

Úspěšnost čerpání ze strukturálních fondů EU do února 2006

Petr Zahradník, Jan Jedlička
EU Office České spořitelny

EU OFFICE
Česká spořitelna, a.s.
Poláčkova 1976/2
140 00 Praha 4
tel.: +420 261 073 308
fax: +420 261 073 004
EU_office@csas.cz
<http://www.csas.cz/eu>

Petr Zahradník
+420 261 073 019
pzahradnik@csas.cz

Jan Jedlička
+420 261 073 484
jjedlicka@csas.cz

Alena Smolíková
+420 261 073 308
asmolikova@csas.cz

Obsah:

Obsah	2
Úvod.....	3
Analýza na úrovni operačních programů/JPD.....	3
Předložené projekty.....	3
Schválené projekty	4
Nasmlouvané projekty	4
Uskutečněné výdaje na projekty a jejich autorizace	5
Proplacené projekty	5
Analýza na úrovni dílčích opatření	6
Opatření s největším objemem žádostí	6
Nejvíce čerpaná opatření	7
Závěrečné shrnutí	8

Úvod

Varovné články, které se v průběhu března objevily v některých médiích, odstartovaly zajímavou diskusí. Tolik opěvovaná evropská regionální politika má prý pro ČR zanedbatelný význam, vždyť do konce února 2006 jsme nebyli schopni vyčerpat ani pět procent nabízené částky a navíc jsme vedle Kypru v čerpání strukturálních fondů nejhorší. Ministerstva zodpovědná za řízení operačních programů, prostřednictvím kterých jsou peníze z evropských strukturálních fondů čerpány, se brání: „hodnotíme fotbalové utkání před koncem prvního poločasu“. Vzhledem k platnému pravidlu „N+2“ lze totiž čerpat peníze na schválené projekty **až dva roky po období, na které jsou určeny**. Kdo má tedy pravdu?

Analýza na úrovni operačních programů/JPD

Na hodnocení naší schopnosti připravovat projekty financované s podporou fondů EU a tyto fondy čerpat se můžeme dívat z **několika úhlů**. Úplně něco jiného je **příprava a předložení projektu** v porovnání s **reálným tokem „evropských“ peněz**, které jsou na projekty uvolňovány. Jinak řečeno, s informacemi ke konci února 2006 můžeme udělat ohledně naší schopnosti čerpat prostředky z fondů EU jen velmi **dílčí, průběžné hodnocení**. Konečný účet můžeme zodpovědně vystavit až na konci druhého roku po období, na které byly prostředky alokovány. Úspěšnost čerpání v premiérovém roce 2004 můžeme zhodnotit až s daty k 31.12.2006. Celé první programovací období 2004-2006 pak až s informacemi **ke konci prosince 2008**. Přesto se však rozhodně nedomníváme, že jakékoliv dílčí posouzení nemá smysl.

Pro účely naší analýzy použijeme několik objektivních kategorií:

- objem předložených projektů žadatelů,
- objem schválených projektů,
- objem projektů krytých uzavřenou smlouvou,
- objem výdajů uskutečněných konečnými příjemci při realizaci schválených projektů,
- objem výdajů na projekty autorizované řídicími orgány,
- objem vyčerpaných prostředků.

Všechny tyto kategorie představují vlastně **jednotlivé časové fáze celého procesu**: na počátku je předem daná a nepřekročitelná alokace na každý operační program (jednotný programový dokument), na jeho priority a opatření. O získání prostředků z nich se v soutěži ucházejí potenciální projektoví řešitelé, kteří předkládají projekty. Úspěšné projekty jsou schváleny a později je s jejich autory uzavřena smlouva o poskytnutí financování. Vzhledem k většinovému systému zpětného financování jsou uvolněny prostředky až po té, co je projekt realizován. Na realizované projekty jsou konečnými příjemci vynaloženy výdaje (z vlastních zdrojů nebo překlenovacích úvěrů), které jsou po kontrole a autorizaci řídicími orgány operačních programů/jednotných programových dokumentů teprve propláceny Platebním orgánem (MF).

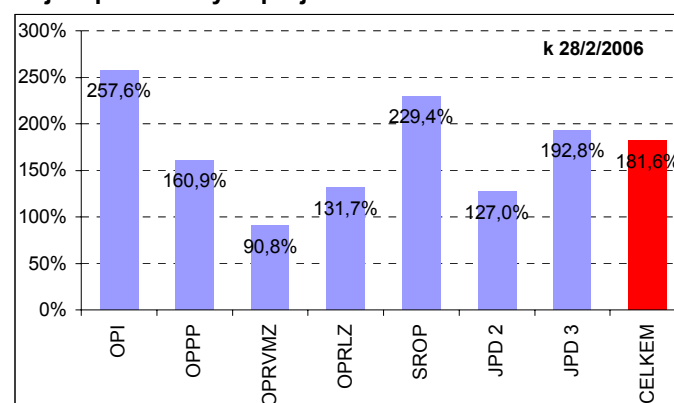
Z tohoto postupu je patrné, že pokud se do hodnocení pustíme příliš brzy, není nám dopřán dostatečný čas na to, aby se proces dobral do fáze uzavírání smluv či dokonce vlastního čerpání prostředků.

Předložené projekty

Z pohledu celkové výše požadovaných prostředků prostřednictvím podaných projektů na tom nejsme vůbec špatně. V průměru byly v období 2004 - 2006 předloženy projekty, jejichž objem v souhrnu představuje téměř **dvojnásobek stanovené alokace**, tedy množství všech pěti operačních programů a dvou jednotných programových dokumentů dohromady.

Nejvyšší zájem a tedy i nejvyšší míra převisu poptávky nad nabídkou byla zaznamenána u

Objem předložených projektů k alokaci na 2004-06



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Operačního programu Infrastruktura (258 % alokace OPI). Pouze v případě **Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství** (151 %) je zatím objem předložených projektů nižší (cca. o 10 %) než nabízená alokace do konce roku 2006. Vysoký zájem v podobě předložených projektů svědčí o velké konkurenci mezi řešiteli a jejich skutečném zájmu pouštět se do realizace projektů. Na základě těchto dat můžeme spolehlivě konstatovat, že problém nedostatečného zájmu potenciálních řešitelů o prostředky ze strukturálních fondů EU jako celku rozhodně neexistuje.

Schválené projekty

Také kritérium porovnávající objem peněz na schválené projekty s nabízenými prostředky nevychází pro Českou republiku příliš negativně. V souhrnu zde platí, že objem schválených projektů v celém tříletém programovacím období 2004-2006 **dosahuje zhruba dvouřetinového podílu z celkového balíčku** na toto období, které však ještě není uzavřeno, když pro další schvalování zbývá 10 měsíců. To by mohlo svádět k závěru, že je obecně předkládán dostatek projektů, které prošly náročným hodnocením a splnily tak jistou kvalitu.

Detailnějším pohledem lze odhalit, že existují výrazné odlišnosti mezi jednotlivými programy. Největší relativní objem schválených projektů připadá na **SROP** (86,4 % z alokace) a **OP Infrastruktura** (75,6 %).

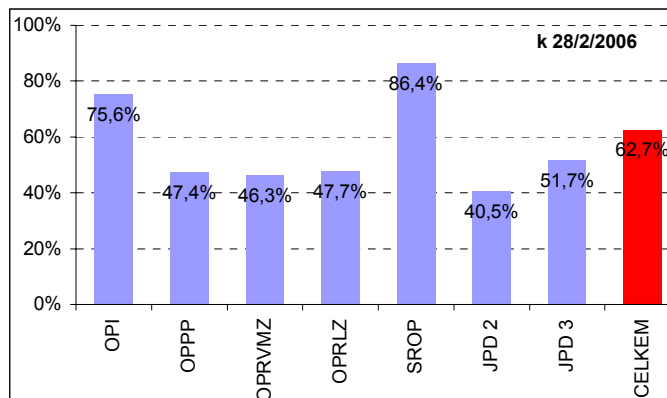
Více jak polovina alokace byla schválena ještě na projekty v rámci **JPD 3**. Ve všech ostatních operačních programech objem schválených projektů nedosáhl ani poloviny alokace, nejhorší je situace v **JPD 2**. To je první negativní zjištění naší analýzy: objem kvalitních, tedy schválených projektů je ve všech operačních programech nižší, než jejich nabízené možnosti, u některých je perspektiva dosažení 100 % hranice schválených projektů na alokaci velice vzdálená.

Nasmlouvané projekty

Porovnání projektů, na které je již s jejich předkladateli uzavřena smlouva o financování s nabízenou alokací, již začíná vyznívat nepříznivě. To je způsobeno zejména časovým nesouladem mezi jednotlivými úhly pohledu. Kámen úrazu skutečnosti, že pouze **zhruba dvě pětiny** (40,8 %) nabízených prostředků ze strukturálních fondů na sledované období **jsou pokryty smlouvami**, spočívá ve formálních a procedurálních záležitostech na úrovni řídicích a implementačních autorit. Možnosti a schopnosti těchto orgánů patrně nejsou takové, aby byly s to relativně krátkém čase vypořádat a formálně potvrdit tak výrazný objem projektů. Cesty k řešení tohoto problému, tj. maximální možné zkrácení čekací doby mezi schválením projektu a uzavřením smlouvy, by měly být nalezeny do startu příštího programovacího období od roku 2007. Spočívají patrně jak v personálním posílení a stabilizaci, tak v osvojení potřebných zkušeností a modelových situací, jež umožní analogické případy schvalovat podstatně pružněji než dosud.

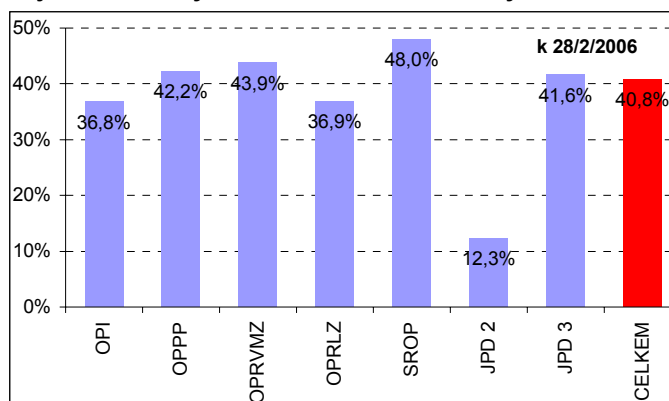
Ani v jednom z operačních programů nepředstavuje objem uzavřených smluv na získání dotace na projekt polovinu nabízených peněz ze strukturálních fondů. Všechny OP jsou však víceméně na podobných hodnotách, výrazně zaostává uzavírání smluv na projekty v rámci **Jednotného programového dokumentu pro cíl 2** v Praze.

Objem schválených projektů k alokaci na roky 2004-06



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Objem schválených smluv k alokaci na roky 2004-06



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Uskutečněné výdaje na projekty a jejich autorizace

Jak již bylo uvedeno výše, mechanismus proplácení počítá z důvodu zamezení podvodného jednání v zásadě se **zpětnými platbami, realizovanými až po uskutečnění** (kolaudaci, nákupu) **projektu**. Proto o postupu realizace projektu s podporou strukturálních fondů EU hodně vypovídá ukazatel objemu uskutečněných výdajů na projekty konečnými příjemci. K 28. únoru 2006 dosáhl tento objem 6,2 % alokace na celé tříleté období, resp. 29,1 % alokace určené pro rok 2004. Z hlediska jednotlivých OP/JPD bylo uskutečнено relativně nejvíce výdajů na projekty spolufinancované z **Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství**. Naopak nejméně výdajů vůči alokaci bylo vynaloženo na projekty spadající do **Jednotného programového dokumentu 3** pro Prahu.

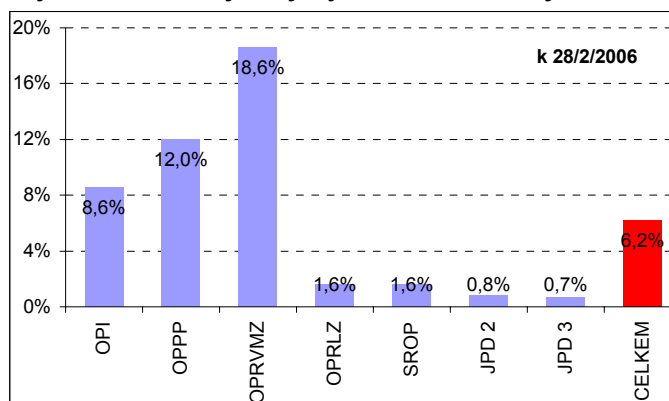
Po uskutečnění výdajů konečnými příjemci jsou tyto výdaje zkontrolovány a případně autorizovány příslušnými řídicími orgány OP/JPD a připraveny k odeslání pro proplácení Platebním orgánem přes platební jednotky při jednotlivých operačních programech. Ve sledovaném období byly autorizovány výdaje na projekty ve výši 4,4 % tříleté alokace 2004-2006 (a zhruba 21 % alokace na rok 2004). Z tohoto pohledu nejméně úspěšnější byl **OP Průmysl a podnikání** s autorizovanými výdaji ve výši 12 % celkové alokace, naopak relativně nejméně uskutečněných výdajů na projekty bylo autorizováno v rámci **JPD 2**. Porovnání objemu autorizovaných výdajů s realizovanými výdaji na projekty umožňuje sledovat časovou prodlevu mezi podáním žádosti o platbu konečným příjemcem a jejím odsouhlasením řídicím orgánem.

Proplacené projekty

Pokud bychom za výlučné kritérium zvolili aktuální stav čerpání nabízených peněz, bylo by naše vysvědčení skutečně nedostatečné. **Celkový objem vyčerpaných peněz totiž k 31.2.2006 činil pouze 4,1 % potenciálu**, který máme k dispozici. Z hlediska dodržení pravidla N+2 pro alokaci roku 2004 je důležité, že objem prostředků proplacených ze strukturálních fondů představuje pětinu alokace pro rok 2004.

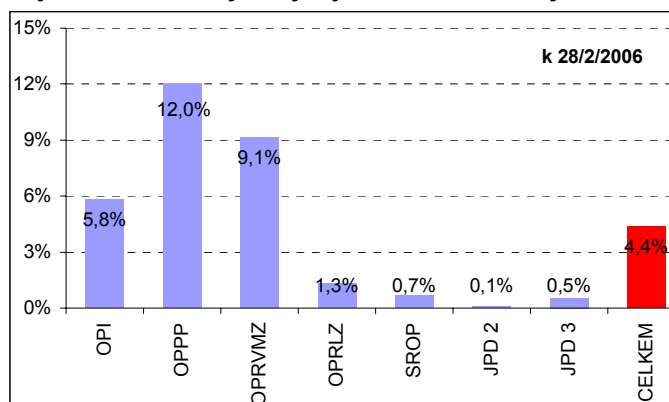
I zde se situace výrazně liší mezi jednotlivými oblastmi. Relativně nejvíce prostředků bylo, i díky krátkodobé povaze projektů, vyčerpano z **OP Průmysl a podnikání** (téměř osmina) a z **OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství** (například projekty na nákup zemědělské techniky mají jednorázovou povahu a umožňují rychlou možnost čerpání). Naopak opačný výsledek je zaznamenán u obou **Jednotných programových dokumentů** pro Prahu a rovněž v případě **Společného regionálního operačního programu** (SROP). Důvody jsou i objektivní povahy – řada projektů zkrátka

Objem uskutečněných výdajů k alokaci na roky 2004-06



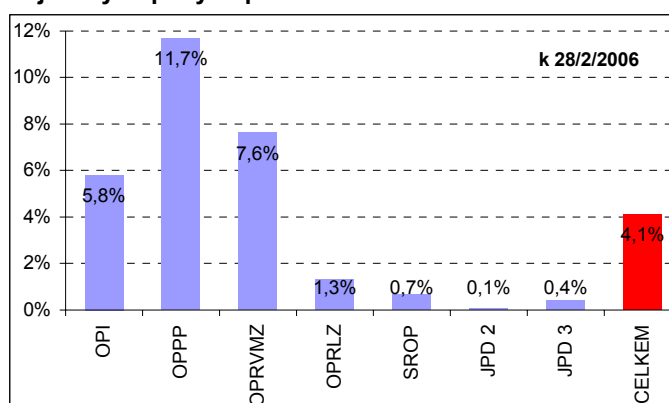
Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Objem autorizovaných výdajů k alokaci na roky 2004-06



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Objem vyčerpaných peněz k alokaci na 2004-06



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

ještě nedospěla do fáze svého dokončení či realizace, teprve v které mohou být dotace vyplaceny. Tento dílčí závěr může vyvolat otázku, zda v příštím programovacím období 2007 – 2013 i v České republice neotevřít více možností pro čerpání v podobě záloh či na základě splnění podmínek vztažených k jednotlivým etapám řešeného projektu.

Důvody nízkého čerpání mají ale i **subjektivní příčiny**. Zcela určitě nejostřejší kritika by měla být soustředěna na ty případy, kdy byl schválený projekt úspěšně realizován a završen a jeho řešitel nadále marně čeká (v řadě případů i několik měsíců) na skutečné čerpání. Tato situace nemá nic společného s časovou sousledností projektového postupu a je zcela výlučně projevem selhání fungování tohoto mechanismu, navíc s velmi negativním faktorem, jež může případné další řešitele projektů odradit od jejich tvorby a předkládání. Tato hrozba nabývá na významu zejména počínaje rokem 2007, kdy bude celková alokace ze strukturálních fondů několikanásobně vyšší než dnes.

BOX: Časový harmonogram měkkých versus tvrdých projektů

Zavádějící charakter hodnocení úspěšnosti čerpání prostředků z fondů EU před ukončením programovacího období demonstruje tento hypotetický příklad. Jsou dvě členské země EU, každá z nich si zvolí pro čerpání evropských fondů pouze jediný operační program, v němž bude spatřovat nejdůležitější prioritu pro svůj rozvoj. První země za svoji prioritu považuje vzdělání, a proto obsahem jejího jediného Operačního programu Vzdělání budou krátkodobé „měkké“ projekty v oblasti posílení vzdělávacího systému. Při povrchním pohledu země vykáže „excelentní“ výsledky patrně velmi brzy. Vzhledem ke krátkodobému charakteru projektů bude míra zpoždění mezi schválením projektů, uzavřením smluv a reálným vyčerpáním prostředků velmi krátká a daná země může v průběhu celého procesu vykazovat skvělé mezičasy.

To druhá země se zaměřuje na rozvoj dopravní infrastruktury, konkrétně v oblasti výstavby dálnic. Veškeré své prostředky ze strukturálních fondů tak soustředí na tuto prioritu s dlouhým investičním horizontem. Objem schválených projektů na výstavbu dálnic sice záhy naplní alokační potenciál svého jediného Operačního programu Dálnice, ale reálné čerpání v průběhu celého procesu bude velmi nízké, ne-li nulové. Prostředky – při platnosti stávajících podmínek – totiž budou uvolněny až poté, co budou nové dálniční úseky zkolaudovány. V mezičase tak bude druhá země hodnocena velmi bídně, neboť v průběhu procesu zdaleka nevyčerpala tolik, jako země první. Ovšem v závěru programovacího období, resp. po ukončení dodatečné dvouleté lhůty, kdy je ještě možno prostředky čerpat, se může vše změnit. Dálnice se uvede do provozu, evropské peníze přitečou v potřebné výši a teprve poté je možné hodnotit nejen schopnost čerpat, ale především efekty řešených projektů na hospodářský růst, zaměstnanost a další relevantní ukazatele.

Analýza na úrovni dílčích opatření

Veřejně dostupná data mohou učinit závěry nejen o oblíbenosti operačních programů (jednotných programových dokumentů) jako celku, ale i o jejich jednotlivých opatřeních. Již v době přípravy na čerpání peněz ze štědrého měšce fondů EU bylo zřejmé, že zájem o jednotlivé dotační tituly se bude lišit. Klíčovou otázkou zůstávalo, zda se podaří nastavit jejich podmínky tak, aby oslovily co možná nejvíce potenciálních zájemců. Jednotlivé operační programy a jejich opatření **musely respektovat priority regionální politiky EU a zároveň specifické potřeby České republiky** a zde působících subjektů. Neméně důležité bylo rozhodnutí o stanovení rozpočtů pro jednotlivé programové dokumenty a jejich opatření tak, aby co nejpřesněji pokrývaly zájem tuzemských subjektů. Podcenění budoucího zájmu a stanovení příliš úsporného rozpočtu v rámci opatření je trestáno nevyužitím rozvojového potenciálu v dané oblasti a zklamáním neúspěšných žadatelů. Naopak předimenzované rozpočty mohou způsobit, že část peněz zůstane ležet ladem.

Začátek roku 2006 je již dostatečně dlouhá doba na to, abychom mohli zodpovědně odpovědět i na otázku, **která opatření se těší největšímu zájmu** předkladatelů projektů a naopak v kterých případech vážně hrozí, že se nabízené prostředky nevyčerpají. Zájem subjektů můžeme hodnotit z hlediska finančního objemu všech podaných projektů vůči rozpočtu (alokaci) dotačního titulu, případně z pohledu absolutního počtu podaných žádostí.

Opatření s největším objemem žádostí

Analýza objemu předložených projektů na úrovni operačních programů resp. jednotných programových dokumentů potvrzuje podobné šetření i pro jejich dílčí opatření. Mezi deseti nejžádanějšími opatřeními jsou čtyři z **Operačního programu Infrastruktura**. Relativně nejvíce prostředků – více než šestinásobek alokace! – je poptáváno v opatření „Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší“ v rámci OP Infrastruktura, z kterého jsou podporovány projekty využívání šetrných technologií při spalování či obnovitelných zdrojů energie. Těsně na druhém místě pomyslného žebříčku se

umístilo opatření „Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch“ ze **SROPu**. Cílem projektů podporovaných v rámci tohoto opatření je zlepšení dopravní dostupnosti turisticky atraktivních míst a památek, zvýšení příjmů z cestovního ruchu či celkové zlepšení úrovně poskytovaných služeb v tomto segmentu.

Opatření s největším objemem předložených projektů vůči alokaci k 28.2.2006

	OP/JPD	Opatření	Žádáno / alokace
1.	OPI	3.3 Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší	659 %
2.	SROP	4.2 Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch	606 %
3.	OPI	3.1 Obnova environmentálních funkcí území	413 %
4.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program ROZVOJ I+II	335 %
5.	JPD 3	3.1 Rozvoj počátečního vzdělání jako základu celoživotního učení	334 %
6.	OPI	3.2 Zlepšování infrastruktury ve vodním hospodářství	292 %
7.	JPD 3	3.2 Rozvoj dalšího vzdělávání	289 %
8.	SROP	3.1 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech	275 %
9.	OPPP	2.2 Podpora inovací výrobků, technologií a služeb - program INOVACE DOTACE	266 %
10.	OPRLZ	4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny	251 %

Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Naopak relativně nejmenší zájem potenciálních řešitelů projektů se soustřeďuje na opatření „Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti“ z **OP Rozvoj lidských zdrojů** či na „Odborné vzdělávání“, který patří do Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství. V obou opatřeních byly zatím předloženy projekty v objemu kolem 5 % celkové alokace na léta 2004 až 2006.

Atraktivitu dotačního titulu můžeme hodnotit také podle absolutního počtu předložených projektových žádostí. Z tohoto hlediska je nejatraktivnější opatření „Investice do zemědělského majetku/zemědělských podniků“ z **OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství**, kam ke konci února 2006 bylo předloženo 2487 projektových žádostí.

Opatření s největším absolutním počtem předložených projektových žádostí k 28.2.2006

	OP/JPD	Opatření	Počet projektů
1.	OPRVMZ	1.1 Investice do zem. majetku/zem. podniků	2487
2.	OPRVMZ	2.1 Posílení přizpůsobivosti a rozvoj venkovských oblastí	1304
3.	SROP	4.2 Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch	996
4.	OPRLZ	4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny	920
5.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program KREDIT	866
6.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program ROZVOJ I+II	747
7.	OPRLZ	1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání	686
8.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program START	685
9.	SROP	1.1 Podpora podnikání ve vybraných regionech	636
10.	SROP	4.1 Rozvoj služeb pro cestovní ruch	488

Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Nejvíce čerpaná opatření

Charakteristika jednotlivých dotačních titulů z velké části předurčuje, jak rychle a v jakém relativním objemu budou prostředky čerpány. To se projevilo na úrovni operačních programů (viz výše), kterým dominuje **OP Průmysl a podnikání**, i na úrovni jejich dílčích opatření. Z ohledu poměru vyčerpané částky na realizované projekty vůči nabízené alokaci na období 2004-2006 je totiž neúspěšnější právě opatření „Zakládání a rozvoj malých a středních podniků“ a jeho tři podopatření **Kredit**, **Start** a **Rozvoj** v rámci OPPP. Nejžádanější programy Kredit (pro podnikatele s kratší historií) a Start (pro začínající podnikatele) mají formu zvýhodněného úvěru na pořízení hmotného i nehmotného majetku, zásob i některých provozních nákladů. Program Rozvoj zase poskytuje malým a středním podnikům dotace zejména na pořízení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, případně pozemků. Mezi ně se podařilo vklínit pouze opatření **Operačního programu Infrastruktura** „Realizace ochranných opatření na dopravní síti k zabezpečení ochrany ŽP“.

Opatření s největším čerpáním prostředků na projekty vůči alokaci k 28.2.2006

	OP/JPD	Opatření	Čerpáno / alokace
1.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program KREDIT	85,8 %
2.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program START	38,5 %
3.	OPI	2.1 Realizace ochranných opatření na dopravní síti k zabezpečení ochrany ŽP	36,5 %
4.	OPPP	2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků - program ROZVOJ I+II	24,7 %
5.	OPI	1.4 Výstavba přístavní infrastruktury a modernizace vodních cest	14,5 %
6.	OPRVMZ	1.1 Investice do zem. majetku/zem. podniků	13,8 %
7.	OPRVMZ	1.2 Zlepšení zpracování zem. výrobků a jejich marketing	11,2 %
8.	OPPP	1.4 Rozvoj informačních a poradenských služeb - CZECHTRADE	10,1 %
9.	OPPP	3.2 Ostatní	9,7 %
10.	OPI	1.2 Výstavba a modernizace silnic I. třídy	9,7 %

Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz, vlastní kalkulace autorů

Závěrečné shrnutí

Z naší analýzy vyplývá, že oprávněné subjekty rozhodně nijak nepodcenily záležitosti vedoucí k přípravě a předkládání projektů. Bližší pohled ukazuje, že **vážnou začíná proces schvalování a formalizace smluv**. Na čerpání – díky časovému sledu realizace projektů – je v případě řady z nich příliš brzy; řada projektů ještě nebyla dokončena a čerpání je tudíž předčasné. V některých jiných případech se však vrší neodůvodněné zpoždění, a to je neomluvitelný problém. Lze se však domnívat, že úměrně tomu, jak se fáze stávajícího programovacího období ukončeného v roce 2006 bude přibližovat svému cíli, tak se i **objem čerpaných prostředků po jeho skončení výrazně zvýší**. Je tudíž vhodné si stále opakovat, že i přes řadu nedostatků, hodnotíme proces v jeho průběhu.

Naše analýza prokazuje, že aktuální stav procesu získávání prostředků z evropských strukturálních fondů v ČR má daleko od ideálu, **považovat jej za tragický by však bylo mylné**. Ačkoliv v žádném případě nechceme zpochybňovat důležitost maximálního čerpání nabízených prostředků v současném zkráceném programovacím období 2004-2006, mnohem **důležitější je pohled do budoucna**. Právě v současné době se dokončují práce na programových dokumentech, které konkretizují podobu i rozpočet budoucích operačních programů v letech 2007-2013. Pevně věříme, že se jeho autoři poučili i inspirovali aktuální situací a nové podmínky nastavili tak, aby byly nabízené prostředky využity v maximální možné míře a co nejefektivněji.