výpočty (např. finanční). Navíc, v porovnání s jinými IT systémy, pády e-Toetus už nehrozí.“

Partner
Poradenská společnost



„Náš implementující subjekt od roku 2006 dosud používá vlastní IT systém nazvaný Navision. Implementující subjekt může svobodně navrhnout a rozvíjet svůj vlastní informační systém s ohledem na jeho potřeby tak dlouho, dokud bude SFOS předán minimální požadovaný objem informací. Nicméně, zvažujeme pro období 2021+ migraci na SFOS, za předpokladu, že bude poskytnut odpovídající komfort pro uživatele (např. pracovní tabulky s povinnostmi, delegování odpovědnosti, automatické systémy řízení s národními databázemi apod.). Již se podílíme na vývoji SFOS včetně přípravy vlastních návrhů.“

Zástupce
Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



3.7.2 Administrátoři a uživatelé

Hlavní řídicí IT systém, SFOS (e-Toetus), řídí řídicí orgán. Ostatní monitorovací IT systémy, které budou v budoucnu všechny nahrazeny a integrovány do SFOS, mají své vlastní správce přiřazené případ od případu. Enterprise Estonia (implementující subjekt) například používá vlastní platformu pro samoobslužné služby; existují však i případy, kdy byly žádosti podány prostřednictvím estonského vědeckého informačního systému.

Neexistují žádné aktivní role přiřazené uživatelům z vně implementační struktury. Nicméně v systému existuje pozorovatelská role, kterou používá především Národní kontrolní úřad, Rada policistů a pohraniční stráž a estonská služba vnitřní bezpečnosti.

3.7.3 Legislativní rámec pro vývoj informačního systému monitorování

Nařízení 1303/2013 čl. 122 a 125 a Implementační nařízení 1011/2014 představují základní legislativní dokumenty pro vývoj monitorovacího IT systému. Zákon o strukturálních fondech a odpovídající vládní nařízení stanovily přesné pokyny pro vývoj a využití informačního systému. Vnitrostátní právní předpisy jsou aktualizovány ad hoc podle aktuálních potřeb.

3.7.4 Odpovědnost za vývoj monitorovacího IT systému

Řídicí orgán je odpovědný za vývoj hlavního monitorovacího IT systému, SFOS. Různé zúčastněné strany mohou podat žádosti o změnu, které jsou následně revidovány a prioritizovány řídicím orgánem. Budoucí provedení změn je pak financováno prostřednictvím technické pomoci ESIF.

3.7.5 Interoperabilita monitorovacího systému

Jak již bylo vysvětleno, hlavní monitorovací IT systém SFOS je plně integrován s e-Toetus, což je rozhraní pro žadatele a příjemce. SFOS je již interoperabilní s různými externími IT systémy a registry. Například některá základní spojení jsou vytvořena s následujícími systémy (tj. seznam není kompletní):

- ▶ Populační registr
- ▶ Centrální obchodní rejstřík
- ▶ Rejstřík elektronického zadávání veřejných zakázek
- ▶ Rejstřík státní podpory
- ▶ E-státní pokladna
- ▶ Registrace estonského zemského úřadu
- ▶ Centrum pro výměnu dokumentů



„Jedním z nejdůležitějších existujících propojení bylo spojení s elektronickým rejstříkem veřejných zakázek. Na druhou stranu například Rejstřík rozvoje venkova by byl jedním z nevýhodnějších nových propojení v budoucnu.“

Zástupce, Externí pomoc
Oddělení řízení rizik, KredEx (Implementující subjekt)



„SFOS byl nedávno propojen s rejstříkem veřejných zakázek a registrem trestů. Další propojení s radou elektronických poplatků a státním registrem cenných papírů jsou plánovány. Kromě s SFOS je specifický informační systém našeho implementujícího subjektu nazvaný Navision propojen s rejstříkem státní podpory a obchodním rejstříkem.“

Člen představenstva
Správní rada, Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



„Vyšší úroveň automatizace umožnila posoudit základní problémy namísto provedení korekce drobných chyb.“

Zástupce, Foundation
SA Archimedes (Implementující subjekt)



3.7.6 Ověření vlastnické struktury

Ověření vlastnické struktury žadatele není automatizováno. Jednotlivé řešení závisí na příslušném implementujícím subjektu, ale obvykle vedoucí oddělení přidělí odpovědné koordinátory každé žádosti / projektu.

Nicméně, všechny informace potřebné k ověření vlastnické struktury jsou obvykle již v informačním systému. Všichni žadatelé a příjemci (estonské i zahraniční) musí mít elektronické identifikační číslo a všechny společnosti musí být registrovány. Když se zaregistrují, musí již předložit důkaz o jejich vlastnické struktuře. V případě, že tyto informace nejsou v systému k dispozici, je žadatel kontaktován a požádán o poskytnutí podpůrné dokumentace.

3.7.7 Systém vlajek místo černé listiny

Je zřejmé, že neexistuje žádná černá listina žadatelů, protože by to nebylo v souladu s odpovídajícími právními předpisy, ale některé zúčastněné strany používají systém vlajek nebo varovných značek založených na historii příjemce nebo zvažují, že tento systém budou v budoucnu zavádět.

„V případě našeho implementujícího subjektu oddělení monitorování a hodnocení rizik přiřadí jako varovné znamení ke kontaktním kartám žadatelů / příjemců výstražná razítka. Například, pokud má příjemce vůči daňovému úřadu velký daňový dluh / došlo k podvodu / je v konkurzu / atd., je razítko přiděleno. Tímto postupem nedochází k přímému zastavení, ale správci by měli věnovat zvláštní pozornost konkrétnímu příjemci.“

Člen představenstva
Správní rada, Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



„Probíhá diskuse (např. během nedávného semináře o hodnocení rizik v dubnu 2018) o systému vlajek jako součásti hodnocení rizik žadatelů / příjemců. Tento systém by byl založen na stávající zkušenosti jednotlivých implementujících subjektů sdílených prostřednictvím SFOS. Bylo by prospěšné mít údaj o potenciálně problematických žadatelích / příjemcích.“

Zástupce, Externí pomoc
Oddělení řízení rizik, KredEx (Implementující subjekt)





3.7.8 Audit a kontrola v rámci monitorovacího IT systému

V rámci SFOS neexistuje žádný modul pro audit, ve výsledcích projektu jsou uloženy pouze výsledky auditu. Řídící orgán využívá SFOS ve významnějším měřítku ve srovnání s auditním orgánem, avšak kontrolní modul není plně integrován kvůli rozdílným požadavkům a kontrolním seznamům pro každý typ kontroly.

„Řídící orgán má svůj vlastní systém, kde uchovává data z kontrolních činností, tak, aby k ní nemohla přistupovat žádná neoprávněná osoba. Cílem je nicméně, že v budoucnu celá komunikace týkající se auditů a kontrol bude probíhat prostřednictvím SFOS / e-Toetus.“

Zástupce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



„Vzhledem k potenciálně komplikované a časově náročné integraci auditorův úřad v současné době neplánuje žádné kroky v tomto směru.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



„Kontroly podpory ESIF jsou zaznamenávány v jediné databázi. Výsledky kontrol prováděných různými implementujícími subjekty však nejsou přístupné všem (s výjimkou řídicího orgánu a auditního orgánu). Naopak, údaje jiných správců, jako je daňový úřad nebo policie, nejsou uloženy v tomto jediném registru, ale odborníci těchto orgánů se pravidelně scházejí za účelem výměny informací.“

Člen představenstva
Správní rada, Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



3.7.9 Neexistující interoperabilita s SFC

Propojení monitorovacího IT systému s SFC neexistuje. Místo toho jsou všechny informace na SFC ručně zadávány prostřednictvím uživatelského rozhraní.

„Estonsko je malý členský stát s jediným OP a omezeným počtem prioritních oblastí, není tedy potřeba automatického přenosu dat do SFC.“

Poradce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



3.7.10 Nástroje získávání dat

K dispozici je pro účely získávání dat a jejich vykazování SAP Business Object. Řídící orgán pro správu ESIF připravuje řadu předdefinovaných zpráv. Uživatelé mohou provádět změny v předdefinovaných přehledech a v předdefinovaných datových objektech a ukládat změny ve složce uživatelů pro pozdější potřeby.

3.7.11 Odpovědnost za správnost údajů

Odpovědnost za správnost údajů spočívá na subjektu, který údaje odesílá. Je-li konečným příjemcem, který zadává údaje, odpovědnost za správnost údajů nese konečný příjemce. Pokud data nahraje implementující subjekt, pak je odpovědnost na implementujícím subjektu. Řídící orgán však jednou ročně provádí společně s implementujícím subjektem audit správnosti údajů a následně je jakákoli zjištěná nepřesnost opravena.



3.8 Dlouhodobé strategické projekty

Jakmile se objeví dlouhodobý strategický projekt, který přesahuje časový rámec jednoho programového období, dojde ke konzultaci s *Evropskou komisí*. Nicméně ani dohoda s *Evropskou komisí* nezajišťuje bezproblémovou implementaci kvůli možným zásahům jiných příslušných institucí, jako je *Účetní dvůr*.

„Jeden projekt zdravotní péče (související s nemocnicemi) byl financován v předcházejícím programovém období a byl doprovázen konzultacemi a jinými kroky s EK, ať se již jednalo o jeden projekt probíhající během dvou po sobě jdoucích programových období nebo spíše administrativně rozdělený do dvou samostatných projektů. Konečné rozhodnutí bylo, že by neměl probíhat skrz více programových období, avšak v současné době Účetní dvůr prohlašuje, že by se jednalo o jediný dlouhodobý projekt. Proto je s Evropskou komisí stále probíhající diskuse o tom, jak tento problém vyřešit.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



„Existuje několik takových dlouhodobých projektů – například projekt silniční infrastruktury, který začal na počátku období 2007-2013. Příklad byl průběžně konzultován s Evropskou komisí, což zajistilo hladký přechod projektu na současné programové období.“

Zástupce, Oddělení strukturálních fondů

Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a komunikací (ZS)



3.9 Dohoda o partnerství

Pro malý členský stát jako Estonsko je dohoda o partnerství zcela zbytečná, pokud jde o implementační období, neboť se prakticky jedná o duplikát podrobnějšího Operačního programu. Nicméně má hodnotu během přípravné fáze programového období.

„Bylo by prospěšné mít ekvivalent dohody o partnerství pro všechny druhy možných finančních prostředků EU dohromady a pak jen jediný OP pro politiku soudržnosti.“

Zástupce

Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)



Ukazatele zahrnuté v dohodě o partnerství odpovídají prioritám z jiných stávajících strategických dokumentů. Dokument obsahuje výsledný rámec indikátorů a je vnímán jako orientovaný spíše na výsledky.

Řídící orgán je zodpovědný za stanovení cílů, a to s ohledem na horizontální strategii, rozvojové potřeby, cíle EU 2020 a vládní rozvojové plány. To vše je konsolidováno v rámci běžného rozpočtového procesu. Cíle jsou pak projednávány a schvalovány ministerstvy a sociálními partnery, kteří se také podílejí na procesu přípravy. Podobně, dokument operačního programu také vypracovává řídicí orgán, přičemž různé zúčastněné strany a partneři jsou vyzváni, aby přidali své připomínky.

3.10 Modifikace související se změnou alokace

Změna celkové alokace z EFRR, ESF a FS ve srovnání s předchozím programovým obdobím 2007-2013 vykazuje nárůst prostředků přibližně o 8%. Naproti tomu se předpokládá podstatné snížení celkové alokace pro nadcházející programové období 2021+ (více informací o plánovaných změnách níže). Tato prognóza je jedním z možných motivačních důvodů pro aktuálně implementované změny, tj. snížení počtu implementujících subjektů a jejich sjednocení v jedné instituci.



Ve vzdělávacím sektoru byl podle více respondentů identifikován celkový posun směrem k měkčím projektům (podíl ESF se zvýšil). Za prvé, aspekty vzdělávání a trhu práce jsou v současném operačním programu výrazně zdůrazněny prostřednictvím opatření zahrnujících školení učitelů a vedoucích pracovníků škol, inkluzivního vzdělávání, kariérového poradenství, optimalizace vzdělávací sítě apod. Například opatření na trhu práce jsou zaměřena na zvýšení počtu ekonomicky aktivních osob (mimo jiné tím, že na trh práce přivádí více osob se zvláštními potřebami). Za druhé, došlo k posunu mezi různými fázemi vzdělávání, které mají být podporovány během posledních programových období - od infrastruktury odborného vzdělávání až po všeobecné vzdělávání.

V odvětví dopravy, konkrétně v případě *Technického regulačního úřadu* (implementující subjekt) došlo k výraznému snížení celkové alokace (přibližně o 30%). Navíc, i když existovala opatření financovaná z fondů EU i z EFRR, projekty jsou v současném programovém období financovány výhradně z FS.

„V konkrétním příkladu našeho implementujícího subjektu se přiděl na programové období 2014-2020 v porovnání s předchozím obdobím zvýšil. Nicméně kapacita zaměstnanců přidělená správním orgánům ESIF se zvýšila nepřiměřeně. Proto byly revidovány jednotlivé úkoly a byla provedena interní optimalizace spolu se zjednodušením řízení rizik. Přestože toho bylo obtížné dosáhnout, zjednodušení se ukázalo jako prospěšné. Přístup založený na rizicích snižuje zátěž kontrol a umožňuje soustředění se na cíle a výsledky.“

Výkonný úředník
SA Innove (Implementující subjekt)



„Je příliš brzy na to, aby bylo možné posoudit plánované snížení přidělených prostředků na rok 2021+ a následná opatření. Ale je potřeba nejdříve rozhodnout o tématech a poté rozdělit dostupný rozpočet, nikoliv naopak.“

Zástupce
Finanční oddělení, Ministerstvo kultury (ZS)



3.11 Audit a kontroly

Existují dvě základní úrovně spolupráce v oblasti auditu a kontroly:

- ▶ Řídící orgán má kontrolní autoritu nad zprostředkujícími a implementujícími subjekty - kontroluje, školí a vede je. Do roku 2017 byly jako hlavní metoda používány kontroly na místě (tj. kontrola dodržování postupů a vypracování závěrečné zprávy o této záležitosti). V poslední době se řídící orgán více zaměřuje na prevenci rizik, přičemž používá údaje z monitorovacího IT systému, aby zkontroloval, zda jsou pravidla řádně dodržována.
- ▶ Ačkoli neexistují žádné konkrétní postupy pro spolupráci řídicího, auditního a certifikačního orgánu, neformálně se scházejí každý druhý týden a diskutují o všem, co se týká těchto tří institucí. Auditní orgán také rozebírá zjištění s řídicím orgánem tak, aby pravidla způsobilosti byla chápána stejným způsobem (taková jednání probíhají pravidelně). Pokud zpráva o auditu oznámí nesrovnalost, příjemce se obvykle obrací na řídicí orgán, který dále zahrnuje auditní orgán v následných diskusích.

„Řídící orgán také prováděl kontroly na místě u IS, ale nyní kontroluje zejména reporty.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



Auditní orgán outsourcuje některé ze svých úkolů (zejména auditu operací) soukromým společnostem mimo implementační strukturu.



„V předcházejícím programovém období bylo obtížné, aby příjemci velkého objemu alokace čelili současně všem druhům auditů a kontrol, zejména pokud jde o podstatně nižší míru automatizace. V současné době se v rámci IT systému podstatně rozšiřuje správa administrativy projektu, což je pro tyto příjemce velkou úlevou.“

Zástupce, Vnější financování
Finanční oddělení, Ministerstvo kultury (ZS)



Národní kontrolní úřad je rovněž příslušný k provádění auditu ESIF, avšak v praxi tak činí pouze na úrovni celých opatření, ne konkrétních projektů. Jedinými institucemi zapojenými do auditorských a kontrolních činností příjemců jsou tedy auditní orgán (částečně externí auditori) a implementující subjekty, přičemž řídicí orgán řídí především fungování zprostředkujících a implementujících subjektů.

„V praxi provádí Národní kontrolní úřad kontroly výsledků opatření, nikoliv konkrétních příjemců.“

Člen představenstva
Správní rada, Enterprise Estonia (Implementující subjekt)



Konečně, oddělení politiky veřejných zakázek Ministerstva financí se podílí na tom, že aktualizuje příslušné právní předpisy a poskytuje konzultace dalším zúčastněným stranám. Například auditní orgán je často konzultuje. Oddělení politiky veřejných zakázek nicméně zasahuje pouze v případech stížností; neprovádí systematické kontroly veřejných zakázek.

3.11.1 Doporučující zjištění

Auditní orgán formuluje hlavně doporučení ve svých auditorských zprávách, podle kterých by se měli, ale nemusí, řídicí orgán nebo implementující subjekty řídit. Zjištění nesrovnalosti nebo potřeby vymáhání je vždy dále předáno příslušnému implementujícímu subjektu, který je odpovědný za vymáhání. Implementující subjekt poté vydá formální rozhodnutí / správní akt, který odůvodňuje zjištění a požaduje vymáhání nebo další opatření. Zjištění jsou proto pro odpovědnou instituci pouze doporučující, i když jsou v praxi většinou dodržována.

„Obvykle prováděcí orgány nevykonávají žádné další kontroly k potvrzení zjištění samotného - k tomu dochází pouze tehdy, pokud existuje nebezpečí systematického zjištění.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



Příjemce může v případě námitek proti výsledkům auditu podat stížnost řídicímu orgánu.

3.11.2 Sdílení plánů auditu / kontroly

Plány auditu auditního orgánu jsou sdíleny s řídicím orgánem, auditorскими společnostmi a rovněž zveřejněny na internetových stránkách. Audit operací se provádí na nákladech, které byly již zkontrolovány implementujícím subjektem. Jsou prováděny s cílem ověřit kontrolní mechanismy - v tomto smyslu existuje určitá duplicita kontrol a auditů. Kontroly prováděné řídicím orgánem jsou vždy plánovány ve spolupráci s kontrolovaným subjektem, aby se zabránilo duplicitě kontrolních činností.

„Při přípravě pololetních plánů auditní orgán vždy požádá řídicí orgán o to, jaké činnosti by chtěl po auditním orgánu, aby vykonal. Poté se auditní orgán rozhodne, zda doporučení přijme.“

Zástupce
Odbor zahraniční pomoci, Ministerstvo financí (ŘO)





„Auditní orgán zohledňuje doporučení ŘO, provádí však posouzení založené na riziku a následné audity podle vlastního rozhodnutí.“

Zástupce

Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



Zatímco při auditu řídicích a kontrolních systémů se používá hodnocení založené na rizicích, tak tomu tak není v případě auditů operací, kde je použita pouze metoda statistického výběru vzorků.

„Implementující subjekty kontrolovaly prakticky všechny finanční prostředky, ale v současné době se ve větší míře používá výběrové šetření.“

Zástupce

Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



3.11.3 Sdílení výsledků kontrol / auditů

Auditní orgán zveřejňuje na svých webových stránkách zprávy o auditu, včetně podrobných údajů o auditovaném subjektu a výsledcích. Proto jsou všechny zjištěné nesrovnalosti veřejně dostupné. Auditní orgán sdílí výsledky interně s řídicím orgánem a zejména s implementujícími subjekty, které jsou odpovědné za prosazování vůči příjemcům. Auditní orgán není zapojen do preventivních aktivit vůči příjemcům; je to výhradní odpovědnost řídicího orgánu a implementujících subjektů.

„Zatím nebyly žádné stížnosti nebo námitky proti zveřejnění podrobných informací o auditovaném subjektu a výsledcích.“

Zástupce

Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



V každém zprostředkujícím a implementujícím subjektu je obvykle odpovědná osoba, která obdrží informace o zjištění všech nesrovnalostí ve všech sektorech a opatřeních prostřednictvím monitorovacího IT systému a následného e-mailového oznámení. Na druhé straně implementující subjekty vykazují všechna zjištěná porušení pravidel řídicímu orgánu.

3.11.4 Nesrovnalosti

Nesrovnalosti jsou definovány v *zákoně o strukturálních fondech* a další postupy o zacházení s nimi jsou popsány v příslušném vládním nařízení, které není specifické pro ESIF, ale zabývá se i jinými zdroji zahraničního financování (např. norskými fondy). Rozdíl v zacházení se zneužíváním prostředků z ESIF a národních fondů spočívá v tom, že národní fondy jsou nezávisle spravovány jednotlivými rezortními ministerstvy, které částku na novou distribuci obdrží. Národní fondy podléhají důslednější kontrole ze strany *Národního kontrolního úřadu*.

Jak již bylo popsáno, nakládání s nesrovnalostmi je řídicím orgánem koordinováno centrálně, avšak finanční opravy a odůvodnění rozhodnutí jsou odpovědností implementujících subjektů. Pokud je potřeba obrátit se na soud, je to rovněž odpovědnost příslušného implementujícího subjektu.

„V estonském právu je také možnost, že ŘO může sám rozhodnout o nesrovnalostech, ale podle vědomí zástupců našeho implementujícího subjektu tato možnost v praxi využita není.“

Výkonný úředník

SA Innove (Implementující subjekt)



Řídicí orgán ve spolupráci s Auditním orgánem pořádá semináře a další akce o nesrovnalostech, podezřeních z podvodů a sdílení osvědčených postupů. Tyto akce jsou pořádány v rámci implementační struktury, tedy nejsou určeny pro příjemce. Spolupráce s policií a státním zastupitelstvím je také vnímána jako velmi důležitá vzhledem k potřebě harmonizace postupů, a proto probíhá formální i neformální spolupráce s těmito institucemi.



3.11.5 Konečné rozhodnutí ohledně kontrolních / auditních závěrů

V případě sporu mezi auditním orgánem, implementujícím subjektem nebo příjemcem je odpovědností řídicího orgánu spor urovnat. Nespokojená strana poskytuje řídicímu orgánu materiály k hodnocení. Řídicí orgán je analyzuje a pokud možno vydává písemné prohlášení. Je-li nutno zasedání, řídicí orgán je hostitelem. Na základě dostupných materiálů činí řídicí orgán konečné rozhodnutí. Pokud je některá ze stran dále nespokojena, Řídicí orgán označuje spor jako "nevyřešený" a neoprávněné náklady vzniknou nespolupracujícím stranám. Pokud nesouhlas přetrvává, je možné kontaktovat a požádat o rozhodující stanovisko také *Evropskou komisi* nebo *Evropský soud auditorů*.

„Případné náklady se přenesou s podezřením na nesrovnalost na certifikační orgán. Poté certifikační orgán situaci řeší sám nebo eskaluje Evropské komisi.“

Zástupce
Odbor finanční kontroly, Ministerstvo financí (AO)



„V praxi se občas projeví nesoulad mezi naším ministerstvem a auditním orgánem. Auditní orgán zpravidla prosazuje svůj názor. Celkově spolupráce funguje dobře, protože komunikace je otevřená a včasná - udržují se formální i neformální vztahy, což je nesmírně důležité.“

Zástupce, Oddělení strukturálních fondů
Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo hospodářství a komunikací (ZS)





4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet kontaktovaných institucí

- ▶ 25

Celkový počet kontaktovaných osob

- ▶ 57

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Implementační struktura (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS): 14
- ▶ Akademici: 0
- ▶ Poradenské společnosti: 2
- ▶ Zástupci příjemců: 0
- ▶ Místní EY kancelář: 1

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ European Commission (2015): "Stairway to Excellence, Country Report: Estonia." JRC Science and Policy Report (EUR 27442 EN).
- ▶ EY Baltic & Praxis Centre for Policy Studies (2016): "Evaluation of effectiveness of the Structural Fund Implementation Schemes and the Administrative Burden of Beneficiaries." Final Report.
- ▶ KPMG (2016): "EU Funds in Central and Eastern Europe." Progress Report 2007-2015.
- ▶ DG for Internal Policies (2014): "Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparation and Administrative Capacity of Member States." Structural and Cohesion Policies.
- ▶ Dohoda o partnerství
- ▶ Dokumenty operačních programů.