



EVROPSKÁ UNIE  
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ  
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



PRICEWATERHOUSECOOPERS 

# Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

„Analýza absorpční kapacity vybraných operačních programů  
vzhledem k míře rizika nevyčerpání přidělené alokace“

Shrnutí

Únor 2010

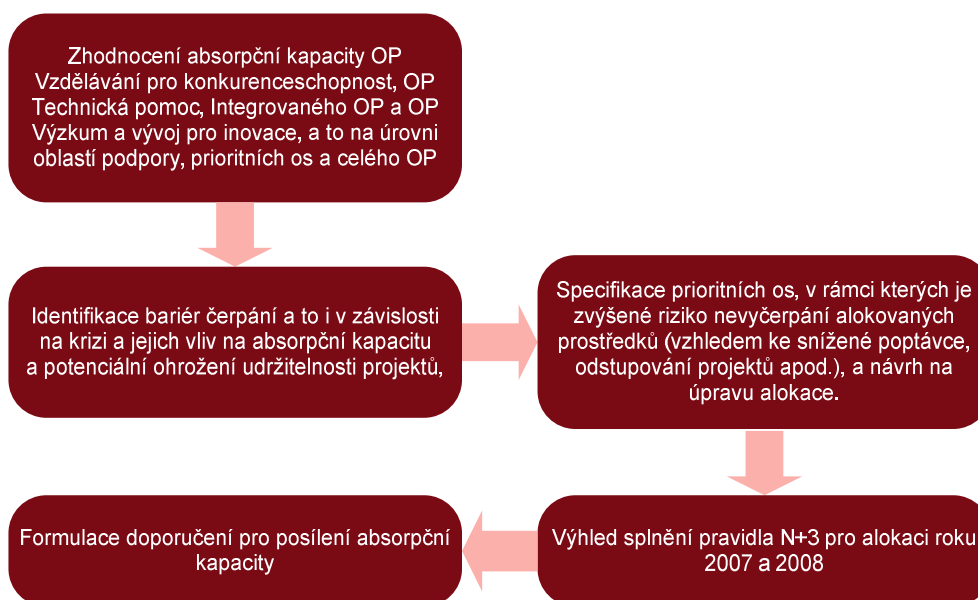




## 1. Předmět a cíle analýzy

Předmětem analýzy absorpční kapacity vybraných operačních programů vzhledem k míře rizika nevyčerpání přidělené alokace bylo provedení analýzy absorpční kapacity vybraných operačních programů, které byly z pohledu využívání finančních prostředků dle údajů ke konci roku 2009 (zejména na základě usnesení Řídícího a koordinačního výboru) vyhodnoceny jako nejvíce rizikové, a to na úrovni oblastí podpory, prioritních os a celého programu. Konkrétně se jednalo o Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost, Operační program Technická pomoc, Integrovaný operační program a Operační program Výzkum a vývoj pro inovace

Cíle analýzy lze zobrazit v následujícím schématu.



Obrázek 1 – Schéma cílů analýzy



## 2. Použitá metodologie a přístup

Základem pro samotnou analýzu absorpční kapacity vybraných rizikových operačních programů programovacího období 2007 – 2013 ve smyslu identifikace možností pro případné zvýšení čerpání bylo provedení podrobné strukturované analýzy aktuálního čerpání v jednotlivých OP, prioritních osách a oblastech podpory.

### Finanční analýza

Jako východisko pro provedení finanční analýzy aktuální situace operačních programů byly použity údaje o stavu čerpání všech operačních programů dostupné z pravidelných monitorovacích zpráv MMR jako Národního orgánu pro koordinaci a podkladů poskytnutých přímo Zadavatelem. Hlavním cílem této části posouzení absorpční kapacity bylo vytipování úrovně/úrovní v procesu vyplácení alokovaných finančních prostředků, které momentálně představují potenciální „úzká místa“ a představují pro proces čerpání možné riziko.

### Věcná analýza

Věcné hodnocení navázalo na provedené finanční posouzení/analýzu čerpání. Základním východiskem byla znalost věcného zaměření všech relevantních operačních programů a logického nastavení plánu vyhlášení výzev v průběhu let.

Na základě výstupů z finanční analýzy byly pro každý operační program identifikovány rizikové oblasti podpory. U těchto oblastí podpory bylo provedeno posouzení všech vyhlášených výzev a dosavadní úrovně čerpání již realizovaných projektů.

Výše uvedené aktivity byly realizovány jednak prostřednictvím studia získaných podkladů a zejména pak prostřednictvím strukturovaných rozhovorů s relevantními pracovníky jednotlivých ŘO. Hlavním cílem těchto rozhovorů bylo především získání informací o způsobech příprav výzev, jejich provázání na cíle programu a logiky vyhlášení, dále pak o fungování procesu hodnocení žádostí a následně realizace projektů. Z rozhovorů byly mimo jiné čerpány informace o problémech vzniklých při jednotlivých výzvách a způsobech promítnutí zjištěných nedostatků do budoucích plánů, ale i v průběhu realizace jednotlivých projektů. S ohledem na časové možnosti pro zpracování této analýzy nebylo nicméně možné, aby byly informace poskytnuté zástupci ŘO v rámci rozhovorů dále ověřovány. V rámci analýzy byly proto použity jako dané.

Východiskem při zpracování analýzy byla definice absorpční kapacity dle stránek <http://www.strukturalni-fondy.cz>. Absorpční kapacita vyjadřuje míru schopnosti státu využít prostředky poskytované z fondů EU. Absorpční kapacita zahrnuje několik aspektů:

- **administrativní kapacita** – schopnost členského státu řídit operační programy financované ze strukturálních fondů EU v souladu s příslušnými pravidly a předpisy EU i národní legislativou,
- **spolufinancování** – schopnost členského státu zajistit spolufinancování projektů z domácích veřejných zdrojů,



- **zásobník projektů** – schopnost členského státu připravit s dostatečným předstihem kvalitní projekty, které budou schopny finanční prostředky ze strukturálních fondů využít.

Úspěšnost OP však nespočívá jen ve vyhlášení výzev a v pokrytí alokace projektovými žádostmi, ale také v docílení toho, že projekty budou úspěšné, naplní své cíle v souladu s cíli OP a zároveň vyčerpají vyhrazené prostředky a to v souladu se všemi pravidly. Celkové propojení těchto faktorů to je potom považováno za dostatečnou absorpční kapacitu operačního programu.



### 3. Shrnutí hlavních zjištění

Jako základ pro provedení podrobné analýzy absorpční kapacity byla nejdříve provedena finanční analýza aktuálního stavu čerpání v rámci daných operačních programů. Provedená finanční analýza byla zaměřena na posouzení míry naplňování pravidla n+3 v rámci jednotlivých etap implementačního procesu a jejím cílem bylo zejména identifikování potenciálních slabých míst.

Pro poskytnutí komplexního zhodnocení aktuálního stavu bylo při analýze použito dvojího přístupu. Za prvé bylo plnění limitů stanovených NOK sledováno kumulativně, tj. předpokládané objemy jednotlivých ukazatelů zohledňují kromě objemu prostředků, které je potřeba vyčerpat pro naplnění alokace na určitý rok, ale i skutečnost, že čerpání je potřeba zajistit v dlouhodobějším časovém horizontu (pro alokaci na všechny roky). Za druhé bylo čerpání analyzováno výhradně pro alokaci let 2007 a 2008. Objemy, které je nutné v dalších letech vyčerpat tak představují minimální hranici pro naplnění pravidla n+3 pro alokaci daného roku.

Společným znakem všech analyzovaných operačních programů je při celkovém náhledu výrazný převis poptávky (podaných projektových žádostí) v dosud vyhlášených výzvách. Ve většině případů bylo při podrobnější analýze zjištěno, že tento převis je způsoben zejména velkým počtem podaných žádostí v jedné z programových prioritních os, zatímco u ostatních byl jejich objem nedostatečný. Dalším charakteristickým znakem u všech operačních programů je nedostatečná míra proplácení finančních prostředků příjemcům a jejich následná certifikace. Tento fakt však může být ovlivněn zejména současným stavem realizace projektů (projekty schváleny koncem roku 2009, rozložení realizace projektu do více let apod.).

Při kumulativním sledování čerpání a zohlednění nutnosti zajištění dostatečné úrovně čerpání v delším časovém horizontu je pro jednotlivé operační programy nutné k zajištění naplnění pravidla n+3 dodržet objemy uvedené v následující tabulce:

Požadovaný přírůstek za rok 2010 (vzhledem k alokaci roku 2007 – 2010)	Alokace na rok 2007	Podané žádosti		Schválené žádosti		Proplacené prostředky		Certifikované prostředky	
		mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007
Integrovaný operační program	5 047	0	0%	6 912	137%	9 379	186%	7 328	145%
OP Technická pomoc	531	0	0%	302	57%	653	123%	704	133%
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	5 872	0	0%	7 633	130%	9 214	157%	8 695	148%
OP Věda a výzkum pro inovace	0	0	N/A	21 496	N/A	10 944	N/A	5 873	N/A
Požadovaný přírůstek za 2010 – 2011 (vzhledem k alokaci roku 2007 – 2011)	Alokace na rok 2008	Podané žádosti		Schválené žádosti		Proplacené prostředky		Certifikované prostředky	
		mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008
Integrovaný operační program	4 872	12 551	258%	9 471	194%	6 591	135%	5 251	108%
OP Technická pomoc	489	3 109	635%	2 129	435%	1 037	212%	545	111%
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	5 646	14 798	262%	11 126	197%	7 699	136%	6 103	108%
OP Věda a výzkum pro inovace	14 318	8 835	62%	12 599	88%	10 697	75%	10 871	76%



Při sledování naplňování pravidla n+3 pro alokace let 2007 a 2008 samostatně, jsou minimální hranice čerpání v následujících letech následující:

Požadovaný přírůstek za rok 2010 (vzhledem k alokaci roku 2007)	Alokace na rok 2007	Podané žádosti		Schválené žádosti		Proplacené prostředky		Certifikované prostředky	
		mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007	mil. Kč	% alokace na 2007
Integrovaný operační program	5 047	0	0%	0	0%	4 318	86%	4 892	97%
OP Technická pomoc	531	0	0%	302	57%	1 840	346%	2 164	407%
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	5 872	0	0%	0	0%	3 339	57%	5 872	100%
OP Věda a výzkum pro inovace	0	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Požadovaný přírůstek za 2010 – 2011 (vzhledem k alokaci roku 2008)	Alokace na rok 2008	Podané žádosti		Schválené žádosti		Proplacené prostředky		Certifikované prostředky	
		mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008	mil. Kč	% alokace na 2008
Integrovaný operační program	4 872	0	0%	0	0%	4 872	100%	4 872	100%
OP Technická pomoc	489	0	0%	489	100%	489	100%	489	100%
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	5 646	0	0%	0	0%	5 646	100%	5 646	100%
OP Věda a výzkum pro inovace	14 318	0	0%	11 952	83%	13 953	97%	14 318	100%

Vzhledem k rozdílům mezi posuzovanými operačními programy nelze identifikovaná zjištění a doporučení pro zlepšení zobecnit. Z tohoto důvodu je souhrn zjištění uveden zvlášť pro každý dotčený program.

### Integrovaný operační program

Integrovaný operační program je mezi posuzovanými programy výjimečný svým širokým záběrem podporovaných oblastí a zejména nastavenou implementační strukturou.

Obecně lze říci, že všechny prioritní osy IOP jsou z hlediska finanční alokace dostatečně pokryty výzvami. Využití kapacity jednotlivých výzev se liší v jednotlivých oblastech intervence. Rozdíly mohou být dány také pozdějším vyhlášením kontinuálních výzev v některých oblastech intervence (např. oblasti intervence 3.1 a 3.3).

Nízká míra schválených žádostí o platbu a proplacených prostředků příjemcům může být dána nedostatečnou administrativní kapacitou ve zprostředkujících subjektech. Nicméně vzhledem k dostupným informacím nebylo možné tuto skutečnost ověřit. Lze ovšem konstatovat, že ŘO si je této skutečnosti vědom a podniká ve spolupráci s jednotlivými ZS kroky vedoucí ke zlepšení stavu.

Z provedené finanční analýzy a z rozhovorů s pracovníky ŘO vyplývá, že při zohlednění zálohové platby vyplacené Evropskou komisí bude pravidlo N+3 pro finanční alokaci roku 2007 splněno. Nicméně z hlediska zajištění absorpční kapacity na celé programové období se lze domnívat, že v některých oblastech intervence bude docházet k převisu nabídky finančních prostředků nad poptávkou. Zejména se jedná o následující oblasti intervence:

- 3.1, zejména aktivita dílčí aktivita c – investiční podpora poskytovatelům sociálních služeb, zaměstnavatelům a dalším subjektům při prosazování a realizaci nástrojů sociální ekonomiky



- 3.3, zejména dílčí aktivita b – vybudování dalších školicích středisek služeb zaměstnanosti a podpora spolupracujících organizací a dílčí aktivita c – vybudování a podpora informačně-vzdělávacích středisek
- 4.1, zejména dílčí aktivita d – Prezentace a propagace kulturního a přírodního bohatství, kulturního průmyslu a služeb s využitím pro cestovní ruch na národní úrovni
- 5.1, zejména dílčí aktivita c – Zdokonalení infrastruktury pro moderní kulturní služby s vyšší přidanou hodnotou
- 5.2, zejména dílčí aktivita c – Pilotní projekty zaměřené na řešení romských komunit ohrožených sociálním vyloučením

Na základě informací získaných od ŘO a finančních dat se lze domnívat, že na úrovni jednotlivých prioritních os existuje dostatečná poptávka po finančních prostředcích, která pokryje rozdíly mezi jednotlivými oblastmi intervence a zajistí vyčerpání alokace na úrovni celého programu. Tohoto stavu bude dosaženo pouze ze předpokladu, že ŘO ve spolupráci se ZS budou kontinuálně pracovat na eliminaci rizikových faktorů. K nejdůležitějším patří:

- **změny v národních strategiích** a v důsledku toho změny seznamu podporovaných projektů nebo změny obsahu již schválených projektů.
- **nedostatečná zkušenost a administrativní kapacita v rámci ZS a příjemců** – tato skutečnost může vést jednak k prodávám v administrativních procesech na úrovni jednotlivých ZS a v případě příjemců k častým změnám harmonogramů projektů nebo k nezpůsobilosti výdajů.
- **vysoká administrativní náročnost činností spojených se schvalováním a realizací projektů** (stavební povolení u velkých investičních projektů nebo veřejné zakázky).

### Operační program Technická pomoc

OPTP je specifický program, jehož příjemci jsou subjekty státní sféry. V jeho rámci došlo k vyhlášení pouze 1 souhrnné výzvy pro všechny oblasti podpory, která pokryla téměř celou alokovanou částku na programovací období 2007-2013. Byl zaznamenán dostatečný zájem o využití alokovaných prostředků ze stran žadatelů, nicméně došlo ke zpoždění v průběhu čerpání. Důvodem bylo jednak pozdní schválení OP, za druhé pak celkově nestabilní období roku 2008, kdy docházelo ke změnám nastavení systému a pravidel realizace za běhu OP.

Nedochází k zamítnutí projektových žádostí. Všechny předložené žádosti byly uznány, či jsou v současnosti v průběhu schvalovacího řízení. Nízké ukazatele dosavadního čerpání jsou následkem výše zmíněného zpoždění OP, dále pak počátečních problémů příjemců s procesem zadávání výběrových řízení, či jejich nedostatečnou administrativní kapacitou.

Všechny proplacené výdaje byly předloženy k certifikaci a certifikovány.



V rámci operačního programu bylo identifikováno několik rizikových faktorů, které by mohly ohrozit další průběh čerpání prostředků. K nejzávažnějším z nich patří nedostatečná administrativní kapacita: reálná na straně příjemců a potenciální na straně řídicího orgánu. Dále pak průtahy projektových aktivit, respektive čerpání finančních prostředků z důvodu zdlouhavého procesu vnitřního připomínkového řízení k jednotlivým výběrovým řízením v rámci ministerstev, a zároveň délka samotného schvalovacího řízení jednotlivých žádostí, ve kterém zpravidla dochází k několika-kolovému procesu doplňování. V neposlední řadě je teoretickým rizikem případné personální změny na MMR ČR, které by změnilo celkovou strategii a systém čerpání.

Doporučenými opatřeními jsou zajištění dostatečné administrativní kapacity na straně řídicího orgánu i příjemců, zakonzervování strategie a nastavení systému čerpání ze strany vedení MMR ČR, detailnější komunikace požadovaných náležitostí projektových žádostí a podpora příjemců již ve fázi příprav jednotlivých projektů.

Pro naplnění pravidla n+3, a tedy vyhnutí se návratu finančních prostředků do rozpočtu EU je třeba v roce 2010 a 2011 proplatit příjemcům celkem 1.309, resp. 1.043 mil. Kč, a zároveň certifikovat alokaci na roky 2007 a 2008. Stav objemu přijatých žádostí je v tomto ohledu dostatečný. Určujícím faktorem bude další procesování žádostí a schopnost příjemců vyhrazené prostředky průběžně čerpat. V případě eliminace zmíněných rizikových faktorů nelze v současné době mluvit o riziku nesplnění podmínek n+3. Je však doporučeno situaci i nadále monitorovat.

### **Operační program Vzdělávání pro Konkurenceschopnost**

Operační program Vzdělávání pro Konkurenceschopnost (OP VK) zahrnuje v rámci 5 prioritních os 16 prioritních oblastí. S výjimkou oblasti podpory 3.1 Individuální další vzdělávání, byly dosud vyhlášeny výzvy pro všechny části operačního programu v průměrném objemu pokrývajícím 50 % celkové alokace jednotlivých oblastí podpory (vyjma prioritní osy 2). V prioritní ose 1 a v oblasti podpory 3.2 mohou být předkládány jak individuální projekty (IP) tak globální projekty (GP) v rámci globálních grantů (GG).

Z poskytnutých údajů lze konstatovat velký zájem ze strany žadatelů o vyhlášené výzvy. U všech prioritních os vyjma prioritních os 4 a 5 došlo k několikanásobnému převýšení alokací vyhlášených výzev. Vzhledem k vysoké míře nekvalitních předložených projektových žádostí je však míra schválených žádostí mnohem nižší a to přibližně v rozmezí 70 – 75 % objemu vyhlášených výzev.

Ze strany ŘO byly poskytnuty informace, že proces hodnocení a schvalování předložených projektových žádostí probíhá dle stanoveného časového harmonogramu. Současná nízká míra čerpání je dána skutečností, že velký počet projektových žádostí je dosud v hodnotícím procesu. Zároveň k přesnému posouzení stavu čerpání by bylo nutné provést detailní rozbor/analýzu platebních kalendářů jednotlivých schválených projektů. Pouze na základě této analýzy bude možné identifikovat, zda je současný stav čerpání odpovídající stavu schvalování projektových žádostí nebo zda v této oblasti existuje problém.





S ohledem na čerpání a tématické zaměření výzev ŘO OPVK již navrhl a provedl několik realokací v rámci oblastí podpory, které by měly vést ke zlepšení čerpání a k oslovení žádaných typů žadatelů (např. základní školy). Dle poskytnutých informací ŘO analyzuje výsledky výzev a sleduje informace o typech žadatelů, zaměření projektů (druh aktivity), problematická místa, důvody vyřazení/zamítnutí žádostí apod. Tyto údaje ŘO následně využívá při přípravě nových výzev a to jak při přípravě metodických podkladů a informativních seminářů, tak zejména při přípravě textů výzev a při specifikaci tématických zaměření výzev.

V rámci operačního programu bylo identifikováno několik rizikových faktorů, které by mohly ohrozit další průběh čerpání prostředků. Jedná se především o skutečnost, že čerpání v několika oblastech podpory je závislé na legislativních změnách a na strategických rozhodnutích MŠMT. Dalšími identifikovanými rizikovými faktory byla nízká míra čerpání finančních prostředků a vysoká míra neúspěšnosti předložených projektových žádostí

Doporučenými opatřeními jsou příprava akčních plánů pro jednotlivé oblasti, příprava detailní predikce čerpání (dle platebních kalendářů jednotlivých schválených projektů), nastavení efektivního finančního řízení, maximalizace spolupráce ŘO/ZS s žadateli s cílem snížit vysoký počet nekvalitních žádostí.

Pro naplnění pravidla n+3, a tedy vyhnutí se návratu finančních prostředků do rozpočtu EU, je třeba v roce 2010 a 2011 proplatit příjemcům celkem 3.339, resp. 5.646 mil. Kč, a zároveň certifikovat celou alokaci na roky 2007 (5.872 mil. Kč) a 2008 (5.646 mil. Kč). Stav objemu přijatých a schválených projektových žádostí je v tomto ohledu dostatečný. Určujícím faktorem bude jejich další procesování a schopnost příjemců přidělené prostředky čerpat, tzn. proplacení žádostí o platbu a následná certifikace. Vzhledem k časovým podmínkám a k velkému objemu prostředků, které musí být proplaceny a zcertifikovány, se i v případě eliminace zmíněných rizikových faktorů dá předpokládat, že existuje reálné riziko nesplnění podmínek n+3.

### **Operační program Výzkum a vývoj pro inovace (OP VaVpl)**

Operační program Výzkum a vývoj pro inovace (OP VaVpl) zahrnuje v rámci 5 prioritních os 8 prioritních oblastí. S výjimkou méně významné prioritní oblasti 3, byly dosud vyhlášeny výzvy pro všechny části operačního programu v průměrném objemu pokrývajícím 80 % celkové alokace jednotlivých oblastí podpory. Rámcové plánování čerpání programu ŘO VaVpl je nastaveno adekvátním způsobem. Plán a časování výzev odpovídá stavu realizace programu a logice jednotlivých prioritních os a plánovaných synergií. Zájem žadatelů o vypsání výzev je v tuto chvíli dostačující. Lze předpokládat, že pokud bude dodržen harmonogram schvalovacího procesu a pokud budou předložené žádosti dostatečně kvalitní, dojde v průběhu roku 2010 k zahájení realizace projektů pokrývajících většinu celkové alokace nejvýznamnějších prioritních oblastech. Za úzká místa procesu nelze v tuto chvíli označit ani proces výběru projektů a jejich realizace, a to zejména z důvodu, že tyto procesy jednak stále běží, aniž by vykazovaly odchylky od předpokládaného harmonogramu.



Současná nízká míra čerpání tak vyplývá nikoliv ze zásadních nedostatků na straně procesní, jako je spíše způsobena opoždějším startem programu, který byl schválen až na podzim 2008. Pozdější schválení se rovněž promítlo i do plánovaného rozložení alokace do jednotlivých let – alokace pro rok 2007 byla nakonec převedena do alokace roku 2008. Povinnost splnit pravidlo n+3 tak platí až pro první rok s nenulovou alokací, kterým je rok 2008 (vyčerpání alokace požadováno v souladu s pravidlem n+3 k 31. 12. 2011).

Jako hlavní riziko, které by mohlo ohrozit splnění pravidla je možné označit zejména vysokou míru neúspěšnosti předložených projektových žádostí, které jsou nyní ve stavu hodnocení, zejména u objemově nejvýznamnějších prioritních os PO1 a PO2, v rámci kterých jsou realizovány mimo jiné i tzv. velké projekty. Významné negativní dopady by neslo rovněž opoždění schvalovacího procesu aktuálně předložených žádostí. Neméně podstatné riziko s sebou nesou i vysoké nároky na kvalitu realizace náročných projektů (např. v oblasti řízení a interní kontroly projektů či realizování výběrových řízení dle zákona č. 137 / 2006 Sb.), jejichž nedodržení může vyústit ve významnou část nezpůsobilých výdajů. Vzhledem k významnosti některých projektů může mít dopad na čerpání de facto i chybná realizace VŘ v počtech jednotek. Pro snížení pravděpodobnosti výskytu těchto rizik a zmírnění jejich případných dopadů, lze doporučit zajištění dodržení stávajícího harmonogramu schvalovacího procesu a plánu výzev a následné zajištění dostatečné metodické podpory projektům v realizaci. Případné realokace doporučujeme zvážit až po uzavření a vyhodnocení probíhajících výzev a výzev plánovaných na rok 2010.