

Informace z kontrolní akce č. 11/35

Peněžní prostředky z *Evropského sociálního fondu* předfinancované a spolufinancované ze státního rozpočtu určené na projekty realizované na území hlavního města Prahy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/35. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na realizaci operačního programu *Praha – Adaptabilita* (dále též „OPPA“), jeho implementační systém a využití výstupů hodnocení *Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3 regionu soudržnosti Praha* při nastavení a řízení operačního programu *Praha – Adaptabilita*.

Kontrola byla prováděna v době od června 2011 do ledna 2012. Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“);
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“);
hlavní město Praha (dále též „HMP“)
a vybraní příjemci podpory:

BRAZIL FOOD s.r.o., Praha 1; Centrum pro integraci cizinců, Praha 3; Člověk v tísni, o.p.s., Praha 2; Fakultní Thomayerova nemocnice s poliklinikou, Praha; Gender studies, o.p.s., Praha 1; Gymnázium, Praha 6, Arabská 14; Gymnázium, Praha 6, Nad Alejí 1952; Kaldí Café, spol. s r.o., Praha 5; Lenka PAVILKOVÁ - CHANNEL CROSSINGS, Přemyslova 94/7, Praha 2; městská část Praha 10; Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., Praha 10; MUDr. Dagmar Komárková, Vřesová 682/6, Praha-Troja; Odyssey Performance Enhancement Network, spol. s r.o., Praha 6; Robert Starý, Husitská 83/23, Praha 3; Rozmarýna o.p.s., Praha 2; Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s.r.o., Praha 6; Společnost DUHA - integrace osob s mentálním postižením, Praha 9; Střední škola, Základní škola a Mateřská škola pro sluchově postižené, Praha 5; UNITED PARCEL SERVICE CZECH REPUBLIC, s.r.o., Praha 6.

I. Úvod

Operační program *Praha – Adaptabilita* představuje pro hlavní město Prahu v programovém období 2007–2013 nástroj pro čerpání podpory z *Evropského sociálního fondu* (dále též „ESF“). Hlavní město Praha bylo zařazeno Evropskou komisí do cíle *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*¹ a k přijetí OPFA došlo dne 12. října 2007. Ostatní regiony ČR jsou Evropskou komisí podpořeny ze strukturálních fondů v rámci cíle *Konvergence*.

Globálním cílem OPFA je zvýšení konkurenceschopnosti hlavního města Prahy posílením adaptability a výkonnosti lidských zdrojů a zlepšením přístupu k zaměstnání pro všechny.

¹ Jedná se o jeden ze tří cílů programového období 2007–2013, má zahrnout ta území EU, kde nelze uplatnit cíl *Konvergence*. Způsobilé regiony jsou regiony cíle 1 v programovém období 2000–2006, které již nadále nesplňují kritéria regionální způsobilosti dle *Konvergence*, a které proto čerpají přechodnou podporu, jakož i všechny ostatní regiony EU.

Naplnění globálního cíle v časovém horizontu programu (do roku 2015²) by mělo přispět k posílení udržitelného společensko-ekonomického rozvoje regionu a ke zvýšení významu hlavního města Prahy ve středoevropském prostoru v porovnání s ostatními metropolemi členských států Evropské unie.

OPPA obsahuje čtyři prioritní osy. Tři prioritní osy jsou určeny k přímému naplňování tří specifických cílů programu. Čtvrtou, podpůrnou prioritní osou je technická pomoc.

Konkrétní zaměření prioritních os je následující:

- Prioritní osa 1 – zvýšení profesní mobility a adaptability pracovníků a zaměstnavatelů směřující ke zvýšení kvality a produktivity práce.
- Prioritní osa 2 – zlepšení dostupnosti zaměstnání pro znevýhodněné osoby a zvýšení jejich účasti na trhu práce.
- Prioritní osa 3 – zvýšení kvality vzdělávání a odborné přípravy lidí v souladu s požadavky trhu práce.
- Prioritní osa 4 – zajištění efektivní a účinné implementace OPPA.

Kontroly byly podrobeny projekty spadající do všech čtyř výše uvedených prioritních os OPPA. Výběr vzorku operací byl proveden metodou stratifikovaného výběru průnikem souborů definovaných podle věcných a kvantitativních kritérií. Věcná kritéria vycházela z poměrného zastoupení prioritních os 1–4 OPPA, postihnutí celého spektra zaměření projektů a jednotlivých fází realizace projektů. Kvantitativní kritéria vycházela z celkových nákladů projektů a dosud čerpaných nákladů.

Pro implementaci OPPA byla v souladu s požadavky evropských předpisů a usnesením vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175³ vytvořena struktura orgánů, která by měla zabezpečit řádnou realizaci pomoci ESF v České republice.

Řídicím orgánem OPPA je v souladu se zákonem č. 248/2000 Sb.⁴ Magistrát hlavního města Prahy, odbor fondů EU⁵ (dále též „MHMP“). Řídicí orgán zabezpečuje v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006⁶, dalšími předpisy EU a národní legislativou zavedení a udržování řídicího a kontrolního systému OPPA. Je metodicky podporován Národním orgánem pro koordinaci, který vydává pokyny a doporučení s cílem efektivně dosáhnout splnění všech požadovaných úkolů. Řídicí orgán administruje agendu OPPA bez zprostředkujících subjektů. Platebním a certifikačním orgánem bylo ustaveno⁷ Ministerstvo financí (dále též „MF“), odbor Národní fond. Výkonem funkce auditního orgánu bylo pověřeno⁷ MF, odbor Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu.

Celková alokace OPPA pro programové období 2007–2013 činí 127,5 mil. € (přibližně 3 520,1 mil. Kč⁸). Ke konci roku 2010 činila celková alokace OPPA přibližně 3 225,4 mil. Kč⁹. Příjemcům bylo proplaceno 42,1 % celkové alokace, z toho procentuálně nejvíce peněžních

² Pravidlo n+3, resp. n+2 – podle tohoto pravidla musí být alokace podpory pro daný rok vyčerpána v následujících třech/dvou letech. Pro alokace roku 2008, 2009 a 2010 platí pravidlo n+3. Na alokace roku 2011 a 2012 se vztahuje pravidlo n+2.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175, *k Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.

⁴ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

⁵ Hlavní město Praha je dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, samostatně spravováno Zastupitelstvem hl. m. Prahy; dalšími orgány hlavního města Prahy jsou Rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a Městská policie hlavního města Prahy.

⁶ Článek 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198, *ke koordinaci přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 až 2013*.

⁸ Měnový kurz převzatý z MSC2007 ke dni přijetí OPPA (k 12. říjnu 2007): 27,606 CZK/EUR.

⁹ Měnový kurz převzatý z MSC2007 k 5. lednu 2011: 25,24 CZK/EUR.

prostředků bylo proplaceno příjemcům v rámci čtvrté prioritní osy, zaměřené na technickou pomoc (51,5 %). Naopak nejmenší čerpání peněžních prostředků příjemci podpory bylo v rámci druhé prioritní osy (38,2 %).

Tabulka č. 1 – Alokace OPPA a její čerpání k 5. 1. 2011, tj. k datu vydání měsíční monitorovací zprávy za prosinec 2010 (v mil. Kč)

Prioritní osa	Celková alokace	Prostředky proplacené příjemcům	Podíl proplacených prostředků na celkové alokaci (v %)
1	1 233,1	543,3	44,1 %
2	940,4	359,8	38,2 %
3	940,5	398,1	42,3 %
4	111,4	57,4	51,5 %
Celkem	3 225,4	1 358,6	42,1 %

Zdroj: měsíční monitorovací zpráva za prosinec 2010; data z informačního systému MSC2007 k 5. lednu 2011.

Pozn.: měnový kurz: 1 EUR = 25,24 CZK – měsíční kurz převzatý z MSC2007.

Celkový příspěvek EU ve výši 85 % výdajů způsobilých k financování z evropských fondů pro programové období 2007–2013 činí 108,3 mil. € (přibližně 2 992 mil. Kč⁸). V důsledku posilování kurzu české koruny vůči euru činil celkový příspěvek z rozpočtu ESF ke konci roku 2010 v přepočtu na českou měnu částku přibližně 2 735,6 mil. Kč⁹, tj. téměř o 300 mil. Kč méně (cca o 10 %) v porovnání s rokem 2007. Ke dni kontroly NKÚ (7. 12. 2011) činil tento příspěvek částku 2 769 mil. Kč¹⁰.

V souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006¹¹ je poskytován příspěvek z ESF pro OPPA ve výši maximálně 85 % způsobilých výdajů. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 23. května 2007 č. 560¹² se na požadovaných 15 % na spolufinancování způsobilých výdajů podílí 7,5 % státní rozpočet. Od 1. ledna 2011 jsou prostředky státního rozpočtu na spolufinancování poskytovány již jen na projekty, které byly schváleny k 22. září 2010¹³. Státní rozpočet se tak po 31. prosinci 2010 již nepodílí na spolufinancování nových projektů, tj. projektů schválených Zastupitelstvem hl. m. Prahy po 22. září 2010¹⁴. Předfinancování OPPA probíhá ze státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*. MMR poskytuje HMP prostředky formou dotace, a to vždy na příslušný rok *rozhodnutím o poskytnutí dotace na základě přehledu uskutečněných a plánovaných výdajů programu za příslušné čtvrtletí od HMP*.

V rámci OPPA je možné realizovat individuální komplexní a individuální grantové projekty. Individuální komplexní projekty slouží k vytvoření, dobudování či modernizaci struktur pro poskytování veřejných služeb v oblastech vymezených programem. Komplexní projekty jsou realizovány pouze odbory HMP a finanční prostředky na ně jsou poskytovány přímým přidělením. Individuální grantové projekty jsou projekty určené k realizaci a dalšímu rozvíjení národních a regionálních politik a programů na území hlavního města Prahy. Finanční prostředky na ně jsou určeny výzvou k předkládání projektových žádostí vyhlášenou Radou hlavního města Prahy. Oprávněným žadatelem může být pouze právnická nebo fyzická osoba, která je subjektem registrovaným v ČR.

¹⁰ Měnový kurz převzatý z MSC2007 k 7. prosinci 2011: 25,548 CZK/EUR.

¹¹ Čl. 53 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 23. května 2007 č. 560, *o pravidlech pro zajištění spolufinancování prostředků Evropské unie z národních veřejných zdrojů*.

¹³ Datum přijetí usnesení vlády ČR ze dne 22. září 2010 č. 675 k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2011 a k návrhům střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2012 a 2013 a střednědobých výdajových rámců na léta 2012 a 2013. Tímto usnesením se měnily míry spolufinancování ze státního rozpočtu u regionálních operačních programů a operačních programů Prahy.

¹⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 19. ledna 2011 č. 64, *o Pravidlech pro zajištění spolufinancování prostředků Evropské unie z národních veřejných zdrojů*.

Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha (dále též „JPD 3“) byl referenčním dokumentem, na jehož základě byla poskytována podpora rozvoji lidských zdrojů na území hlavního města Prahy s využitím zdrojů ESF a českých národních zdrojů (rozpočtu České republiky a rozpočtu hlavního města Prahy) v programovém období 2004–2006. JPD 3 byl schválen Evropskou komisí v červenci 2004. Globálním cílem JPD 3 bylo vytvoření efektivního trhu práce založeného na kvalifikované pracovní síle, konkurenceschopnosti zaměstnavatelů, využití výzkumného a vývojového potenciálu regionu, sociální integraci ohrožených skupin a rovnosti příležitostí při respektování zásad udržitelného rozvoje.

OPPA věcně navazuje na JPD 3 v oblastech, jako je podpora adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců, podpora integrace znevýhodněných na trhu práce a podpora celoživotního učení. Prioritní osa 3 OPPA přímo navazuje na opatření 3.1 JPD 3¹⁵. Prioritní osa 2 OPPA navazuje na všechna tři opatření priority 2 JPD 3¹⁶ a prioritní osa 1 přebírá v mnohém podporované aktivity z priority 4 JPD 3¹⁷. Nejslabším článkem intervence JPD 3¹⁸ byla oblast posilování aktivní politiky zaměstnanosti, kdy zacílení programu nedostatečně reflektovalo specifika trhu práce v hlavním městě Praze. Z tohoto důvodu OPPA neobsahuje oblasti těchto intervencí, ale soustřeďuje se na opatření ve prospěch osob na trhu práce znevýhodněných a na posilování celoživotního učení.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Předmětem kontrolní akce NKÚ č. 11/35 byla především realizace OPPA v programovém období 2007–2013, kontrolovány byly jak vybrané projekty, tak i funkčnost administrace projektů. U JPD 3 z programového období 2004–2006 byla kontrola zaměřena na plnění povinností při ukončování programu a zároveň na to, zda a jak byly výstupy hodnocení JPD 3 využity při nastavení a řízení OPPA v novém programovém období 2007–2013.

A. Nedostatky v systému implementace OPPA

Podíl vyčerpaných prostředků ve vztahu k prostředkům přiděleným na základě *rozhodnutí o poskytnutí dotace* v roce 2008 činil 44 % a v roce 2009 činil 77 %. MMR v letech 2008 a 2009 v *rozhodnutích o poskytnutí dotace* přidělovalo řídicímu orgánu (MHMP) vyšší částky na předfinancování OPPA, než jaké potom byly ve skutečnosti zapotřebí. Změnová rozhodnutí vydávalo MMR až koncem roku, a to zpravidla na částku skutečně potřebnou pro OPPA.

¹⁵ Rozvoj počátečního vzdělávání jako základu celoživotního učení a z hlediska potřeb trhu práce a ekonomiky znalostí.

¹⁶ Sociální integrace a rovné příležitosti.

¹⁷ Adaptabilita a podnikání.

¹⁸ *Zhodnocení dosaženého pokroku v realizaci Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3 regionu NUTS 2 Hl. město Praha – Závěrečná zpráva*, březen 2005.

Tabulka č. 2 – Prostředky přidělené na předfinancování a spolufinancování OPPA a jejich skutečné čerpání, včetně procentuálního využití, v letech 2008 až 2010 (v Kč)

Rok	Přidělené prostředky*	Poskytnuté zálohy	Vráceno	Skutečné čerpání	Využití prostředků** (v %)
2008	273 051 000	198 652 500	77 440 500	121 212 000	44 %
2009	512 000 000	395 000 000	0	395 000 000	77 %
2010	518 000 000	791 800 000	1 081 633	790 717 730	153 %
Celkem	1 303 051 000	1 285 452 500	78 522 133	1 306 929 730	x

Zdroj: dokumenty Odboru rozpočtu MMR – rozhodnutí o poskytnutí dotace na roky 2008–2010, rozhodnutí o změně rozhodnutí o poskytnutí dotace na roky 2008–2010, přehledy o finančních prostředcích OPPA za období 2008–2010.

*) Výše přidělených prostředků je převzata z příslušných *rozhodnutí o poskytnutí dotace*, která vydávalo MMR na jednotlivé roky. Ke konci kalendářního roku byla tato rozhodnutí změněna *rozhodnutím o změně*, v němž byla výše dotace zpravidla stanovena podle skutečného čerpání.

***) Využití prostředků je znázorněno procentuálním podílem vyčerpaných prostředků k prostředkům přiděleným na základě *rozhodnutí o poskytnutí dotace*.

MMR ve svých rozhodnutích o poskytnutí dotace na předfinancování a spolufinancování OPPA nestanovilo přesně a jednoznačně, které metodické dokumenty vydávané MMR, auditním orgánem a dále platebním a certifikačním orgánem jsou pro HMP závazné. MHMP tak měl v letech 2008–2010 ztíženu svoji řídicí a kontrolní činnost.

MMR ve svých *rozhodnutích o poskytnutí dotace* pouze stanovilo, že práva a povinnosti HMP upravují závazné metodické dokumenty vydávané MMR, auditním orgánem a platebním a certifikačním orgánem. HMP nebylo v letech 2008–2010 jednoznačně informováno, které konkrétní metodické dokumenty jsou pro něj závazné a kterými se má při své činnosti řídit. Tento nedostatek byl v rozhodnutích vydávaných od roku 2011 odstraněn.

MMR v letech 2008–2010 nezajistilo, aby v rozhodnutích o poskytnutí dotace vydaných po 1. lednu 2008 byla uvedena podmínka, že HMP vykonává funkci pověřeného auditního subjektu (dále též „PAS“), přestože mu to ukládalo usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760¹⁹. V případě HMP je funkce řídicího orgánu vykonávána odděleně od funkce PAS, nicméně zaměstnanci řídicího orgánu (Odbor Evropských fondů) i zaměstnanci PAS (oddělení interního auditu HMP) jsou současně zaměstnanci HMP, čímž vzniká riziko, že nebude dodržena nezávislost výkonu funkce PAS.

Usnesením ze dne 11. července 2007 č. 760 uložila vláda ČR ministru pro místní rozvoj zajistit, aby byla v právních aktech zakládajících závazek poskytnutí finančních prostředků při realizaci OPPA vydaných po 1. lednu 2008 obsažena podmínka, že HMP vykonává funkci PAS. Stejným usnesením vlády bylo rovněž doporučeno primátorovi hl. města Prahy zajistit do 31. srpna 2007 uzavření smlouvy o výkonu auditu mezi HMP a MF. Smlouva byla uzavřena dne 12. září 2007. Právním aktem zakládajícím závazek poskytnutí finančních prostředků byla v letech 2008–2010 pouze *rozhodnutí o poskytnutí dotace* vydávaná MMR na jednotlivé roky. V těchto rozhodnutích však zmíněná podmínka uložená vládou ČR ministru pro místní rozvoj obsažena nebyla. Podle *Zásad pro činnost auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu*, jež jsou přílohou usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760, musí PAS zajistit, aby byl výkon auditu finančních prostředků poskytnutých z fondů EU oddělen od výkonu funkce řídicího orgánu²⁰. Kontrolou bylo

¹⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760, o zajištění výkonu funkcí auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu.

²⁰ Článek 59 odst. 4 a čl. 62 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

ověřeno, že funkce řídicího orgánu OPPA je vykonávána odděleně od funkce PAS pro OPPA.

Řídicí orgán (MHMP) dva roky před ukončením programového období 2007–2013 stále nemá k dispozici dostatečné informace a závěry o průběhu realizace OPPA z provedení hodnocení v průběhu realizace OPPA a z evaluačních studií.

Odložené vypracování evaluačních studií z poloviny roku 2011 je avizováno na rok 2012, čímž vzniká riziko, že případně identifikované problémy a nedostatky v implementaci OPPA, navržená doporučení a korekce dalšího postupu implementace nebude již možné účinně zrealizovat do konce programového období 2013, resp. do konce roku 2015².

Doporučení z předchozího programového období 2004–2006 nebyla v dostatečné míře využita v rámci programového období 2007–2013 při implementaci OPPA, a některé problémy proto přetrvávají. Jedná se např. o nastavení a využívání indikátorové soustavy u OPPA, několikanásobné překračování cílové hodnoty indikátorů, spolehlivost, včasnost a dostupnost aktuálních informací o průběhu realizace programu získávaných z monitorovacího systému. Lze rovněž konstatovat prodlevu v zahájení implementace OPPA obdobně, jako tomu bylo v předchozím programovém období u JPD 3. V roce 2007 nedošlo u OPPA k žádnému čerpání pomoci, nebyly vyhlášeny výzvy k předkládání projektových žádostí, a nebyly tedy ani zahájeny žádné projekty podpořené z OPPA²¹. K zahájení příjmu žádostí na základě vyhlášení první výzvy k předkládání projektů došlo až v lednu 2008.

MHMP některé monitorovací ukazatele OPPA nastavil a hodnotil takovým způsobem, že nebylo možné ověřit pokrok v dosahování cílů OPPA ani vyhodnotit efektivnost a hospodárnost vynaložených prostředků. Např. indikátory dopadu OPPA sledují účinky implementace OPPA na celém území České republiky, a nikoliv přímo v místě, kde došlo k realizaci projektů OPPA, tj. na území hlavního města Prahy. Tyto indikátory nebyly nastaveny správně, neboť jsou závislé nejen na implementaci OPPA, ale i na jiných faktorech, jako je např. makroekonomická situace, stárnutí populace nebo politické prostředí. Nelze tak odlišit vliv jednotlivých projektů na efektivnost OPPA od jiných ekonomických vlivů. Některé indikátory výsledků a dopadů na úrovni programu a prioritních os neměly stanovenou výchozí hodnotu, a neumožňovaly tak měření pokroku, kterého bylo dosaženo při provádění OPPA a prioritních os ve vztahu k jejich konkrétním a ověřitelným cílům. Při ověření míry plnění očekávaných hodnot indikátorů na úrovni jednotlivých prioritních os, kterou MHMP průběžně hodnotil ve výročních zprávách OPPA, bylo u hodnoceného programu zjištěno, že indikátory výstupu²² u prioritních os byly splněny, ba dokonce výrazně překročeny již v polovině implementačního období 2007–2013, tj. v roce 2010. Odhad cílových hodnot indikátorů výstupu tedy nebyl proveden dostatečně a správně; vymezený cíl tak nebyl odpovídající a cílové hodnoty indikátorů byly zjevně podhodnoceny.

MHMP nastavil podmínky pro čerpání prostředků OPPA tak, že umožňují podpořit cílové skupiny bez vazby k uznatelnému regionu, tj. bez vazby k území hlavního města Prahy. Současně se MHMP ve věci územní způsobilosti spolehl na institut *čestného prohlášení*. Nedostatečným vymezením podmínek pro územní způsobilost ze strany řídicího orgánu, tedy MHMP, vzniká riziko, že významná část výdajů OPPA bude při kontrole EU shledána nezpůsobilou, protože uskutečněné výdaje budou vynaloženy na podporu cílové skupiny nenaplňující požadavky evropského nařízení²³.

V souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006²³ a podle dokumentu *Operační program Praha – Adaptabilita* jsou v rámci OPPA podporovány výhradně cílové skupiny s vazbou

²¹ OPPA byl přijat v říjnu 2007.

²² Ukazatel *Počet úspěšně podpořených osob*.

²³ Článek 5 odst. 1 a 6 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

k území vymezenému pro podporu v rámci cíle *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*, tj. s vazbou k území hlavního města Prahy. Není přípustné podpořit cílové skupiny bez vazby k uznatelnému regionu. Územně se veškeré aktivity OPPA musí realizovat pouze v rámci regionu soudržnosti NUTS 2 hl. m. Praha. Podle operačního manuálu OPPA musí být územní způsobilost žadatelů prokazatelně doložena. Pro jednotlivé cílové skupiny podpořené z OPPA požaduje MHMP splnění určitých podmínek, např. sebezaměstnaní musí vykonávat svou ekonomickou činnost z více než 50 % na území hlavního města Prahy. MHMP tak umožňuje čerpání podpory z OPPA vyhrazené pro region soudržnosti Praha i cílovým skupinám, které vykonávají svou činnost např. ze 49 % na území jiného regionu soudržnosti.

Jediným dokladem k prokázání územní způsobilosti, který MHMP u příjemců podpory požaduje, je čestné prohlášení příjemce, jehož součástí je i oznámení, že „*cílová skupina podpořená v rámci projektu splňuje podmínky územní způsobilosti pro OPPA*“. Obecně přitom platí, že institut čestného prohlášení lze použít především v případech, kdy není možné skutečnosti doložit jiným řádným způsobem (např. občanským průkazem, pracovní smlouvou, nájemní smlouvou, výpisem z obchodního nebo živnostenského rejstříku). Čestné prohlášení je specifický důkazní prostředek a z jeho povahy vyplývá, že nahrazuje jiné důkazní prostředky. Použití čestného prohlášení je třeba posuzovat zvlášť kriticky tam, kde má dokazovaná skutečnost zásadní vliv pro rozhodnutí, zda dotaci poskytnout, či nikoliv, a v jaké výši. Jestliže je „řádný“ důkaz možný a efektivní, a přesto poskytovatel založil systémové pravidlo dokládání pouze čestným prohlášením, zvyšuje se riziko neplnění cílů programu pro nezpůsobilost příjemce. Ze vzorku 200 podpořených osob vybraných ke kontrole jich má 40 uvedeno místo podnikání, resp. sídlo podnikání, mimo území hlavního města Prahy²⁴. Existuje vysoké riziko, že cílová skupina podpořená z OPPA neprováděla aktivity převážně na území hlavního města Prahy, čímž se zvyšuje riziko nenaplnění globálního cíle programu pro nezpůsobilost cílové skupiny.

B. Kontrola u příjemců podpory

Kontrolní akcí NKÚ byly u příjemců podpory zjištěny některé případy nedodržování podmínek poskytnutí podpory. Nedostatky se vyskytovaly zejména v oblasti výběru dodavatelů, realizace a naplňování cílů projektů a vedení účetnictví. Některé z nich byly vyhodnoceny jako porušení rozpočtové kázně. NKÚ má povinnost oznámit podle § 59 daňového řádu taková kontrolní zjištění příslušným správcům daně.

1) Výběr dodavatelů

Závažného porušení pravidel OPPA²⁵ při výběru dodavatelů se dopustila městská část Praha 10, která zrušila výběrové řízení a následně neprovedla náhradní výběrové řízení, ale přímo oslovila dodavatele služeb – čtyři lektory Vysoké školy finanční a správní – a uzavřela s nimi dohody o pracovní činnosti ve výši 762 400 Kč včetně DPH. Uchazeče, který jako jediný splnil všechny podmínky původního výběrového řízení a zároveň nabídl nejnižší cenu plnění, vyloučila zrušením výběrového řízení a následným neoslovením. Nabídnutá cena (446 249 Kč) vyloučeného uchazeče byla nižší než uzavřené dohody. V rámci projektu HMP²⁶ při realizaci výběrového řízení na poskytovatele dalšího vzdělávání zaměstnanců se HMP v roli příjemce dotace dopustilo porušení požadavků zákona²⁷, když nevyloučilo ze zadávacího řízení uchazeče, který nesplnil požadované kvalifikační předpoklady, a nastavilo dílčí hodnotící kritéria takovým způsobem, že tři ze čtyř kritérií nebyla schopna hodnotit ekonomickou výhodnost jednotlivých nabídek (nevyjadřovala vztah ceny k užítku).

²⁴ Údaje z živnostenského a obchodního rejstříku.

²⁵ Pravidla OPPA – podle usnesení Rady HMP č. 1611 ze dne 11. listopadu 2008 jsou tato pravidla tvořena operačním manuálem OPPA, projektovou příručkou OPPA a rozhodnutím ředitele odboru fondů EU HMP.

²⁶ Projekt *Systém dalšího vzdělávání v sociálních službách*.

²⁷ § 60 odst. 1 a § 78 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Nevyloučený uchazeč byl v předmětném výběrovém řízení vybrán jako dodavatel (předpokládané plnění 18 790 000 Kč).

Příjemce podpory Odyssey Performance Enhancement Network, spol. s r.o., na zajištění konzultační činnosti, jejíž předpokládaná hodnota byla vyšší než 400 tis. Kč, neoslovil nejméně tři potenciální dodavatele na dodávku služeb, ale rovnou uzavřel s dodavatelem služeb rámcové smlouvy o spolupráci.

V některých případech byla v procesu výběru dodavatelů zjištěna méně závažná pochybení, při kterých došlo k porušení pravidel OPPA. Např. společnost Kaldi Café, spol. s r.o., neuzavřela písemnou smlouvu na služby, jejichž celková cena činila 239 862 Kč včetně DPH. Ve dvou případech – městská část Praha 10 a Gymnázium, Praha 6, Nad Alejí 1952 – příjemci nedoložili, že o výsledku zadávacího řízení informovali písemně či elektronicky všechny subjekty, které předložily svou nabídku.

2) Realizace a naplnění cílů z věcného hlediska

V některých případech bylo zjištěno, že osoby podpořené z OPPA nespĺnily základní podmínku způsobilosti cílové skupiny stanovenou v operačním manuálu OPPA, konkrétně tu podmínku, že *„z OPPA je možné podpořit jen projekty, u kterých budou aktivity určeny výhradně pro cílové skupiny, jejichž členové uskutečňují činnost rozhodnou pro zařazení do cílové skupiny převážně na území hl. m. Prahy.“* U příjemce Lenka Pavilková - Channel Crossing se jednalo o sedm a u Odyssey Performance Enhancement Network, spol. s r.o., o osm účastníků kurzů, kteří neměli ve výpisech z živnostenského rejstříku uvedeno jako místo podnikání území hl. m. Prahy, a nenaplnili tedy definici cílové skupiny. U projektu příjemce Roberta Starého bylo zjištěno, že dvanáct podpořených osob v průběhu trvání kurzu přerušilo provozování živnosti nebo v době účasti na kurzu již mělo svoji živnost přerušenu – tito účastníci vzdělávací akce tedy nebyli osobami výdělečně činnými a podnikajícími v oborech kadeřnictví a vizážistiky, které byly definovány jako cílová skupina projektu, nespĺňovali tak podmínky způsobilosti, a proto neměli být podpořeni a výdaje ve výši 287 591 Kč prokazované na jejich vyškolení tedy nelze považovat za způsobilé.

V jednom případě – u společnosti Gender studies, o.p.s. – bylo zjištěno, že základní cíl projektu není formulován ověřitelným způsobem. Na základě provedené kontroly tak vznikly pochybnosti, zda aktivity projektu přispěly k naplnění cíle projektu, tedy k rozvoji flexibilních forem práce a podpoře při zřizování firemních zařízení péče o děti s cílem umožnit osobám pečujícím o děti rychlejší návrat na trh práce, a zda projekt přispěl k celkovému zlepšení pracovních podmínek na území hlavního města Prahy.

U příjemce Gender Studies, o.p.s., byly shledány nezpůsobilé výdaje ve výši 49 155 Kč. Jednalo se o náklady, které měly vazbu na více projektů a další činnost příjemce nebo nespĺnily podmínky časové způsobilosti.

Příjemce Kaldi Café, spol. s r.o., do žádostí o platbu zahrnul náklady, které byly v rozporu s pravidly OPPA zejména v tom ohledu, že nebyly dostatečně identifikovatelné k projektu a rovněž nebylo možné prokázat, zda jsou nezbytné pro realizaci. Jednalo se o nezpůsobilé náklady ve výši 199 549 Kč v kapitolách rozpočtu, jako jsou technické zhodnocení, kuchyňské a domácí potřeby, příprava materiálů pro uživatele a mzdové náklady.

Společnost Odyssey Performance Enhancement Network, spol. s r.o., čerpala podporu z OPPA v rozporu s pravidly OPPA, neboť nesprávně zahrнула mezi způsobilé náklady projektu i náklady za konzultační činnost ve výši 50 217 Kč.

Nezpůsobilé náklady projektu ve výši 27 358 Kč byly shledány také u příjemce United Parcel Service Czech Republic, s.r.o. Jednalo se o storno poplatky, které příjemce zahrnul do

způsobitelných nákladů i přesto, že tyto storno poplatky nesouvisely s realizací projektu. Kromě toho tato společnost nepostupovala v souladu s pravidly OPPA, když začala vykazovat příjmy projektu až od čtvrtého monitorovacího období, přestože generovala příjmy již od prvního monitorovacího období. Společnost United Parcel Service Czech Republic, s.r.o., nepřiznala příjmy projektu v celkové výši 54 841 Kč a neuvedla je ani v nejbližší monitorovací zprávě následující po jejich vzniku.

Příjemce „Střední škola, Základní škola a Mateřská škola pro sluchově postižené“ ve třech případech chybně nárokoval k proplacení nezpůsobitelné výdaje. V prvním případě byly náklady identifikovány jako nezpůsobitelné z důvodu nedodržení pravidel přiměřenosti a hospodárnosti výdajů vymezených v pravidlech OPPA na realizaci intenzivních lektorských kurzů konaných mimo území hl. m. Prahy. Pro konání dvou kurzů uskutečněných na Slovensku v Piešťanech a jednoho kurzu v Českých Budějovicích neexistovaly objektivní důvody, které by zdůvodňovaly nutnost realizace akcí v těchto místech, tj. mimo území hl. m. Prahy. Proto nelze považovat takový výdaj za přiměřený, hospodárny a pro projekt nezbytný. V dalších případech byly příjemcem podpory nárokovány neoprávněné částky a jejich proplacením vznikly nezpůsobitelné výdaje ve výši 227 283 Kč.

C. Finanční shrnutí OPPA

Celková alokace OPPA pro programové období 2007–2013 činí přibližně 3 520,1 mil. Kč⁸ (127,5 mil. €). Předmětem kontroly byly peněžní prostředky proplacené příjemcům podpory do konce roku 2010 ve výši cca 1 359 mil. Kč. Kontrolou bylo prověřeno cca 17 % peněžních prostředků připadajících na prioritní osy 1–4 (podíl celkových zdrojů připadajících na zkontrolované projekty k celkovým zdrojům na všechny prioritní osy), tj. cca 423 mil. Kč.

Operační program *Praha – Adaptabilita* se podílí jen 0,4 % na celkové alokaci přidělené ČR na aktivity v rámci *Národního strategického referenčního rámce*²⁸. Ke konci kontrolovaného období, tj. roku 2010, činila celková alokace OPPA přibližně 3 225,4 mil. Kč⁹. Pokles celkové alokace OPPA o cca 300 mil. Kč vznikl v důsledku posilování kurzu české koruny vůči euru v roce 2010 v porovnání s rokem 2007.

Při vyhlášení výzev k podávání žádostí o podporu z OPPA dochází opakovaně k několikanásobnému převisu poptávky (tj. požadované podpory) nad alokací výzvy. Ke konci roku 2011²⁹ byly v rámci OPPA podány žádosti o podporu v celkové výši 14,2 mld. Kč, tj. ve výši 435 % celkové alokace OPPA.

Od počátku programového období byla ke konci roku 2011 na účty příjemců podpory proplacena celková částka 1,9 mld. Kč, což představuje 57,5 % alokace OPPA. Certifikované výdaje předložené Evropské komisi tvořily 991,2 mil. Kč, což představuje 30,4 % alokace na tento operační program.

III. Vyhodnocení

S ohledem na zkušenosti s JPD 3 jsou zarážející nedostatky zjištěné u OPPA zejména v období 2008–2010 a zdouhavost jejich odstraňování. Z tohoto pohledu je třeba upozornit na skutečnost, že vypracování evaluační studie, která má hodnotit průběh realizace OPPA, je posunuto na rok 2012, takže zjištěné nedostatky pravděpodobně nebudou moci být včas účinně odstraněny (tj. do konce roku 2013, resp. do konce roku 2015²).

²⁸ Z 26 aktivit v rámci *Národního strategického referenčního rámce* (24 operačních programů a dva „síťové programy“) se 18 operačních programů nachází v gesci českých řídicích orgánů.

²⁹ Měsíční monitorovací zpráva vydaná v prosinci 2011 Národním orgánem pro koordinaci (MMR).

Přetrvává absence jednotného a jednoznačného nastavení monitorovacích ukazatelů, které mají význam pro stanovení výstupů OPPA i pro hodnocení efektivnosti prostředků vynaložených v programovém období 2007–2013. Některé ukazatele na úrovni programu a prioritních os OPPA nebyly nastaveny a hodnoceny takovým způsobem, který by umožňoval měření dosaženého pokroku ve vztahu k dosahování cílů.

Globální cíl OPPA neumožňuje, aby podpořené projekty v sobě zahrnovaly udržitelnost existence jednotlivých aktivit. Správně definované a nastavené monitorovací ukazatele mohou pro EU a českou veřejnost věrohodně vyhodnotit použití peněžních prostředků ve výši 3 225 mil. Kč, z nichž 2 742 mil. Kč (stav k 31. 12. 2010) pochází z rozpočtu EU. Pokud však budou monitorovací ukazatele nastaveny v současné podobě, nebude podle názoru NKÚ možné věrohodně posoudit použití těchto prostředků, a může tak dojít ke zkrácení výsledků projektů podpořených z prostředků ESF.

Kontroly u příjemců podpory ukázaly, že nedostatky a pochybení, které se týkají zejména oblasti výběru dodavatelů, realizace a naplňování cílů projektů, se objevují rovněž u realizátorů vybraných projektů. Tyto případy byly předány podle § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, příslušným správcům daně.

NKÚ doporučuje změnit systém, kdy MHMP jakožto řídicí orgán poskytuje peněžní prostředky svým jednotlivým odborům a současně u nich vykonává funkci PAS. Riziko nedostatečné nezávislosti pověřených auditních subjektů operačních programů, včetně nedostatku dohledu nad nimi, shledala i Evropská komise, DG Regio³⁰. Dále NKÚ považuje za nezbytné zabezpečit nastavení vhodných řídicích a kontrolních mechanismů v případech, kdy jsou prostředky OPPA poskytovány prostřednictvím realizátora projektu (příjemce podpory) třetím osobám (partnerům projektu).

Kontrolní zjištění NKÚ a na jejich základě přijatá nápravná opatření by mohla významně přispět ke zkvalitnění provádění pomoci z ESF v České republice a ke snadnější certifikaci projektů či k vysvětlení české veřejnosti, jak jsou používány prostředky OPPA.

³⁰ DG Regio – z anglického Directorate General for Regional Policy (Generální ředitelství pro regionální politiku); Directorate General for Regional Policy: *Annual Activity Report for the year 2010*.