

Diskuse s odbornou veřejností Právní aspekty poskytování prostředků z rozpočtu EU a FM 31. 1. - 28. 3. 2018

V rámci projektu GAUK č. 458218 - Právní aspekty poskytování peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě ve spolupráci se sekci 06 Ministerstva financí

Téma č. 4 dne 14.2. 2018, 14.3. 2018

Jak se v ČR prostředky z rozpočtu EU/FM poskytují na realizaci projektů EU/FM; Státní rozpočet; OSS, SPO, SF; Státní pokladna; Nároky z nespotřebovaných výdajů; Národní spolufinancování; Předfinancování z národních zdrojů

Úvodní shrnutí:

Role státního rozpočtu – klíčová, většina prostředků se předfinancuje, pokud nejsou prostředky rozpočtovány (tj. nejedná se o případ ESI fondů, FM apod.), o přijaté prostředky se překračuje rozpočet výdajů. Systém záloh, průběžných plateb a konečných plateb je zhruba stejný ať už se jedná o přímé nepřímé či sdílené řízení. U sdíleného řízení ESI fondů jsou Platebním a certifikačním orgánem (Národní fond) přijímány zálohy, průběžné platby a konečná platba z EK. Národní fond prostředky refunduje na příjmovém účty OSS až po kontrole souhrnných žádostí předložených řídicími orgány. U sdíleného řízení SZP jsou zálohy, průběžné platby a konečná platba přijímány na příjmový účet MZe. MZe poskytuje prostředky formou dotace ze státního rozpočtu do SZIF (akreditované platební agentuře pro SZP).

Existují tři základní způsoby toků prostředků EUFM prostřednictvím státního rozpočtu:

- Prostředky předfinancované ze státního rozpočtu

EK poskytne prostředky na EU podíl na příjmový účet OSS ex-ante nebo ex-post.

Přímo z EK, přes Národní fond, účet cizích prostředků, od jiného státu...

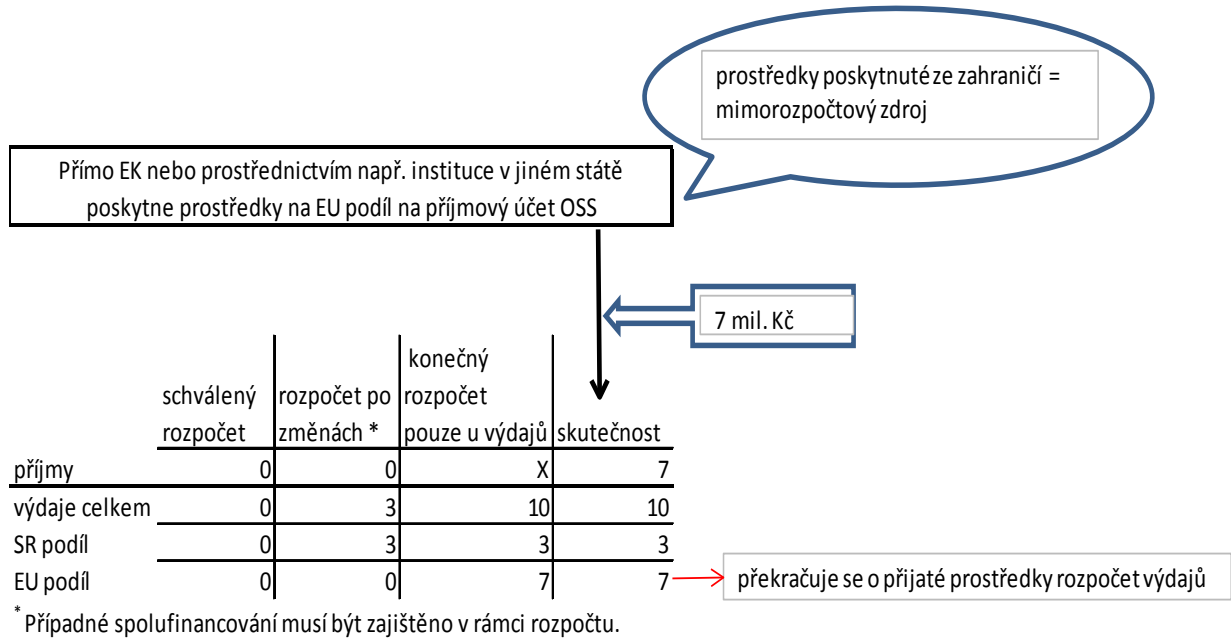
	schválený rozpočet	rozpočet po změnách ¹⁾	konečný rozpočet pouze u výdajů ²⁾	skutečnost ³⁾	
příjmy	8,5	9	X	4	→ o přijaté prostředky nelze překročit rozpočet výdajů
výdaje celkem	10	10,8	14,2	7	
SR podíl	1,5	1,8	2,2	1	
EU podíl	8,5	9	12	6	

¹⁾ Souvztažné zvýšení příjmů a výdajů EU podílu o 0,5 mld. Kč (schvaluje Ministr financí) a zajištění SR podílu ve výši 0,3 mld. Kč

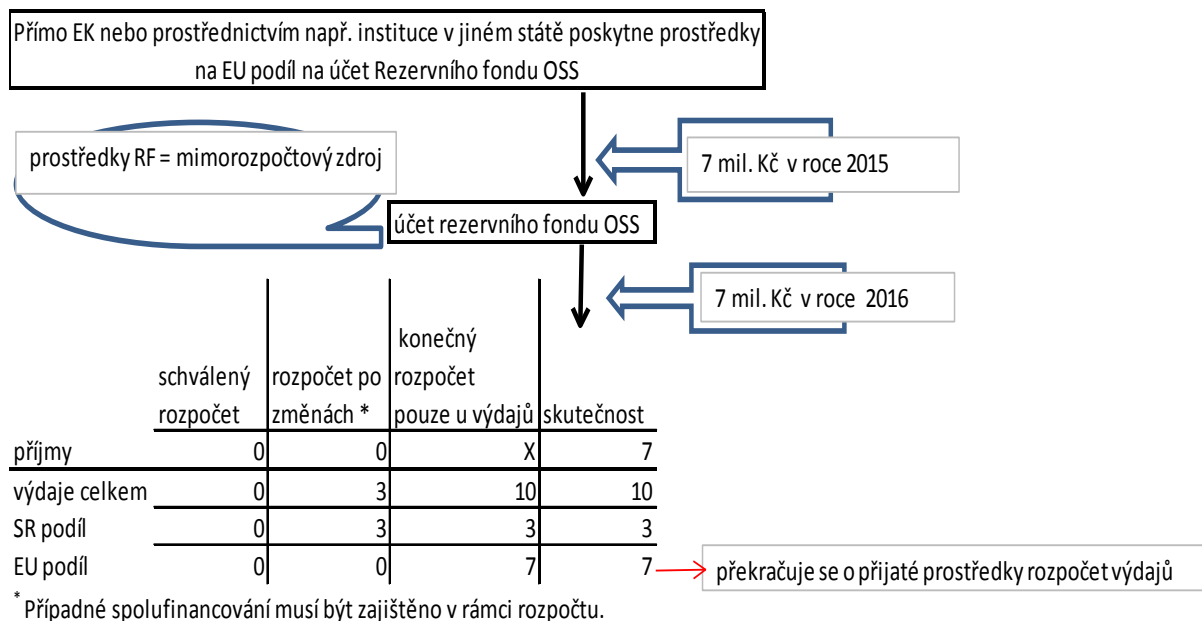
²⁾ Zapojení úspor z předchozích let do rozpočtu ve výši 3 mld. Kč EU podíl a 0,4 mld. Kč SR podíl

³⁾ OSS vyčerpala 6 mld. Kč výdajů krytých příjmy z rozpočtu EU a k tomu spolufinancovala ve výši 1 mld. Kč. Na příjmový účet byly přijaty 4 mld. Kč. Zbytek může OSS vykázat jako nároky a použít v následujících letech.

- Prostředky poskytnuté zálohově z rozpočtu EU na příjmový účet OSS



- Prostředky poskytnuté zálohově z rozpočtu EU na účet rezervního fondu OSS



Problém:

- 1) V průběhu rozpočtového roku lze uplatnit souvztažné zvýšení příjmů a výdajů jen na omezenou byť významnou skupinu ESI fondů, fondů v oblasti vnitřních věcí a Program potravinové pomoci – sdílené řízení, na ostatní programy/projekty EU/FM se tato možnost nevztahuje a zbytečně bobtná návrh státního rozpočtu.
- 2) Paradox – na ESI fondy se toto rozpočtové opatření souvztažné navýšení příjmů a výdajů §24 odst. 4 rozpočtových pravidel vztahuje, a přesto je každý rok kolem 100 mld. Kč v nárocích z nespotřebovaných výdajů.
- 3) Státní pokladny – rezervace/ víceleté plánování projektu – kdy je třeba prostředky ve státní pokladně rezervovat.
- 4) Změna 367/2017 Sb. (z. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) poskytovatel dotace je OSS v roli řídicího orgánu, ale v případě SPO je jím pouze její zřizovatel tedy často jiná OSS než OSS v roli ŘO.
- 5) Jak motivovat poskytovatele, aby zjednodušil a zefektivnil svou agendu ve vztahu k příjemci? Co by mohlo nahradit složité metodiky a obsáhlá ROPD apod.?
- 6) Mohou být příjemci změněny podmínky poskytnutí dotace či schválení projektů v průběhu realizace bez pochybení na straně příjemce? **Komentář účastníka mimo setkání - podle zákona pouze na jeho žádost, v případě smluv s jeho souhlasem.**
- 7) Je nastavení metodického prostředí nějak kontrolováno ze strany donorů či EU?
- 8) Proč se mění pravidla pro žadatele a příjemce tak často?
- 9) Jak snížit administrativní zátěž a přitom neztratit klíčové informace.
- 10) Je finanční vypořádání dublování informací či ne?

Diskutovaná témata:

ad 1)

úprava rozpočtových pravidel ve vymezení § 3 písm. j) týkající se programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU na všechny toky z rozpočtu EU/FM by přispěla k zrealnění plánovaných prostředků za předpokladu, že se změní pohled na rezervování prostředků v rozpočtu.

ad 2)

Jak změnit využívání nároků

a) tak, aby byly vázány účelem a ne OSS, která je vytvořila?

b) tak, aby byly vázány OSS a ne účelem, pro který byly určeny?

Kapitola státního rozpočtu MPSV by byla vzhledem k počtu OSS vnímala jako užitečnou variantu a), oba návrhy jsou pro MŠMT zjednodušením, ale nepovažujeme to za zásadní problém.

ad 3)

Obecně se razí představa, že by rezervace měla být provedena v co nejkratší době před skutečnou potřebou čerpání, ustanovení rozpočtových pravidel (§34 odst. 4 rozpočtových pravidel) a dále §13 a §14 vyhlášky č.416/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/ 2001 Sb., o finanční kontrole vytváří takové právní prostředí, které vyžaduje dodatečný výklad MF, jak stran rezervací postupovat. **Stanovisko MF bude poskytnuto (informace po skončení jednání).**

ad 4)

V souvislosti s úpravami týkajícími se poskytování dotací vyvstala otázka, jak postupovat v případě SPO, kde je poskytovatel dotace není OSS v roli ŘO, ale zřizovatel SPO. MF sdělilo, aby se postupovalo jako doposud. Ze strany ŘO i zřizovatelů zaznívá kritika, že takto nastavený postup je neúnosný, není jasné, kdo za co vlastně odpovídá. Státní příspěvkové organizace byly v minulosti předmětem diskusí, zda je netransformovat do podoby OSS, zůstalo však jen u diskusí. Pro zajímavost OSS je 278 a SPO v současné době 208. Jejich hospodaření stanovují rozpočtová pravidla. Sice je v § 54 odst. 1 rozpočtových pravidel vymezen vztah se zřizovatelem, ale zároveň je v § 53 již nyní umožněno, aby SPO přijímala prostředky mimo jiné přímo z rozpočtu EU, finančních mechanismů, státních fondů. Nabízí se otázka proč tedy tento výčet nerozšířit o OSS jiné než OSS v roli zřizovatele, argument proti je, že za SPO zodpovídá zřizovatel a ztratil by přehled.

Bylo by tedy případnou úpravu třeba promyslet tak, aby byla akceptovatelná pro všechny, aby byla jasně stanovena povinnost SPO o plánovaných projektech EU/FM informovat apod. Oddělení 1104 odboru 11 Státní rozpočet se k možné úpravě staví rezervovaně. Nutné je také zmínit, že SPO nepodléhá rozpočtové skladbě a současné finanční vykazování neumožňuje sledovat prostředky EU/FM (nutné prověřit, zda to nejde zjistit ani z účetnictví) jinak než přes zřizovatele. Na druhou stranu v případě KP Horizont 2020 se možnosti čerpání prostřednictvím SPO jeví jako jednodušší v porovnání s OSS (problém s nároky a limity při jejich čerpání apod.). **Komentář účastníka mimo setkání - problém mají obě OSS. Ta, která přijala žádost o ni musí ze zákona rozhodnout a to pouze tak, že rozhodne kladně, z části kladně a z části záporně nebo pouze záporně – současná praxe je ale taková, že vůbec nerozhodne, což po novele není přípustné – jenomže zákon ji v podstatě rozhodnout neumožňuje, neboť cízí SPO dotaci poskytnout nemůže...**

ad 5)

Diskuse směřovala k tomu, že např. záměr jednotného metodického prostředí pro ESI fondy bylo postupy zjednodušit, sjednotit a zpřehlednit, neboť v předchozích programových obdobích příjemci, kteří čerpali z více programů, postupovali pokaždé jinak. MMR-NOK návrhy metodických pokynů vytvářel v součinnosti s ŘO, aby byly podchyceny jejich zkušenosti i případné odlišné potřeby. V některých oblastech stále od ŘO přicházejí další požadavky na podrobnější úpravu a ačkoli úprava JMP měla být původně spíše obecná, nepodařilo se to vždy udržet a rozsah metodických dokumentů je větší, než se původně zamýšlelo. MMR upozornilo, že se nejedná o soft law, ale o metodiky schválené usnesením vlády. Zástupce MŠMT vyslovil názor, že někdy jdou metodiky nad rámec zákona a soudy si s nimi nevědí rady. Na navazujícím setkání zástupců MMR/MŠMT byly nejzásadnější otázky související se vztahem dotačního řízení k JMP vysvětleny.

ad 6)

Tato otázka nebyla přímo diskutována, bylo nicméně zmíněno, že při nastavení programového období jsou do diskuze o směřování prostředků v rámci ESI fondů zataženi i potencionální koneční příjemci. Dále byl zmíněn rozvoj systému EDS/SMVS, který by měl poskytovat informaci o příjemci dotace a zároveň být z pohledu příjemce uživatelsky příjemný, takové hodnocení však zatím není podloženo relevantními výstupy.

Ostatní podněty zmíněné na setkání:

- Veřejné zakázky - obecně se jeví hlavní brzdou doba trvání než po schválení projektu je realizována veřejná zakázka. Ta může být zahájena, jen pokud jsou prostředky již rezervovány v rozpočtu. Proto poté čekají třeba dva roky v nárocích, protože není vysoutěžen dodavatel. Toto tvrzení je znovu proti postoji MF, které má představu rezervování prostředků v co nejkratší době před realizací samotného čerpání. V tomto směru funguje používání tzv. mimorozpočtových řádků v rámci systému pro programové financování EDS/SMVS. Rozpočtování závazku na jeden rozpočtový rok je také podpořeno O 47, který má v gesci zákon o finanční kontrole. **Komentář účastníka mimo setkání - však ona se rezervace dělá na jeden rok, ale pokud se nepodaří vysoutěžit dodavatele v daném roce dle harmonogramu, přesouvá se to do dalšího roku a vznikají tak nároky...**
- Dublování informací v různých systémech - velkým problémem se jeví dublování informací v různých systémech. Příklad oblast mzdové regulace (rozpočet, státní služba, personální odbory), vytváření nových systémů místo rozvoje současných.
- MS 2014+ a zaokrouhlování - MS počítá s poměrem financování EUxSR na 12 desetinných míst. Platby příjemců jsou samozřejmě hrazeny na 2 desetinná místa. Nicméně toto je komplikací při vytváření rezervaci – na obrázku je vidět, jak MS rozpadne (zeleně bude v MS, šedivě rozpad na kalkulačce).

SC 1 + SC 2 + SC 3	Zdroj	ESF	SR	VLASTNÍ
	CZV pro zdroj	1 350 149,20	135 768,30	-
	Přepočtené nezaokrouhlené procento pro zdroj	90,86299878694%	9,13700121306%	0,000%
	Zaokrouhlené procento pro zdroj	90,86%	9,14%	0,00%
		Dotace (ESF, SR)		
		1 485 917,50		
		Celkem CZV		
		1 485 917,50		
Tedy neplatí		1 350 104,64	135 812,86	-

- Návrh víceletého financování v haléřích a přenos dat mezi informačními systémy, který byl MF předložen v červenci 2017 - V rámci zefektivnění celého administrativního procesu, eliminaci velkého množství oprav a konverzí dat a za účelem uvedení do souladu rozpočtu na řídicí dokumentaci s rozpočtem v informačním systému MS2014+ by bylo vhodné, kdyby EDS/SMVS umožnilo plánování budoucích let jednotlivých akcí v haléřích (stejně jako MS2014+), při zachování návrhu rozpočtu programu následujícího roku a střednědobého výhledu v korunách, a tím respektování zákona o státním rozpočtu. Dojde k eliminaci chyb (nesouladů) a jejich oprav při zaokrouhlování částek v jednotlivých IS a následnému nesouladu údajů. Byť to vypadá jako bagatelní záležitost, množství konverzí dat a administrace žádostí o změnu kvůli narovnávání zaokrouhlovaných částek je kapacitně velmi zatěžující a zbytečná. Navrhujeme úpravu pravidel informačního systému programového financování EDS/SMVS pro plánování rozpočtů jednotlivých akcí tak, že jsou haléře povoleny ve všech letech, aby roky budoucí nebylo nutné zaokrouhlovat na celé koruny a nedocházelo tak k nesouladu mezi rozpočtem jednotlivých let na řídicí dokumentaci a požadovaným rozpočtem příjemce.“

Návrhy k další diskusi, nebylo probráno na setkání:

7) Jak evidenční IT systémy MS 2014+, EDS/SMVS, SAP, CEDR FM/EHP mohou pomoci při zrealizování výše prostředků ve státním rozpočtu (nebylo diskutováno na setkání, návrh k další úvaze).

Příklad používání systému EDS/SMVS - Aby mohl příslušný správce programu vydávat řídicí dokumenty (Registrace, Rozhodnutí o poskytnutí dotace a Stanovení výdajů) jsou předpokládané výdaje kryté EU vedeny v informačním systému na tzv. mimorozpočtových řádcích 5660 neinvestiční – prostředky EU kryté alokací schválenou EK a 6660 investiční - prostředky EU kryté alokací schválenou EK do doby jejich narozpočtování souvztažným zvýšením příjmů a výdajů podle § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Toto neplatí pro finanční mechanismy, protože na ně nelze aplikovat §24 odst.4. Proč by něco podobného nešlo aplikovat v systému MS 2014+? Jak je možné, že SZP (PRV) se zakázkami problém nemá a čerpají plynule? Co dělají jinak?

8) Při poskytování prostředků ROPD pro ÚSC, PO ÚSC a DSO je povinné již v rezervaci zadávat kód NUTS, když se poté výše prostředků liší ve skutečnosti, je velmi náročné provést úpravy. Tato povinnost byla zavedena od roku 2015 a výrazně zvýšila administrativní kapacity při tvorbě rezervací a jejich úprav. Např. v případě OPZ jsou platby poskytovány stovkám projektů ÚSC a DSO. Rezervace pro EU projekty musí mít řádky pro EU/SR podíl, pro NEINV popř. INV. rozpočtovou položku a v případě zapojení NNV jsou na rezervacích vytvářeny další řádky s jiným zdrojem. Zapojení NNV je u OPZ běžné. (tzn. na rezervaci pro daný NUTS může být pracováno i s 8mi řádky pro jeden NUTS)