

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

**Koncepce jednotného metodického
prostředí jako součást pro naplňování
cílů Dohody o partnerství**

Únor 2013



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Obsah

Obsah.....	2
1 Úvod.....	3
1.1 Příprava programového období 2014 – 2020	3
1.2 Principy pro programové období 2014 - 2020.....	4
2 Předpoklady pro efektivní systém implementace a administrace fondů SSR	5
2.1 Legislativní rámec	5
2.2 Jednotné metodické prostředí	6
2.3 Nastavení programů	6
2.4 Administrativní kapacita – průřezové téma.....	7
3 Koncept JMP	8
3.1 Shrnutí zkušeností z programového období 2007-2013	8
3.2 Cíle JMP a nástroje k jejich dosažení.....	9
3.3 Role a kompetence v rámci JMP	12
3.4 Struktura JMP.....	13
3.4.1 Příprava programových dokumentů	14
3.4.2 Řízení a koordinace Dohody o partnerství	14
3.4.3 Řízení a koordinace programů 2014 - 2020	15
4 Harmonogram dalších kroků	15
5 Závěr.....	16
6 Příloha	17

1 Úvod

Při přípravě budoucího programového období 2014-2020 je kladen velký důraz na posílení strategického plánování, zvýšení efektivity systému řízení a na posílení důležitosti dosahování cílů a plánovaných výsledků. Základní strategické dokumenty na národní úrovni, které stanovují strategii členského státu, priority a opatření pro účinné a efektivní využívání fondů Společného strategického rámce (SSR), jsou Dohoda o partnerství a na ni navazující programy. Pro programové období 2014–2020 se předpokládá, že Dohoda o partnerství bude zastřešovat všechny fondy SSR¹, tj. Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Obsahem Dohody o partnerství budou tedy nejen programy cíle Investice pro růst a zaměstnanost, ale i cíle Evropská územní spolupráce a programy spolufinancované z EZFRV (Program rozvoje venkova) a ENRF (OP Rybářství). Přípravou a vyjednáváním Dohody o partnerství s Evropskou komisí bylo usnesením vlády č. 650 ze dne 31. srpna 2011 a usnesením vlády č. 867 ze dne 28. listopadu 2012 pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Vzhledem k posílení role plánování a posílení orientace na výsledky a naplňování cílů je nutné připravit takový systém řízení a koordinace, který bude efektivní a výkonný. Ze zkušeností z programového období 2007-2013 lze vyvodit, že ke splnění tohoto cíle pozitivně přispěje stanovení základního souboru pravidel pro všechny subjekty zapojené do implementace Dohody o partnerství a programů, která budou jednotná a budou zohledňovat specifika jednotlivých fondů EU.

Kroky ke zlepšování celkového nastavení systému čerpání podpory jsou nedílnou součástí aktivit Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci (MMR-NOK) již od začátku programového období 2007-2013. MMR-NOK předložilo od roku 2010 vládě k projednání 5 legislativních balíčků s návrhy úprav na zlepšení systému administrace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Znalost administrativních procesů napříč všemi operačními programy, které rozdělují prostředky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti ve stávajícím programovém období, s vědomím jejich složitosti pro skupinu koncových uživatelů, tzn. potenciálních žadatelů a příjemců, se promítla do doporučení ke snížení administrativní zátěže pro žadatele a příjemce při čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie, která vláda schválila v březnu 2012. Také v rámci programů Ministerstva zemědělství, které rozdělují finanční prostředky z ENRF a EZFRV, byla v rámci střednědobého hodnocení provádění programů identifikována sada doporučení vedoucí k zefektivnění a zjednodušení systému poskytování podpor.

V návaznosti na výše uvedené a také v souvislosti s plněním úkolu z usnesení vlády č. 184 ze dne 21. března 2012, kde vláda ČR uložila ministru pro místní rozvoj ve spolupráci s ministrem financí a ministrem práce a sociálních věcí zpracovat a vládě předložit koncept jednotného metodického prostředí (JMP), který bude zohledňovat navrženou strukturu programů a doporučení pro snížení administrativní zátěže, byl připraven tento materiál. Koncept JMP bude tvořit základní rámec pro tvorbu a nastavení pravidel pro programové období 2014-2020.

1.1 Příprava programového období 2014 – 2020

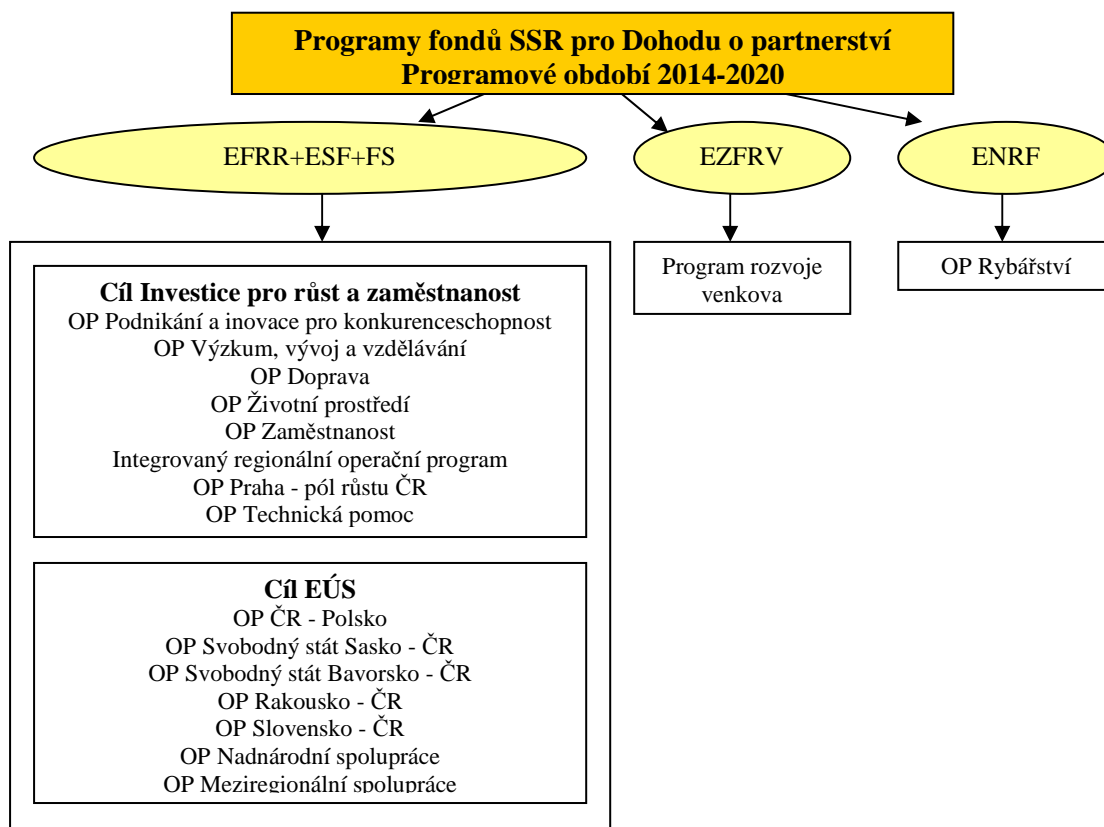
Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) postupuje od zahájení přípravy programového období 2014 – 2020 systémově a koncepčně. MMR ve spolupráci s partnery (resorty, zástupci krajů, měst a obcí, sociální a hospodářští partneři, nezisková sféra, aj.) nejprve definovalo věcné zaměření pro budoucí

¹ Při přípravě programového období 2014 - 2020 se prozatímně vychází z textů nařízení EU schválených předběžně částečným obecným přístupem Radou vyjma záležitostí týkajících se programování, kde bylo již dosaženo předběžného kompromisu v rámci dialogů s EP. Jedním z výsledků tohoto kompromisu je např. změna názvu fondů Společného strategického rámce na "Evropské strukturální a investiční fondy."

programy. V první fázi byly vymezeny tzv. národní rozvojové priority (materiálem „Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách ČR, obsahující i návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů EU po roce 2013“ projednaný vládou dne 31. srpna 2011 – usnesení vlády č. 650), tzn. hlavní směry zaměření budoucích intervencí. Vláda současně pověřila ministra pro místní rozvoj přípravou a vyjednáváním Dohody o partnerství pro programové období 2014-2020 a koordinací přípravy budoucích programových dokumentů.

Na základě výše uvedeného usnesení vlády MMR zpracovalo materiál „Podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 - Vymezení programů a další postup při přípravě České republiky pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce“, který je výchozím podkladem pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014-2020. Dne 28. listopadu 2012 bylo usnesením vlády č. 867 (UV 867/2012) schváleno vymezení programů pro programové období 2014–2020, které jsou součástí Dohody o partnerství (schéma 1, viz níže).

Schéma 1: Vymezení programů v programovém období 2014-2020



1.2 Principy pro programové období 2014 - 2020

Pro programové období 2014–2020 byly stanoveny následující základní principy, které budou promítnuty jak do přípravy Dohody o partnerství, tak programů 2014 – 2020.

1. **Princip strategického zaměření a propojování**
2. **Princip podpory fungujícího trhu**
3. **Princip podpory kvalitních projektů**

4. Princip snadnější přípravy a realizace projektů

Principy jsou blíže specifikovány ve výše uvedeném materiálu „Podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 - Vymezení programů a další postup při přípravě České republiky pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce“. Tyto principy, jakkoliv jsou univerzálně platné, je nezbytné promítnout do praxe prostřednictvím konkrétních metod či opatření. To je i cílem jednotného metodického prostředí, jehož koncept je předmětem tohoto materiálu.

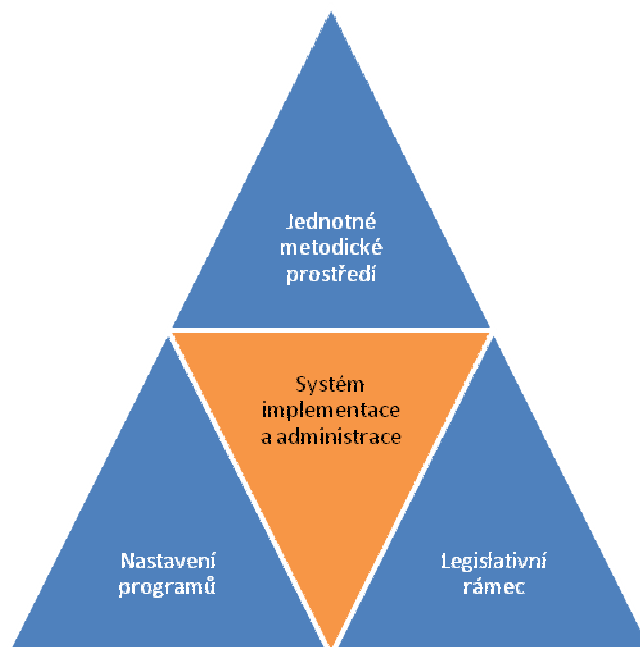
2 Předpoklady pro efektivní systém implementace a administrace fondů SSR

Na základě znalostí a zkušeností byly definovány tři pilíře, které jsou klíčové pro efektivní nastavení systému implementace a administrace programů realizovaných pod Dohodou o partnerství:

1. legislativní rámec,
2. **jednotné metodické prostředí,**
3. nastavení programů.

Efektivní a účinné řízení systému je založeno na splnění výše uvedených předpokladů.

Schéma 2 – Faktory ovlivňující systém implementace a administrace fondů SSR



2.1 Legislativní rámec

Základní povinnosti, oprávnění, odpovědnost a kompetence subjektů pohybujících se v systému implementace fondů SSR stanovují evropské a české právní předpisy (výčet viz příloha). Tento

základní rámec stanovuje podmínky jak pro nastavení programů, tak pro přípravu jednotného metodického prostředí, neboť základní pravidla jsou nařízenými či českou legislativou daná.

MMR-NOK na základě svých zkušeností z role národního koordinátora pomoci ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v období 2004–2006 a 2007–2013 si je vědomo mnoha podnětů a doporučení, která jsou potřebná pro zlepšení systému čerpání prostředků z evropských fondů. Jak již bylo zmíněno v úvodu, úzká spolupráce s řídicími orgány, kontrolními orgány i žadateli a příjemci byla promítnuta do několika legislativních balíčků, které pomáhaly průběžně odstraňovat alespoň některé z mnoha bariér, s nimiž se systém čerpání evropských fondů od svého počátku potýkal. Poslední legislativní balíček, který MMR-NOK předložil k projednání vládě v červenci 2012, identifikoval již náměty ke snížení právních bariér pro implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v programovém období 2014-2020. Celkem bylo navrženo 6 doporučení legislativního charakteru a 9 doporučení nelegislativní povahy, která směřují zejména do oblasti finančního řízení, kontrol (zejména s ohledem na malá a velká rozpočtová pravidla) a ukotvení kompetencí vybraných orgánů.

MMR-NOK bude ve spolupráci s ostatními subjekty implementace ve svém úsilí o identifikaci a odstraňování bariér implementace fondů SSR pokračovat průběžně i nadále a bude iniciovat případné změny právních předpisů, které povedou ke zjednodušení a zefektivnění systému implementace.

2.2 Jednotné metodické prostředí

Jednotné metodické prostředí lze charakterizovat jako jednotné standardy, které při správné implementaci a jasném vymezení rolí a odpovědností na všech úrovních řízení čerpání fondů SSR zajistí účinný, efektivní, transparentní a vymahatelný systém podpory z evropských prostředků. Proces jednotné standardizace zahrnuje celou škálu postupů, od sjednocení používaných pojmů (odborná terminologie), přes návaznost procesů a vybraných lhůt až po oblast kontrolních postupů.

Pro vymezení rolí, tj. pravomocí a působností jednotlivých subjektů zapojených do systému řízení a realizace fondů SSR, je nutno popsat všechny kompetence, které vycházejí z evropské i národní legislativy, přiřadit tyto kompetence odpovídajícím institucím a jednoznačně definovat jejich odpovědnost. V oblasti metodického prostředí je tomuto aspektu věnována kapitola 3.

Z hlediska procesního je důležité, aby rámec, resp. prostředí, ve kterém budou probíhat řídicí a administrativní úkony, byl od samého počátku utvářen pravidly, která budou jednotná pro všechny zúčastněné subjekty implementace při zohlednění specifik jednotlivých fondů SSR. Jedině tak lze zajistit jednotný výklad těchto pravidel a shodné nastavení klíčových procesů v celém systému implementace. Právě to je smyslem vytvoření jednotného metodického prostředí. Pro zavedení maximální možné elektronizace, jakožto klíčového prvku pro zjednodušení, sjednocení a vyšší transparentnost celého systému, je nutno zajistit, aby zejména národní právní předpisy a institucionální systém akceptoval elektronickou formu dokumentů a jejich toků.

2.3 Nastavení programů

Za účelem harmonizace postupů při přípravě programů programového období 2014-2020 byl zpracován metodický pokyn², který vychází z požadavků Evropské komise (EK)³ i pokynů MMR-NOK jako národního koordinátora čerpání prostředků evropských fondů a gestora přípravy Dohody o partnerství. Tento pokyn představuje jednotný rámec zejména pro fázi přípravy programů. Přípravou tohoto pokynu byl pověřen ministr pro místní rozvoj UV 867/2012.

² Metodický pokyn pro přípravu programových dokumentů pro programové období 2014-2020, zpracoval: MMR-NOK, prosinec 2012

³ Metodických pokynů EK a předloh pro zpracování operačních programů (např. Draft template and guidelines for the content of the operational programme, Elements of strategic programming).

Programy musí být již od počátku budovány tak, aby v klíčových procesech byly srozumitelné a jednotné, aby měly srozumitelně a jasně nastaveny cíle, plánované výsledky a jim odpovídající měřitelné indikátory. Toto nastavení musí být v souladu s Dohodou o partnerství, která bude zastřešujícím dokumentem pro realizaci fondů SSR. Správnost věcného nastavení programu ověří předběžné hodnocení programu (tzv. ex-ante evaluace), které je řídicí orgán povinen zajistit ještě před schválením programu a jehož shrnutí se předkládá Evropské komisi současně s programem. Cílem předběžného hodnocení je analyzovat silné a slabé stránky, poskytnout odpovědným orgánům na národní úrovni prvotní závěry o tom, zda navržené strategie, intervence a úkoly z nich vyplývající (intervenční logika) jsou relevantní, očekávané dopady realistické atd.

Z pohledu efektivního systému implementace a administrace programů nelze opomenout ani nastavení vnitřních postupů řídicích struktur pro samotnou implementaci programů, která musí vycházet z jednotného metodického prostředí, neboť jen tak bude zajištěno nastavení jednotných, transparentních a vymahatelných pravidel, která sníží riziko bariér, ale i pochybení, s nimiž se programy potýkaly ve stávajícím i předešlém programovém období.

2.4 Administrativní kapacita – průřezové téma

Nad rámec výše uvedených předpokladů efektivního systému administrace a implementace fondů SSR je nezbytné uvést i podmínku kvalitních a kompetentních lidských zdrojů v rámci implementační struktury na všech úrovních a ve všech fázích přípravy i realizace čerpání fondů SSR. Stabilní a zkušené týmy jsou klíčové pro veškeré aktivity, které budou implementační struktury zajišťovat. Stav administrativní kapacity v implementační struktuře strukturálních fondů a Fondu soudržnosti monitoruje a vyhodnocuje MMR-NOK pravidelně po celé programové období 2007-2013. Vysoká fluktuace, spojená s častými personálními výměnami leckdy i klíčových částí týmů, zejména v důsledku politických změn ve vládě, s sebou přináší mnohá rizika – od ztráty institucionální paměti (potřebné nejen pro systematické a kontinuální řízení programů, ale zejména při následných kontrolách a auditech), přes nižší výkonnost, neefektivní vynakládání prostředků na vzdělávání a školení zaměstnanců až po ohrožení čerpání programu, dojde-li k úplnému rozpadu týmu.

Tato otázka byla předmětem kritiky Evropské komise již v první polovině současného programového období. Výhrady Evropské komise k neexistenci závazných pravidel pro práci s lidskými zdroji ve státní správě, která by zajistila jistotu zachování kvalitních týmů, se odrazila jako jedna z klíčových podmínek i v tzv. Akčním plánu pro zlepšení systému řízení a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (z března 2012). Na základě Akčního plánu bylo zastaveno zasílání žádostí o platbu Evropské komisi na několik měsíců, dokud ČR nepřijala opatření ke zlepšení systému. Neexistující služební zákon byl alespoň pro oblast evropských fondů nahrazen Metodikou výběru zaměstnanců implementujících fondy EU, kterou vláda schválila usnesením č. 313 ze dne 2. května 2012. Otázka právního předpisu, upravujícího pravidla pro zaměstnance státní správy, nicméně zůstává i pro programové období 2014-2020 k řešení, a to v podobě tzv. předběžné podmínky, kterou musí ČR splnit, aby mohla čerpat prostředky fondů SSR.

3 Koncept JMP

Efektivní systém řízení a koordinace programů, které jsou zastřešeny Dohodou o partnerství, stejně jako systém implementace a administrace programů samotných musí být nastaven optimálně tak, aby nevytvářel nadbytečnou administrativní zátěž pro jednotlivé články tohoto systému a zároveň respektoval požadavky na zajištění účinné kontroly a transparentnost procesů.

3.1 Shrnutí zkušeností z programového období 2007-2013

Na základě výsledků evaluací⁴, které byly provedeny v programovém období 2007-2013, je nutné upozornit na několik problematických aspektů, které měly negativní vliv na kvalitu systému čerpání podpory z fondů EU. Tyto skutečnosti je nutné reflektovat při nastavování programů v novém období 2014-2020. Jako nejvíce problematické oblasti se jevíly následující:

I. Oblast strukturálních fondů a Fondu soudržnosti:

- Široce vymezené priority a omezená možnost kvalitního vyhodnocení úspěšnosti a přínosu realizovaných intervencí a dosahování cílů programů a Národního strategického referenčního rámce;
- Nedostatečná propojenost intervencí v různých operačních programech, která souvisí s omezeně funkčním nastavením synergií a integrovaného přístupu;
- Rozsáhlé a komplikované nastavení implementační struktury (nezajištěny vztahy nadřízenosti a podřízenosti, vysoký počet zprostředkujících subjektů), které vedlo k nejednotnému způsobu poskytování dotací a řešení porušení rozpočtové kázně, snížení efektivity řízení operačních programů z důvodu nízké vymahatelnosti delegovaných funkcí;
- Nekoordinované provádění kontrolní činnosti;
- Nedostatečná kvalita provádění řídicích kontrol a výkonu auditní činnosti;
- Neodůvodněně rozdílné administrativní postupy s rozdílnými lhůtami v rámci operačních programů u běžných projektů;
- Nedodržování stanovených postupů a procesů nastavených v řídicí dokumentaci operačního programu;
- Časté změny dokumentace, příruček a metodik;
- Vysoká administrativní zátěž spojená s řešením velkého množství nesrovnalostí;
- Vysoké riziko netransparentnosti prostředí implementace evropských fondů v důsledku politických vlivů, lobbingu, střetu zájmů, korupčního jednání, prosazování zájmů určitých skupin a subjektů;

⁴ Střednědobé hodnocení věcné a finanční realizace Národního strategického referenčního rámce - Programové období 2007 – 2013, Průběžné hodnocení Programu rozvoje venkova 2007-2013 – Zpráva o střednědobém hodnocení, Střednědobé hodnocení operačního programu Rybářství 2007-2013,

- Poddimenzovanost personálních kapacit a jejich nedostatečná zkušenost v některých OP, způsobená značnou fluktuací a nízkou motivovaností těchto kapacit;
- Vysoká četnost žádostí o výjimky z nastavených postupů nebo evidence dat v informačním systému způsobená nedostatečně nastavenými interními kontrolními postupy nebo komplikovanou implementační strukturou, přičemž výjimky jsou vynucovány na základě závěrů jednání vysokých představitelů rezortů namísto pracovního projednání vzniklé situace nebo též výstrahami nedočerpání prostředků;
- Delší časový nesoulad mezi vydaným předfinancováním ze státního rozpočtu a vyžádáním těchto předfinancovaných prostředků prostřednictvím souhrnných žádostí, což má za následek zvyšování schodku státního rozpočtu.

II. Oblast ENRF:

- Vysoké administrativní požadavky na žadatele související s příjmem žádosti o dotaci;
- Složitá administrativní kontrola.

III. Oblast EZFRV

- Dlouhé lhůty při proplácení podpory;
- Vysoké administrativní požadavky na žadatele související s příjmem žádosti o dotaci, a to zejména ve vztahu k žadatelům s malými výměrami či nízkou částkou dotace;
- Nejednotný výklad některých pravidel na centrální a regionální úrovni i mezi jednotlivými regionálními úrovněmi;
- Častá změna pravidel podpor v průběhu implementace;
- Vysoká fluktuace zaměstnanců v některých složkách řízení programu;
- Nedostatečná úroveň spolupráce s institucemi, které mohou usnadnit implementaci, monitoring a hodnocení Programu rozvoje venkova (PRV);
- Nedostatečné zavedení klíčových definic před zahájením implementace PRV (např. inovace, nový produkt, apod.).

3.2 Cíle JMP a nástroje k jejich dosažení

Jednotné metodické prostředí by mělo být budováno tak, aby vedlo k odstranění problematických oblastí systému implementace, které byly identifikovány v rámci předchozího programového období. Cílem jednotného metodického prostředí je dosáhnout prostřednictvím standardizace postupů a pravidel, které jsou výstupem JMP, **efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s finančními prostředky z fondů SSR, transparentnosti procesů a přehlednosti pravidel poskytování podpory, a to vše při nízké administrativní zátěži** kladené na subjekty implementační struktury a především také na žadatele a příjemce podpory.

K dosažení těchto cílů byly definovány nástroje, jejichž využití je nutným předpokladem pro zajištění efektivního a účinného systému řízení a koordinace fondů SSR v ČR. Pro možné budoucí ověření úspěšnosti implementace těchto nástrojů a naplnění částí či jednotlivých cílů byly v relevantních případech specifikovány také měřitelné ukazatele.

Tab. 1 Cíle a nástroje JMP

Cíl	Popis cíle	Hodnotitelný ukazatel	Řešený problém	Nástroje
Efektivnost a hospodárnost při nakládání s finančními prostředky z fondů SSR	Zajištění vynakládání finančních prostředků z fondů SSR v souladu s principy 3E	<ul style="list-style-type: none"> - Chybovost ve výročních kontrolních zprávách do 5ti %⁵ - Míra naplňování indikátorů ve výzvách bude vyhodnocena a zohledňována v nastavení dalších výzev 	<ul style="list-style-type: none"> • Široce vymezené priority a omezená možnost kvalitního vyhodnocení úspěšnosti a přínosu realizovaných intervencí a dosahování cílů programů a Národního strategického referenčního rámce. • Nedostatečná propojenost intervencí v různých operačních programech, která souvisí s omezeně funkčním nastavením synergií a integrovaného přístupu; • Nedostatečná úroveň spolupráce s institucemi, které mohou usnadnit implementaci, monitoring a hodnocení PRV. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definování typů podporovaných aktivit - Posílení koordinace programů a nastavení systému integrovaných nástrojů; - Stanovení pravidel a kritérií pro výběr projektů v souladu s principy 3E a hodnocení investic a efektivity výdajů (v relevantních případech např. Cost benefit analýza, databáze jednotkových nákladů, studie proveditelnosti) - Stanovení měřitelných indikátorů - Pravidelný monitoring a vyhodnocování naplňování cílů
Nízká administrativní zátěž subjektů implementační struktury	Optimalizace procesů a odstranění nadbytečné zátěže při zachování účinné kontroly procesů a zajištění kvalitní, kompetentní a stabilní administrativní kapacity.	<ul style="list-style-type: none"> - 90 % procesů administrace a implementace programů SF/FS bude plně elektronizováno - Zavedené strategie rozvoje lidských zdrojů - Nastavený procesní plán a systém průběžného hodnocení 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozsáhlé a komplikované nastavení implementační struktury; • Nekoordinované provádění kontrolní činnosti; • Nedostatečná kvalita provádění řídicích kontrol a výkonu auditní činnosti; • Složitá administrativní kontrola; • Rozdílné administrativní postupy s rozdílnými lhůtami v rámci operačních programů; • Dlouhé lhůty při proplácení podpory; • Vysoké administrativní požadavky na žadatele související s příjmem žádosti o dotaci; • Poddímenzovanost personálních kapacit a 	<ul style="list-style-type: none"> - Stanovení standardizovaných procesů s předem danými lhůtami za účelem zkrácení délky lhůt při schvalování a proplácení podpory - Harmonizace kontrolní činnosti - Elektronizace procesů administrace - Vzdělávání a motivace zaměstnanců implementační struktury

⁵ Hranice 5 % představuje celkovou mezní hodnotu, která by na úrovni ČR neměla být překročena. Ambicí jednotlivých programů musí být snížit míru chybovosti na takovou úroveň, která nepovede k finančním ztrátám.

			<p>jejich nedostatečná zkušenost v některých OP;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vysoká fluktuace zaměstnanců v některých složkách řízení programu; • 	
Transparentnost procesů a přehlednost pravidel poskytování podpory z fondů SSR	Eliminace rizika korupce v oblastech nejnáchylnějších na korupční jednání (výběr projektů a výběr dodavatele) a usnadnění orientace žadatele a příjemce v systému poskytování podpor z fondů SSR.	<ul style="list-style-type: none"> - Snížení počtu úprav metodických dokumentů o 30 % - Chybovost ve výročních kontrolních zprávách do 5ti % - Úspěšný audit transparentnosti systému - 90 % předložených projektových žádostí splní formální požadavky a požadavky přijatelnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rozsáhlé a komplikované nastavení implementační struktury;</i> • <i>Nedostatečná kvalita provádění řídicích kontrol a výkonu auditní činnosti;</i> • <i>Nedostatečné zavedení klíčových definic před zahájením implementace PRV;</i> • <i>Nedodržování stanovených postupů a procesů nastavených v řídicí dokumentaci operačního programu;</i> • <i>Časté změny pravidel</i> • <i>Nejednoznačný výklad některých pravidel;</i> • <i>Časté změny dokumentace, příruček a metodik;</i> • <i>Vysoká administrativní zátěž spojená s řešením velkého množství nesrovnalostí</i> • <i>Vysoké riziko netransparentnosti prostředí implementace evropských fondů v důsledku politických vlivů, lobbingu, střetu zájmů, korupčního jednání, prosazování zájmů určitých skupin a subjektů.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Jasně vymezení rolí, kompetencí a odpovědností subjektů implementační struktury - Aplikace jednotného přístupu k tvorbě metodických dokumentů - Snížení počtu metodických dokumentů - Snížení počtu úprav metodických dokumentů - Nastavení a používání jednotné terminologie - Nastavení standardizovaných, závazných a vymahatelných pravidel poskytování podpory z fondů SSR - Stanovení základních pravidel propagace a informování o fondech SSR (tzn. nastavení komunikačního plánu) - Příprava a používání jednotné webové adresy pro uveřejňování výzev, informací, dokumentace

V návaznosti na výše uvedené cíle a nástroje jsou definovány základní pilíře implementačního systému, na kterých bude stát jednotné metodické prostředí. Jedná se o:

- **Efektivnost a hospodárnost vynakládání veřejných zdrojů, vč. nastavení transparentních postupů** – nastavení takových pravidel, aby podpora z veřejných zdrojů byla za všech okolností vynakládána v souladu s principy transparentnosti a 3E, tj. využívání takových relevantních nástrojů, které umožní tyto principy dodržovat.
- **Role a kompetence** – nastavení rolí a kompetencí jednotlivých subjektů implementační struktury v podmínkách ČR tak, aby byly zřejmé, a pokrývaly všechny potřebné funkce pro řízení a administraci minimálně v rozsahu daném nařízeními a českými právními předpisy. Nezbytné je jasné určení odpovědnosti a zamezení překrývání kompetencí.
- **Jednotná terminologie a jednotný přístup k tvorbě metodických dokumentů** – sjednocení terminologie v podmínkách ČR tak, aby byla pro všechny subjekty implementační struktury jednotná a srozumitelná a byla v souladu s právními předpisy EU a ČR. Jednotná terminologie musí být využita při tvorbě řízené dokumentace a ve výstupech jednotlivých subjektů implementační struktury primárně určených jiným subjektům implementace a EK.
- **Administrativní procesy** – stanovení jednotných pravidel pro řízení základních procesů při zohlednění specifik fondů SSR, které budou jasně popsány, a v relevantních případech k nim budou stanoveny lhůty k jejich plnění.
- **Kvalitní a kompetentní lidské zdroje v implementační struktuře** – dostatečné zajištění procesů vzdělanými a kompetentními pracovníky, stabilní týmy.
- **Elektronizace procesů administrace** – bude zajištěna maximální vhodná míra elektronické výměny informací při řízení a administraci.

3.3 Role a kompetence v rámci JMP

Na základě návrhů nařízení jsou v rámci implementace fondů SSR určeny následující subjekty, které nesou danou míru odpovědnosti v procesu řízení a koordinace fondů SSR:

- a. Koordinační orgán – resp. v podmínkách ČR v tomto programovém období dále použit výraz Národní orgán pro koordinaci, je ukotven v čl. 113 (7bis) návrhu obecného nařízení.
- b. Certifikační orgán – resp. v podmínkách ČR v tomto programovém období dále použit výraz Platební a certifikační orgán, jehož zřízení je ukotveno v čl. 113 (2) návrhu obecného nařízení a primárně vykonává úkoly definované čl. 115 návrhu obecného nařízení.
- c. Akreditovaná platební agentura – jejíž zřízení vyžaduje čl. 7 návrhu nařízení EP a Rady EU o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky
- d. Certifikační subjekt – jehož zřízení vyžaduje čl. 9 návrhu nařízení EP a Rady EU o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky
- e. Auditní orgán - určen v souladu s čl. 113 (4) návrhu obecného nařízení a vykonává svoji auditní činnost zejména v souladu s čl. 116 návrhu obecného nařízení.
- f. Řídící orgán – zřízen v souladu s čl. 113 (1) návrhu obecného nařízení a vykonávající především úkoly specifikované čl. 114 návrhu obecného nařízení (v případě Programu rozvoje venkova čl. 73 nařízení o EZFRV a v případě OP Rybářství čl. 108 nařízení o ENRF).

Kromě výše uvedených je do procesů spojených s řízením zapojeno množství dalších národních institucí, zejména v oblasti kontrolní činnosti a oblasti veřejného zadávání (např. územní finanční orgány, příslušné odbory ministerstva financí a další). Pravomoci a působnost těchto institucí nejsou definovány nařízením, nýbrž českými právními předpisy. I přes tuto skutečnost musí rovněž i tyto instituce upravit své postupy a přijmout a osvojit si pravidla, která platí pro celý systém řízení fondů SSR tak, aby mohly vykonávat svou funkci efektivně.

Jednotné metodické prostředí je naplňováno nejen standardizací pravidel a postupů, ale je spojeno také s výkladem těchto pravidel, dohlížením nad jejich správnou aplikací, jejich průběžným vyhodnocováním a navrhováním takových úprav, jež povedou k zefektivnění implementačního systému.

Z hlediska svých rolí v systému implementace a administrace lze tedy konstatovat, že v rámci metodického prostředí:

- Koordinační orgán vydává metodiky, metodické pokyny, doporučení určené subjektům v rámci implementačních struktur programů v oblastech řízení systému fondů SSR (s výjimkou oblastí finančních toků a kontroly prostředků), provádění evaluací, sběru dat a jejich elektronické výměny, realizace integrovaných řešení, zajišťuje jejich jednotnou interpretaci a aktualizaci a dohlíží na jejich dodržování. Koordinační orgán zajišťuje nastavení a aplikaci jednotného metodického prostředí a zajišťuje spolupráci všech níže vyjmenovaných subjektů implementační struktury;
- Certifikační orgán vydává metodické pokyny a doporučení pro účely certifikace výdajů určené subjektům v rámci implementačních struktur programů, dále v oblastech finančních toků a kontroly prostředků z EFRR, ESF, FS a ENRF, zajišťuje jejich jednotnou interpretaci a aktualizaci a dohlíží na jejich dodržování;
- Auditní orgán vydává metodické pokyny a doporučení v oblasti provádění auditní činnosti v oblasti realizace EFRR, ESF, FS a ENRF, zajišťuje jejich jednotnou interpretaci a aktualizaci a dohlíží nad jejich dodržováním;
- Řídící orgán vydává metodiky, metodické pokyny a pravidla či doporučení pro poskytování podpory (adresovaná žadatelům a příjemcům) a řízení programu (určená pro subjekty implementační struktury programu), zajišťuje jejich jednotnou interpretaci a dohlíží na jejich dodržování.

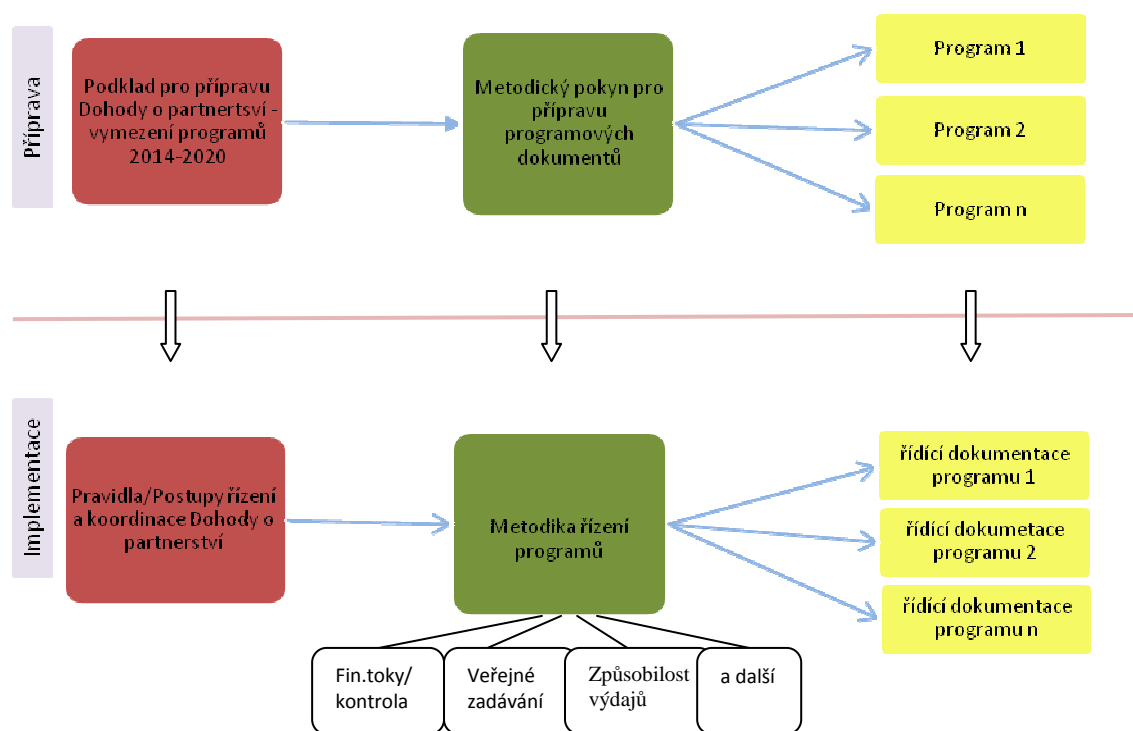
Při tvorbě pravidel je nutné také zvážit uživatele, pro kterého budou daná pravidla platná. Dle dosavadních zkušeností budou pravidla stanovená centrálními orgány, tj. Národním orgánem pro koordinaci, Platebním a certifikačním orgánem, Auditním orgánem, určena jak pro řídicí orgány (poskytovatele podpory), tak v relevantních oblastech i pro tyto výše vyjmenované centrální orgány.

3.4 Struktura JMP

Z hlediska výběru věcných oblastí, které se stanou součástí JMP, je třeba přihlédnout k požadavkům na zajištění procesů daných nařízením či národní legislativou, posoudit dostatečnost úpravy dané oblasti v legislativě a rozsah potřeby koordinace v této oblasti a to také s přihlédnutím k faktu, zda se tato oblast jevila v předchozích programových obdobích jako problematická či nikoliv. Vždy je nutné ctít zásadu souladu nastavených pravidel s platnou legislativou.

Strukturu dokumentů metodického prostředí můžeme rozdělit jak podle časového hlediska (pro fázi přípravy a pro fázi realizace), tak podle hlediska, jakou úroveň v procesu implementace fondů SSR pokrývá (úroveň Dohody o partnerství, úroveň programů).

Schéma 3 – Grafické zobrazení dokumentů jednotného metodického prostředí



3.4.1 Příprava programových dokumentů

Pro fázi přípravy a programování je stěžejním dokumentem Metodický pokyn pro přípravu programových dokumentů v programovém období 2014-2020, který vychází z dokumentu „Podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014-2020 – Vymezení programů a další postup při přípravě ČR pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce“, jež byl vládou vzat na vědomí (viz UV 867/2012). Cílem metodického pokynu je zajistit harmonizaci postupů při přípravě programů a jejich struktury ze strany všech řídicích orgánů a poskytnout zpracovatelům programů a dalším zapojeným partnerům jednotné a závazné postupy plynoucí z požadavků ze strany Evropské komise, vč. doplňujících pokynů MMR-NOK plynoucích z požadavků na plnění cílů Dohody o partnerství. Pracovní verze tohoto metodického pokynu byla poskytnuta řídicím orgánům, zpracovatelům programů financovaných z fondů SSR i dalším zapojeným partnerům v prosinci 2012. Finální verze pokynu bude dopracována poté, kdy EK vydá metodické doporučení pro přípravu programů. Metodický pokyn popisuje zejména rozdělení rolí jednotlivých aktérů přípravy a implementace programů, základní procesy a mechanismy související s přípravou programů a popis struktury a obsahu programu. Součástí je i časový rámec jednotlivých kroků.

3.4.2 Řízení a koordinace Dohody o partnerství

Nad všemi fondy a programy stojí Dohoda o partnerství, pro jejíž řízení budou vytvořena Pravidla řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020 (Pravidla řízení DoP).

Pravidla řízení DoP stanoví základní principy, závazky, odpovědnosti a způsob řízení implementace fondů SSR a vytváří tak rámec pro fungování systému řízení všech fondů SSR, které jsou obsahem

Dohody o partnerství, tj. Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu (ESF), Fondu soudržnosti (FS), Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF).

Cílem Pravidel řízení DoP je zajištění principů řízení všech fondů SSR za účelem naplnění cílů Dohody o partnerství. V rámci nastavení institucionálního řízení Dohody o partnerství Pravidla řízení DoP identifikují subjekty, které do procesu řízení fondů SSR vstupují, a stanovují jejich činnosti nezbytné pro zajištění naplňování cílů Dohody o partnerství. Mimoto jsou předmětem Pravidel řízení DoP i specifika řízení programů spolufinancovaných z EZFRV a ENRF, která vyplývají z nařízení ke Společné zemědělské politice a Společné rybářské politice.

3.4.3 Řízení a koordinace programů 2014 - 2020

Pro úroveň programů bude vytvořena jedna páteřní metodika - Metodika řízení programů, která bude tvořena dílčími metodickými dokumenty v podobě metodických pokynů či doporučení shrnujících osvědčené postupy v průřezových oblastech implementace – např. oblast způsobilých výdajů, finančního řízení a kontroly, evaluací a nastavení indikátorů, monitorování, veřejného zadávání, řízení rizik, veřejné podpory apod. Jednotlivé oblasti budou logicky uspořádány tak, aby reflektovaly programový a projektový cyklus a vyhovovaly také potřebám řízení a koordinace naplňování cílů programů a Dohody o partnerství.

4 Harmonogram dalších kroků

Harmonogram přípravy pokrývá všechny klíčové oblasti a je nastaven tak, aby jednotlivé metodické oblasti byly upraveny nejpozději do konce roku 2013. Pravidla využití fondů EU jsou v první řadě stanovena nařízením Evropského parlamentu a Rady EU, případně v podobě prováděcích pravidel z úrovně Evropské komise. Metodický rámec na národní úrovni bude možno v definitivní podobě schválit až v návaznosti na vydání právních norem Unie. Indikativně lze shrnout hlavní milníky následovně:

Aktivita	Termín
Předložení „Metodického pokynu pro přípravu programových dokumentů v programovém období 2014-2020“ vládě	Únor 2013
Předložení „Návrhu Pravidel řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020“ vládě	Duben 2013
Vydání „Metodiky řízení programů“	Prosinec 2013

Závaznost metodických pokynů pro řídicí orgány programů bude stvrzena usnesením vlády.

V případě „Metodiky řízení programů“ MMR-NOK plánuje, že metodické pokyny, které budou její součástí, budou vládě předkládány v balíčcích v návaznosti na schvalování unijní legislativy a přípravu těchto dokumentů. První blok metodických dokumentů bude vládě předložen ke schválení v červnu 2013, druhý blok na konci roku 2013.

5 Závěr

Správné nastavení JMP a jeho reálná aplikace přispěje ke sladění a zjednodušení pravidel čerpání finančních prostředků z fondů SSR, jakož i posílení právní jistoty subjektů implementační struktury při řízení a výkonu kontrolní činnosti. Cílem je vyvarování se chyb, ke kterým došlo v předchozích obdobích a které by mohly být překážkami úspěšné realizace programového období 2014 – 2020, a nastavení takových pravidel, která jsou pro žadatele a příjemce podpory jasná a transparentní. Nastavení a závaznost metodického prostředí je tedy základním předpokladem pro naplňování cílů Dohody o partnerství a efektivní nastavení celého systému.

6 Příloha

Přehled relevantních právních předpisů:

- Návrh nařízení EP a Rady o společných ustanoveních ohledně EFRR, ESF, FS, EZFRV a ENRF, jichž se týká Společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně EFRR, ESF a FS a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006 (v textu též jako „návrh obecného nařízení“),
- Návrh nařízení EP a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se EFRR a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006,
- Návrh nařízení EP a Rady o ESF a o zrušení nařízení (ES) č. 1081/2006,
- Návrh nařízení EP a Rady o FS a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006,
- Návrh nařízení EP a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z EFRR pro cíl Evropská územní spolupráce,
- Návrh nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení EP a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci,
- Návrh nařízení EP a Rady o podpoře rozvoje venkova z EZFRV,
- Návrh nařízení EP a Rady o ENRF zrušující nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 a nařízení Rady (ES) č. 861/2006 a nařízení Rady (ES) č. XXX/2011 o integrované námořní politice.
- Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.