|  |
| --- |
| Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – Národní orgán pro koordinaci |
| Shrnutí materiálu Vyhodnocení řízení rizikových operačních programů –pro jednání RHSDdne 25. dubna 2013 |
|  |

|  |
| --- |
| Vydáno Ministerstvem pro místní rozvoj ČR  Březen 2013 |

## **1. Manažerské shrnutí**

Obdobně jako v předchozích letech MMR-NOK podrobil na začátku roku 2013 všechny operační programy multikriteriálnímu hodnocení, ze kterého vzešlo deset rizikových operačních programů. Na rozdíl od loňského roku se počet rizikových operačních programů zvýšil o čtyři, což může souviset s blížícím se koncem programového období, kdy vzhledem ke kumulaci rizik a omezenému času na jejich řešení řídící orgány začaly otevřeně deklarovat problémy při realizaci svých operačních programů.

Důvody pro označení operačních programů za rizikové nelze paušalizovat. Každý operační program má svá specifická rizika, která se odvíjí od zvoleného způsobu nastavení implementační struktury programu, od charakteru realizovaných projektů, příp. od nastavení pravidel pro realizaci programu. Předkládaný dokument se zaměřuje na vyhodnocení těchto procedurálních rizik a sestavení akčních plánů s návrhy opatření.

Za závažný problém, který se týká významné části rizikových programů, resp. objemu finančních prostředků, lze považovat dosud nevyřešené případy, které jsou posuzovány Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. V některých případech neúměrně dlouhé lhůty pro vydání stanoviska tohoto úřadu způsobují značné komplikace na implementační úrovni. V případech, kdy se jedná o významné částky (např. u OP Životní prostředí v hodnotě 2,17 mld. Kč), může tato dosavadní praxe úřadu ohrozit včasné vyčerpání prostředků pro jednotlivé roční rozpočtové závazky.

Průřezovým problémem je také nová praxe v jednání Nejvyššího kontrolního úřadu, který v reakci na požadavek Policie České republiky hlásí všechny nálezy, které spočívají v neoprávněném proplacení výdaje, jako podezření na spáchání trestného činu, a to i v případech, kdy se zjevně o podezření na spáchání trestného činu nejedná. Při implementaci se tak objevují případy, kdy je pochybení vyřešeno a projekt je z pohledu dalšího financování v pořádku, nicméně řídící orgán projekt dále neproplácí, protože ho šetří orgány Policie České republiky.

Za další problém, který je společný pouze vybraným programům, lze označit schvalování a realizaci velkých projektů. Významná část prostředků ze SF/FS je právě těmito projekty realizována, a to prostřednictvím tří programů: OP Životní prostředí, OP Doprava a OP Výzkum a vývoj pro inovace. Plánované předkládání velkých projektů Evropské komisi ke schválení se zpožďuje (v případě OP Doprava), na což Komise reaguje zpřísněním pravidel (např. nutnou podmínkou způsobilosti bude stavební povolení) nebo negativním postojem k realizaci velkých projektů (příklad OP Životní prostředí – projekty spaloven). V případě výzkumných a inovativních projektů je problémem nejen prodlužování stanovených harmonogramů, ale také podmínky uvedené v novele zákona o veřejných zakázkách (zejména zrušení zadávacího řízení na základě jedné podané nebo hodnotitelné nabídky). V případě realizace některých velkých projektů je zvažováno využití „fázování“ projektů (viz Systémová opatření MMR-NOK pro řízení rizik). Je nutné vstoupit do jednání s Evropskou komisí o fázování vybraných velkých projektů.

**Rizikové operační programy**

Dle závažnosti rizik MMR-NOK rozdělil operační programy do tří kategorií. Mezi vysoce rizikové operační programy patří **OP Životní prostředí**, **OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost**, **OP** **Technická pomoc** a **ROP Severozápad**. U těchto čtyř programů existuje vysoká pravděpodobnost, že by ke ztrátě části prostředků ze SF/FS mohlo dojít, již v roce 2013. Do druhé kategorie, se střední mírou rizika ztráty prostředků, spadá OP Doprava, OP Lidské zdroje a zaměstnanost, OP Podnikání a inovace, Integrovaný operační program, OP Výzkum a vývoj pro inovace a ROP Střední Čechy. Do poslední kategorie spadají programy, u nichž na základě aktuálních informací nebyla identifikována významná rizika ovlivňující včasné vyčerpání přidělených prostředků.

Dlouhodobá kumulace problémů v implementaci **OP Životní prostředí** představuje možnou ztrátu finančních prostředků, a to již  na konci roku 2013. K její eliminaci je nutné významné zrychlení administrativních procesů prostřednictvím zkrácení lhůt a intenzivní práce s příjemci směrem k co nejrychlejšímu zahájení realizace projektů. Vzhledem k tomu, že dosavadní systém implementace OP Životní prostředí neumožňuje příjemcům zahájit realizaci projektu, dokud nejsou dokončeny všechny veřejné soutěže, je nutno procesně zajistit (např. dílčím Rozhodnutím o poskytnutí dotace či zajištěním vládní záruky), aby realizace projektu byla zahájena dříve, než je vydáno rozhodnutí. K tomuto musí být nápomocno ministerstvo financí, které stanovuje podmínky pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. Aplikaci systémového nástroje v podobě realokace mezi programy je v tomto případě možné použít pouze v omezené míře, MMR-NOK navrhuje přesun části prostředků Fondu soudržnosti do OP Doprava. V úvahu přichází i možná aplikace článku 95 Obecného nařízení. Využití procedury dle článku 95 je v současné době MMR-NOK ve spolupráci s řídícími orgány analyzováno. Těmito opatřeními usiluje MMR-NOK o snížení predikované ztráty v roce 2013, i v roce 2015.

Ztráta prostředků v roce 2013 je reálná také u**OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost.** Možnosti řešení situace spočívají ve vztahu k plnění pravidla n+3 a n+2 v roce 2013 pouze v realizační fázi, zejména ve vyvíjení tlaku na dodržování finančních plánů projektů a motivaci příjemců ke zrychlení čerpání nad rámec finančních plánů, zejména u systémových projektů MŠMT. Riziko ztráty dalších prostředků v letech 2014 a 2015 bylo sníženo realokacemi do jiných operačních programů. To je jedno ze systémových opatření MMR-NOK, které bylo pro tento případ již uplatněno.

Rizikovost **ROP Severozápad** se odvíjí od informací zjištěných na základě vyšetřování orgánů Policie ČR a aktuálně i od uzavření dohody na zaplacení plošné korekce. Zpoždění v realizaci programu podle zkušeností MMR-NOK již neumožní využít veškeré volné finanční prostředky, proto je u tohoto programu navrhována realokace prostředků do jiných operačních programů. Stejné systémové opatření v podobě realokace je navrhováno také u **OP Technická pomoc**, kde je kvůli nízkému tempu čerpání predikována ze strany MMR-NOK možná ztráta finančních prostředků v roce 2013 a 2015. U tohoto programu v minulosti MMR-NOK navrhoval realokaci, která byla schválena Evropskou komisí v roce 2011. I pomocí tohoto opatření se podařilo snížit riziko vysoké ztráty prostředků v roce 2013. Tabulka s návrhem realokace mezi programy je uvedena níže.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Zdrojový program** | **Návrh částky k realokaci (podíl EU)** | **Příjmový program** | **Návrh částky k realokaci (podíl EU)** |
| ROP Severozápad  OP Technická pomoc | 3,1 mld. Kč  (ERDF)  0,5 mld. Kč  (ERDF) | ROP Jihovýchod  ROP Střední Morava  ROP Moravskoslezsko  ROP Jihozápad  ROP Severovýchod\*  ROP Střední Čechy\*  OP Praha Konkurenceschopnost | 3,6 mld. Kč  (ERDF)  bude diferencováno na základě analýzy  dle pro rata |
| OP Životní prostředí | 3,7 mld. Kč  (FS) | OP Doprava | 3,7 mld. Kč  (FS) |

Poznámka: \* Realokace do ROP Střední Čechy a ROP Severovýchod bude provedena pouze v případě, že prováděné audity neodhalí žádná významná pochybení v implementaci programů.

Pro práci s rizikovými operačními programy využívá MMR-NOK implementační nástroj v podobě zesíleného řízení rizik, kde s řídícími orgány rizikových programů diskutuje stav realizace, přijímaná opatření a vyhodnocuje jejich dopad. Kromě tohoto nástroje využívá MMR-NOK i další systémové nástroje pro řízení rizik. Těmito nástroji jsou: revize operačního programu podle článku 33 Obecného nařízení (zejména realokace mezi programy), fázování velkých projektů a postup podle článku 95 Obecného nařízení. Dále zvažuje využití externí manažerské supervize.

**Systémová opatření MMR-NOK pro řízení rizik**

*Realokace mezi programy*

Tento rok je posledním rokem, kdy lze realokovat prostředky mezi operačními programy, to znamená, provést revizi dotčených programů podle článku 33 Obecného nařízení. Evropská pravidla umožňují v tomto roce přesouvat mezi programy pouze alokaci stanovenou na rok 2013, čímž lze v současné době ovlivnit pouze nedočerpání přidělených prostředků v roce 2015. Vyhodnocení realizace rizikových operačních programů ukázalo, že toto opatření je stále aktuální a je navrhováno u ROP Severozápad, OP Technická pomoc a OP Životní prostředí.

*Fázování velkých projektů*

Řídící orgány mohou využít u velkých projektů nástroje „fázování“. Znamená to, že řídící orgán může část projektu realizovat v dalším programovém období 2014 – 2020 a jeho realizaci rozdělit na logické celky. Vyhodnocení realizace rizikových operačních programů ukázalo, že toto opatření bude využito v případě OP Výzkum a vývoj pro inovace a OP Doprava.

*Článek 95 Obecného nařízení*

Část prostředků, kterých se týká automatické zrušení závazku, je možné snížit o částku, kterou MF-PCO nemohlo vykázat Komisi, neboť projekty byly pozastaveny soudním řízením nebo řízením o správním opravném prostředku s odkladným účinkem. Tyto případy je nutné zaslat Komisi nejpozději do 31. prosince daného roku, ve které je plněno pravidlo n+3/n+2. Jde o opatření, které by mohla Česká republika využít mj. pro snížení rizika automatického zrušení závazku v roce 2013 u rizikových operačních programů. V současné době je využití tohoto nástroje analyzováno.

*Externí manažerská supervize*

MMR-NOK navrhuje využití „externí manažerské supervize“, která by se zaměřovala na řízení rizik ze strany řídících orgánů rizikových operačních programů a plnění opatření přijatých v rámci sestavených akčních plánů.

**Mezirezortní připomínkové řízení**

Materiál byl dne 8. dubna 2013 odeslán do meziresortního připomínkového řízení s termínem zasílání připomínek do 22. dubna 2013.

Do dne 23. dubna 2013 MMR-NOK obdržel 101 připomínek, z toho 56 zásadních. Z úrovně krajů se největší množství připomínek vztahovalo k zaměření realokace v regionálních operačních programech. Kraje nejčastěji požadují doplnění podpory z realokovaných prostředků na silnice II. a III. třídy. Ústecký kraj využil připomínkového řízení k řešení otázky úhrady finanční korekce *(Ústecký kraj nově přišel s informací, že má prostředky na spolufinancování projektů. Dále položil dotaz, na základě jakého právního předpisu má být korekce hrazena z rozpočtu kraje, neboť kraje se nepodílí na řízení programu.)* Z úrovně ministerstev se nejvíce připomínek vztahovalo k jednotlivým tematickým rizikovým operačním programům, zejména k úpravě textu a navrhovaných opatření.

Vzhledem ke značnému množství zásadních připomínek se MMR-NOK zaměří na hledání shody s připomínkujícími místy tak, aby MMR-NOK předešel rozporu při projednávání materiálu vládou.

## **2. Harmonogram dalších kroků**

V rámci tohoto postupu je nutné harmonizovat jednotlivé kroky řídících orgánů, z jejichž operačních programů je navržena realokace (poskytovatel), a řídících orgánů operačních programů, které realokované prostředky obdrží (příjemce). V tomto ohledu je nutné zejména sladit přípravu a řádné projednání a schválení navržených změn. Doporučený postup pro úspěšné provedení realokace mezi operačními programy je uveden v následující tabulce. Termíny v něm uvedené jsou nastaveny jako nejzazší.

Harmonogram dalších kroků v případě revizí operačních programů

| Činnost | Subjekt | Časový harmonogram |
| --- | --- | --- |
| Schválení akčních plánů vládou ČR | Vláda ČR | Duben / květen 2013 |
| Projednání akčních plánů na Řídícím a koordinačním výboru | MMR-NOK | 18. dubna 2013 |
| Příprava revize operačního programu | Řídící orgán poskytovatel, příjemce | Duben – květen 2013 |
| Schválení návrhu na revizi operačního programu na monitorovacím výboru | Řídící orgán poskytovatel, příjemce | Květen – červen 2013 |
| Předložení žádosti o revizi operačního programu Evropské komisi ke schválení (současně) | Řídící orgán poskytovatel, příjemce | Do 30. července 2013 |
| Schválení revize dotčených operačních programů Evropskou komisí | Evropská komise | Do 31. prosince 2013 |