

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

## Národní orgán pro koordinaci

Závěrečná zpráva evaluace  
Manažerské shrnutí

# Evaluace metodického prostředí z pohledu implementační struktury

Duben 2019



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

## Manažerské shrnutí

Evaluace byla zaměřena na zhodnocení metodického prostředí Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v programovém období 2014 – 2020. Metodickým prostředím pro účely této evaluace rozumíme (i) **Jednotné metodické prostředí** zpracované Národním orgánem pro koordinaci a Ministerstvem financí, (ii) **metodické prostředí jednotlivých operačních programů** vytvářené řídicími orgány a také (iii) monitorovací systém ESIF **MS2014+**.

Cílem evaluace bylo identifikovat **problematická místa** a rovněž **dobrou praxi** v nastavení metodického prostředí **z pohledu aktérů implementační struktury**, čemuž odpovídal i výběr evaluačních metod. Ty zahrnovaly vedle **analýzy dostupné dokumentace** (veškeré metodické dokumenty, proběhlé evaluace a studie, výsledky veřejných konzultací s příjemci apod.) zejména **rozhovory se zástupci implementační struktury** (tj. Národního orgánu pro koordinaci, řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů a Ministerstva financí – Auditního orgánu, Platebního a certifikačního orgánu a Centrální harmonizační jednotky), doplněné o **dotazníkové šetření** rozeslané vybranému vzorku zástupců implementační struktury.

Problematická místa či dobrá praxe byly primárně identifikovány vzhledem k jejich vlivu na **administrativní zátěž pro žadatele a příjemce** v rámci ESIF. Sekundárním kritériem pak byl dopad na administrativní zátěž vnímanou jednotlivými subjekty implementační struktury. Hlavní závěry evaluace prezentujeme níže dle **tří hlavních kategorií zjištění**, kterými bylo (i) nastavení metodického prostředí, (ii) komunikace mezi subjekty implementační struktury a (iii) monitorovací systém.

### Nastavení metodického prostředí

Metodické prostředí jako takové je obecně zástupci implementační struktury vnímáno jako značně **robustní, spíše nepřehledné a často zbytečně detailní**. Tento závěr vyplývá zejména z ne zcela pozitivně vnímaného **rozsahu Jednotného metodického prostředí**, z něhož následně čerpají metodiky jednotlivých operačních programů. Desítky samostatných metodických pokynů a doporučení o celkovém rozsahu stovek až tisíců stran jsou pro uživatele obtížně uchopitelné. Orientaci v metodickém prostředí dále znesnadňují relativně časté změny a aktualizace dokumentů, jež následně komplikují hladký přenos informací a pravidel napříč implementační strukturou.

Nezanedbatelný dopad na rozsah metodického prostředí mají také **nálezy Auditního orgánu**. Z důvodu prevence obdobných pochybení řídicí orgány často zpřesňují pravidla a doplňují příručky. Obdobný dopad mají **audity Evropské komise**, či jiných kontrolních orgánů, tyto subjekty však byly zmiňovány s menší frekvencí. Promítání auditních či kontrolních závěrů do metodik by tak vždy mělo být až posledním řešením po zvážení jiných alternativ.

S výše zmíněnými slabými místy pak částečně souvisí fakt, že metodické prostředí (ať již JMP nebo na úrovni operačních programů) často pouze **přebírá znění požadavků** dle české či evropské legislativy, aniž by uživatelům z řad implementační struktury či žadatelů / příjemců, poskytlo detailnější vysvětlení jejich aplikace v praxi. Metodiky tak v některých případech nejsou dostatečně jasné a uživatelé musí jejich význam dodatečně zjišťovat. V tomto smyslu je vhodná revize stávajících metodik, identifikace těchto míst a ideálně jejich přeformulování tak, aby byla jednoznačnější pro uživatele – příklady je možné nalézt níže ve zprávě.

Žádoucí je tak celková **redukce počtu a objemu** metodických pokynů, jak na úrovni JMP, tak v metodickém prostředí operačních programů. Tato podmínka sama o sobě však pro efektivní nastavení a fungování stačit nebude a je tedy nutné ji doprovodit změnami navrhovanými níže.

Kromě robustnosti a nejasnosti je často zmiňovaným problémem fakt, že Jednotné metodické prostředí stanovuje **závažná pravidla** pro řídicí orgány v oblastech, které jsou pro každý nebo alespoň část operačních programů **specifická**. Jednotná úprava pak vede k realizaci aktivit bez přidané hodnoty, jak pro řídicí orgán, tak často i pro NOK, který je povinen dodržování závažných pravidel kontrolovat. Nejčastěji se tato výtka týkala následujících oblastí:

- ▶ Práce s hodnotiteli a využívání databáze hodnotitelů, kdy v některých OP je počet hodnotitelů velmi omezený nebo jsou využíváni převážně interní hodnotitelé.
- ▶ Formální požadavky na partnerské platformy, kdy některé OP mohou mít již fungující vlastní a efektivnější kanály pro komunikaci s partnery
- ▶ Požadavky na předkládání cost-benefit analýzy (finanční a finanční i socio-ekonomické analýzy dle velikosti a typologie projektu) k žádostem o podporu, která je u mnoha projektů pouze formálním dokumentem bez přidané hodnoty
- ▶ Způsob průběhu hodnocení a komunikace s žadatelem, která je značně omezená, což může u některých programů s malým počtem velkých projektů administrativně komplikovat provádění formálních změn v žádostech při schválení projektů.

Samotná myšlenka Jednotného metodického prostředí však byla **většinově přijata** pozitivně a subjekty implementační struktury chápou **potřebu koordinace a snahu o standardizovaný přístup k žadatelům / příjemcům ESIF**, jakožto úlohu NOK (a dalších gestorů jednotlivých metodických pokynů). JMP by však mělo více směřovat do oblastí, které jsou průřezové napříč jednotlivými operačními programy a kde samotné řídicí orgány, resp. zprostředkující subjekty nemají nebo nemusí mít dostatečnou odbornou průpravu. Příkladem takovýchto oblastí jsou zejména:

- ▶ Veřejná podpora
- ▶ Veřejné zakázky
- ▶ Zjednodušené metody vykazování
- ▶ Zpracování a zprostředkování informací týkajících se výkladu pravidel od Evropské komise
- ▶ Legislativní požadavky průřezově platné pro všechny subjekty, např. ochrana osobních údajů.

Vzhledem k **rozsáhlým zkušenostem většiny aktérů implementační struktury** se pak jeví vhodnější, aby bylo Jednotné metodické prostředí založeno více na doporučeních a poskytování návodů formou prezentace dobré praxe, spíše než na závažných pokynech a postupech. Pro zajištění naplnění povinností NOK z hlediska koordinace a řízení Dohody o partnerství může obdobně sloužit jasné definování konkrétní povinnosti, kterou musí ŘO naplnit, nicméně ve volbě způsobu, kterým bude povinnost naplněna, by měla být ponechána větší flexibilita.

Z hlediska **dopadu metodického prostředí na žadatele / příjemce** jsme v evaluaci vycházeli zejména z výsledků Veřejné konzultace ke zjednodušení administrativní náročnosti s příjemci, které jsme porovnávali s názorem respondentů z řad implementační struktury. Nejproblematictější okruhy jsou:

- ▶ Časté změny výzev a úpravy jejich harmonogramu, jejichž původ není vždy ovlivnitelný vyhlášovatelem výzvy, nicméně důsledná příprava výzev může počet změn snížit.
- ▶ Rozsah a detailnost výzev k předkládání projektů – dostupnost informací o požadovaných přílohách k žádosti, forma a dostupnost metodické dokumentace k výzvě, to vše se značně liší napříč operačními programy a často i mezi jednotlivými

výzvami v jednom operačním programu. Žadatelé podávající žádosti do více operačních programů nebo prioritních os tak mají značně ztíženou orientaci v relevantní dokumentaci.

- ▶ Požadavky na přílohy k žádostem o podporu, které se značně liší dle typu projektu, nicméně i u obdobných typů projektů napříč operačními programy lze pozorovat rozdíly v objemu požadované dokumentace a okamžik, kdy jsou přílohy vyžadovány, což může rovněž negativně ovlivnit administrativní zátěž na straně žadatele. Roli hraje rovněž požadovaný formát příloh.

### Komunikace mezi subjekty implementační struktury

Důležitým aspektem fungování implementace ESIF, kterým jsme se v evaluaci zabývali, je **komunikace a přenos informací** mezi jednotlivými subjekty implementační struktury. U komunikace nebyl identifikován problém v nedostatku vhodných nástrojů a kanálů, ale spíše v jejich **funkčnosti**. Hlavním komunikačním kanálem pro přenos informací od NOK a dalších gestorů metodických pokynů jsou **pracovní skupiny**, u kterých jsou spíše negativně vnímány tyto aspekty:

- ▶ Nízká úroveň dialogu, zaměření na jednostranný přenos informací nebo naopak nízká aktivita a chuť aktérů diskutovat
- ▶ Pozdní příprava a rozeslání agendy pracovní skupiny všem účastníkům
- ▶ Velký počet pracovních skupin a tím pádem ne vždy dostatečné kapacity implementačních subjektů vyslat na jednání zástupce s relevantním know-how
- ▶ Nedostatečný přenos informací z pracovních skupin směrem dovnitř relevantních subjektů.

Jakožto **doporučení pro efektivnější nastavení pracovních skupin** vyplynula racionalizace jejich počtu a tematického zaměření, aby ŘO mohly snadněji vysílat relevantní zástupce pro diskuzi. Dále volba formátu pracovní skupiny podporující interaktivní diskuzi a sdílení dobré praxe, např. formou workshopů, metodou world café, apod. Dobrou praxí je rovněž využívání nástrojů pro sdílení dokumentů a informací z pracovních skupin, např. formou sdílené elektronické platformy.

Vzhledem k vícestupňové implementační struktuře byl často zmiňován jako problematický i přenos informací **mezi řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty**, a rovněž mezi **jednotlivými pracovišti** uvnitř organizace. Nedostatečný přenos informací pak může vést k chybnému nastavení nebo dezinterpretaci metodického prostředí směrem k žadatelům/příjemcům. Klíčem k řádnému přenosu informací je nastavení alespoň základního mechanismu, který může mít např. formu zasílání pravidelného newsletteru nebo pravidelných setkání.

Často zmiňovaným aspektem je pak komunikace s **Ministerstvem financí, jakožto Auditním orgánem**. Respondenti relativně často zmiňovali nesnadnou komunikaci, respektive nemožnost dialogu s AO zejména při konstruktivním řešení nálezů AO v rámci auditů operací. Tento aspekt má následně, kromě jiného, dopad právě na robustnost metodik a mnohdy neopodstatněný přísnější přístup k příjemcům (jak bylo zmíněno výše). Výměna zkušeností mezi AO a ostatními subjekty je tak klíčová i pro minimalizaci situací, kdy je příjemce vystaven rozdílným posouzením téhož problému různými kontrolními orgány.

Vyzdvihován je i význam **neformální komunikace** mezi jednotlivými subjekty, která může často vést k efektivnějšímu sdílení informací, než oficiálně ustanovené pracovní skupiny a oběžníky. Neformální komunikace již často probíhá, nicméně je vhodné zvážit její podpoření vhodnou formou (tj. bez přílišné formalizace a povinných setkávání), například posilováním již

zavedené rotace zaměstnanců mezi jednotlivými aktéry implementační struktury nebo pořádáním společných výjezdních zasedání s větším důrazem na neformální program.

### Monitorovací systém

Třetí zásadní oblastí fungování metodického prostředí ESIF je **monitorovací systém MS2014+**, který do značné míry ovlivňuje i nastavení samotného JMP. Mezi hlavní úzká místa systému patří:

- ▶ Nastavení monitorovacího systému
- ▶ Komunikace mezi subjekty zodpovědnými za jeho vývoj a provoz
- ▶ Technické aspekty systému.

Podobně jako většina ŘO/ZS souhlasí s myšlenkou jednotného metodického prostředí, ale nejsou spokojeni s provedením, tak většina ŘO/ZS **souhlasí s existencí jednotného monitorovacího systému**. Respondenti mají ale významné výhrady k jeho fungování, a to především k robustnosti systému, která zapříčiňuje (mimo jiné) pomalost jeho odezvy, případně (částečná) nefunkčnost některých prvků metodického prostředí. Mezi nejčastěji zmiňované funkcionality patřily:

- ▶ Nástroj pro strategické řízení a plánování
- ▶ Nástroje predikce
- ▶ Modul kontrol a elektronické kontrolní listy.

Technické problémy byly charakteristické pro počátek programového období, kdy byly některé prvky systému zpočátku nefunkční, čímž řídicí orgány i zprostředkující subjekty získaly **počáteční nedůvěru v systém jako takový**. Tato skutečnost komplikovala a částečně stále komplikuje přijetí systému uživateli a ochotu využívat některé jeho prvky, které mezitím již začaly fungovat standardně. Respondenti tak často uváděli, že významnou část práce s daty o projektech (např. sledování indikátorů, kontroly) provádějí vlastním způsobem mimo systém, kam vkládají pouze výsledná data.

Problematický je rovněž proces změn v systému, kterých je relativně hodně a pro subjekty implementační struktury je obtížné je sledovat, neboť chybí jejich **ucelená evidence**. Odezva na provedení požadované změny je často příliš dlouhá a někdy se změna stává díky tomu neaktuální.

Nízká uživatelská přívětivost systému má za následek nejen zvyšování administrativní a časové náročnosti pro zástupce implementační struktury, ale má dopad i na **žadatele a příjemce**. Ti pracují v jiném rozhraní stejného systému (ISKP2014+) a potýkají se s podobnou uživatelskou nepřívětivostí, pomalostí systému a složitostí. Dle Veřejných konzultací je v ISKP pro 62 % respondentů náročné podat žádost o podporu a pro 42 % z nich je obtížné podat Žádost o platbu.