



Metodika použití režimu velkých projektů v programech financovaných EU

Metodický manuál



IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s.

červen 2007

Tým autorů:

Oto Potluka (vedoucí expertního týmu)

Andrea Bachtíková (technická spolupráce)

Lenka Brown (kapitola 3.2),

Marie Čaušević (kapitoly 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5),

Viktor Květoň (kapitola 2.1),

Martin Pělucha (kapitoly 3.4.2, 3.4.4),

Oto Potluka (kapitoly 2.2, 3.3)

Pavel Říčka (kapitola 2.3),

Tomáš Říčka (kapitola 3.1).

Kontaktní údaje:**Zadavatel:**

Odbor Řídícího orgánu Fondu soudržnosti

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

Tel.: +420 224 861 671

+420 224 861 446

Fax: +420 224 811 130

Web: www.mmr.cz

Zpracovatel:

IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s.

Štěpánská 45

110 00 Praha 1

Tel./fax.: +420 222 230 259

e-mail: ireas@ireas.cz

Web: www.ireas.cz

OBSAH:

Seznam zkratk	3
1 Úvod	4
2 Příprava velkých projektů	5
2.1 Komunikace s Evropskou unií	5
2.1.1 Informace předkládané Komisi	6
2.1.2 Rozsah a způsob hodnocení	7
2.1.3 Rozhodnutí	8
2.1.4 Přijatelnost	8
2.1.5 Zahraniční zkušenosti	9
2.2 Vazba na předkladatele velkých projektů	10
2.2.1 Identifikace možných velkých projektů	11
2.2.2 Další fáze přípravy velkého projektu	11
2.2.3 Obsah projektové žádosti	12
2.3 Naplnění principu partnerství	16
2.3.1 Pojem partnerství	16
2.3.2 Základní oblasti partnerství	16
2.3.3 Evropská komise	16
2.3.4 Členský stát	17
2.3.5 Partnerství mezi subjekty přímo zapojených do přípravy a realizace velkého projektu ..	20
2.3.6 Využití režimu veřejné zakázky či koncesní smlouvy s ohledem na využití prostředků z fondů 20	
2.3.7 Problematika projektů partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem	21
2.3.8 Zahraniční zkušenosti	24
3 Řízení velkých projektů	25
3.1 Implementační struktura	25
3.1.1 Hlavní oblasti při přípravě implementační struktury	25
3.1.2 Metodické postupy	25
3.1.3 Koordinace a řízení systému	27
3.1.4 Implementační doporučení	28
3.2 Monitoring a evaluace	29
3.2.1 Monitorování	30
3.2.2 Evaluace	34
3.2.3 Zahraniční zkušenosti	36
3.3 Projektová úroveň	37
3.4 Finanční aspekty velkých projektů	38
3.4.1 Zapojení EIB a EIF do financování velkých projektů	38
3.4.2 Role nových iniciativ Společenství JASPERS, JEREMIE, JESSICA	40
3.4.3 Způsobitelné výdaje v rámci velkých projektů	44
3.4.4 Aplikace pravidla n+2 a n+3 na tzv. velké projekty v období 2007 – 2013	45
3.4.5 Pokyny pro analýzu nákladů a přínosů velkých projektů	51
4 Seznam použitých zdrojů	55
Příloha č. 1 – „Prioritní“ způsobilé členské státy EU pro financování z iniciativy JASPERS	57

Seznam zkratk

Zkratka	Vysvětlení zkratky
CBA	Analýza nákladů a výnosů (Cost-Benefit Analysis)
ČR	Česká republika
DG REGIO	Generální ředitelství Evropské komise pro regionální politiku
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
EIB	Evropská investiční banka
EIF	Evropský investiční fond
EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj (European Fund for Regional Development)
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
EUR	Euro
FAQ	Často kladené otázky (Frequently asked questions)
FNPV/C	Finanční čistá současná hodnota investice
FNPV/K	Finanční čistá současná hodnota kapitálu
FRR/C	Finanční vnitřní výnosová míra investice
FRR/K	Finanční vnitřní výnosová míra kapitálu
FS	Fond soudržnosti
JASPERS	Společná pomoc pro podporu projektů v evropských regionech (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions)
JEREMIE	Společné evropské zdroje pro mikro až středně velké podnikatele (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)
JESSICA	Společná evropská podpora pro udržitelné investice v městských oblastech (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)
MD	Ministerstvo dopravy ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP	Operační program
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)
ŘO	Řídící orgán

1 Úvod

Tento metodický manuál má za cíl nastínit možné postupy při přípravě a realizaci velkých projektů podpořených ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Vznikl jako materiál, který by měl napomoci zejména řídicím orgánům operačních programů, které doposud neměly zkušenosti s problematikou velkých projektů. Snahou autorů bylo využít zkušeností jak z České republiky, tak i ze zahraničí a navrhnout možné způsoby řešení. Tam, kde by odpovědi na sporné otázky překračovaly rámec tohoto materiálu, jsou tyto otázky alespoň předestřeny pro další řešení.

Autoři rozlišují mezi striktním vymezením pojmu velký projekt a režimem nakládání s velkými projekty. Definice velkého projektu je dle legislativy EU: „Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti mohou jako součást operačního programu financovat výdaje na operaci složenou z řady prací, činností nebo služeb, které jsou určeny k dosažení nedělitelného úkolu přesné hospodářské nebo technické povahy, s jasně určenými cíli, jejíž celkové náklady přesahují 25 milionů EUR v případě životního prostředí a 50 milionů EUR v jiných oblastech (dále jen „velké projekty“).“¹ Toto vymezení je statické. Může se stát, že projekt splňující tato kritéria nemusí být ještě nazýván velkým projektem, přesto je vhodné k němu přistupovat v režimu, který je vhodný právě pro velké projekty. ESF je touto definicí ponechán stranou. Nicméně právě užití režimu velkých projektů umožní v budoucnosti případnou realizaci i pro operační programy financované z ESF.

Právním základem pro vztah mezi členským státem nebo řídicím orgánem a Evropskou komisí je nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení. Toto nařízení se o problematice velkých projektů zmiňuje ve svých článcích 34, 36 – 37, 56, 60, 67, 78 a 94. Nejdůležitějšími jsou články 39 – 41, které jsou primárně věnovány velkým projektům. Mimo to je v prováděcím nařízení č. 1828/2006 v přílohách XXI a XXII uvedena žádost o potvrzení podpory podle článku 39 – 41 Nařízení 1083/2006 pro velké projekty v oblasti infrastruktury a produktivních investic, která popisuje detailně strukturu žádosti.

Tím, že v České republice je na operačních programech patrný větší zájem o problematiku velkých projektů, je vcelku logické, že MMR ČR vydalo impuls k přípravě materiálu, který reaguje na vzniklé otázky administrace velkých projektů a hledá na ně odpovědi.

Vzhledem k tomu, že materiál vznikl v první polovině roku 2007, tedy teprve na začátku programového období, je pravděpodobné, že v průběhu tohoto období a realizace velkých projektů bude dále doplňován a aktualizován.

¹ Definice vychází z článku 39 Nařízení Rady (ES) 1083/2006.

2 Příprava velkých projektů

2.1 Komunikace s Evropskou unií

Tato kapitola je zaměřena na přípravu velkých projektů v kontextu fází životního cyklu. Jedná se tedy o charakteristiku nezbytných kroků na české straně, stejně jako postup Evropské komise při hodnocení a rozhodování. Následně jsou popsány vazby na předkladatele velkých projektů. Další pozornost je směřována k naplnění principu partnerství, ve které jsou diskutovány nezbytné kroky, které může učinit Evropská komise k lepšímu naplnění principu partnerství a efektivnějšímu čerpání prostředků strukturální pomoci při administraci velkých projektů. V neposlední řadě je pozornost věnována relevantním krokům členského státu.

Vzhledem k tomu, že velké projekty jsou schvalovány Evropskou komisí, je proces administrace žádosti odlišný oproti projektům menšího rozsahu.

Operační programy obsahují indikativní soupis velkých projektů a uvádějí, ze kterých fondů bude požadována podpora (ERDF nebo FS). Tento indikativní seznam velkých projektů představuje možnost formálního předběžného výběru, nicméně nemůže předjímat výběrová kritéria programu nebo vlastní vyhodnocení Komisí. Tento soupis velkých projektů předem nevyklučuje alternativní nebo dodatečné velké projekty, kterým může být následně poskytnuta pomoc.

Komise má možnost schvalovat velké projekty zahrnuté do operačních programů, v případě potřeby po konzultaci s Evropskou investiční bankou, aby bylo možno vyhodnotit jejich účel, dopad a opatření pro plánované využití zdrojů Společenství. Česká republika předpokládá realizaci velkých projektů u některých operačních programů² a proto bude vhodné sjednotit způsob komunikace s Evropskou komisí, ale také mezi jednotlivými řídicími orgány navzájem.

Koordinační a garanční role v komunikaci s EK vůči všem řídicím orgánům připadá Národnímu orgánu pro koordinaci NSRR.³

Životní cyklus velkých projektů

Žádosti na velké projekty jsou předkládány Zprostředkujícímu subjektu průběžně a to také v souladu s platnými požadavky na jejich formát a věcný obsah. V průběhu rozpracování námětu nebo již zpracování žádosti lze využít konzultací se zástupci zprostředkujícího subjektu. Zprostředkující subjekt by měl poskytovat nezbytný informační servis pro předkladatele velkých projektů.

Zprostředkující subjekt zkontroluje formální náležitosti a dodržení kritérií přijatelnosti předložených žádostí a následně na základě výsledků formální úplnosti a věcné správnosti

² Indikativní seznam velkých projektů je obsažen v OP Doprava, OP Životní prostředí, OP Výzkum a vývoj pro inovace, OP Podnikání a inovace

³ Národním orgánem pro koordinaci (NOK) NSRR bylo rozhodnutím vlády ČR ze dne 22. února 2006 (usnesení č. 198) pověřeno MMR

předložené žádosti provede primární hodnocení žádosti (zvláště z hlediska technického, environmentálního a ekonomického). Připravovány jsou také podklady pro Radu Operačního programu - Řídící výbor⁴. Pokud se projeví nedostatky již při primární kontrole velkého projektu dojde ke vrácení návrhu žadateli a případnému přepracování.

Návrhy hodnocených projektů, které dostaly doporučení od zprostředkujícího subjektu, jsou dále předloženy Radě Operačního programu – Řídícímu výboru, který ověří podle výběrových kritérií hodnocení zprostředkujícího subjektu. Následně jsou předloženy Řídícímu orgánu příslušná doporučení k dalšímu postupu. Řídící orgán předloží vybrané projekty EK k posouzení a ke schválení. V souvislosti s předložením projektu je řídicí orgán dále povinen poskytnout EK informace v souladu s čl. 40 Obecného nařízení. Kompletní schéma administrace velkých projektů je uvedeno v kapitole 3.1 Implemetační struktura.

2.1.1 Informace předkládané Komisi

Členský stát nebo řídicí orgán poskytne Komisi o velkých projektech tyto informace, které ji umožní adekvátní posouzení návrhu velkého projektu:

- informace o subjektu odpovědném za provádění;
- informace o povaze investice a její popis, jakož i informace o jejím finančním objemu a umístění;
 - v této části bude popsána navrhovaná infrastruktura a dílo, pro něž se navrhuje pomoc, s uvedením hlavních rysů a dílčích prvků
 - dále je nutné uvést hlavní ukazatele výstupu a také hlavní subjekty, které mají prospěch z infrastruktury (tj. cílová populace, již bude infrastruktura sloužit)
 - je nutné uvést rozsah, na kolik je region v současnosti vybaven daným typem infrastruktury, na něž se vztahuje žádost a porovnat jej s úrovní vybavenosti infrastrukturou, o niž se usiluje do cílového roku (tj. podle příslušné národní strategie či regionálních plánů)
- výsledky studií proveditelnosti;
 - v této části je nutné uvést výsledky analýzy poptávky a také alternativní možnosti uvažované ve studiích proveditelnosti
- harmonogram pro uskutečnění projektu a v případě, kdy se očekává, že prováděcí období dané operace bude delší než programové období, údaje o tom, pro které fáze se žádá o spolufinancování Společenství během programového období 2007–2013;
- analýzu nákladů a přínosů, včetně posouzení rizik a předpokládaného dopadu na dané odvětví a na socioekonomickou situaci daného členského státu nebo regionu, a pokud je to možné a vhodné, ostatních regionů Společenství;
- analýzu vlivu na životní prostředí;
 - v této části je mimo jiné nutné rozvést, jak projekt přispěje k cíli environmentální udržitelnosti (evropská politika týkající se změny klimatu, zastavení ztráty biologické rozmanitosti aj.), jak projekt respektuje zásady preventivních opatření a to, že škody na životním prostředí by měly být přednostně napraveny u zdroje

⁴ Jedná se o konkrétní orgán, který se může u každého operačního programu mírně lišit z hlediska názvu a vykonávaných funkcí. Obecně však tento orgán projednává zásadní otázky koncepce a realizace OP a zajišťuje sledování provázanosti OP s ostatními resortními (sektorovými) politikami a doporučuje výběr projektů. Jsou zde zastoupeni pracovníci řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu a také zástupci dalších resortů, krajů či nevládních organizací. Zde použitý název vychází z OP Životní prostředí.

- odůvodnění příspěvku z veřejných zdrojů;
 - Socioekonomická analýza (viz druhý bod) poskytuje informace o vnitřní míře návratnosti projektu. Finanční analýza dále prokazuje nedostatek financování a dopad podpory Společenství na finanční životaschopnost projektu. Tyto informace jsou předmětem této části žádosti o potvrzení podpory. Je tedy nezbytné uvést zda projekt zahrnuje státní podporu, její výši a další podrobnosti.
- finanční plán uvádějící celkové plánované finanční zdroje a plánovaný příspěvek z fondů, Evropské investiční banky, Evropského investičního fondu a všech dalších zdrojů financování Společenství, včetně orientačního ročního plánu finančních příspěvků na velký projekt z Evropského fondu pro regionální rozvoj nebo Fondu soudržnosti.

Komise bude poskytovat informativní pokyny k používané metodologii při provádění analýz nákladů a přínosů (viz výše).

Česká republika předpokládá realizaci velkých projektů pouze u některých operačních programů a proto bude vhodné sjednotit způsob komunikace s Evropskou komisí, ale také mezi jednotlivými řídicími orgány navzájem. Důvodem jsou především rozdílné zkušenosti s realizací velkých projektů. Nejvíce zkušeností z minulého programového období má MŽP a MD, které mají již v současnosti připravené indikativní seznamy velkých projektů ve svých operačních programech.

Řídicí orgán může v souladu s čl. 37 Nařízení požádat EK o poskytnutí pomoci na přípravu těchto projektů – stejně jako projekty menšího rozsahu – z následujících zdrojů:

- EIB a EIF,
- Akčního plánu JASPERS, který má charakter technické pomoci v oblasti spolupráce mezi DG REGIO, EIB a EBRD a představuje další možný zdroj pro členský stát a DG Regio. O JASPERS rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj, které je tzv. JAPERS Managing Agent, má však na tento akční plán pouze omezené množství finančních prostředků. Z celkového plánovaného počtu velkých projektů v České republice je tedy zřejmé, že ne každý projekt tuto pomoc dostane.

2.1.2 Rozsah a způsob hodnocení

Hodnocení velkých projektů Komisí bude založeno na poskytnutých materiálech ve formuláři žádosti s ohledem na pokyny CBA.

Komise neprovádí samotné hodnocení projektů, ale vyhodnocuje, zda je velký projekt v souladu se všemi náležitostmi a výsledkem je jeho přijetí nebo zamítnutí. Hlavními body, které budou u návrhů velkých projektů hodnoceny v průběhu vyhodnocovacího procesu DG REGIO jsou následující:

- vhodnost projektu z hlediska cílů priorit operačního programu;
- podpora projektu při dosahování cílů priorit, včetně kvantifikovatelných indikátorů;
- sounáležitost projektu s ostatními politikami Společenství;
- spojitost analýzy CBA s CBA metodologií Komise a tam, kde to bude nutné, s odpovídajícími národními pokyny CBA;

- hodnověrnost sociálně-ekonomických a finančních analýz a obchodního plánu v případech produktivních investic.

Hodnocení velkých projektů EK nebude rozšířeno na kontrolu souladu se všemi právními závazky, kromě těch, které si Komise chce zkontrolovat podle legislativy ES (nebo národní legislativy). Zajištění právního souladu projektů je záležitostí národních orgánů. Komise respektuje zjištění národních orgánů o souladu s národními závazky. Pozitivní rozhodnutí Komise u velkých projektů, podle všeobecných nařízení, nebude měnit povinnosti národních orgánů zajistit plný soulad se státními pravidly pomoci, pravidly zadávání zakázek nebo dalšími podmínkami pro spolufinancování. V případě povinnosti týkajících se životního prostředí, článek 40 vyžaduje, aby národní orgány zajistili analýzu dopadů na životní prostředí.

Komise posuzuje velký projekt s ohledem na výše uvedené požadované informace, jeho provázanost s prioritami operačního programu, jeho přínos k dosažení cílů těchto priorit a jeho provázanost s dalšími politikami Společenství. Evropská komise si může vyžádat externí experty pro vyhodnocení projektových žádostí. V případě potřeby bude tedy žádost posuzována externími odborníky, včetně Evropské investiční banky (zde se jedná o prověření technické kvality a ekonomické a finanční životaschopnosti těchto projektů).

2.1.3 Rozhodnutí

Komise přijme rozhodnutí co nejdříve, nejpozději však tři měsíce po předložení velkého projektu členským státem nebo řídicím orgánem, byl-li projekt předložen v souladu s článkem 40. Toto rozhodnutí určí hmotný předmět, částku, na kterou se vztahuje míra spolufinancování dané prioritní osy, a roční plán finančního příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj nebo z Fondu soudržnosti, tj. podíl ročního programu závazků týkajících se velkých projektů. Rozhodnutí komise o velkém projektu nebo režimu podpory a dopad na závazky a pravidlo $n+2/n+3$ je uveden v kapitole 3.4.4. této metodiky.

Jestliže Komise odmítne poskytnout na velký projekt finanční příspěvek z fondů, oznámí členskému státu své důvody ve lhůtě a za souvisejících podmínek stanovených v odstavci 2 výše zmíněného článku nařízení.

Z právního hlediska je rozhodnutí Komise o velkém projektu úzce svázáno s obsahem předloženého formuláře žádosti. Toto musí odkazovat na popis projektu uvedený ve formuláři žádosti, který je potvrzen národními orgány, dokonce i když v rozhodnutí není uveden detailní popis žádosti. V praxi bylo v případě rozhodovacího období 2000 – 2006 u velkých projektů vzneseno relativně málo požadavků na úpravu rozhodnutí o schválení projektů, přestože toto rozhodnutí stanovilo míru pomoci a absolutní objem maximální pomoci. Tam, kde byl velký projekt schválen EK, jsou národní orgány odpovědné za plnění běžných podmínek spolufinancování a za soulad konečného projektu s žádostí a schvalovacím rozhodnutím.

2.1.4 Přijatelnost

Termín tří měsíců pro rozhodnutí Komise není vyjádřen zcela přesně a může být reálně delší. Komise si může vyžádat další doplňující podklady k velkému projektu, což znamená přerušení samotného rozhodování i běžící lhůty pro tento proces. Po dodání podkladů ze

strany členského státu bude rozhodovací proces znovu pokračovat. Tam, kde nebudou předloženy všechny prvky stanovené výše (v článku 40 Nařízení), tam bude Komise členský stát informovat a taková žádost bude považována za nepřijatelnou. Lhůta uvedená v článku 41 (2) začíná dnem přijetí kompletní žádosti. DG REGIO přijme pracovní postup pro řízení a monitorování projektových žádostí. Délka interního rozhodovacího postupu bude stanovena po odpočítání potřebného času na odpověď ze strany členského státu.

2.1.5 Zahraniční zkušenosti

Při výběru příkladu Velké Británie byly vybrány zkušenosti z Yorkshire. Nicméně je nutné upozornit na to, že po bližším prozkoumání je řada aspektů, které lze v České republice využít, ale také řada takových, u kterých tato možnost není dobře realizovatelná. Z tohoto důvodu lze říci, že neexistuje jediný správný model režimu velkých projektů, ale že tyto režimy mohou být různé podle okolností v dané zemi. Navíc se situace v oblasti regionálního rozvoje dynamicky vyvíjí a strnule nastavené systémy mohou ve výsledku působit protichůdně.

Jistou nevýhodou je, že velké projekty jsou realizovány z ERDF a FS, přičemž FS není Velkou Británií využíván. Přesto je příklad Velké Británie zajímavý svým komplexním přístupem k regionálnímu rozvoji (v podobě kombinace zdrojů, zapojení partnerů do koncipování projektů rozvoje a také sledování dynamiky vývoje a reakci na ně).

2.2 Vazba na předkladatele velkých projektů

Příjemci podpory hrají i v případě velkých projektů velice důležitou roli z pohledu absorpční kapacity. Bez jejich projektů by byl systém podpory ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti bez reálného dopadu na situaci v regionech a na hospodářský život.

Žádost je EK předložena ve své finální podobě a není vhodné předkládat takové žádosti, které nejsou ve své finální podobě – v takovém případě hrozí buď zamítnutí žádosti, nebo prodloužení a problémy s realizací projektu kvůli časovým omezením.

Proces přijímání velkých projektů se od běžných projektů liší z několika pohledů. Příprava velkých projektů je finančně, technicky a časově náročnější. Z tohoto důvodu je těžko představitelné, že by byly velké projekty předkládány v rámci časově omezených výzev k předkládání projektů. Velké projekty jsou schvalovány Evropskou komisí, ale ještě před tím jsou kontinuálně předkládány a odsouhlaseny na národní úrovni a to v rámci několika fází. Tento průběh by měl zabezpečit, aby nedocházelo k nevhodnému nakládání s omezenými zdroji a aby k finálnímu schvalování Evropské komisí přicházely jen kvalitní projekty. Proces realizace velkých projektů obsažen v kapitole 3.3. tohoto metodického manuálu a současně se prolíná i do dalších kapitol.

V průběhu přípravy velkých projektů lze identifikovat několik významných fází:

- identifikace zaměření velkého projektu (zakončené schválením záměru velkého projektu na národní úrovni),
- příprava projektu včetně technického řešení (opět projekt prochází schválením na národní úrovni),
- finalizace návrhu projektu,
- příprava a realizace výběrových řízení (tato fáze je doplněna s ohledem na možné časové limity, které by mohly způsobit problémy se zpožděním a administrací pravidla $n+2 / n+3$).

Ačkoli operační programy uvádějí indikativní seznamy velkých projektů, je pravděpodobné, že se v průběhu programového období objeví další náměty na velké projekty. Tuto situaci lze předpokládat zejména v situaci, kdy by hrozilo nižší, než plánované čerpání alokací prostředků ze strukturálních fondů. U Fondu soudržnosti se primárně předpokládají velké projekty. Velké projekty, naplánované v dostatečném časovém předstihu, mohou výrazně napomoci využití alokovaných částek v jednotlivých operačních programech.

Vzhledem k tomu, že v případě velkých projektů si Evropská komise vymezila právo na hodnocení a schvalování těchto projektů, je vztah mezi řídicím orgánem příslušného operačního programu a žadatelem v některých aspektech jiný, než jak je tomu v případě „běžných projektů“. V okamžiku, kdy je návrh velkého projektu předkládán Evropské komisi, již má za sebou několik fází ověřování na národní úrovni. Tudíž pro příjemce pomoci jsou v případě velkých projektů implementační struktury spíše partnerem, než finální institucí. Špatně nachystaný projekt by se k Evropské komisi neměl vůbec dostat. Pokud by se tak však stalo, vrhá to špatné světlo nejen na samotného žadatele, ale i na

instituce, které se zapojily do procesu ověřování velkého projektu již na národní úrovni, zejména pak řídicí orgán příslušného operačního programu.

2.2.1 Identifikace možných velkých projektů

Při přípravě velkého projektu jde o proces, ve kterém jsou na základě vymezení požadavků, jakožto řešení určitého problému, stanoveny způsoby uspokojení těchto požadavků (rozhodnutím o velikosti a kvalitě požadovaného technického řešení). Od toho se odvíjí různé možnosti řešení a jejich srovnání na základě nákladů, přínosů a dopadů navrženého velkého projektu.

V rámci jednotlivých operačních programů a příslušných opatření jsou vymezeny okruhy potenciálních žadatelů / příjemců pomoci ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Takto vymezení příjemci jsou těmi, kdo mohou (budou) předkládat velké projekty.

Návrh potenciálního velkého projektu, včetně předběžných studií je nejprve posuzován na národní úrovni. Tato fáze může být realizována dle potřeb daného operačního programu několika způsoby:

- posouzením projektového záměru na úrovni krajských pracovních skupin, nebo krajských poboček zprostředkujících subjektů nebo řídicího orgánu,
- administrací přímo na řídicím orgánu.

Konkrétní forma zvoleného postupu administrace velkých projektů záleží na řídicím orgánu daného operačního programu. V každém případě však jde informace o podaných záměrech velkých projektů na Monitorovací výbor příslušného operačního programu. S ohledem na komplexnost problematiky velkých projektů, jsou informace o předložených záměrech velkých projektů také předloženy společné pracovní skupině OP financujících i velké projekty (jakožto jedné z možností uspořádání režimu velkých projektů).

Již v této fázi je nutné rozhodnout o tom, zda půjde o projekt realizovaný formou veřejné zakázky, nebo prostřednictvím koncesní smlouvy. Toto rozhodnutí významně ovlivní podobu a realizaci velkého projektu. Podrobněji viz. kapitola 2.3.6.

2.2.2 Další fáze přípravy velkého projektu

Při splnění podmínek v jednotlivých fázích přípravy velkého projektu a souhlasného stanoviska příslušných institucí zapojených do vyhodnocení projektových záměrů, pokračují práce od záměru k reálné podobě žádosti velkého projektu.

Při rozhodování o podpoře navrhovaných velkých projektů k jejich doporučení a předložení Evropské komisi, budou brány v úvahu následující podmínky:⁵

- slučitelnost s cíli daného OP (a NSRR),

⁵ Seznam podmínek je spíše indikativní a řada formálních náležitostí se může lišit mezi jednotlivými OP. Jde spíše o seznam principů, které by měly být dodrženy. Podmínky nejsou řazeny podle jejich váhy.

- soulad s politikami České republiky a Evropské unie v příslušné oblasti,
- efektivnost vynaložených veřejných prostředků – hodnota za peníze, nejlepší dostupné technologie,
- slučitelnost a dopady na horizontální politiky Evropského společenství,
- charakteristiky žadatele, schopnost žadatele zvládnout řízení a realizaci velkého projektu,
- regionální vazby (kapacity, regionální politiky).
- Ekonomická a finanční způsobilost žadatele,

Budou-li se procesu hodnocení námětů velkých projektů účastnit i další instituce, pak samozřejmě bude takový projektový námět doprovázet i stanovisko příslušných institucí a případných pracovních skupin.

Časové odhady jednotlivých fází se mohou výrazně lišit, ale rámcově se pohybuje mezi fázemi 1 až 4 od dvou let⁶ (k tomu navíc i samotná realizace velkého projektu se obvykle pohybuje v delším časovém horizontu mezi 18 až 30 měsíci). Jako fáze s velkým rizikem pro budoucí realizaci projektu se jeví fáze výběrových řízení, kdy se může stát, že k tomu, než se začne s realizací mohou uběhnout i dva roky, což vytváří silný tlak na splnění pravidla $n+2/n+3$.

Při přípravě projektu lze za časově a kapacitně nejnáročnější označit přípravu studií proveditelnosti, analýzy nákladů a přínosů a analýzu vlivu projektu na životní prostředí. Jejich náročnost je vhodné vzít v úvahu již při přípravě a začít na nich pracovat (nebo nechat vypracovat) tyto studie v dostatečném časovém předstihu.

2.2.3 Obsah projektové žádosti

Struktura projektové žádosti odpovídá přílohám XXI a XXII Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006. V rámci těchto příloh je uveden požadovaný obsah žádosti o podporu velkých projektů. Detailnější metodiky jsou uváděny v případných metodických manuálech a návodech.⁷

EK je předložena finální podoba projektové žádosti ke zhodnocení. V průběhu 3 měsíců EK projekt vyhodnotí, nicméně je běžnou praxí, že EK si vyžádá dodatečné informace a po dobu do jejich dodání hodnotící lhůta neběží.

Projektová žádost velkého projektu obsahuje následující části:

- **Adresy a odkazy** – jde o kontaktní informace na orgán odpovědný za žádost (na řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt a samozřejmě na žadatele).

⁶ Vztaženo k obvykle potřebné době v podmínkách České republiky.

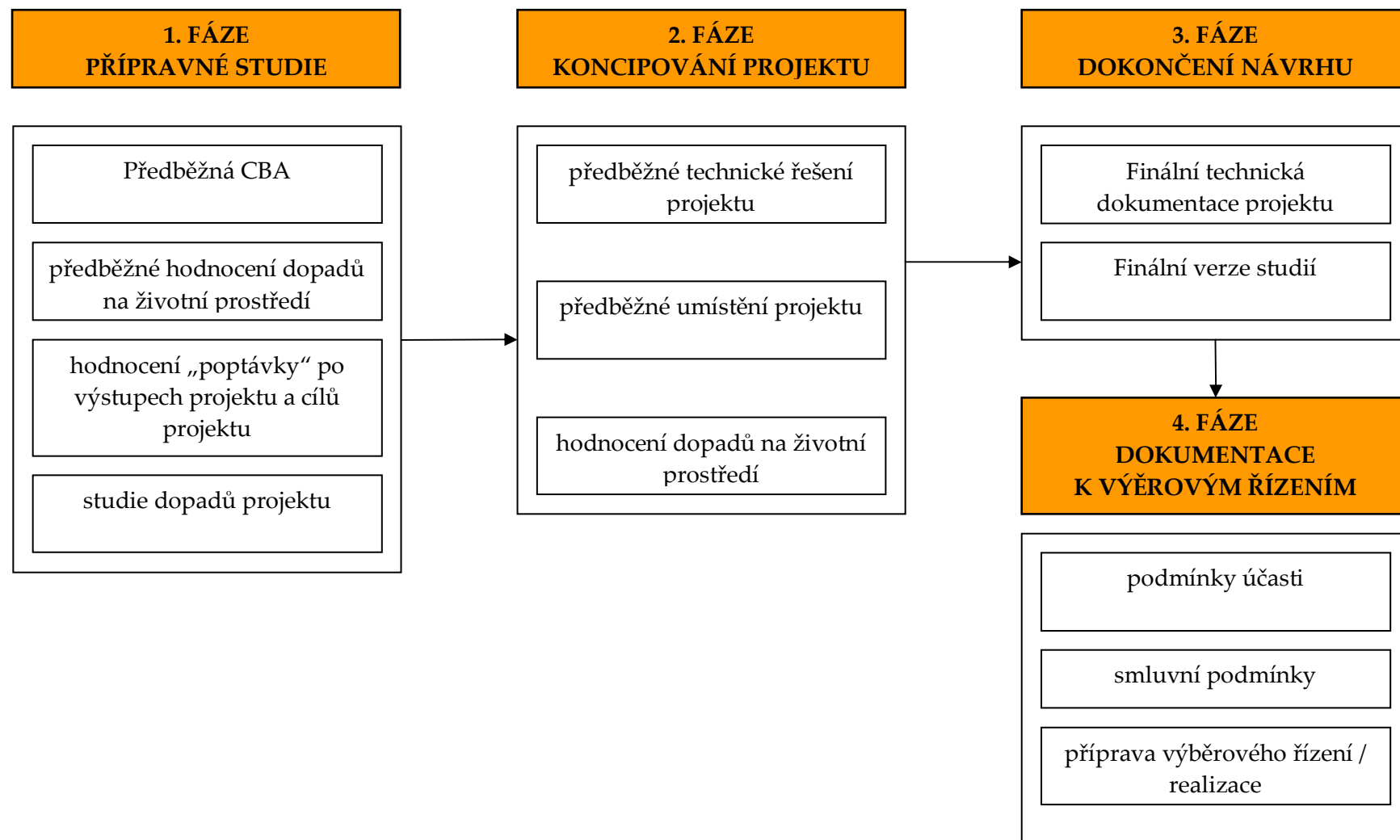
⁷ Např. Guidance on the Methodology for carrying out Cost – Benefit Analysis: Working Document No. 4, nebo Understanding and Monitoring the Cost-Determining Factors of Infrastructure Projects: A User's Guide vydané Evropskou komisí (i když je již z roku 1998), případně další dokumenty.

- **Podrobné údaje o projektu** – uvádí se popis projektu, kategorizace projektové činnosti, slučitelnost s operačním programem, plánované cíle projektu.
- **Výsledky studií proveditelnosti** – obsahují analýzu poptávky na cílových trzích, shrnutí hlavních závěrů vypracovaných studií proveditelnosti (či obchodního plánu) a kapacity zařízení před a po investici.
- **Harmonogram** – je časovým rozvrhem vývoje projektu a realizace jeho jednotlivých etap a to jak z časové, tak i z technické a finanční stránky.
- **Analýza nákladů a přínosů** – uvádí se finanční analýza, socioekonomická analýza, analýza rizik a citlivosti, přičemž kompletní analýza je připojena jako příloha k žádosti o podporu velkého projektu.
- **Analýza vlivu na životní prostředí** – obsahuje popis environmentální udržitelnosti, preventivních opatření k nápravě u zdroje a naplnění zásady „znečišťovatel platí“. Dále je uváděna informace o konzultaci orgánů pro ochranu životního prostředí, posouzení vlivu na životní prostředí, posouzení vlivů na oblasti zařazené do soustavy NATURA 2000, dodatečná opatření k začlenění problematiky životního prostředí a také náklady na opatření přijatá k nápravě nepříznivých vlivů na životní prostředí.
- **Odůvodnění příspěvku z veřejných zdrojů** – zahrnuje problematiku hospodářské soutěže (státní podpora) a dopadů podpory Společenství na realizaci projektu.
- **Finanční plán** – rozpis nákladů, celkové plánované zdroje a plánovaný příspěvek z fondů, roční finanční plán příspěvku Společenství.
- **Slučitelnost s politikami a právními předpisy Společenství** – uvádí, jaké jiné zdroje financování Společenství jsou použity, zda projekt podléhá právnímu řízení ohledně souladu s právními předpisy Společenství, plánovaná propagační opatření, použití nástroje JASPERS při přípravě projektu, předchozí vývoj navrácení podpory (je-li takové řízení s žadatelem vedeno).
- **Schválení příslušného orgánu odpovědného za monitorování** – schválení shody obsahu formuláře se skutečností.
- **Prohlášení orgánu odpovědného za monitorování oblastí zařazených do soustavy NATURA 2000** - schválení shody obsahu formuláře se skutečností, že projekt pravděpodobně nebude mít závažné dopady na oblast zařazenou do soustavy NATURA 2000.
- **Analýza nákladů a přínosů** – kompletní analýza.

V následujícím obrázku je schématicky znázorněn postup přípravy projektové žádosti v jednotlivých krocích. Vzhledem k možným časovým prodlevám je zahrnuta i fáze 4, ačkoli

z logiky věci se může zdát, že pro samotnou žádost jsou rozhodující fáze 1 – 3, již v jejich průběhu je nutné mít připravenou fázi 4.

Obrázek 1: Fáze přípravy velkého projektu



2.3 Naplnění principu partnerství

2.3.1 Pojem partnerství

Partnerství je dle normativních požadavků EU důležitým principem naplňování cílů politiky soudržnosti pro programové období 2007-2013. V této souvislosti lze hovořit o principu partnerství ve dvou rovinách - vertikální a horizontální.

Vertikální úroveň zahrnuje úzkou spolupráci mezi Evropskou komisí a odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni, určenými každým členským státem pro všechny etapy implementace opatření od přípravy až po realizaci.

Horizontální úroveň se týká spolupráce mezi partnery na úrovni členského státu nebo regionu. To znamená rozšíření na subjekty, které nejsou přímou součástí implementačních struktur (regiony, města, obce, vzdělávací instituce, soukromé osoby atd.). Tímto zapojením má být zajištěna i participace samotných příjemců finančních prostředků na procesu přerozdělování.

Důraz na princip partnerství plyne ze samotného zaměření strukturální pomoci v jednotlivých členských státech a cílů, kterých má být touto pomocí dosaženo. Z druhé strany je to pak snaha v souladu s cíli po efektivním využití finančních prostředků, která vede k předkládání co nejvyšší kvality projektů tak, aby měly šanci na úspěch. Právě tato snaha vede i k posilování principu partnerství při přípravě a samotné realizaci projektu.

Celková nákladnost předpokládá i větší rozsah a dosah těchto projektů, které často překračují potřeby samotného předkladatele, ale mají významný (pozitivní i negativní) dopad na subjekty stojící mimo takový projekt.

2.3.2 Základní oblasti partnerství

Základní oblasti partnerství u velkých projektů jsou:

- Mezi konkrétním řídicím orgánem (nebo členskou zemí) a Evropskou komisí.
- Mezi subjekty, které jsou přímo zapojeny do přípravy a realizace velkého projektu.

Samozřejmě, že princip partnerství u velkých projektů je daleko širší. Patří sem např. spolupráce mezi řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem nebo žadatelem a samosprávnými orgány, příp. zájmovými sdruženími. Nicméně pro zdárnou přípravu a následnou realizaci projektu jsou výše uvedené dva vztahy nejdůležitější a z hlediska metodologických úprav klíčové.

2.3.3 Evropská komise

Tato pasáž se věnuje krokům, které může učinit Evropská komise k lepšímu naplnění principu partnerství a efektivnějšímu čerpání prostředků strukturální pomoci při administraci velkých projektů tak, aby byl naplněn princip partnerství mezi EK a členským státem, resp. ŘO a bylo dosaženo zlepšení úrovně komunikace mezi těmito subjekty.

Za výše uvedené situace by EK měla směřem k členskému státu:

1. Stanovit způsob komunikace s členským státem, resp. řídicím orgánem. -

2. Stanovit doporučenou strukturu dokumentu obsahující informace dle čl. 40 nařízení č. 1083/2006.
3. Zřídit informační platformu na FAQ, informační workshopy.
4. Popsat způsob rozhodování o velkých projektech dle čl. 41 nařízení č. 1083/2006.
5. Uvést seznam kontaktních osob.

Ad 1) Je důležité hned na začátku jednotně nastavit ze strany EK způsob komunikace týkající se velkých projektů. Podrobnosti jsou rozvedeny v následujícím popisu. Jedná se zejména o určení kontaktních osob, adres a příp. stanovení dalších požadavků zohledňujících dosavadní zkušenosti v této oblasti. Celý tento systém by měl sloužit k efektivnímu nastavení komunikace mezi EK a členským státem pomocí níže navržených kroků.

Ad 2) V čl. 40 nařízení č. 1083/2006 a přílohách XXI a XXII nařízení č. 1828/2006 je sice stanoven povinný rozsah informací, které musí členská země poskytnout, ale tento je jednak velmi stručný a jednak v některých bodech nejasný, proto je přínosné, že byly připraveny „formuláře“ s osnovou, které tento článek upřesňuje a usnadní tak členský státům připravit kvalitní podklady pro rozhodování EK.

Ad 3) Jde o standardní způsob komunikace, kdy zodpovězení dotazů a jejich uchování a zpřístupnění na internetu napomůže přípravě dalších projektů. Rovněž lze pořádat (ne)pravidelná setkání zástupců z členských zemí a odpovědných pracovníků EK k informování, výměně zkušeností a získání kontaktů.

Ad 4) Z důvodu maximální transparentnosti a předvídatelnosti by členský stát (řídící orgán), potažmo žadatel měl znát co nejvíce informací o samotném průběhu hodnocení a rozhodování o velkém projektu, což jim umožní jednak připravit kvalitní podklady a jednak zahrnout časovou predikci takového postupu do harmonogramu realizace projektu.

Ad 5) Jedná se o standardní nástroj, který umožní flexibilní řešení administrace velkých projektů jednak ve fázi jejich přípravy a dále pak v procesu hodnocení a následné realizace.

2.3.4 Členský stát

Relevantní kroky členského státu:

1. Stanovit způsob vyjednávání s EK o velkých projektech
2. Způsob spolupráce řídicích orgánů.
3. Povinnosti členského státu/ŘO.
4. Náležitosti velkého projektu.
5. Kontaktní osoby.
6. Zřídit informační platformu na FAQ, informační workshopy.

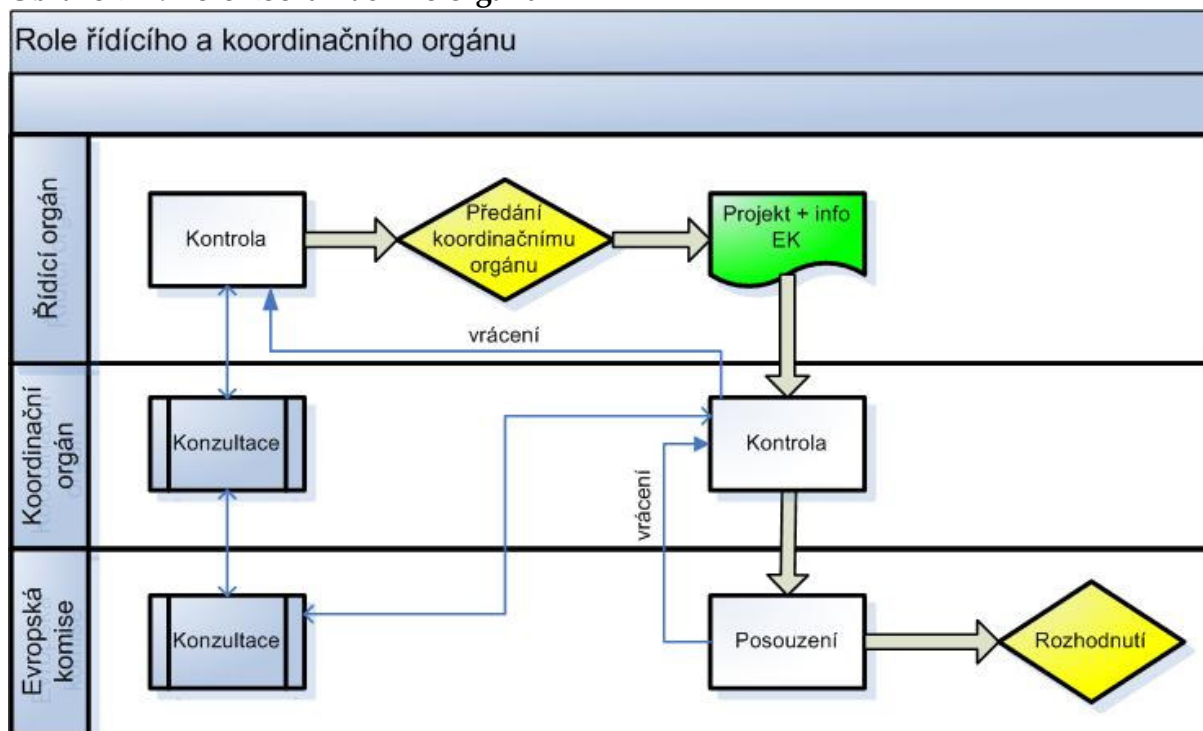
Níže uvedené postupy lze ze strany členského státu učinit i v případě, že EK nepodnikne popsané kroky k posílení principu partnerství, resp. učiní jen některé z nich. Následující kroky lze považovat za možný základ pro nastavení implementační struktury pro velké projekty v ČR, které jsou dále rozvedeny v kapitole 3. Jejich vyjasnění za použití principu partnerství zainteresovaných orgánů (MMR, ŘO, zprostředkující subjekty) může vést k efektivnějšímu a jednoduššímu procesu schvalování velkých projektů.

Na základě dosavadních zkušeností lze jednoznačně doporučit určitou míru koordinace vyjednávání s EK. Navržená varianta vychází z koordinační úlohy MMR při administraci strukturální pomoci v ČR a spočívá v tom, že řídicí orgány budou místo spolupráce s MMR a samostatného vystupování relevantní podklady připravovat a vyjednávací role bude spočívat primárně na MMR.

Výhody této varianty:
rychlejší procedura schvalování v EK
Nevýhody této varianty:
možné kompetenční spory mezi MMR a ŘO

Struktura druhé varianty je graficky znázorněna na obrázku níže.

Obrázek 12: Role koordinačního orgánu



Zdroj: IREAS, o.p.s.

V této souvislosti je rovněž třeba zdůraznit, že MD a MŽP mají relativně bohaté zkušenosti s realizací velkých projektů, zatímco u dalších institucí tyto zkušenosti nejsou tak rozsáhlé, resp. vůbec žádné a proto by bylo vhodné tento fakt zohlednit při nastavení systému přípravy a předávání velkých projektů na EK (blíže viz ad 2).

Ad 2) Jelikož v ČR se uvažuje o velkých projektech v první fázi (dle indikativních seznamů velkých projektů) v OP Doprava, OP Životní prostředí, OP Výzkum a vývoj pro inovace a

OP Podnikání a inovace, IOP (tento OP nemá indikativní seznam velkých projektů, ale počítá s nimi), bude vhodné nejen zajistit způsob vystupování ČR vůči EK, ale také napomoci při spolupráci, resp. přenosu know-how a dobré praxe mezi těmito ŘO v oblasti velkých projektů. Tato problematika plně vychází z popisu problému uvedeného v bodě 1 a bude vhodné ji řešit právě na základě těchto výsledků, tedy nastavení způsobu komunikace mezi ČR a EK. Rozpracování této části bude značně záležet na vyřešení způsobu jednání vůči EK a nastavení procedury při přijímání jednotlivých velkých projektů v rámci OP.

Ad 3) Povinnosti členského státu/ŘO vyplývají z právních předpisů upravujících strukturální pomoc.

Primárně se jedná o dvě povinnosti:

- Dle čl. 37, písm. h) nařízení č. 1083/2006 je to uvedení orientačního seznamu velkých projektů v operačním programu ve smyslu článku 39, u kterých se předpokládá, že budou předloženy během programového období Komisi ke schválení.
- Dle čl. 67, písm. g) nařízení č. 1083/2006 v souvislosti s povinností předkládat Komisi výroční zprávu z pokroku při realizaci přísl. operačního programu, uvádět pokrok a financování velkých projektů.

Jedná se v podstatě o spojitě povinnosti, resp. zvláštní povinnost řídicích orgánů při zacházení s velkými projekty. Jelikož součástí operačního programu má být pouze orientační seznam velkých projektů, je jasné, že tato povinnost spíše směřuje k věrohodnosti a naplňování, vč. finančních alokací jednotlivých prioritních os, než na vyčerpávající snahu zmínit všechny v úvahu připadající velké projekty.

Ad 4) Náležitosti velkého projektu vychází ze tří relevantních zdrojů, kromě obecných požadavků uvedených v právních předpisech a kladených obecně na projekty, resp. operace:

- Dle čl. 40 nařízení č. 1083/2006 musí členský stát/ŘO poskytnout tam uvedené informace.
- Dále to jsou povinnosti, které jsou stanoveny v konkrétním operačním programu, resp. dalších prováděcích dokumentech řídicího orgánu.
- Zkušenosti s realizací velkých projektů v letech 2004 – 2006.

Na základě těchto skutečností by měl každý operační program, který umožňuje podávání velkých projektů stanovit obligatorní náležitosti žádosti, které budou reflektovat výše uvedené tři oblasti.

Ad 5) Kontaktní osoby jsou stejně jako u EK předpokladem efektivního řešení komunikace na všech úrovních řešení velkého projektu. Částečně je toto téma již pokryto v předcházejících bodech.

Ad 6) Tak jako u EK, lze i na úrovni členského státu doporučit tento způsob komunikace. Řešení dotazů žadatelů je standardní nástroj komunikace mezi ŘO, resp. implementační agenturou a žadatelem. Mohlo by se např. jednat o zřízení společné databáze.

2.3.5 Partnerství mezi subjekty přímo zapojených do přípravy a realizace velkého projektu.

V případě velkých projektů se zpravidla jedná o komplexní a relativně složité projekty, které v rámci přípravy a následné realizace vyžadují zapojení více subjektů.

Zapojení „partnerů“ lze chápat i v rovině nepřímého zapojení, které zde však není detailně řešeno. Jde zejména o spolupráci mezi konkrétním žadatelem a orgány státní správy či samosprávy, zejména při řízeních dle stavebních předpisů a problematice životního prostředí. I v těchto případech je vhodné, zejména pokud se týká orgánů samosprávy (ať na krajské či obecní úrovni), postupovat v souladu a za konzultací s těmito orgány.

Přímé zapojení subjektů do samotné přípravy a realizace (např. vznikem nové právnické osoby nebo smluvním zajištěním) lze z hlediska právně- správního chápat jako:

- Partnerství mezi subjekty veřejného práva, resp. jimi zřizovanými organizacemi.
- Partnerství mezi ryze soukromoprávními subjekty práva.
- Partnerství mezi subjektem veřejného a soukromého práva

Z hlediska geografického, tj. dopadu projektu jako:

- zapojení partnerů na lokální,
- regionální,
- národní úrovni.

Při uplatňování principu partnerství lze identifikovat několik typů bariér. S ohledem na analýzu připravovaných velkých projektů se lze zaměřit zejména na odstranění, resp. identifikaci některých právních aspektů spolupráce mezi různými typy subjektů z veřejného i soukromého sektoru. Na základě této analýzy pak lze doporučit vhodné právní formy nebo další právní instituty (smluvní zajištění) spolupráce u jednotlivých typů projektů. Tyto návrhy mohou sloužit jako doporučení pro zpracovatele velkých projektů.

2.3.6 Využití režimu veřejné zakázky či koncesní smlouvy s ohledem na využití prostředků z fondů

V případě velkých projektů, u nichž bude obvyklým výsledkem projektu infrastrukturní zařízení a jeho následné provozování, je třeba zásadně vyřešit následující aspekty, kterými jsou:

- Zda bude užívání služby při provozu infrastrukturního zařízení zpoplatněno
- Kdo bude vlastníkem, realizátorem projektu a provozovatelem vytvořené infrastruktury
- Kdo bude zajišťovat provoz infrastrukturního zařízení (1. provozování infrastruktury veřejným sektorem nebo 2. za využití služeb jiných dodavatelů – veřejné zakázky, či 3. bude plně realizace projektu a provozování zařízení v režimu koncesních smluv s přenosem rizik a odpovědnosti ve větší míře na koncesionáře, spolu s výběrem plateb za poskytovanou službu, kde je třeba řešit riziko zařazení projektu do režimu projektu generujícího příjmy ve smyslu čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006).

Závažnost dopadu zařazení projektu do režimu projektu generujícího příjmy dle čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006 je pro financování a zejména nárok na zdroje národního spolufinancování důležitá a to zejména v kontextu, kdy do projektů generujících příjmy

mohou být zařazeny nikoliv jen projekty, které dosahují reálné příjmy, ale projekty generující jakékoliv příjmy přímo účtované uživateli, včetně různých stínových poplatků, poplatků za dostupnost a jakýchkoliv dalších plateb obdobného charakteru.

Obecně může být příjemce zároveň i provozovatelem zařízení, kdy jednotlivé fáze projektu – realizace, dokončení a provoz je zadáván ve formě veřejné zakázky, kde vlastník i provozovatel je v této chvíli příjemce nebo může nastat situace, kdy vlastník zadá celý projekt např. ve formě koncesní smlouvy na vybudování i provoz koncesionáři.

Z hlediska financování je zásadní vyřešit již při tvorbě projektu, zda se jedná o projekty generující příjmy ve smyslu čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006 či ne. Obecně je třeba vzít v potaz, že principiálně jsou všechny PPP projekty zařazeny do skupiny projektů generujících příjem.

Základní rozdíl mezi využitím režimu veřejných zakázek a koncesního zákona:

V režimu veřejných zakázek má odpovědnost příjemce, který je i realizátorem a provozovatelem (byť i nepřímým za využití veřejných zakázek na dílčí či komplexní dodávky služeb či díla) veřejný sektor. V případě koncesního režimu bude koncesionář přejímat odpovědnost jak za samotný projekt, tak i případně za jeho provoz a výsledky provozu, kdy samotné financování investiční části (její rozsah) ze strany zadavatele – příjemce bude mít vliv na spolufinancování z fondů EU, včetně otázky, zda se nebude jednat o projekt generující příjmy dle čl. 55 Nařízení rady (ES) č. 1083/2006.

Je třeba důsledně vyřešit otázku režimu realizace a provozování infrastrukturního projektu, vyřešit vlastnické vztahy s ohledem na jeho realizátora, příjemce dotace, a provozovatele z hlediska, zda bude projekt realizován formou koncesní smlouvy s výše uvedenými aspekty (včetně parametrů pro výběr koncesionáře již při zadávání a schvalování projektu, kdy je však z hlediska časového vhodné zvážit výběr koncesionáře již před registrací žádosti projektu o poskytnutí prostředků z fondů EU), či zda bude realizace projektu včetně jeho provozování prováděno přímo příjemcem za využití veřejných zakázek. Při řešení těchto otázek je třeba vzít v potaz textaci a výklad ustanovení § 156 zákona o zadávání veřejných zakázek (zák.č. 137/2006 Sb.).

2.3.7 Problematika projektů partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

Partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem (Public Private Partnership – PPP) je pojem, kterým je obecně označována spolupráce orgánů veřejné správy a podnikatelských subjektů s cílem financování, vybudování či obnovy, správy a provozování veřejných služeb či poskytování veřejných služeb. Nejkomplexnější informace popisující problematiku PPP lze nalézt v tzv. Zelené knize o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích.

PPP projekty jsou charakteristické

- dlouhodobostí projektu (naplánování, vybudování a provozování veřejné infrastruktury či poskytování veřejné služby),

- veřejný sektor je obvykle v roli poptavatele infrastruktury a služeb (stanovení cílů a priorit, parametry projektu – množství, kvalita, cena) a kontroluje jednotlivé fáze projektu,
- financováním projektu zcela či částečně soukromým sektorem s využitím veřejných finančních prostředků a fondů,
- vlivem soukromého sektoru při jednotlivých fázích projektu (návrh projektu, financování projektu, realizace projektu – vytvoření + provozování),
- dělba rizik mezi soukromý a veřejný sektor.

Z hlediska povahy partnerství můžeme mluvit o dvou formách PPP:

- PPP smluvní povahy (vztah je založen pouze na smluvním principu, kdy veřejný sektor uzavře se soukromým sektorem koncesní smlouvu),⁸
- PPP institucionální povahy (veřejný a soukromý sektor zřídí pro konkrétní projekt subjekt, v němž má svoji účast soukromý a veřejný sektor).

Typy projektů PPP

- standardní veřejné zakázky (veřejný sektor vypracuje projekt, financuje a po jeho dokončení je vlastníkem a provozovatelem stále veřejný sektor),
- PPP pro vybudování i provoz projektu (jedná se o kombinaci předchozí varianty s tím, že do budování a provozu projektu bývá více či méně angažován soukromý sektor s tím, že financování je stále výhradním závazkem veřejného sektoru),
- PPP s úplnou angažovaností soukromého sektoru (v této variantě je soukromý sektor partnerem v projektu a to i včetně financování – jedná se o model PPP, který je považován za standardní PPP, kdy se uzavírá koncesní smlouva).

Pro využití PPP u velkých projektů se v současné době jeví vhodné následující oblasti:

- Dopravní infrastruktura – dálnice, tunely, mosty, rychlodráhy,
- Školství a věda – univerzitní komplexy (campusy), školy, podnikatelské inkubátory, velké vzdělávací projekty,
- Zdravotnictví - nemocnice ,
- Vězeňství – věznice,
- Administrativní budovy – soudní komplexy, úřady,
- Obrana – vojenská infrastruktura, výzbroj,
- Životní prostředí – kanalizace a čištění odpadních vod, recyklace, obnovitelné zdroje, ekologické zátěže.

Průběh a fáze PPP projektů:

- Zadavatel PPP projektu specifikuje své požadavky a cíle.
- Výběrové řízení na nabídky soukromého subjektu pro realizaci zadaného PPP projektu.
- Zpracování a uzavření koncesní smlouvy.
- Financování projektu.

⁸ Koncesní smlouvy jsou upraveny zejména zákonem 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) a dále souvisejícími a prováděcími předpisy s tím, že některé oblasti jsou upraveny ve zvláštních zákonech (viz. např. § 18a – 18f zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích).

- Vybudování veřejné infrastruktury či poskytování veřejné služby.
- Provoz veřejné infrastruktury či veřejné služby za úplatu (paušální platby, platby za výkony, výběr poplatků od konečného uživatele, aj.).
- V konečné fázi může být infrastruktura po skončení projektu převedena do vlastnictví veřejného sektoru.

Přednosti realizace PPP projektů:

- vyšší kvalita a efektivnost zpracování, řízení, realizace a provozování projektu a vynaložených finančních prostředků,
- kooperace veřejného a soukromého sektoru a využití znalostí a dovedností soukromého sektoru při budování veřejné infrastruktury a poskytování veřejných služeb,
- přenos části rizik veřejného sektoru při realizaci projektu na soukromý sektor,
- možnosti financování za využití peněz soukromého sektoru.

Problémy a rizika při realizaci PPP projektů

- nedostatek zkušeností s realizací PPP projektů v rámci právního rámce ČR,
- nedostatek zkušeností s realizací PPP projektů spolufinancovaných za využití prostředků fondů EU a Fondu soudržnosti,
- nedostatek metodické úpravy řízení PPP projektu v předšmluvní fázi, tj. před uzavřením koncesní smlouvy,
- soulad tvorby a zadávání PPP projektů s předpisy upravující hospodářskou soutěž a veřejnou podporu,
- operativnost řízení a změn požadovaných parametrů projektu v rámci přípravy a realizace samotného projektu, možnosti úpravy a změn smlouvy a parametrů projektu dle potřeby v průběhu realizace projektu,
- zajištění transparentnosti zadávacího řízení a výběru subjektu na straně koncesionáře, včetně transparentnosti tvorby a uzavření koncesní smlouvy, které povedou k naplnění požadavků na skutečnou soutěž mezi zájemci o získání koncese a tím i naplnění jednoho z cílů PPP projektů – ekonomická efektivnost projektu z hlediska veřejné infrastruktury či poskytnutí veřejných služeb,
- výběr vhodného modelu PPP u velkých projektů s ohledem na čerpání prostředků EU,
- analýza problematiky zadávacího řízení v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, zákonem o veřejné podpoře a zákonem na ochranu hospodářské soutěže,
- analýza problematiky omezení žadatelů při spolufinancování PPP projektů z fondů EU,
- problematika vlastnické struktury k veřejnému infrastrukturnímu zařízení,
- řešení otázky výhodnosti PPP projektu ve srovnání se standardní veřejnou zakázkou.

Při přípravě implementační struktury a tvorbě pokynů bude třeba vzít v potaz tento typ spolupráce při realizaci velkých projektů a zohlednit jeho výše popsána specifika.

2.3.8 Zahraniční zkušenosti.

V užitém příkladu hraje partnerství velkou roli. Uvádíme zde příklad WEFO (Welsh European Funding Office), kde:

- 15 lokálních partnerství se zabývá problematikou realizace programu v každé oblasti s vlastní správou,
- 10 regionálních partnerství se zaměřuje na postup v různých tématických oblastech programu,
- 4 strategická partnerství nesou celkovou odpovědnost za zajištění výstupů ve čtyřech hlavních oblastech.

Z výše uvedené plyne, že je snahou připravovat takové projekty, které zapojí co nejširší spektrum aktérů a které obsáhnou i širší tématický záběr. Z toho je patrné, že spíše, než o velkých projektech je vhodnější se spíše zaměřit na principy a režim realizace projektů.

Komplexní přístup se pak využívá i v případě podpor z Evropské unie a je realizována kombinace témat a financování.

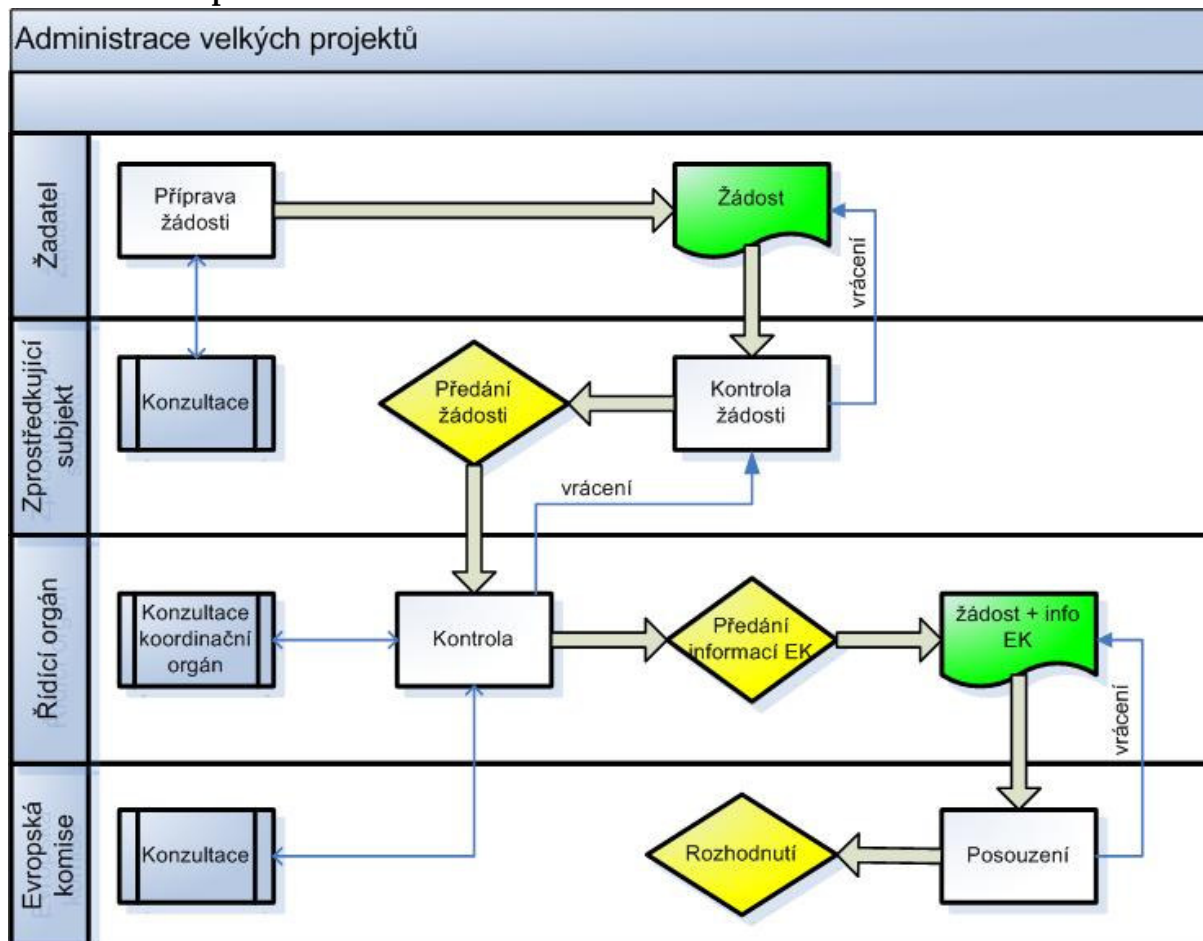
3 Řízení velkých projektů

3.1 Implementační struktura

Implementační struktura je úzce provázaná s klíčovými prvky uspořádání partnerství mezi EK a členským státem, resp. řídicím orgánem, jak je popsáno v kapitole 2.3.

Popis základního schématu implementační struktury je graficky znázorněn na obrázku níže.

Obrázek 23: Implementační schéma



Zdroj: IREAS,o.p.s.

3.1.1 Hlavní oblasti při přípravě implementační struktury

Základem kvalitní implementační struktury pro administraci velkých projektů je jednak kvalitní nastavení a řízení systému (koordinace systému) a jednak zvládnutí metodických postupů.

3.1.2 Metodické postupy

Při bližším prozkoumání výše uvedeného implementačního schématu je patrné, že celý systém administrace velkých projektů nelze z principu nastavit standardně, jako administraci ostatních projektů, které nesplňují režim velkých projektů dle nařízení č. 1083/2006.

Při přípravě celé implementační struktury je třeba mít neustále na paměti, že rozsah informací je dán normativně (výčtem v čl. 40 nařízení č. 1083/2006). Není zcela jasné, zda jde o uzavřený výčet informací, které členský stát/ŘO musí poskytnout nebo jde pouze o výčet

příkladný. Jelikož dle ustanovení čl. 41 nařízení č. 1083/2006 není na schválení velkého projektu automatický nárok a to ani za splnění všech informačních povinností, lze dovodit, že EK může požadovat doplnění i o další dokumenty, které však např. nebyly součástí přípravy velkého projektu. Právě i z těchto důvodů lze považovat za vhodné, aby EK v rámci partnerství co nejvíce zprůhlednila celý systém.

Výše uvedené lze považovat za důležité z následujících důvodů:

- Jelikož na podporu ze strukturálních fondů není právní nárok, je třeba celý systém připravit co nejkvalitněji, aby jeho sítí prošly jen kvalitní projekty.
- To, že projekty tímto sítí projdou, ještě automaticky nezaručuje jejich schválení, resp. schválení v plné výši.

Jelikož členský stát o velkých projektech nerozhoduje, je třeba o to důsledněji popsat všechny relevantní postupy, které povedou k úplnému předání všech relevantních informací EK a tím i vyšší pravděpodobnosti jejich schválení.

Metodická příprava systému by měla pokrýt tyto klíčové oblasti:

1. Podrobný popis administrace velkých projektů v implementačním systému, který může být inspirován výše uvedeným grafickým znázorněním a upraven dle potřeb jednotlivých řídicích orgánů. V podstatě se jedná o vytvoření paralelní struktury k systému schvalování ostatních projektů, která z důvodů efektivnosti by tuto v maximální míře kopírovala a odlišovala se pouze ve specifikách pro velké projekty. Základem tohoto popisu by mělo být:
 - a. vymezení kompetencí jednotlivých orgánů (zprostředkující subjekt, řídicí orgán, monitorovací výbor a další),
 - b. určení způsobů komunikace mezi těmito orgány,
 - c. stanovení rozsahu požadovaných dokumentů
 - d. způsobu jejich získání,
 - e. určení termínů pro kontrolu jednotlivých kroků.
2. Nastavení informačního systému, který bude vycházet z metodických podkladů uvedených v bodu 1 a dále z dalších úkolů řídicího orgánů, uvedených v kapitole 2.3 a 3.2 a označených jako systém sledování velkých projektů.
3. Příprava pokynů pro žadatele, které jednoznačným a názorným způsobem provedou žadatele přípravou velkého projektu s využitím příkladů dobré praxe z jiných členských států a z minulého programového období (2004 – 2006). Taková příručka by měla mít zejména kvalitní elektronickou podobu s obsahem odkazů a prolinků tak, aby skutečně žadatele provedla krok za krokem přípravou projektu.

Příručka by měla obsahovat:

- Co předchází podání žádosti (popsání jednotlivých vyžadovaných dokumentů dle přísl. OP);
- Jak žádost o dotaci podat (opět bude třeba zohlednit specifika jednotlivých OP a způsob nastavení posuzování velkých projektů MMR x ŘO);
- Jakým způsobem probíhá posuzování na české straně a v EK;
- Realizace projektu (problematika způsobilých výdajů, povinnosti žadatele - veřejné zakázky, vedení účetnictví atd., změna projektu, platby);
- Monitoring (způsob podávání a vyplňování zpráv),

Součástí příručky by měly být i vzory, resp. návody týkající se studie proveditelnosti, harmonogramu projektu, analýzy nákladů a přínosů, analýzy vlivu na životní

prostředí, proč je třeba na tento projekt získat příspěvek z veřejných zdrojů a co má obsahovat kvalitní finanční plán. Minimálním předpokladem pro přípravu příručky je existence dokumentu uvedeného v bodu 1. Ideálně i dalších dokumentů, zejména ze strany EK.

4. Průvodce realizace projektem, který opět na základě dokumentů EK, požadavků právních předpisů a příkladů dobré praxe, provede žadatele realizační fázi projektu, vč. monitorování a přípravy na kontroly. V nárocích na její podobu lze odkázat na požadavky pokynů pro žadatele v rámci bodu 3.
5. Monitoring a evaluaci velkých projektů (viz 3.2)
6. Finanční aspekty velkých projektů (viz 3.4)

3.1.3 Koordinace a řízení systému

Koordinace celého systému administrace velkých projektů je závislá zejména na těchto předpokladech:

- Nastavení způsobu komunikace členského státu/ŘO s EK. Tato záležitost by měla být popsána ze strany MMR, které by za tímto účelem provedlo konzultace s EK a následně s jednotlivými ŘO. Toto by zajistilo unifikované nastavení způsobu komunikace vůči EK. Není rozhodující, kdo bude za členský stát komunikovat (viz kapitola 2.3).
- Stanovení kompetencí mezi MMR a ŘO. Souvisí se způsobem naplňování partnerství popsaného v kapitole 2.3 v oblasti přípravy informací o velkém projektu EK. Zde je základní otázkou stanovení odpovědného orgánu ze strany ČR, který bude tyto informace EK poskytovat. Jedná se tedy jednak o kompetence „dovnitř“, tedy ve vztahu k žadateli, které budou zřejmě plně na ŘO a „ven“ tedy k EK při schvalování projektu, což bude záviset na příp. úloze MMR v procesu vyjednávání. Rovněž stanovení odpovědnosti za jednotlivé kroky.
- Nastavení způsobu komunikace mezi MMR a ŘO. Vychází z vyřešení bodu 2 a zahrnuje jednak samotný popis způsobu komunikace (např. formou metodiky), ale také požadavků na přenos informací informačním systémem. Podle nastavení základního vztahu mezi MMR a ŘO bude třeba zejména upravit způsob přístupu k informacím o projektu, komunikace se žadatelem ve všech fázích schvalování projektu a práci s informacemi.
- Stanovení základních parametrů metodických postupů. Tyto vyplynou z konsensu týkajícího se bodů uvedených v kapitole 2.1.2. Kdy klíčové bude stanovit rozsah, obsah, odpovědnost a termíny pro přípravu konkrétních dokumentů. Do jaké míry je nezbytné celý proces realizace velkých projektů harmonizovat (způsob sledování projektu, základní dokumenty a postupy) a kde je třeba nechat plnou autonomii jednotlivých ŘO.

Vyjasnění výše uvedených okruhů otázek bude mít zásadní vliv na administraci celého systému. Jak již bylo stanoveno výše, obecně lze doporučit využití základních struktur při nastavování implementačního systému každého ŘO a pouze v celém procesu identifikovat odlišnosti velkých projektů a u těchto zajistit jejich maximální konvergenci směrem k EK.

3.1.4 Implementační doporučení

Na základě výše uvedeného lze doporučit tyto základní kroky k nastavení implementační struktury:

- Provést základní analýzu připravovaného nastavení implementačních struktur u ŘO ve vztahu k velkým projektům.
- Připravit interaktivní workshop za účasti zástupců ŘO a implementačních subjektů, který by pomohl zformulovat níže uvedené body.
- Navržení jednotného implementačního schématu pro velké projekty v ČR, které bude respektovat odlišnosti jednotlivých OP.
- Vymezení autonomních činností ŘO, které je nutné upravit každým řídicím orgánem samostatně s ohledem na specifika velkých projektů, operačního programu a obecného nastavení implementace jednotlivých operačních programů.
- Vymezení koordinovaných činností, které je vhodné upravit stejně nebo podobně a to zejména z důvodů následné komunikace s EK.
- Vymezení řídicích činností, které mohou být svěřeny jednotlivým ŘO nebo MMR a jsou nezbytné pro úspěšné posouzení projektu EK.
- Na základě těchto bodů stanovit strukturu, obsah a odpovědnost za jednotlivé metodické dokumenty a postup jejich přípravy.

3.2 Monitoring a evaluace

Tato kapitola je zaměřena nejen na výklad pravidel stanovených na úrovni evropské legislativy přímo pro monitorování a hodnocení velkých projektů, ale také na odlišnosti týkající se dalších aspektů řízení těchto projektů v případě, že se tyto odlišnosti projevují právě i v zaměření či způsobu zajištění monitorování a/nebo hodnocení velkých projektů financovaných jako součást některého OP. Konkrétně se tak bude tato kapitola částečně zaměřovat i na oblast přípravy, schvalování a provádění jednotlivých velkých projektů a na oblast zajištění jejich publicity. Tyto aspekty řízení velkých projektů budou v této kapitole však probírány pouze z hlediska dopadu odlišností velkých projektů na potřeby zajištění monitorování a hodnocení těchto projektů.

Povinnou součástí každého OP je i popis monitorovacích a hodnotících systémů programu. Velké projekty jsou v rámci strukturální politiky EU v průběhu programového období 2007-2013 vždy financovány jako jedny z operací daného OP; nicméně vzhledem ke skutečnosti, že tyto projekty schvaluje přímo EK, musí zavedené systémy monitorování a hodnocení u tohoto typu projektů nejen zohlednit jejich specifické rysy, nýbrž také zajistit předání sledovaných informací EK ve větší podrobnosti než je tomu u ostatních podporovaných projektů.

V oblasti monitorování to konkrétně znamená zohlednit specifičnost velkých projektů při ustavení a řízení činnosti monitorovacích výborů těchto OP, které umožňují realizovat i velké projekty, při přípravě výročních a závěrečných zpráv o provádění daného OP i při sledování vývoje stanovených monitorovacích ukazatelů programu.

V oblasti hodnocení to konkrétně znamená kromě zohlednění specifičnosti velkých projektů již při stanovení monitorovacích ukazatelů programu a při zajištění operačních hodnocení během realizace programu za účelem podpory monitorování pokroku dosahovaného právě při realizaci velkých projektů, zejména zajištění specifických hodnocení zaměřených na velké projekty, a to obzvlášť v případě, zjistí-li se na základě monitorování významné odchylky od původně stanovených cílů těchto projektů.

Dále bude tato kapitola také zaměřena na aplikaci zásady proporcionální intervence a principu partnerství v kontextu monitorování a hodnocení OP v oblasti velkých projektů.

Dle zásady proporcionální intervence (vymezené v čl. 13 obecného nařízení) je nezbytné na hodnocení, přípravu výročních a závěrečných zpráv o provádění a na monitorování pomoci vynakládat finanční a správní zdroje ve výši úměrně odpovídající celkové výši výdajů přidělených na daný program. Zásadu proporcionální intervence je však možno interpretovat i v rámci jednotlivých operací financovaných operačními programy, přičemž při uplatnění tohoto způsobu interpretace je nutné nejen zajistit odpovídající hodnocení a monitorování i pro velké projekty, ale také zajistit dostatečné finanční a správní zdroje na přípravu těchto vstupů do výročních a závěrečných zpráv o provádění, které se problematiky velkých projektů budou týkat. Adekvátnost tohoto způsobu interpretace zásady proporcionality intervence i na úrovni jednotlivých operací financovaných operačními programy potvrzuje mj. požadavek EK na zajištění minimálně jedné informační a

propagační akce zaměřené přímo na velké projekty financované z jednotlivých operačních programů.

Zásada proporcionální intervence se při této interpretaci může také týkat určení ukazatelů pro daný OP, je proto v rámci stanoveného seznamu ukazatelů dbát i na patřičné zohlednění situace, kdy jsou mezi operacemi daného OP předpokládány právě velké projekty.

Monitorování i hodnocení OP musí být také povinně zajištěno při uplatňování principu partnerství. Povinné uplatňování principu partnerství se tedy týká i monitorování a hodnocení velkých projektů. Z tohoto důvodu jsou v rámci této kapitoly navrženy také způsoby, jakými lze princip partnerství v rámci systémů monitorování a hodnocení využívaných při financování velkých projektů vhodně naplňovat.

3.2.1 Monitorování

Monitorování OP je nutné k zajištění kvality jejich provádění. Za účelem monitorování OP jsou zřizovány monitorovací výbory plnící v rámci provádění daného programu přesně vymezenou roli, a jsou stanoveny požadavky na informace předávané EK prostřednictvím výročních a závěrečných zpráv o provádění jednotlivých programů, a to včetně rámce pro jejich možné přezkoumání.

Monitorovací výbory

Zřízení samostatného monitorovacího výboru pro velké projekty není možné, neboť v případě, že by došlo v členském státě ke zřízení samostatného monitorovacího výboru pro velké projekty, ať již financované jedním nebo více OP, došlo by k duplicitě mezi činnostmi tohoto monitorovacího výboru a činnostmi monitorovacího výboru zřízeného k danému OP, resp. daným OP jako takovým.

Za účelem zajištění lepší koordinace monitorování pokroku v přípravě a provádění velkých projektů je však možné ustavit buď přímo společný monitorovací výbor OP, u nichž se realizace velkých projektů předpokládá, nebo zřídit společnou pracovní skupinu těch monitorovacích výborů, které sledují pokrok OP financujících i velké projekty. Další možností by bylo zřízení pracovních skupin pro velké projekty zvlášť pro každý OP umožňující podporu velkých projektů.

Zřízení společného monitorovacího výboru pro tyto OP by však pouze s ohledem na velké projekty nebylo dostatečně odůvodnitelné. Existují-li však pro jeho zřízení i další argumenty a je-li o jeho společné zřízení zájem mezi dotčenými ŘO, je to jistě možná varianta.

Naproti tomu zřízení společné pracovní skupiny pro velké projekty jako společného poradního orgánu monitorovacích výborů sledujících pokrok v realizaci OP financujících i velké projekty se jeví jako vhodná možnost, jak zajistit nejenom koordinaci přípravy, řízení a financování tohoto typu projektů napříč OP, ale také jak zajistit úzkou spolupráci a výměnu zkušeností, poznatků a informací mezi všemi dotčenými subjekty. Vazbu činnosti této společně ustavené pracovní skupiny pro velké projekty na činnost dotčených monitorovacích výborů by v takovém případě bylo nutno zohlednit ve statutech a

v jednacích řádech těchto výborů, i v samotném statutu a jednacím řádu této pracovní skupiny.

V případě využití této možnosti, lze také již čerpat i zkušenosti s dosavadní činností obdobným způsobem zřízených společných pracovních skupin monitorovacích výborů programů financovaných ze strukturálních fondů EU v průběhu programového období 2000-2006. V ČR byly např. v průběhu zkráceného programového období 2004-2006 obdobně ustavené společné pracovní skupiny velmi úspěšně využívány v oblasti evaluací programů ESF či problematiky Romských komunit.

Rozsah působnosti pracovní skupiny pro velké projekty

Zřízení pracovní skupiny pro velké projekty by umožnilo nejen lepší koordinaci přípravy, řízení a financování těchto typů operací napříč OP a zajištění úzké spolupráce a výměny zkušeností, poznatků a informací mezi všemi dotčenými subjekty, ale také zefektivnění činností monitorovacích výborů danou skupinu ustavujících.

Takovéto zřízení pracovní skupiny by totiž umožnilo přenést povinnosti monitorovacích výborů vykonávané v souvislosti s velkými projekty přímo na tuto skupinu a monitorovacímu výboru již předkládat k informaci či schválení podklady předem projednané v této pracovní skupině.

Mezi činnosti společné pracovní skupiny pro velké projekty by bylo vhodné již v jejím statutu zahrnout:

- Posuzování změn v orientačním seznamu velkých projektů uváděného v daných OP;
- Posuzování vhodnosti navržené finanční ukazatelů a ukazatelů dle čl. 37 odst. 1 písm. c) pro potřeby monitorování provádění velkých projektů;
- Sledování přípravy velkých projektů;
- Posuzování komplexnosti a kvality zpracování žádostí o velké projekty před jejich odesláním EK;
- Průběžné sledování provádění již schválených velkých projektů, a to i z hlediska dosahování cílů jednotlivých projektů;
- Posuzování komunikačního plánu a jeho případných úprav s ohledem na informační opatření plánovaná za účelem zajištění informovanosti a publicity o velkých projektech;
- Posuzování vhodnosti již přijatých informačních opatření ŘO týkajících se velkých projektů;
- Posuzování zpracovaných zadání pro externí hodnotitele i výsledných hodnocení týkajících se velkých projektů;
- Posuzování kapitoly výročních a závěrečných zpráv o provádění OP týkající se velkých projektů.

Kromě toho by bylo vhodné, aby byla pracovní skupiny informována také o části výroční kontrolní zprávy týkající se provádění velkých projektů.

Takto vymezenou rolí pracovní skupiny však není dotčena povinnost zajištění přípravy projektů ze strany odpovědných českých subjektů či orgánů, nicméně zapojení členů

pracovní skupiny do přípravy projektů lze využít za účelem zajištění jejich co možná nejvyšší kvality. Zároveň by tímto způsobem bylo možno předejít obsahovým nedostatkům v žádostech předložených ze strany daného členského státu EK a tím i dlouhým procedurám projednávání těchto projektů s EK.

Jako vhodné členy obdobné pracovní skupiny by bylo žádoucí nominovat zástupce ŘO odpovědných za OP financující i velké projekty, zástupce monitorovacích výborů těchto OP, ale také experty nástroje JASPERS, zástupce EK účastníci se jednání dotčených MV v poradní roli a zástupce EIB či EIF v případě, že u některých konkrétních velkých projektů bude využít i příspěvek těchto finančních institucí. V každém případě musí být zastoupení v monitorovacích výborech i jím ustanovených pracovních skupinách dostatečně reprezentativní tak, aby byla naplněna zásada partnerství při činnosti těmito orgány vykonávané.

Ať již bude v daném členském státě zřízen společný monitorovací výbor pro více programů umožňujících financování velkých projektů či společná pracovní skupina pro velké projekty nebo ne⁹, dalším základním úkolem ŘO je zpracovávání a předkládání dokumentů umožňujících členům svého monitorovacího výboru sledovat kvalitu provádění daného OP.

Dokumentace k velkým projektům projednávána monitorovacími výbory

Z hlediska požadavků kladených na dokumentaci předkládanou monitorovacím výborům se na úrovni evropské legislativy požaduje předložení:

- Kritérií pro výběr operací financovaných z daného OP – v případě velkých projektů se však o konečném výběru operací rozhoduje v EK, a proto se požadavek týkající se výběrových kritérií předkládaných monitorovacímu výboru v případě těchto projektů liší. I přesto však je vhodné předložit monitorovacímu výboru kritéria, podle kterých bude na národní úrovni rozhodováno o přípravě a předkládání konkrétních velkých projektů EK;
- Komunikačního plánu daného OP;
- Dokumentů umožňující monitorovacímu výboru sledovat pokrok v realizaci programu z hlediska dosahování jeho cílů, tj. v případě velkých projektů zejména zprávy o realizaci těchto projektů, případně závěry již realizovaných hodnocení těchto projektů;
- Výroční a závěrečné zprávy o provádění OP obsahující i části zaměřené specificky na problematiku velkých projektů (více informací viz dále v této kapitole);
- Výroční kontrolní zprávy;
- Případných návrhů na změnu rozhodnutí EK o programu.

Vzhledem ke komplexnosti a z hlediska zdravé realizace jednotlivých dotčených OP ke strategičnosti velkých projektů je však vhodné zaměřit na tyto projekty větší pozornost řídicích orgánů i monitorovacích výborů, a proto se možné zřízení pracovní skupiny pro velké

⁹ Další alternativou by bylo zřízení samostatných na velké projekty zaměřených pracovních skupin monitorovacích výborů těchto OP, které budou velké projekty podporovat. V takovém případě by však bylo vhodné zajistit účast v těchto pracovních skupinách i zástupcům řídicích orgánů, resp. monitorovacích výborů ostatních programů daného státu, které s podporou velkých projektů počítají.

projekty jeví jako velmi relevantní a aktuální pro všechny programy, které budou velké projekty financovat.

Výroční a závěrečné zprávy o provádění OP

Zpracování výročních a závěrečných zpráv o provádění OP a jejich předkládání EK po schválení monitorovacím výborem je také jednou ze základních povinností ŘO. Informace obsažené v těchto zprávách navíc představují základní informace předávané během realizace daného OP EK.

Výroční zprávy a závěrečné zprávy o provádění jsou dalším základním nástrojem monitorování jednotlivých OP i provádění operací z nich financovaných. Povinnou součástí těchto zpráv je u programů, z nichž jsou financovány i velké projekty přímo informace o pokroku a financování těchto velkých projektů. Dále však se informace ohledně těchto projektů či některých aspektů jejich řízení, monitorování či hodnocení budou objevovat i v dalších částech těchto zpráv. Zejména v části věnované opatřením přijatým za účelem poskytování informací o OP a zajištění jeho propagace a v částech týkajících se přijatých monitorovacích a hodnotících opatření, včetně opatření pro shromažďování údajů.

Z hlediska přijatých informačních opatření bude nutno poskytnout EK informaci o přijatých informačních a propagačních opatřeních týkajících se velkých projektů, přičemž tato opatření musí ŘO odpovídající za daný OP organizovat vždy nejméně jednou ročně prostřednictvím větší informační aktivity určené v komunikačním plánu.

Výroční zpráva musí také obsahovat informaci o případných změnách v indikativním seznamu velkých projektů obsaženém v daném OP. Tento seznam projektů lze v průběhu realizace měnit (rozšiřovat, zužovat či jinak upravovat), aniž by musely být změny prováděny také přímo v OP. Všechny změny však musí být uvedeny právě v této výroční zprávě.

Závěrečné zprávy velkých projektů

Vedle výročních a závěrečných zpráv o provádění daného OP se v průběhu řízení a monitorování těchto programů v souvislosti s velkými projekty také přímo pracuje se závěrečnými zprávami velkých projektů. Závěrečné zprávy velkých projektů jsou zpracovávány zvlášť ke každému podporovanému projektu, a zpravidla teprve na základě jejich schválení dochází k provedení závěrečné platby ve prospěch daného projektu.

Závěrečné zprávy velkých projektů poskytují souhrnné informace o jednotlivých fázích realizace těchto projektů i o konečných hodnotách monitorovacích indikátorů. Tvoří tak důležitou informační základnu monitorování na úrovni daného OP.

Z ex post hodnocení projektů financovaných z FS v průběhu let 1994-2002 navíc vyplynulo, že je vhodné zavést při řízení velkých projektů i průběžné monitorovací zprávy velkých projektů, jejichž prostřednictvím by bylo možné podrobně sledovat vývoj těchto projektů i v průběhu jejich realizace. V ČR však došlo již v průběhu programového období 2004-2006

k využití tzv. monitorovacích přehledů¹⁰ vykazovaných v průběhu realizace všech projektů podporovaných z FS vždy dvakrát ročně, a to před zasedáním monitorovacího výboru.

Zdá se proto, že jejich využití v novém programovém období by mohlo dostatečně nahradit navrhované průběžné monitorovací zprávy těchto projektů doporučované ex-post hodnotiteli EK.

3.2.2 Evaluace

Účinnost pomoci z fondů závisí do značné míry na zapracování spolehlivého hodnocení do programování i monitorování jednotlivých OP. Hodnocení je systematickou činností zajišťovanou v odpovědnosti členského státu a/nebo Evropské komise nejen v průběhu přípravy a celé realizace jednotlivých OP, ale i po jejich ukončení. Mezi povinnosti členských států související s hodnocením proto patří nejenom jeho zajištění v odpovídajících termínech, ale také zajištění adekvátního přístupu k informacím a doporučením získaným právě prostřednictvím zajištěných hodnocení ze strany řídicího orgánu a také monitorovacího výboru.

Hodnocení velkých projektů v programovém období 2007-2013

Značný rozsah podpory velkých projektů při uplatnění zásady proporcionality zavazuje řídicí orgány těch OP, které velké projekty podporují, k zajištění průběžného monitorování a hodnocení těchto projektů. Proto by bylo vhodné, aby o jednotlivých aspektech, které budou u velkých projektů v průběhu realizace daného OP hodnoceny, byly podány informace již v plánu hodnocení vypracovávaném v rámci cíle Konvergence¹¹.

V případě, že by nebyl v daném členském státě plán hodnocení zpracováván, je nezbytné, aby řídicí orgány odpovědné za OP podporující velké projekty kladly velký důraz na průběžné hodnocení plnění monitorovacích indikátorů těchto projektů a na hodnocení jejich účinků na zaměstnanost.

Monitorovací indikátory

Monitorovací indikátory patří mezi základní pilíře, o něž se opírá nejen monitorování jednotlivých OP, ale i téměř každé hodnocení pokroku v realizaci daného programu. Měly by proto umožnit sledovat pokrok při realizaci jednotlivých prioritních os i celého programu.

Z hlediska schvalování velkých projektů ze strany EK je důležité, aby každý velký projekt financovaný z některého z OP významně přispěl svými výstupy, výsledky i dopady k plnění cílů OP, ze kterého má být financován. Ve smyslu monitorovacích indikátorů to tedy znamená, že by každý podporovaný velký projekt měl skutečně výrazněji přispět k plnění stanovených indikátorů tohoto programu i prioritní osy, v jejímž rámci bude financován, neboť přímo ve formuláři žádosti o schválení velkého projektu předkládaného Evropské komisi je již nezbytné uvést, jak projekt přispěje k dosažení cílů daného OP, a to (pokud možno) již formou kvantifikovaných ukazatelů.

¹⁰ Viz tzv. Cohesion Fund Monitoring Sheet

¹¹ V případě, že se k vypracování tohoto plánu hodnocení členský stát rozhodne (viz čl. 48 odst. 1 obecného nařízení).

Proto je nezbytné ještě před samotnou přípravou jednotlivých velkých projektů zvážit, zda je stávající struktura monitorovacích indikátorů jednotlivých OP vhodná z hlediska možnosti financování velkých projektů. Oblasti, na které mají být velké projekty zaměřeny, musí mít v navržených monitorovacích indikátorech dostatečnou oporu, aby bylo již při zpracování žádosti jednotlivých projektů z těchto monitorovacích indikátorů vybrat ty, k jejichž plnění právě daný projekt nejvíce přispěje. U obdobně zaměřených projektů je navíc vhodné zajistit využívání stejných monitorovacích indikátorů z důvodu možného srovnání jimi dosažených výstupů, výsledků i dopadů hodnocených v průběhu ex-post hodnocení¹².

Na druhou stranu je však běžné, že pro potřeby monitorování průběhu realizace jednotlivých velkých projektů se kromě indikátorů stanovených již na úrovni OP a dané prioritní osy OP využívají i indikátory navržené přímo ve vazbě na specifickou charakteristiku daného velkého projektu. Tyto indikátory se pak již nesledují na úrovni celého OP, nicméně pro detailní sledování pokroku při realizaci daného velkého projektu představují cenný zdroj informací.

Hodnocení účinků projektu na zaměstnanost

Účinky velkých projektů na zaměstnanost mohou být vzhledem k jejich rozsahu i délce trvání na místní, ale i regionální úrovni velmi významné. Proto se tyto účinky predikují již při přípravě žádosti o schválení každého velkého projektu předkládané Evropské komisi.

Konkrétně se tak v žádosti uvádí počet přímo vytvořených pracovních míst (na plný pracovní úvazek) a jejich průměrná délka trvání. Počet nově vytvořených pracovních míst je navíc uváděn zvláště v průběhu tzv. prováděcí doby a v průběhu provozní doby projektu. Nepřímo vytvořená nebo zaniklá pracovní místa se nepožadují u investic do veřejné infrastruktury. Nicméně u projektů financovaných v rámci některé z výjimek z veřejné podpory, tj. u projektů předkládaných a realizovaných soukromými subjekty se i tyto údaje musí povinně ve formuláři žádosti uvádět.

V souvislosti s předpokládanými účinky projektů na zaměstnanost se také u druhého typu velkých projektů (u projektů předkládaných a realizovaných přímo soukromými subjekty) požaduje i odhadnutí účinků velkých projektů na zaměstnanost v jiných oblastech EU. Zde jde hlavně o ověření základního principu, dle kterého nemají velké projekty podporované prostřednictvím strukturálních nástrojů EU způsobit přesun kvalifikovaných pracovních sil do jiných regionů, než ve kterých působily před realizací těchto velkých projektů. EK musí proto ještě před schválením každého projektu mít všechny nezbytné informace k posouzení, zda finanční příspěvek z fondů nezpůsobí u velkých projektů podstatnou ztrátu pracovních míst s ohledem na jejich stávající rozložení v Evropské unii. Tyto informace opět získává od členského státu prostřednictvím formuláře žádosti o financování každého konkrétního velkého projektu.

Dále v průběhu realizace jednotlivých velkých projektů je žádoucí vyhodnocovat dopady jejich realizace na zaměstnanost, a to jak přímé, tak i nepřímé. Z hlediska dopadů na

¹² Viz Ecorys Transport: Ex Post evaluation of a sample of projects co-financed by cohesion fund (1993-2002), Synthesis Report, Final Report (Rotterdam, 2005).

zaměstnanost je také nezbytné hodnotit jejich dlouhodobost, nicméně vzhledem k náročnosti tohoto typu hodnocení je žádoucí na tuto oblast zaměřit některé z připravovaných operativních hodnocení přímo ze strany řídicích orgánů.

Další typy hodnocení ve vztahu k realizaci velkých projektů

Vzhledem k možnému rozsahu velkých projektů a tedy i vzhledem k jejich celospolečenskému významu je nutné vyhodnocovat dopady velkých projektů nejen na socioekonomický rozvoj oblastí, v nichž jsou realizovány, ale také na obecné cíle politiky soudržnosti stanovené ve Smlouvě, k naplňování cílů dle obecného nařízení, k provádění priorit stanovených ve strategických obecných zásadách Společenství i k dosahování cíle podpory konkurenceschopnosti a vytváření pracovních míst¹³.

Tento typ hodnocení velkých projektů by měl být zpracován do konce roku 2009 a dále znovu do konce roku 2012. V rámci těchto zpráv by měly být uvedeny nejen velké projekty a jejich vliv na celkovou socioekonomickou situaci a směry vývoje a nejen již jejich dosažené výsledky, resp. výhledy do budoucna, ale mohou být také uvedeny mezi příklady osvědčených postupů (tzv. best practice), podaří-li se např. jejich prostřednictvím efektivně realizovat koncept partnerství soukromého a veřejného sektoru.

Vyhodnocení dopadů těchto projektů by vzhledem k jejich rozsahu bylo navíc vhodné každoročně zahrnout také do kapitoly o příspěvku operačních programů k provádění národního programu reforem.

Důkladně zpracované informace o velkých projektech v těchto zprávách, tj. ve výročních zprávách o provádění národního programu reforem, se mohou dále objevit ve výročních zprávách Komise předkládaných na jarním zasedání Evropské rady, neboť EK při zpracování svých zpráv vychází právě z jednotlivých zpráv členských zemí. Jako jeden z vedlejších účinků kvalitně zpracovaných vstupů o velkých projektech pro výroční zprávy o provádění národního programu reforem tak může být jejich uvedení v souhrnných zprávách EK, což může přispět k dobrému image celé ČR v dané oblasti.

3.2.3 Zahraniční zkušenosti

Zkušenosti Velké Británie potvrzují to, že jasná metodika evaluace dopadů velkých projektů je hůře uchopitelná. Lze ji snadno použít u běžných projektů. U velkých projektů je však situace odlišná. U projektů, které mají dlouhodobé dopady se dopady projevují až relativně dlouho po skončení realizace projektu. U některých projektů zahrnutých jako podklady pro tuto studii byl tento časový horizont v řádu desítek let. Z toho je jasné, že takové hodnocení dopadů by bylo prováděno za naprosto odlišných vnějších podmínek. Proto je naprosto nezbytné věnovat velkou pozornost již přípravě velkých projektů a expertním odhadům dopadů takových projektů.

¹³ Viz čl. 29 obecného nařízení.

3.3 Projektová úroveň

Při realizaci velkých projektů jsou významné pro řídicí orgány zejména informace o stavu a postupu řešení velkých projektů a také jejich finanční stav. Odpovědnost za technickou realizaci velkého projektu nese příjemce. Řídicí orgán však nese odpovědnost za správnou realizaci z pohledu systému strukturálních nástrojů EU. Z tohoto pohledu jsou pro administraci důležité hlášení o postupu velkého projektu prostřednictvím monitorovacích zpráv. Na základě těchto informací je možné provádět dohled a správnou realizaci velkého projektu a odsouhlasit (nebo zamítnout) realizované práce.

Periodicita pro předkládání monitorovacích zpráv je minimálně jednou za čtvrt roku. V těchto zprávách je uvedeno:¹⁴

- vlivy projektu na horizontální témata,
- územní dopady projektu a jeho umístění,
- přehled o financování velkého projektu (celkové náklady na projekt, objem způsobilých výdajů, předpokládané příjmy projektu, křížové financování, aktualizace platebního kalendáře),
- harmonogram realizace (včetně termínů pro podání žádostí o platbu, čtvrtletního plánu prací, dodávek a služeb ve finančním vyjádření),
- naplňování věcných indikátorů,
- platební kalendář.

Ve zprávě je navíc uvedeno:

- plnění harmonogramu,
- plnění finančního plánu
- zadávací řízení
- realizované výdaje
- plán realizovaných výdajů ve čtvrtletní periodě do konce etapy projektu.

¹⁴ Výčet sledovaných skupin indikátorů je uveden v dokumentu Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013, vydáno MMR ČR, odborem OEF.

3.4 Finanční aspekty velkých projektů

3.4.1 Zapojení EIB a EIF do financování velkých projektů

Evropská investiční banka

V roce 1958 byla Římskou smlouvou založena Evropská investiční banka (EIB). Jejím původním posláním bylo půjčovat peníze na projekty evropského zájmu a do v oblasti dopravy a životního prostředí. V současné době poskytuje také úvěry na investiční záměry malých podniků. Akcionáři banky jsou jednotlivé členské státy Evropské unie, které upisují kapitál banky, na základě klíče, který odráží jejich hospodářský význam v EU.

Evropská investiční banka je nezisková organizace, nevyužívá žádné finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie.

Podpora ze strany členských států dává bance nejvyšší možný rating na peněžních trzích, kde může získat velmi vysoké částky za výhodných podmínek skrze půjček na finančních trzích. Tyto prostředky banka investuje do projektů veřejného zájmu, na které by nebyly finanční prostředky nebo by se musely realizovat úvěrem s vyššími úroky a za jiných podmínek.

Projekty, které banka podporuje se vybírají na základě těchto kritérií:

- Napomáhají k dosažení cílů EU jako např. zvyšování konkurenceschopnosti evropských průmyslových odvětví a malých podniků, budování transevropských sítí, podpoře informačních technologií, ochraně přírodního i městského životního prostředí, zlepšování zdravotnických a vzdělávacích služeb.
- Přináší prospěch hlavně nejvíce znevýhodněným oblastem.
- Realizovaný projekt přiláká další zdroje financování.

EIB rovněž podporuje udržitelný rozvoj v zemích Středozeří, Afriky, Karibské oblasti a Tichomoří, stejně jako v Latinské Americe a Asie. Banka spolupracuje s ostatními institucemi EU. Její zástupci se mohou zúčastnit zasedání výborů Evropského parlamentu a předseda EIB se může zúčastňovat zasedání Rady.

V novém programovém období bude posílena spolupráce mezi EIB a EK. Pozornost EK se v novém programovém období zaměřuje na zlepšení přístupu jednotlivých relevantních subjektů k finančním prostředkům. Právě zde se může nejvíce uplatnit EIB společně s ostatními evropskými institucemi v oblasti:

- Zajištění dodatečných úvěrových zdrojů pro podnikatelské projekty a rozvoj regionů v EU.
- Poskytování finančních a manažerských expertíz, poskytovaných specializovanými institucemi typu skupiny Evropské investiční banky a dalších mezinárodních finančních institucí.
- Vytváření silné pobídky pro úspěšnou implementaci na straně příjemců prostřednictvím kombinování grantů a úvěrů;
- Zajištění dlouhodobé udržitelnosti prostřednictvím revolvingového charakteru příspěvku Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) pro aktivity založené na finančních inovacích.

Evropský investiční fond

Evropský investiční fond (EIF) byl založen za účelem poskytování pomoci podnikům. Jeho většinovým akcionářem je EIB. Hlavními úkoly fondu jsou:

- Poskytování investic podnikům, zejména malým firmám a firmám zaměřeným na technologie. Přebírá také záruky vůči finančním institucím tím, že ručí za půjčky malým a středním podnikům.
- Neposkytuje firmám půjčky nebo finanční podpory, ani do žádných firem neinvestuje přímo. Pracuje skrze banky a jiné finanční prostředníky.

Zapojení do velkých projektů

Zapojení EIB a EIF do implementace velkých projektů v novém programovém období se bude odvíjet ve dvou rovinách.

Expertí obou institucí, kteří mají velké zkušenosti se zpracováním nadnárodních projektů, se budou podílet na přípravě, zpracování projektů. V případě schválení projektu budou poskytovat pomoc v průběhu celé realizace projektů. Určitá forma odborné pomoci ve formě expertíz byla již poskytována i v předchozím programovém období 2000 – 2006, kdy bylo tímto způsobem podpořeno více než 200 projektů.¹⁵ Tato pomoc bude v novém programovacím období realizována prostřednictvím nových iniciativ Společenství JASPERS, JEREMIE, JESSICA. Forma pomoci přinese členským zemím záruku, že projekty budou zpracovány kvalitně. Hlavně nové členské země mají problémy s kvalitní přípravou projektů a následně s jejich schválením EK.

Kromě této pomoci budou prostřednictvím EIB poskytovány úvěry na financování velkých projektů. V novém programovém období se počítá s příspěvkem ve výši 85 % způsobilých výdajů projektů. Zbývající část musí financovat příjemce ze svých vlastních prostředků. Současně podle metodiky finančního toků na nové programové období je na rozhodnutí řídicích orgánů poskytování zálohových plateb. Stejně jako v minulém programovém období bude u většiny programů finanční pomoc vyplacena ex-post tj. po úhradě vynaložených výdajů. Přesto, že v novém programovém období se klade důraz hlavně na zkrácení doby pro proplacení příspěvků, zůstává tato doba pro příjemce nepříjemně dlouhá.

U velkých projektů se bude jednat o vysoké částky. Vítanou pomocí pro ně tedy bude úvěr z EIB..

Základním dokumentem, který zapojuje EIB a EIF do implementace v novém programovém období je nařízení rady (ES) č. 1083/2006. Ve svém článku 36 uvádí výše uvedené způsoby podílení formou pomoci při přípravě NSRR a velkých projektů, EK může také požádat EIB o posouzení operačních programů nebo jednotlivých projektů z hlediska ekonomického a technického. Členský stát se může dohodnout s EIB a EIF na financování některých operačních programů formou úvěrů.

¹⁵ European Commission (2007), str. 127

3.4.2 Role nových iniciativ Společenství JASPERS, JEREMIE, JESSICA

V rámci programového období 2007 – 2013 jsou nově zavedeny 3 speciální komunitární iniciativy, které budou podporovat členské státy a jejich ŘO OP ve využívání Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), Fondu soudržnosti, a také se budou zaměřovat na lepší koordinaci dalších dostupných finančních zdrojů/toků v rámci Evropské investiční banky, Evropského investičního fondu, Evropské banky pro obnovu a rozvoj a Rozvojové banky Rady Evropy. Hlavní stimul pro vytvoření těchto iniciativ dala Evropská komise a jedná se o:

- **JASPERS** (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions/Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech);
Hlavním cílem této iniciativy je pomoc při přípravě zejména velkých projektů, které jsou zaměřeny na rozvoj infrastruktury, a jsou vhodné pro podporu z ERDF a z Fondu soudržnosti. Z územního hlediska budou v této iniciativě podporovány všechny členské země EU, na které se vztahují konvergenční cíle, nicméně bude poskytnuta přednost zejména 10 členských zemích, které vstoupily do EU v roce 2004 a také Rumunsku a Bulharsku, které se staly členy EU 1. 1. 2007.¹⁶ JASPERS bude realizován pracovníky z Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj se sídlem v EIB v Luxemburgu a v regionálních kancelářích ve střední a východní Evropě.¹⁷ Tito pracovníci se budou zaměřovat zejména na technickou pomoc při přípravě projektů. V rámci všeobecného nařízení čl. 36 je definována role Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu v rámci programování strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Této iniciativy se dále týkají čl. 39, 40 a 41, které podrobněji vymezují podmínky pro implementaci velkých projektů.
- **JEREMIE** (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises/Společné evropské zdroje pro mikro až středně velké podnikatele);
Tato iniciativa poskytuje rámec pro realizaci systému vzájemně provázaných akcí za účelem usnadnění přístupu k finančním prostředkům malým a středním podnikům. Členské země tak mohou využít část svých alokovaných prostředků z ERDF pro holdingový (podílový) fond, který by měl být vhodně kvalifikovanou finanční institucí na národní úrovni. ŘO mohou také požádat Evropský investiční fond, aby zajišťoval cíle tohoto podílového fondu. Tento způsob by mohl dále usnadnit přístup k dodatečným úvěrovým kapitálům od EIB. Podrobnosti ke způsobu implementace této iniciativy jsou uvedeny ve všeobecném nařízení čl. 44 – Nástroje finančního inženýrství.
- **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas/Společná evropská podpora pro udržitelné investice v městských oblastech).
Účelem této iniciativy je zaměření podpory financování na obnovu a rozvoj měst s využitím kombinací grantů a úvěrů, které by měly být široce využívány v rámci

¹⁶ Mapa „prioritních“ způsobilých členských států EU pro financování z iniciativy JASPERS je v příloze č. 1.

¹⁷ Varšava (kancelář otevřena v listopadu 2006), Vídeň (kancelář otevřena v květnu 2007), Bukurešť (kancelář otevřena v březnu 2007)

projektů založených na tzv. PPP. Pokud se ŘO rozhodne pro zapojení se do spolupráce v rámci této iniciativy, tak by musel část alokace svého programu věnovat na tyto aktivity. Ostatní finanční instituce (EIB, mezinárodní finanční instituce, soukromé banky a investoři) by mohly přispívat dalším úvěrovým kapitálem v závislosti na vhodnosti tohoto příspěví. Příspěvky z programu tak mohou být využity k financování úvěrů poskytovaných fondy městského rozvoje ve prospěch konečných příjemců, jištěných záručními schématy založenými samotnými fondy a zúčastněnými bankami. Žádné státní záruky nebudou součástí této iniciativy, což znamená, že systém veřejných financí nebude nijak zatěžován. Podrobnosti ke způsobu implementace této iniciativy jsou uvedeny ve všeobecném nařízení čl. 44 – Nástroje finančního inženýrství.

S ohledem na dosavadní zkušenosti z implementace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyplynula potřeba větší koordinace mezi různými toky finančních prostředků v rámci evropských veřejných výdajových programů a poskytování specifických podpor. Zesílení vzájemných vazeb v rámci nových iniciativ má několik dimenzí:¹⁸

- zajišťuje dodatečné úvěrové zdroje pro podnikatelské projekty a rozvoj regionů v EU;
- přispívá finanční a manažerskou expertízou, poskytovanou specializovanými institucemi typu skupiny Evropské investiční banky a dalších mezinárodních finančních institucí;
- vytváří silné pobídky pro úspěšnou implementaci na straně příjemců prostřednictvím kombinování grantů a úvěrů;
- zajišťuje dlouhodobou udržitelnost prostřednictvím revolvingového charakteru příspěvku Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) pro aktivity založené na finančních inovacích.

Problematika řešení implementace velkých projektů je dlouhodobá a se vztahuje i na další období let 2014 – 2020. Určité teze pro tyto otázky byl položený v rámci tzv. 4. kohezní zprávy EK:¹⁹

- Jaké poučení je možné vyvodit ze zkušeností s přípravou programů na období 2007–2013? Do jaké míry je v této souvislosti a s ohledem na analýzu uvedenou v této zprávě politika soudržnosti přizpůsobena novým výzvám, jimž budou v příštích letech čelit evropské regiony?
- Jak může politika soudržnosti dále rozvíjet integrovaný a flexibilnější přístup k rozvoji/růstu a zaměstnanosti v tomto novém kontextu?
- Jaké je optimální rozdělení zodpovědnosti mezi úrovní Společenství, vnitrostátní a regionální úrovní v rámci víceúrovňového systému správy vzhledem k potřebě účinného řízení programů politiky soudržnosti?
- Jak je možné dále posílit vztah mezi politikou soudržnosti a jinými vnitrostátními politikami a politikami Společenství, abychom dosáhli větší a lepší součinnosti a doplňkovosti?

Specifická role iniciativy JASPERS v implementaci velkých projektů

Pro implementaci velkých projektů bude hrát zvláštní roli iniciativa JASPERS. V případě malých zemí, které budou realizovat tyto projekty jako pilotní pro získání nejlepších

¹⁸ ZAHRADNÍK Petr (2006)

¹⁹ výběr dílčích otázek ze Sdělení Evropské komise COM/2007/273

postupů, bude o jejich zapojení do JASPERS uplatněn flexibilnější přístup pro rozhodování o výše zmíněných „prahových“ hodnotách.

Hlavním cílem JASPERS bude poskytovat pomoc tak, jak je vyžádáno a to od ranné fáze projektové koncepce, až po finalizaci formulářů velkých projektů, které budou předloženy národními orgány Komisi (v závislosti na velikosti projektu). Tímto způsobem tak bude v přípravné fázi projektu výrazně zkrácen čas potřebný k dosažení rozhodnutí o podpoře. V tomto smyslu se bude jednat o bezplatnou pomoc zahrnující:

- poskytování rad,
- zajištění koordinace,
- zpracování a revize struktury projektu,
- identifikování a řešení nově vzniklých problémů²⁰.

Tento přístup tak může výrazněji napomoci při přípravě velkých projektů, nicméně právní zodpovědnost stále zůstává na příslušném příjemci pomoci, tzn. že v případě úspěchu takového projektu pro financování bude příslušná odpovědnost za rozhodnutí o poskytnutí grantu na Evropské komisi, a zodpovědnost za samotnou realizaci bude stále mít země příjemce. Dále je nezbytné zdůraznit, že příprava projektu s pomocí JASPERS automaticky nezaručuje následné schválení/přijetí projektu Evropskou komisí.

Hlavními zdroji financování této iniciativy budou následující příspěvky zapojených institucí: Evropská komise si stanovila indikativní alokaci z rozpočtu technické pomoci DG REGIO pro iniciativu JASPERS ve výši 7,8 mil. EUR pro rok 2006 a 14,1 mil. EUR pro každý rok v období 2007 – 2013²¹ pro financování nákladů uvedených v memorandu pro JASPERS.²²

Alikvotní část nákladů za fungování iniciativy bude hradit i EIB ve formě ekvivalentu mzdových nákladů²³ společně s jejich režijními náklady, přičemž dále existují i nasmlouvané konzultantské společnosti.

Evropská banka pro obnovu a rozvoj bude přispívat k finančnímu plnění iniciativy JASPERS také v ekvivalentu mzdových nákladů²⁴ společně s jejich režijními náklady, a také příležitostně využívání stálých kancelářských zařízení EBRD.

Institucionální fungování iniciativy JASPERS

Jak již bylo uvedeno výše, tak iniciativa JASPERS je realizována prostřednictvím řady odborníků z Evropské komise, Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Sídlem iniciativy JASPERS je Lucemburk a má dále 3 regionální kanceláře ve Varšavě, Vídni a Bukurešti. JASPER bude řízen řídicím výborem, do kterého budou jmenováni vždy dva členové za každého partnera (EK, EIB a EBRD). Tito se pravidelně scházejí (nejméně 4x ročně) a zajišťují strategické vedení této iniciativy.

JASPERS pracuje na základě akčních plánů, které jsou zpracovány každoročně pro každou zemi ve spolupráci s danou zemí příjemce a s oddělením v DG REGIO. Před koncem

²⁰ Např. státní podpora, dopady na životní prostředí apod.

²¹ EIB (2006)

²² Plné krytí ročních nákladů na 30 expertů a 10 pomocných pracovních sil, včetně režijních nákladů (tj. kanceláře, zařízení, pracovní vybavení, cestovné a diety), dále také náklady na externí konzultanty pro podporu činnosti JASPERS a cestovní náklady, diety, a kde je to nutné i přemístění pracovníků působících v EIB a EBRD jako partnerů realizujících JASPERS.

²³ Odpovídající ročním nákladům na 16 expertů.

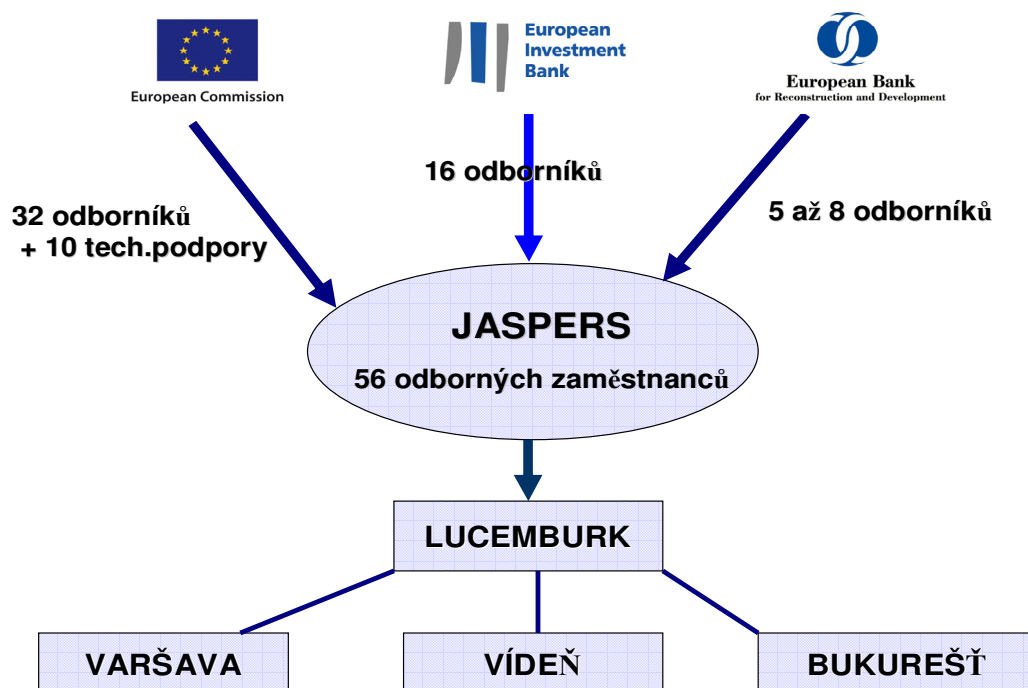
²⁴ Odpovídající ročními nákladům na max. 8 expertů.

každého roku si JASPERS vyžádá u prioritních zemí návrh akčního plánu na další rok, který bude posouzen týmem JASPERS ve spolupráci s oddělením příslušné země v DG REGIO, a dle požadavku bude svoláno jednání s národními orgány. Následně po tomto procesu budou navržené akční plány zaslány každé zemi k odsouhlasení. DG REGIO bude konzultován ve všech fázích přípravy návrhů akčních plánů, ale nebude tyto plány formálně schvalovat. Akční plány jsou podepisovány ze strany JASPERS a JASPERS Managing Agentem. Pomoc JASPERS může být poskytována příjemcům nebo jiným subjektům zúčastněným na přípravě projektu a bude vždy poskytována v kontextu požadavků národních orgánů jako součást akčního plánu země. V České republice je k této iniciativě kontaktním místem MMR, jakožto JASPERS Managing Agent. MMR je hlavním národním partnerem pro JASPERS, nicméně však nevede v dalších a rozpracovanějších fázích samostatná jednání s MD, SZDC atp., ačkoli je k takovým jednáním zváno.

Komise bude informována o všech činnostech JASPERS v souvislosti s projekty, které jsou předloženy k získání pomoci z ERDF nebo Fondu soudržnosti.²⁵

²⁵ Informování bude probíhat dvěma způsoby: (1) prostřednictvím formuláře žádostí pro velké projekty, kde budou uvedeny informace o tom, jestli technická pomoc ze strany JASPERS skutečně přispěla k národní přípravě projektů, (2) prostřednictvím všech zpráv nebo dalších dokumentů vystavených podle akčního plánu národním orgánům.

Obrázek 4: Management iniciativy JASPERS



8

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2007a)

3.4.3 Způsobilé výdaje v rámci velkých projektů

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 upravuje způsobilost výdajů u velkých projektů. Časově omezuje způsobilost výdajů na dobu nejdříve od 1.1.2007 nebo od data předložení projektu ke schválení EK. Řídící orgán může určit časové omezení způsobilosti výdajů odlišně od tohoto ustanovení.

Dalšími základními podmínkami pro způsobilost výdajů jsou:

- Výdaj musí být uhrazen – znamená, že za způsobilé výdaje je možno považovat pouze uhrazené výdaje.
- Každý výdaj musí být doložen účetním dokladem – formu účetních dokladů upravují zákony o účetnictví jednotlivých členských států.
- Příspěvek je vynaložen v souladu se schváleným projektem – uhradit se může pouze takový výdaj, který je schválen v rozpočtu a na účel projektu, který byl schválen EK.
- Do způsobilých výdajů se nezapočítávají věcné příspěvky – hodnota věcných se odečítá od celkových způsobilých výdajů.
- Řídící orgány jednotlivých operačních programů si mohou upravit způsobilost výdajů operačních programů odlišně, s výjimkou těch pravidel závazně stanovená pro jednotlivé fondy.

Příspěvek z Fondu soudržnosti se poskytuje pouze na způsobilé výdaje projektu. Řídící orgán již při vyhlášení výzvy může omezit způsobilost některých výdajů, které za jiných podmínek mohou být způsobilé. Důvodem takovéto úpravy je co nejefektivnější dosažení prioritního cíle.

3.4.4 Aplikace pravidla n+2 a n+3 na tzv. velké projekty v období 2007 – 2013

Velké projekty budou v novém programovém období součástí celkového programování v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti.²⁶ Tyto podmínky nového programového období jsou výsledkem dlouholetých debat, kdy se např. pravidla Fondu soudržnosti postupně přibližovala pravidlům strukturálních fondů až se úplně sloučila. Na jedné straně by toto zjednodušení mělo vést k větší efektivitě procesu řízení jednotlivých fondů (velké projekty budou řízeny v rámci programů, které k nim přísluší), ovšem na straně druhé budou tyto velké projekty stále schvalovány Komisí odděleně.

Ačkoliv se na implementaci velkých projektů bude průřezově vztahovat řada společných pravidel, tak pravděpodobně to nejdůležitější týkající se finanční koordinace či řízení - pravidlo n+2 (resp. n+3 do roku 2010) - má určitou výjimku z tohoto režimu. V této souvislosti je nezbytné uvést definici rozpočtového závazku, který může být předmětem automatického zrušení v případě nevyčerpání stanovených finančních prostředků. Všeobecné nařízení ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti č. 1083/2006 v čl. 75 stanovuje: *„Rozpočtové závazky Společenství na operační programy (dále jen rozpočtové závazky) se přijímají každoročně pro každý fond a cíl v období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013. První rozpočtový závazek se přijme před přijetím rozhodnutí Komise o schválení operačního programu. Každý následující závazek přijme Komise zpravidla do 30. dubna každého roku na základě rozhodnutí o poskytnutí příspěvku z fondů podle článku 32.“* Z uvedeného vyplývá, že závazky rozpočtu Společenství se přijímají na základě rozhodnutí Evropské komise poskytnout z fondů nějaký příspěvek.²⁷ Celkový příspěvek EU z daného fondu je transformován do ročních rozpočtových příspěvků, které jsou uvedeny v první tabulce finančního plánu schváleného programu (viz Nařízení Rady (ES) 1083/2006, čl. 37, písm. e), bod i))²⁸. Právě poslední věta výše uvedené citace z nařízení se rovněž týká procesu schvalování finančních prostředků i pro velké projekty a v podstatě hlavního rozdílu mezi režimem velkých projektů a ostatních intervencí ze SF pro výpočet automatického zrušení závazku. Proto jsou v této souvislosti relevantní následující **stavy velkého projektu**:²⁹

- žádost o podporu splnila podmínky přijatelnosti – u velkých projektů odpovídá stavu, kdy je na úrovni ČR rozhodnuto o přijatelnosti projektu k předání EK ke schválení,
- projekt doporučen k financování – u velkých projektů odpovídá stavu schválení projektu ze strany EK, která přijímá tzv. rozhodnutí³⁰. V souhrnu předložených informací za velký projekt musí být zároveň přiložen celkový finanční plán velkého projektu včetně orientačního ročního plánu příspěvků na velký projekt. Na základě

²⁶ Nařízení Rady (ES) 1083/2006, čl. 39, vymezuje pouze tyto fondy, tzn. že implicitně byl z režimu velkých projektů vyňat Evropský sociální fond. Pokud by se ovšem takové projekty objevily, je nezbytné tuto skutečnost Evropské komisi oznámit.

²⁷ V případě ČR je příspěvek ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti stanoven v jednotlivých operačních programech jako víceletý závazek pro programovací období 2007 – 2013.

²⁸ Druhá tabulka finančního plánu se týká rozdělení finančních příspěvků ze Společenství a národních zdrojů, jakož i míry příspěvku z daného fondu.

²⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2007b), str. 48

³⁰ viz Nařízení Rady (ES) 1083/2006, čl. 41.

tohoto orientačního plánu pak EK každoročně přijímá rozpočtové závazky³¹ – okamžik pro výpočet doby přerušení v rámci pravidla $n+2/n+3$.

Ve zmíněném nařízení jsou v čl. 93 uvedeny podmínky pro tzv. automatické zrušení závazku, tj. případ kdy stanovené finanční prostředky daný členský stát vůbec neobdrží. Roční závazek musí být členským státem vyčerpán do konce druhého roku, který následuje po roce přijetí závazku. V opačném případě Evropská komise automaticky zruší každou část závazku, která nebyla převedena konečným příjemcem, a nebo na který neobdržela přijatelnou žádost o platbu od platebního orgánu do konce druhého roku, který následuje po roce přijetí závazku. Čl. 93 rovněž stanovuje výjimku v rámci pravidla $n+2$ pro nové členské státy, která je upřesněna ukazatelem nižšího než 85 % průměru EU-25 během období 2001 – 2003. Tím je úprava pravidla $n+2$ na $n+3$, tj. prodloužení termínu pro zaslání žádosti o platbu do 31. 12. třetího roku následujícího po roce, kdy byl přijat roční rozpočtový závazek v období 2007 – 2010. Pravidlo $n+3$ se tak vztahuje na alokace let 2007 – 2010.

Režim velkých projektů je v kontextu aplikace pravidla $n+2/n+3$ specifický prostřednictvím článku 94 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, který stanovuje rozdíl v datu, od kterého se začne počítat lhůta pro nutné vyčerpání alokovaných finančních prostředků. Na režim velkého projektu schvaluje Evropská komise určitou částku k určitému datu, který nemusí být shodný s datem schválení příslušného závazku k danému fondu (zbylé finanční prostředky v rámci daného operačního programu). Doba přerušení pro tzv. automatické zrušení závazku se začíná počítat ode dne následujícího po schválení rozhodnutí. To znamená, že bude-li mít ŘO v případě nízkého čerpání finančních prostředků z určitého operačního programu v zásobníku projektů i jeden velký projekt, jehož realizace je reálná, tak je vhodné jej použít jako efektivní nástroj s účelem podpory vyššího čerpání aktuálně alokovaných finančních prostředků. Přesto je nezbytné mít na paměti, že pravidlo $n+3$ se vztahuje i na čerpání finančních prostředků schválených pro tento velký projekt, které pokud nejsou plně vyčerpány v nové lhůtě, tak jsou rovněž předmětem automatického zrušení závazku.

Ačkoliv jsou dosavadní zkušenosti s aplikací pravidla $n+2$ (zejména ve starých členských zemích EU-15) spojeny s pečlivější a přesnější přípravou projektů, a také s efektivnější disciplínou při hospodaření s finančními prostředky, tak přesto je nutné pozorně sledovat toto pravidlo jak na intervence Fondu soudržnosti, tak i velké projekty financované z ERDF, které se svou povahou liší od klasických intervencí strukturálních fondů.

Fáze - kontext životního cyklu velkého projektu a aplikace pravidla $n+2/n+3$

V této části je vhodné podrobněji analyzovat záležitosti týkající se implementace velkých projektů obecně v kontextu jejich životního cyklu (fázování velkých projektů). S ohledem na předcházení rizikům spojených s aplikací pravidla $n+2/n+3$, tj. automatickému zrušení závazku nebo jeho části, je nezbytné sledovat vývoj realizace jednotlivých etap projektů tak, aby se co nejvíce zpřesnila informace na centrální úrovni o plnění finančních indikátorů. Tímto způsobem pak lze včas provést případná nápravná opatření vedoucí k efektivnějšímu řízení čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

³¹ Každý následující závazek přijme Komise zpravidla do 30. dubna každého roku na základě rozhodnutí o poskytnutí příspěvku.

Jak vyplynulo z předchozího textu, tak pro úspěšnou realizaci velkých projektů v rámci pravidla $n+2/n+3$ je nezbytné velmi dobře plánovat jednotlivé stavy projektu a jejich jednotlivé plánované fáze. Pro členský stát je velmi riskantní postoupit žádost o podporu velkého projektu EK v momentě, kdy nejsou patřičným způsobem připraveny všechny náležitosti samotné realizace projektu a splnění pravidla $n+2/n+3$ by se tak nemuselo včas zvládat. V současné době neexistuje žádná všeobecně přijímaná typologie velkých projektů, protože každý takový projekt je ve své podstatě jedinečný a specifický. Např. u velkých infrastrukturních projektů v dopravě existují velké rozdíly v čase a množství nezbytných finančních prostředků.³² Přesto je možné na základě zkušeností z minulého programového období obecně vymezit typickou dobu pro přípravu dokumentace velkého projektu na cca 1 – 2 roky, opět s ohledem na celkovou náročnost technické realizace projektu. Ještě složitější podmínky pro přípravu potřebné dokumentace projektů mají tzv. koncesní projekty, tj. projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).³³ Jak již bylo zmíněno výše, tak v rámci splnění pravidla $n+2/n+3$ je velmi rizikové postoupit návrh žádosti o financování velkého projektu, pokud nejsou dostatečně připraveny následující náležitosti:

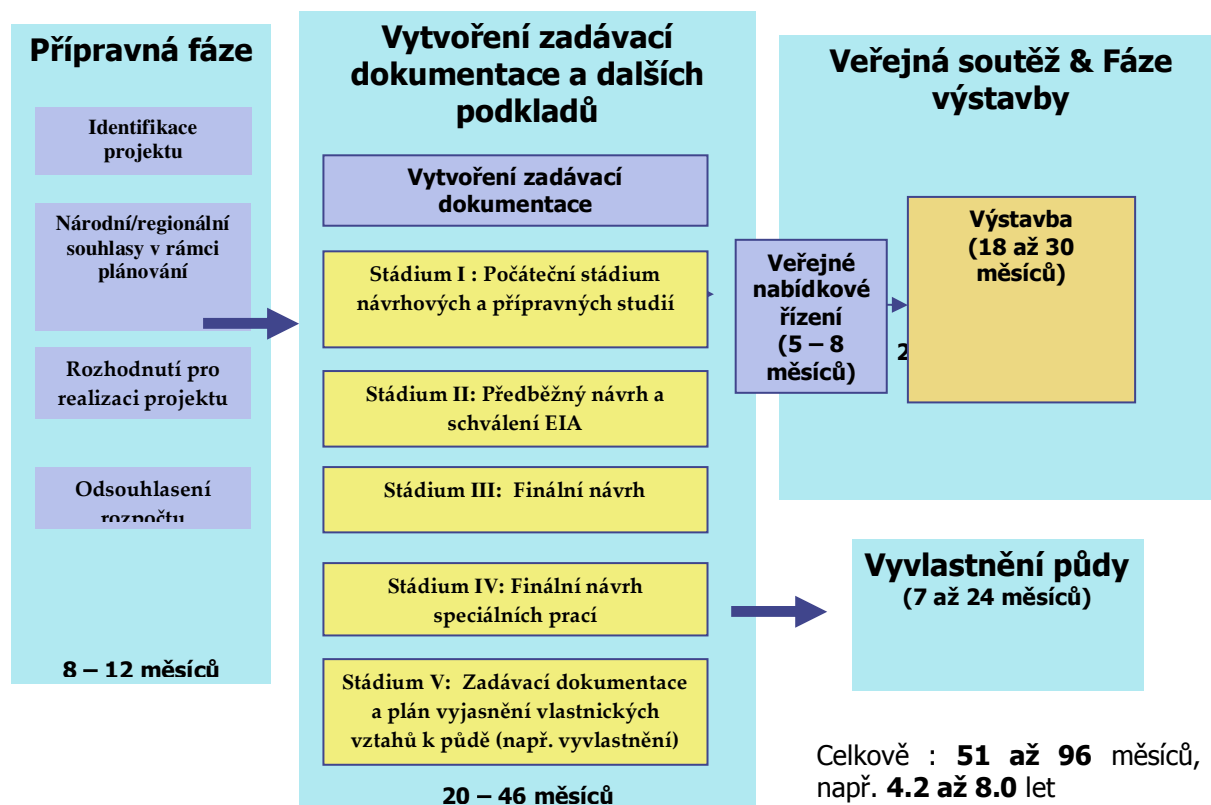
- není připravena zadávací dokumentace k velkému projektu nebo strategie výběru partnera (v případě PPP projektů),
- nejsou přesně dohodnuty implementační vazby mezi jednotlivými zapojenými institucemi,
- nejsou dostatečně připraveny potřebné lidské zdroje a dokumentace projektu (např. projektová dokumentace, nevyjasněné vlastnické vztahy vůči území plánované výstavby, stavební řízení x stavební povolení).

Fáze přípravy návrhu projektu je tedy kritickým obdobím pro úspěšnost velkého projektu a je integrální součástí celého projektového cyklu. Z tohoto důvodu nemohou ŘO podcenit významnost této fáze s ohledem na schopnost následného včasného splnění pravidla $n+2/n+3$. Následující schéma ilustrativně znázorňuje časovou náročnost jednotlivých etap fáze přípravy infrastrukturního projektu.

³² Je rozdíl, pokud se např. projekt výstavby dálnice realizuje v horských podmínkách a členitém terénu nebo v nížinách bez významnějších přírodních překážek.

³³ Příprava takových projektů zahrnuje např. projektové řízení přípravy PPP pro veřejný sektor (tj. identifikace, posouzení a příprava PPP projektu), zadání veřejné zakázky (výběr partnera), organizace výběrového řízení a uzavřené smluvní dokumentace.

Obrázek 5: Hlavní fáze a jejich průměrná časová délka během životního cyklu infrastrukturního projektu



Zdroj: Yannoussis Georgios, Evropská komise, 2007

Základním kamenem pro posuzování výše nákladů určitého velkého projektu je charakter fáze projektu, resp. tzv. uzavřené funkční celky. Tento charakter pak následně ovlivňuje i aplikaci pravidla $n+2/n+3$. Uzavřený funkční celek v tomto smyslu znamená, že infrastruktura je funkčně dokončená, a zároveň je také používána, a to i když nemůže být využívána plná kapacita zařízení z důvodu omezení spojených s nedokončeností následujících dalších fází.

Fázování velkých projektů je tudíž důležité zejména tehdy, kdy realizační období takového projektu je delší než příslušné programové období.³⁴ Proto jsou příslušné celkové náklady založeny na povaze a struktuře projektu nebo na projektové etapě následovně:

- Pokud projektová etapa zvažovaná pro financování v období 2007 – 2013 zahrnuje pouze samotnou přípravu velkého projektu (tj. studie, plánování a návrh, přípravu zajištění), tak budou při určování překročení limitní hodnoty uváženy pouze odhadované celkové náklady dané přípravné etapou.

Toto řídicím orgánům umožní podpořit projektovou přípravu v rámci jejich vlastní pravomoci v takových případech, kde ještě nebylo učiněno rozhodnutí o budoucím financování stavby v období let 2007 – 2013.

- Pokud jsou projektové etapy pro financování v období 2007 – 2013 etapami přípravnými i etapou výstavby, a které by měly být samostatně funkční (tj.

³⁴ Tento požadavek je stanoven ve všeobecném nařízení č. 1083/2006, čl. 40 d).

uzavřenými funkčními celky), tak budou celkové zvažované náklady velkého projektu součtem nákladů příslušné přípravné i výstavbové etapy.

Řídící orgán by měl takové projekty oznámit, pokud přesahují limitní hodnotu na základě úhrnných celkových nákladů přípravné a provozní etapy výstavby, která bude dokončena v průběhu let 2007 – 2013.

- Pokud plánované projektové etapy pro financování v letech 2007 – 2013 zahrnují i etapu výstavby, která nebude samostatně v provozu (tzv. neuzavřené funkční celky), tak budou celkové zvažované náklady počítány součtem odhadnutých úhrnných nákladů příslušné přípravné i výstavbové etapy, která je potřebná pro realizaci „funkčního“ projektu, ať již je spolufinancován v období 2007 – 2013 nebo ne.

Řídící orgán by měl takové projekty oznámit, pokud přesahují limitní hodnotu na základě úhrnných celkových nákladů přípravné a všech výstavbových etap potřebných k zajištění funkčnosti projektu, tj. včetně etap nad rámec období 2007 – 2013.

Jestliže daný velký projekt (resp. jeho etapy odpovídající výše uvedeným podmínkám) nebyl schválen v době přijetí operačního programu EK, tak musí podstoupit dodatečnému posouzení Komise, která v případě všech náležitostí přijme rozhodnutí o financování velkého projektu.³⁵ Pokud je nezbytné získat rozhodnutí Komise pro autorizaci určitého opatření nebo operace (např. režim podpory nebo velký projekt), pak je část takového závazku posuzována v rámci aplikace pravidla $n+2/n+3$ zvlášť. Lhůta pro aplikaci pravidla $n+2/n+3$ se začíná počítat od následujícího dne po přijetí rozhodnutí, které je nezbytné pro schválení těchto velkých projektů nebo režimů podpory.

Úpravy programových závazků v rámci pravidla $n+2/n+3$ v kontextu implementace velkých projektů

Každý velký projekt musí mít orientační roční plán požadovaných finančních příspěvků z Evropského fondu pro regionální rozvoj nebo Fondu soudržnosti.³⁶ Tento plán je následně uplatněn při rozhodování o programových ročních závazcích a jejich plnění v rámci pravidla $n+2/n+3$, přičemž se aplikuje na nejdříve otevřené závazky. Tento postup znamená, že příslušný roční závazek v rámci daného programu bude alikvotním způsobem snížen o částku odpovídající alokaci realizace velkého projektu pro daný rok. Z tohoto důvodu jsou cíle pravidla $n+2/n+3$ k těmto závazkům příslušně snížena.

Vzhledem k tomu, že pravidla způsobilosti nákladů velkých projektů uznávají retrospektivu před přijetím rozhodnutí Komise, tak je možné uplatnit i další postup. Náklady mohou být předloženy až v momentě schválení projektu rozhodnutím Komise. Nařízení Rady (ES) č. 1083, čl. 56 (1) upravuje způsobilost výdajů následovně: „Výdaje na velké projekty jsou uznatelné k získání podpory z fondů, pokud byly skutečně zaplacený mezi datem předložení operačního programu Komisi nebo mezi 1. lednem 2007, podle toho co nastane dříve, a 31. prosince 2015. Činnosti nesmějí být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti.“ V rámci pravidla $n+2/n+3$ to znamená, že výdaje vzniklé na velkých projektech budou uznatelné od data uznatelnosti

³⁵ Komise přijme rozhodnutí co nejdříve, podle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 41 (2), nejpozději však do 3 měsíců po předložení velkého projektu členským státem nebo řídicím orgánem, pokud byl předložen v souladu s čl. 40 uvedeného nařízení.

³⁶ Viz také nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 40 (h)

programu. Je ovšem logické, že výkaz výdajů nemůže být společně s žádostí o platbu předložen, dokud Komise nepřijme rozhodnutí o velkém projektu. Podle nařízení č. 1083/2006 čl. 78, odst. 3, mohou být do výkazu výdajů zahrnuty pouze výdaje týkající se velkých projektů, které Evropská komise již schválila. Tato podmínka je úplně stejná i pro režimy podpory. V případě použití retrospektivy vynaložených nákladů se v roce přijetí rozhodnutí o velkém projektu Komisí navýší příslušná alokace/závazek o částky uplatněné při snížení alokací předchozích let (viz následující příklady). ŘO příslušného OP si musí být následně jistý, že zvládne vyčerpat nově navýšenou alokaci v daném roce.

V případě, že velký projekt nebo režim podpory nedostane pozitivní rozhodnutí EK, nebo není následně vůbec realizován, tak se jakékoliv plánované nebo již realizované úpravy cílů pro čerpání alokovaných prostředků v rámci pravidla $n+2/n+3$ bez náhrady zruší.

Automatické zrušení závazku/decommitment, týkající se ročních částek pro tyto velké projekty nebo režimy podpory

V následující části je detailněji demonstrován proces automatického zrušení ročního závazku (nebo jeho části) týkající se realizace velkého projektu nebo případného nižšího čerpání příslušných finančních prostředků. Všeobecné nařízení Rady (ES) 1083/2006 definuje podmínky tohoto procesu ve čl. 93 – 97. Pro velké projekty je specifický čl. 94, který definuje dobu přerušení aplikace pravidla $n+2/n+3$, která se počítá ode dne následujícího po rozhodnutí. V tomto čl. je výslovně uvedena výjimka pro velké projekty: „Pokud Komise rozhodne o schválení velkého projektu nebo režimu podpory, snižují se částky, kterých se může týkat automatické zrušení závazku, o dotyčné **roční částky** pro tyto velké projekty nebo režimy podpory. U těchto **ročních částek** je počátečním dnem pro výpočet lhůt pro automatické zrušení uvedeným v čl. 93 následného rozhodnutí, které je nezbytné pro schválení těchto velkých projektů nebo režimů podpory.“ V tomto smyslu se jedná o proceduru automatického zrušení ročního závazku velkého projektu.

Tabulka 1: Procedura automatického zrušení ročního závazku u velkých projektů

Datum	Rok ³⁷	Postup procedury
30. duben	$n+3$	Členské státy podají předběžné odhady svých pravděpodobných žádostí o platby pro běžný rozpočtový rok a následující rozpočtový rok (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 76 odst. 3).
květen	$n+3$	Na základě obdržených odhadů plateb je členským státům Evropskou komisí sděleno, které programy se mohou stát předmětem možného automatického zrušení závazku (na základě předpokládaných plateb, Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 97 odst. 1).
31. říjen	$n+3$	Konečné datum pro podání žádosti o platbu pro její zúčtování do 31. prosince (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 87 odst. 1).

³⁷ V tomto sloupci se předpokládají alokace let 2007 – 2010, pro které se uplatňuje pravidlo $n+3$. Pro alokace let 2011 – 2013 se uplatňuje pravidlo $n+2$, tudíž se v uvedeném sloupci sníží daný vektor o jeden stupeň.

Datum	Rok ³⁷	Postup procedury
začátek listopadu	n+3	Na základě obdržených žádostí o platbu je členským státům Evropskou komisí sděleno, které programy se mohou stát předmětem možného automatického zrušení závazku (Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 97 odst. 1).
31. prosinec	n+3	Konečné datum pro členské státy, aby poslaly žádosti o platbu poštou nebo emailem a informovaly Komisi o aktivitách, na které se nebude vztahovat automatické zrušení závazku, a to společně s relevantními odůvodněními a údaji ³⁸ .
konec února	n+4	Komise informuje členské státy o všech závazcích z roku n, které nebyly plně pokryty platbami vytvořenými nebo podporovanými přijatelnými žádostmi do 31. prosince roku n+3, nebo pro které nebyla přijata výjimka na základě nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 95, 96. Komise umožní členskému státu vznést během následujících dvou měsíců námitky proti údajům Komise a dodání nezbytných vysvětlení. Platby zůstanou pozastaveny a probíhající závazky jsou zablokovány dokud finanční plán není zrevidován a schválen.
konec dubna	n+4	Konečné datum pro členské státy, aby odpověděly a odevzdaly revize finančního plánu.
konec května	n+4	Komise informuje členský stát o diskutované finanční částce a současně odůvodňuje zamítnutí části námitek členského státu. Dále bude také modifikováno programové rozhodnutí, aby byly vzaty v úvahu fondy, na které bude aplikováno automatické zrušení závazku, na základě návrhu členského státu anebo v případě neexistence tohoto návrhu na základě poměrného snížení ve všech prioritách v daném roce. Následně tak začíná odpovídající rušení závazku.

Zdroj: Communication from Mr. Barnier in agreement with Mrs. Schreyer, Mrs. Diamantopoulou and Mr. Fischler to the Commission (převzatý text upraven do tabulky dle aktuálních nařízení pro období 2007 - 2013)

3.4.5 Pokyny pro analýzu nákladů a přínosů velkých projektů

Podle článku 40 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 požaduje Komise, aby členské státy předkládaly společně s velkými projekty také analýzu nákladů a přínosů projektu, včetně posouzení rizik a předpokládaného dopadu na dané odvětví a na socioekonomickou situaci daného členského státu nebo regionu.

Doporučený obsah analýzy je popsán v „Průvodci analýzy nákladů a příjmů investičních projektů“ (CBA), vydaném evaluační jednotkou generální ředitelství pro regionální politiku Evropské komise. CBA je vyžadováno k posouzení :

- zda je projekt vhodný k spolufinancování z fondů tj. zda naplňuje cíle EU v oblasti regionální politiky a má pozitivní vliv na rozvoj a snížení nezaměstnanosti, k tomu slouží ekonomická analýza,

³⁸ např. akce, které jsou k určenému datu zrušení závazku předmětem soudního řízení nebo administrativního odvolání s odkladným účinkem (viz také Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 95, 96)

- zda je projekt udržitelný a potřebuje pro realizaci pomoc z finančních prostředků Fondu soudružnosti, k tomu slouží finanční analýza.

Ekonomická analýza

Ekonomická analýza se zaměřuje na posouzení efektů projektu na základě hodnocení celé společnosti, nikoliv pouze vlastníka investice, jak je to u finanční analýzy. Ekonomická analýza se připravuje formou tabulek se slovním hodnocením a obsahuje následující fáze:

- **Fáze 1 – Fiskální oprávky**

Ceny vstupů a výstupů pro hodnocení jsou očištěny o DPH a další nepřímé daně, převodních plateb jednotlivcům jako např. platby sociálního a zdravotního pojištění. V případě některých nepřímých daní jako např. ekologické daně, je možno daň zahrnout do první fáze v případě, že není zohledněna ve fázi 2.

- **Fáze 2 – Oprávky vnějších faktorů**

Do tabulky zpracované v první fázi se doplní vnější přínosy a náklady, spojené s realizací projektu. Důležitým bodem je vytipování vnějších faktorů, které jsou odlišné pro jednotlivé velké projekty. Pro projekty z oblasti životního prostředí to mohou být efekty ve snížení emisí, v oblasti velkých projektů z oblasti dopravy to může být zrychlení dopravy apod. Kromě vytipování faktorů je také nutné jim přiřadit peněžní hodnotu. V případech, že toto není možné, jsou posuzovány prostřednictvím nepeněžních ukazatelů.

- **Fáze 3 – Od tržních k účetním cenám**

Ceny na trhu mohou být regulovány státem, deformovány z důvodů obchodních bariér, mzdy nemusí být spojeny s produktivitou práce apod. Ceny vstupů a výstupů za takových podmínek neodrážejí sociální hodnotu a brání posouzení sociálních nákladů a přínosů. Konverzi tržních cen na ceny účetní se docílí odstranění těchto vlivů.

Náklady a výnosy plánované pro jednotlivé roky musejí být diskontovány tak, aby budoucí přínosy a náklady byly ohodnoceny na současnou úroveň. Diskontní sociální sazby může být odlišná od diskontní sazby finanční analýzy. Doporučenou evropskou sociální diskontní sazbou je 5 %. Z diskontovaných nákladů a přínosů se vypočte ekonomická vnitřní výnosová míra (ERR), ekonomická čistá současná hodnota (ENPV). Rozdíl těchto hodnot od hodnot vypočtených finanční analýzou vyplývá z použití účetních cen.

Doporučená hodnota ENPV by měla být větší než 0 a hodnota ERR by měla být vyšší než sociální diskontní sazby. Při hodnocení velkých projektů nemusí nižší hodnota ENPV znamenat, že velký projekt není vhodný pro financování z FS, neboť může mít například velmi kladný vliv na životní prostředí, který nelze vyčíslit v peněžních prostředcích.

Finanční analýza

Hlavním cílem finanční analýzy je zhodnotit finanční ukazatele velkého projektu. Hlavními metodami jsou:

- Do finanční analýzy vstupují jen peněžní operace, nepeněžní operace jako odpisy, vytváření rezerv a podobně nejsou zahrnuty, s výjimkou výdajů ve výši 10 % celkových investičních výdajů, jako rezervu na nepředvídatelná rizika.
- Časový horizont posuzování velkého projektu se řídí podle doby ekonomické životnosti a neměl by být delší. Životnost se liší podle povahy investic a odvětví. Doporučené doby životnosti podle jednotlivých odvětví jsou:

tabulka 2: doporučené doby životnosti dle odvětví

Odvětví	Doporučená doba v letech
Energetika	15-25
Vodní hospodářství, životní prostředí a železnice	30
Přístavy a letiště	25
Silnice	25-30
Průmysl	10

Finanční analýzu tvoří řada tabulek, které zachycují finanční toky investice, rozdělené na celkové investice, provozní náklady a příjmy, zdroje financování a analýzu finančních toků za účelem stanovení finanční udržitelnosti. Výstupy finanční analýzy pro hodnocení velkého projektu jsou:

Celková výše investičních výdajů

Ukazuje celkovou výši investičních výdajů a rozložení čerpání podle potřeby v jednotlivých letech realizace.

Celková výše provozních nákladů a výnosů

Ukazuje celkovou výši provozních nákladů a výnosů, kterých bude docíleno v průběhu životnosti projektu. V prvním roce se počítá s tím, že nevznikají žádné provozní náklady ani výnosy.

Finanční vnitřní výnosová míra investice (FRR/C)

FRR/C je úroková míra, která vynuluje čistou hodnotu investice. Velmi nízká či záporná hodnota nemusí znamenat, že projekt neplní cíle, říká však, že investice nikdy nebude zisková a je nutno zajistit finanční prostředky pro pokračování projektu po ukončení dotaci ze strany EU.

Finanční čistá současná hodnota investice (FNPV/C)

Jedná se o součet všech budoucích finančních toků plynoucích z investice. Investice je přijatelná pokud je ukazatel větší než investiční výdaje v nultém roce.

Finanční vnitřní výnosová míra kapitálu (FRR/K)

FRR/K je úroková míra projektu, která odráží finanční zatížení základního kapitálu bez ohledu na vynaložené investiční náklady. Při propočtu se do výdajů nezahrnuje příjem finančních prostředků z FS.

Finanční čistá současná hodnota kapitálu (FNPV/K)

Jedná se o součet všech budoucích finančních toků plynoucích z investice, kde nejsou do výdajů zahrnuty investiční náklady a příjem finančních prostředků z FS

Finanční udržitelnost velkého projektu

Ukazatel ukazuje finanční udržitelnost projektů tj. že po celou dobu trvání projektu budou příjmy pokrývat vyplacené prostředky. Projekt je udržitelný pokud hodnota ukazatele je vyšší než nula nebo rovna nule. Z tabulky vyplýne jaká výše podpory z Fondu soudružnosti je potřeba k realizaci velkého projektu.

Za účelem propočtení čisté současné hodnoty finančních toků musí být budoucí výnosy a náklady diskontovány. Diskontní sazba doporučená EU je 5 %. Výše diskontní sazby odráží makroekonomickou situaci členského státu, charakter investora a specifikace odvětví podpory.

Při zpracování CBA je nutno vzít v úvahu odlišnosti pro jednotlivá odvětví zejména při výběru vnějších faktorů, ovlivňujících svým přínosem a náklady realizaci velkého projektu. Pokud je CBA zpracována nedostatečně, může EK požadovat podrobnější zpracování a může také požádat o pomoc při hodnocení EIB. V praxi se využívá odborná pomoc při hodnocení ze strany EIB zejména u projektů, které EIB sama financuje.

4 Seznam použitých zdrojů

- [1] Communication from Mr. Barnier in agreement with Mrs. Schreyer, Mrs. Diamantopoulou and Mr. Fischler to the Commission, Application of the “n+2” rule under article 31.2 of Regulation 1260/1999, č. 1942/2002
- [2] DHV (2005), Studie DHV 1P/05-6: INTEGROVANÉ PROJEKTY, zpracováno pro MMR, 2006
- [3] Ecorys Transport: Ex Post evaluation of a sample of projects co-financed by cohesion fund (1993-2002), Synthesis Report, Final Report (Rotterdam, 2005)
- [4] EIB (2006): Memorandum of understanding in respect of JASPERS between the European Commission, the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, signed in Brussels, 30th day of May 2006
- [5] EIB (2007); JASPERS, an instrument serving the European Union’s cohesion policy, European Investment Bank, 01/2007, ISBN 92-861-0577-0
- [6] European Commission (1998), Understanding and Monitoring the Cost-Determining Factors of Infrastructure Projects: A User’s Guide
- [7] European Commission (2006); JASPERS – JEREMIE – JESSICA: European Regional Policy 2007 – 2013, European Commission, Regional Policy Unit 01, November 2006
- [8] European Commission (2005), Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích, COM(2005) 569 final
- [9] European Commission (2006), Guidance on the Methodology for carrying out Cost – Benefit Analysis: Working Document No. 4, August 2006
- [10] European Commission (2007); Growing regions, growing Europe: Fourth report on economic and social cohesion, provisional version, Communication from the Commission, May 2007
- [11] Evropská komise (2007), Sdělení Evropské komise č. COM/2007/273
- [12] Evropský parlament (2005); Pracovní dokument k návrhu nařízení Rady o založení Fondu soudržnosti (COM(2004)0494 – 2004/0166(AVC)), zpracoval Výbor pro regionální rozvoj, Alfonso Andria, 17. 1. 2005
- [13] Ministerstvo pro místní rozvoj (2005); Studie – Pravidlo „n+2“, zpracoval IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., Praha, srpen 2005
- [14] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2006); Specifická nařízení ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti pro období 2007 – 2013, Odbor Rámce podpory Společenství, Ministerstvo pro místní rozvoj, říjen 2006
- [15] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2007a); JASPERS, presentation to the Czech Republic, prezentace v rámci workshopu JASPERS k projektům Fondu soudržnosti, únor 2007
- [16] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2007b); Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007 – 2013, duben 2007
- [17] Nařízení Rady (ES) č.1080/2006
- [18] Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006

- [19] Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
- [20] Nařízení Rady (ES) č. 1081/2006, o ESF
- [21] Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (pro programové období 2000-2006)
- [22] Nařízení Rady (ES) č. 1828/2006, prováděcí nařízení
- [23] Operační program Doprava ČR
- [24] Operační program Životní prostředí ČR
- [25] Statut a jednací řád Monitorovacího výboru Programu Iniciativy Společenství EQUAL
- [26] Statut a jednací řád Pracovní skupiny pro evaluaci ESF
- [27] Statut a jednací řád Pracovní skupiny pro záležitosti Romských komunit
- [28] WHITE Garry, CAMPBELL Valerie (2003); ERDF policy guidance note: Application of the n+2 rule for major projects and aid schemes, Office of the Deputy Prime Minister, Ref. No. 1/2003, reissued Nov 2003
- [29] Yannoussis Georgios, Evropská komise (2007); The realization of the projects: „sine qua non“ condition for the absorption of the EU funds, powerpointová prezentace
- [30] ZAHRADNÍK Petr (2006); Nové iniciativy kohezní politiky – JASPERS, JEREMIE a JESSICA, Měsíčník EU aktualit, č. 38, listopad 2006
- [31] zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
- [32] zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách
- [33] zákon č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže
- [34] zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory
- [35] www.jaspers.europa.eu
- [36] www.jeremie.europa.eu
- [37] www.jessica.europa.eu
- [38] www.esfcr.cz
- [39] www.europa.eu
- [40] www.strukturalni-fondy.cz

Příloha č. 1 – „Prioritní“ způsobilé členské státy EU pro financování z iniciativy JASPERS



Zdroj: EIB (2007), str. 9