

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

**Jednotný národní rámec pravidel
a postupů v rámci Evropského fondu
pro regionální rozvoj, Evropského
sociálního fondu+, Fondu soudržnosti
a Evropského námořního a rybářského
fondu v programovém období 2021-2027**

Březen 2019



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Obsah

1	Úvod	2
2	Základní principy jednotného rámce a tvorby sjednocených pravidel.....	3
3	Struktura jednotného rámce pravidel	5
4	Zapojení partnerů do přípravy jednotného rámce pravidel	7
5	Harmonogram	8

1 Úvod

Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR) je zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (zákon o podpoře regionálního rozvoje), uloženo vytvářet „jednotný národní rámec pravidel metodicky sjednocující postupy pro přípravu, řízení, realizaci, monitorování a vyhodnocování programů Evropských fondů“ (EU fondů)¹.

Jednotný národní rámec pravidel a postupů v rámci EU fondu pro programové období 2021-2027 (JNR) obsahuje základní principy, strukturu, fázování, zapojení partnerů a harmonogram přípravy metodického prostředí. Při jeho koncipování byly využity zkušenosti a poznatky z koordinace implementace EU fondů v podmínkách ČR v programovém období 2014-2020.

Evropská komise (EK) v rámci přípravy programového období 2021-2027 i nadále prosazuje trend odklonu od „prostého“ čerpání ke kvalitě a přidané hodnotě výstupů a výsledků, klade důraz na strategické plánování a vyhodnocování, zefektivnění systému řízení, včetně jeho zjednodušení, posílení principu partnerství a dosažení předem stanovených cílů (viz návrhy nařízení EU k politice soudržnosti a Společné rybářské politice²). Tyto principy, například spolu s principem subsidiarity, byly reflektovány již při provádění období 2014-2020 a budou znovu zohledněny při přípravě období nového. Vzhledem k tomu, že tento základní trend je v čase neměnný, JNR metodicky sjednocující pravidla vychází zejména ze stávajících zkušeností a z reflexe z již nastaveného jednotného metodického systému. To znamená, že v metodickém sjednocování budou zohledněny výsledky jednotlivých evaluací³, kontrol, auditů či jiných forem zpětné vazby ohledně nastavení čerpání EU fondů a fungování systému. Důraz bude kladen zejména na oblasti, které byly vnímány z pohledu provádění jako problematické, a to jak na úrovni řídicích orgánů, tak žadatelů a příjemců.

Cílem je připravit takový **rámec pravidel, který přispěje k zajištění účinného, efektivního, transparentního a závazného systému implementace EU fondů v období 2021-2027 a který se zaměří na problematické oblasti** identifikované v rámci programového období 2014-2020.

Dosažení tohoto cíle je podmíněno několika faktory:

- i. podobou nařízení EU a národní legislativy,
- ii. strategickým rámcem ČR - tj. výběrem podporovaných intervencí v rámci Národní koncepce realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020 a v rámci Dohody o partnerství, jejich zacílením a nastavením v rámci programů, včetně systému řízení na všech úrovních,
- iii. nastavením podmínek a pravidel pro plnohodnotné využití evropských zdrojů, včetně vhodných nástrojů,
- iv. dostatečnou administrativní kapacitou na všech úrovních,

¹ Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), Fond soudržnosti (FS), Evropský sociální fond (ESF+), Evropský námořní a rybářský fond (ENRF)

² https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en

³ Dostupné na <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Hodnoceni-plneni-cilu-Koncepce-JMP-a-Zjistovani-na>, <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Indikatory-spokojenosti-a-vnimani-korupce-v-ESIF-z>, <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Evaluace-platform-pro-pripravu-vyzev>, <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/vnimaneho-fungovani-a-efektivnosti-vybran>, <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Hodnoceni-procesu-a-lhut-v-programech-a-JMP> a na <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Hodnoceni-implementace-integrovanych-nastroju>

- v. technickými možnostmi monitorovacího systému EU fondů pro programové období 2021+.

2 Základní principy jednotného rámce a tvorby sjednocených pravidel

- **Včasná příprava jasných a předvídatelných pravidel a jejich stabilita v čase**

Na základě zkušeností z programového období 2014-2020 se jako stěžejní prvek pro úspěšné zahájení programového období ukázala včasná příprava všech nezbytných pravidel, která jsou klíčová pro rozjezd programového období, a to jak na úrovni přípravy strategických dokumentů a navazujících koordinačních mechanismů, tak v rámci vlastního procesu administrace programu. Všechny tyto aktivity jsou také nezbytné pro nastavení, realizaci a provoz funkčního monitorovacího systému 2021+ k 1. lednu 2021 a pro zajištění dostatečné a včasné informovanosti potenciálních žadatelů. Zde bude významnou roli hrát stav vyjednávání relevantních nařízení EU, což je proces, který lze z národní úrovně ovlivnit jen v omezené míře. Hlavním cílem je vytvoření stabilního jednotného rámce pravidel tak, aby klíčová pravidla byla měněna pouze v nezbytných případech, reagujících zejména na změnu právních předpisů, pokynů EK či z výkladové a auditní praxe.

- **Definování jasných rolí a kompetencí**

Klíčové je nastavení rolí a kompetencí jednotlivých horizontálních subjektů v podmínkách ČR tak, aby byly zřejmé a jednoznačné a pokrývaly potřebné funkce pro řízení a administraci EU fondů v rozsahu daném nařízeními EU a českými právními předpisy. Nezbytné je jasné určení odpovědnosti a zamezení překrývání kompetencí.

- **Zajištění kontinuity za současného odstranění nefungujících prvků a procesů za účelem zjednodušení systému**

Zásadní důraz bude kladen na zajištění kontinuity, která bude spočívat v zachování stability celého systému v procesech, kde je to odůvodněné (požadavky nařízení EU a národní legislativy, zjednodušení pro příjemce a žadatele apod.), ve využití stávajících mechanismů a nástrojů a nezavádění nových prvků, pokud to nebude nezbytně nutné v návaznosti na povinnosti vyplývající z národní a evropské legislativy a potřeby koordinace Dohody o partnerství. Zároveň bude kladen důraz na vyváženost a proporcionalitu požadavků vůči řídicím orgánům s ohledem na specifika daného EU fondu a programu. JNR bude v maximální míře reflektovat stanoviska řídicích orgánů jako subjektů s přímou odpovědností za správu EU fondů a zkušenosti z implementace EU fondů z minulých programových období. Tento základní národní rámec bude upraven závaznými metodickými pokyny, které budou po diskuzi s řídicími orgány a dalšími relevantními partnery sladovat a nastavovat postupy a procesy společné pro řídicí orgány v rámci ČR. Dále budou za závazné považovány také ty prvky, které vycházejí z legislativních požadavků a které je nutné na národní úrovni detailněji specifikovat a nastavit a které jsou klíčové pro zajištění řádné a efektivní implementace EU fondů v rámci ČR, zejména Dohody o partnerství či nastavení

monitorovacího systému 2021+ a které zajistí plnění veškerých povinností vyplývajících pro členský stát EU i řídicí orgány. V rámci JNR budou upraveny také metodické výklady k novým dosud neaplikovaným pravidlům či oblastem. S ohledem na dosavadní zkušenosti bude počet těchto metodických pokynů redukován.

- **Zajištění jednotné terminologie a postupů nezbytných pro komunikaci s EK a transparentnost prostředí**

Velmi důležitým prvkem je udržení a aplikace jednotné terminologie v podmínkách ČR tak, aby byla pro všechny subjekty implementační struktury srozumitelná a systém byl transparentní. Tento přístup pak bude aplikován na úrovni jakéhokoliv reportování a uveřejňování informací vůči EK či veřejnosti tak, jak to stanoví požadavky nařízení EU či národní legislativy.

- **Větší důraz na sdílení praxe a flexibilitu systému**

Pro řádnou a efektivní implementaci EU fondů je nutné flexibilně reagovat na aktuální potřeby (přenos praxe, poskytování návodů, srozumitelná výkladová pravidla apod.) a správně aplikovat pravidla na různorodé situace v rámci celého systému implementace. K tomu budou sloužit doporučující postupy, které budou mít formu nezávazných vysvětlujících příruček. Dále budou využívány dostupné nástroje moderních technologií, a to zejména pro sdílení praxe mezi subjekty implementace (např. společná webová platforma).

- **Orientace na problematické prvky implementace za účelem snížení míry chybovosti při implementaci EU fondů**

Důraz bude kladen na nastavení jasných, srozumitelných a předvídatelných pravidel v předem identifikovaných oblastech s důrazem na ty oblasti, které se ukázaly v období 2014-2020 na základě zkušeností řídicích orgánů, MMR-Národního orgánu pro koordinaci (MMR-NOK), MF-Auditního orgánu, MF-Platebního a certifikačního orgánu, MF-Centrální harmonizační jednotky, subjektů zastupujících příjemce a dalších relevantních partnerů z řad odborné veřejnosti jako problematické, a dále na ty, u nichž je nezbytné a vhodné zajistit společnou a jednotnou úpravu a zejména pak jednotnou interpretaci, a to jak při provádění, tak kontrolách a auditech⁴.

- **Elektronizace procesů administrace při zohlednění specifik programů a jednotlivých EU fondů**

Základním prvkem programového období 2021-2027 bude tzv. „e-koheze“, kdy veškerá komunikace mezi všemi subjekty zapojenými do implementace EU fondů bude probíhat elektronicky. Základním předpokladem je mít k dispozici funkční, efektivní a interoperabilní monitorovací a informační systémy (jednotné a standardizované komunikační rozhraní - ESB - pro ostatní systémy veřejné správy). Pro využití maximální možné elektronizace jako klíčového prvku pro zjednodušení tam, kde je to vhodné, je nutné zajistit, aby zejména

⁴ Mohou nastat případy (např. v návaznosti na závěry auditu EK nebo Evropského účetního dvora), kdy Auditní orgán bude posuzovat skutečnosti upravené metodickými pokyny odlišně od interpretace v nich uvedené.

národní právní předpisy a institucionální systémy akceptovaly elektronickou formu dokumentů, jejich tok a elektronickou administraci procesů, která bude v sobě zohledňovat specifika programů a s nimi spojených postupů.

- **Princip partnerství při přípravě a implementaci jednotných národních pravidel**

Příprava jednotných národních pravidel a jejich implementace bude probíhat na základě široké diskuse MMR-NOK s řídicími orgány, Ministerstvem financí a se subjekty zastupujícími žadatele a příjemce a dalšími partnery z řad odborné veřejnosti na relevantních platformách - viz kapitola 4. Cílem bude také zefektivnit způsob komunikace (flexibilní a úžeji zacílená jednání) a zavedení nových metod komunikace, které povedou k intenzivnějšímu a méně formalizovanému projednání všech záležitostí (např. webová platforma).

3 Struktura jednotného rámce pravidel

Součástí celkového rámce budou pravidla nezbytná pro zajištění plnění povinností vyplývajících z legislativy EU, která stanoví konkrétní postup vedoucí ke splnění povinností na národní úrovni, dále pravidla určující postup v oblastech, u nichž byly v předchozím programovém období identifikovány aplikační problémy ze strany subjektů implementační struktury, a také taková pravidla, u nichž je žádoucí pro účely koordinovaného postupu sjednotit přístup, pokud se např. jedná o nové povinnosti a požadavky. V ostatních případech bude ponechána flexibilita jednotlivým řídicím orgánům při nastavování pravidel, která budou nejlépe odrážet specifika věcného zaměření programů. Pravidla JNR jsou také nezbytná pro nastavení, realizaci a provoz funkčního monitorovacího systému 2021+ k 1. lednu 2021 a pro zajištění dostatečné a včasné informovanosti potenciálních žadatelů. Podrobná informace k této oblasti je obsažena v materiálu "Návrh koncepce monitorovacího systému fondů EU pro programové období 2021 - 2027", který bude vládě ČR předložen samostatně.

Pojetí JNR může být strukturováno z následujících úrovní a hledisek:

1. z časového hlediska (pro fázi přípravy, pro fázi realizace EU fondů a pro fázi vyhodnocování EU fondů),
2. z úrovně v procesu implementace EU fondů (úroveň Dohody o partnerství a úroveň programů),
3. z hlediska závaznosti – metodické pokyny (závazné) a metodické příručky (doporučující).

- **Časové hledisko**

Fáze přípravy

Cílem v oblasti přípravy programových dokumentů bude zajistit harmonizaci postupů při přípravě programů a jejich struktury ze strany všech řídicích orgánů, poskytnout zpracovatelům programů a dalším zapojeným partnerům jednotné postupy, plynoucí z požadavků ze strany EK, včetně doplňujících pokynů plynoucích z požadavků na koordinaci a plnění cílů Dohody o partnerství, a předat zkušenosti, doporučení či závěry

z vyjednávání návrhů legislativy na evropské úrovni. Po dohodě s řídicími orgány bude vydána metodická příručka ve formě komentované šablony programu dle přílohy V návrhu nařízení o společných ustanoveních (relevantní pro EFRR, FS, ESF+ a ENRF – cíl Investice pro růst a zaměstnanost), která bude popisovat zejména strukturu a obsah programu a základní procesy a mechanismy související s přípravou programu. Tato metodická příručka bude s partnery průběžně diskutována a komentáře budou průběžně doplňovány dle aktuálních informací, které budou vyplývat z průběhu vyjednávání na evropské úrovni a potřeb, které vyplynou ze vzájemného dialogu mezi řídicími orgány a MMR-NOK. Cílem je, aby řídicí orgány a další partneři měli vždy a včas k dispozici podklad pro přípravu/nastavení programu a pro vzájemnou diskusi s MMR-NOK v procesu přípravy programových dokumentů.

Fáze realizace a vyhodnocování

Pro úroveň programů bude metodicky upravena oblast řízení, realizace, monitorování, kontroly, finančních toků a uzavírání účtů a vyhodnocování programů, která bude rozdělena podle tematických oblastí. Budou to např. oblasti způsobilých výdajů, finančního řízení, nastavení indikátorů, veřejného zadávání, realizace integrovaných nástrojů, monitorování implementace, přehledy zpráv a informací o implementaci EU fondů za jednotlivé úrovně (Dohody o partnerství, programů a subjektů implementační struktury), přičemž tyto oblasti budou upřesňovány ve spolupráci s řídicími orgány a dalšími relevantními partnery.

- **Úroveň procesu implementace fondů EU**

Pro úroveň řízení a koordinace Dohody o partnerství jako hlavního zastřešujícího strategického dokumentu a také pro další povinnosti, které plynou z nařízení EU a jsou definovány na úrovni členského státu EU, budou připravena Pravidla pro zajištění efektivního řízení a koordinace naplňování cílů Dohody o partnerství pro období 2021–2027, která ukotví základní role, povinnosti a kompetence centrálních orgánů. Pro úroveň řízení programů budou sloužit jednotlivé metodické pokyny.

- **Závaznost pravidel**

Z hlediska charakteru a formy budou metodické dokumenty rozděleny na závazné metodické pokyny a doporučující příručky. Metodické pokyny budou obsahovat závazná pravidla vycházející z nařízení EU a národní legislativy a požadavků na ně navazujících. Rozsah závazných metodických pokynů bude optimalizován s cílem pokrytí pouze klíčových a zásadních pravidel, nezbytných pro zajištění řádné implementace EU fondů. Příručky budou obsahovat nezávazná doporučení, návody a příklady dobré praxe a budou aktualizovány flexibilně podle aktuální potřeby. Specifickou skupinu příruček představují technicko-metodické uživatelské příručky pro MS2021+. Ty budou vytvářeny pro zajištění detailní informovanosti řídicích orgánů/subjektů implementační struktury o zapracování MS2021+ a budou obsahovat procesní nastavení realizované v rámci MS2021+.

4 Zapojení partnerů do přípravy jednotného rámce pravidel

Nezbytným předpokladem pro úspěšnou přípravu JNR je úzká spolupráce všech zapojených subjektů, ať již horizontálních subjektů na národní úrovni, tak subjektů na úrovni jednotlivých operačních programů, včetně dalších relevantních partnerů.

Základní platformou pro přípravu JNR a jeho případné aktualizace bude „**Pracovní skupina Metodika**“, která již byla ustavena a je funkční pro období 2014-2020. Její činnost bude na základě zkušeností z programového období 2014-2020 optimalizována tak, aby byla její činnost efektivnější a aby lépe reagovala na aktuální potřeby (půjde např. o zacílení jednání na tematicky obdobné oblasti, zvýšení frekvence jednání, aktivnější spolupráce jednotlivých členů).

Společně s touto platformou bude nastavení JNR diskutováno na platformě „**Oponentní skupina Jednotné metodické prostředí**“, která je složena z partnerů zastupujících veřejnou i soukromou sféru – tj. ze subjektů zastupujících žadatele a příjemce, zástupců odborné veřejnosti, vysokých škol atd. Také tato platforma byla již ustavena, je funkční pro období 2014-2020 a bude sloužit s ohledem na složení účastníků jako konzultační fórum i pro období 2021-2027.

Kromě těchto základních platform mohou být využity specifické platformy zaměřené na konkrétní oblasti - např. na evaluace, integrované nástroje, publicitu, veřejné zakázky, veřejnou podporu, kontroly, administrativní kapacitu, kde mohou být projednávána související témata. Konečné projednání podoby metodického dokumentu bude příslušet Pracovní skupině Metodika.

Do procesu přípravy JNR a aktualizace přijatých dokumentů budou tak průběžně zapojeny jak subjekty implementační struktury, tak subjekty zastupující žadatele a příjemce a další partneři z řad odborné veřejnosti v rámci Oponentní skupiny Jednotné metodické prostředí.

Závazná pravidla v podobě metodických pokynů budou vydávána po dosažení konsenzu v rámci Pracovní skupiny Metodika. V případě nedosažení konsenzu budou tyto rozpory řešeny obdobným způsobem jako v případě mezirezortního řízení, tj. na úrovni ředitelů odborů, náměstků, případně na úrovni vlády. Stejná pravidla budou platit i pro další aktualizace těchto pokynů.

5 Harmonogram

Harmonogram přípravy JNR předpokládá, že jednotlivé metodické dokumenty budou připraveny do konce roku 2020. Metodické dokumenty v rámci JNR však bude možno v definitivní podobě schválit až v návaznosti na vydání všech relevantních právních norem na úrovni EU.

Shrnutí hlavních milníků:

Časové období pro finalizaci a vydání jednotlivých dokumentů⁵	Aktivita
do 31. 3. 2019 (dle UV 94/2019)	Návrh jednotného národního rámce pravidel a postupů v rámci EU fondů v programovém období 2021-2027
do 31. 3. 2019	Zpřístupnění první verze metodické příručky pro přípravu programových dokumentů ve formě komentované šablony na SharePointu
do 30. 6. 2019 (dle UV 94/2019)	Informace o postupu vyjednávání evropské legislativy v oblasti politiky soudržnosti pro období let 2021–2027
do 31. 3. 2020 (dle UV 94/2019)	Návrh Pravidel pro zajištění efektivního řízení a koordinace naplňování cílů Dohody o partnerství pro období 2021–2027
do 31. 12. 2020	Metodické pokyny pro oblast řízení, realizace, monitorování, kontroly, finančních toků a uzavírání účtů a vyhodnocování programů EU fondů v programovém období 2021-2027

⁵ Termíny finalizace budou v relevantních případech navazovat na podobu legislativy