

SOUHRNNÁ ZPRÁVA

Finální verze 11/2012

TÉMA Č. 1 PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ A VYUŽITÍ FONDŮ EU PRO ROZVOJ MĚST

BENCHMARKING NA PODPORU ROZVOJE A EFEKTIVNÍHO ŘÍZENÍ ZDROJŮ MĚST

Ing. Irena Kašpárková, GRANTIKA České spořitelny, a.s.

Mgr. Alexandra Šimčíková, MEPCO, s.r.o.

V Brně/Praze 11/2012

OBSAH

1	Úvod.....	4
2	Partneři	5
3	Komunikace s cílovou skupinou	6
3.1	Cílová skupina.....	6
3.2	Mapování zájmu a oslovení cílové skupiny.....	7
3.3	Úvodní konference	7
3.4	Informační podpora	8
4	Téma č. 1: Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst.....	10
4.1	Cíle a hypotézy	10
4.2	Výběr vzorku	10
4.3	Sběr dat	11
5	Výsledky šetření.....	13
5.1	Kapitola 1: Míra využití dotací ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013	13
5.1.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	13
5.1.2	Výstupy z řízených rozhovorů	16
5.2	Kapitola 2: Rozhodovací procesy managementu města	19
5.2.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	19
5.2.2	Výstupy z řízených rozhovorů	21
5.3	Kapitola 3: Finanční zátěž spojená s realizací projektů financovaných ze strukturálních fondů (předfinancování, spolufinancování)	22
5.3.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	22
5.3.1	Výstupy z řízených rozhovorů	24
5.4	Kapitola 4: Vlastní personální kapacity města	24
5.4.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	24
5.4.2	Výstupy z řízených rozhovorů	26
5.5	Kapitola 5: Využití externí služby v souvislosti s přípravou, realizací a udržitelností projektů financovaných ze SF	27
5.5.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	27
5.5.1	Výstupy z řízených rozhovorů	28
5.6	Kapitola 6: Mzdové náklady PM města.....	29
5.6.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	29
5.6.2	Výstupy z řízených rozhovorů	29
5.7	Kapitola 7: Účelnost vynaložených nákladů.....	29
5.7.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	29
5.7.1	Výstupy z řízených rozhovorů	30
5.8	Kapitola 8: Nedostatky v hospodaření v projektech	30
5.8.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	30
5.8.2	Výstupy z řízených rozhovorů	31

5.9	Kapitola 9: Proces administrace a řízení projektů	31
5.9.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	31
5.9.2	Výstupy z řízených rozhovorů	35
5.10	Kapitola 10: Čerpání dotací v příspěvkových organizacích.....	36
5.10.1	Výsledky šetření z elektronického dotazníku	36
5.10.2	Výstupy z řízených rozhovorů	36
5.11	Profil průměrného města	38
6	Závěry a doporučení	39
6.1	Doporučení pro zvýšení efektivity čerpání dotací pro poskytovatele dotací	39
6.1.1	PROBLÉM „Dlouhé lhůty při schvalování projektů“	39
6.1.2	PROBLÉM „Dlouhé lhůty pro schvalování změn“	40
6.1.3	PROBLÉM „Zpoždění při komunikaci“	41
6.1.4	PROBLÉM „Dlouhé lhůty pro administraci monitorovacích zpráv, žádostí o platbu“	41
6.1.5	PROBLÉM „Neefektivnost kontrol“	43
6.1.6	PROBLÉM „Nejednotnost metodik jednotlivých operačních programů“	43
6.1.7	PROBLÉM: „Různé výklady metodiky různými PM, dokládání nepovinných příloh“	45
6.1.8	PROBLÉM „Definice veřejné podpory“	46
6.1.9	PROBLÉM: „Ohýbání projektů příjemci“	47
6.1.10	PROBLÉM „Větší důraz na formální stránku než na obsah projektů“	48
6.2	Doporučení pro příjemce dotace (města)	48
6.2.1	PROBLÉM: „Projektové řízení a organizační struktury“	48
6.2.2	PROBLÉM: „Absence plánování a integrovaného přístupu před realizací projektu“	49
6.2.3	PROBLÉM: „Finanční udržitelnost projektu“	50
6.2.4	PROBLÉM: „Nekvalifikovaný odhad přínosů a nákladů projektu (socioekonomický přínos, CBA)“	50
6.2.5	PROBLÉM „Dodržování požadavku „udržitelnosti projektu“	51
7	Shrnutí dosavadních aktivit a dalšího postupu.....	52
8	Seznam zkratk	54
9	Seznam tabulek a grafů.....	55
9.1	Seznam tabulek	55
9.2	Seznam grafů.....	55
9.3	Seznam obrázků	55
10	Přílohy	56

1 ÚVOD

Česká republika jako člen Evropské unie se zaslouhuje o regionální rozvoj, jehož cílem je plné využití potenciálu území, zvyšování životní úrovně místních obyvatel a konkurenceschopnosti regionu. Velká část zodpovědnosti leží v rukou územních samospráv, a proto také jednou z priorit vlády České republiky je podpora zvyšování kvality a efektivity veřejné správy a podpora územního rozvoje formou integrovaného přístupu.

Pro naplnění výše uvedených priorit vznikl na podzim roku 2011 projekt „Benchmarking na podporu rozvoje a efektivního řízení zdrojů měst“. Jeho cílem je prostřednictvím nástroje „benchmarkingu“ zmapovat situaci v problémových oblastech řízení územního rozvoje, se kterými se města aktuálně potýkají, a na základě procesu učení se od druhých diskutovat a řešit aktuální problémy a sdílet a uplatňovat dobré praxe.

V roce 2012 byla vytvořena základní metodika benchmarkingu a pro pilotní ověření funkčnosti a jejího vhodného nastavení pro víceletý projekt byla vybrána tato témata:

- Téma č. 1: Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst;
- Téma č. 2: Integrované přístupy k rozvoji měst a jejich využití při strategickém řízení.

Každé téma se skládá z několika okruhů, jež jsou tvořeny otevřenými i uzavřenými otázkami. Metoda je založena na sběru dat s využitím nástrojů kvalitativní i kvantitativní analýzy za účelem získání nejen statistických hodnot, ale také věcného hodnocení sledovaných témat pro dotvoření komplexního náhledu na analyzovanou situaci.

Ambicí projektu je:

- zmapovat situaci ve zkoumaných tématech;
- identifikovat postavení respondenta (města) oproti situaci v jiných, srovnatelných městech prostřednictvím vymezení jeho silných a slabých stránek;
- vytvořit novou komunikační a znalostní platformu:
 - aplikovat systém trvalého zlepšování prostřednictvím přenosu know-how a dobré praxe;
 - podpořit otevřenou diskusi mezi státní správou a samosprávou (resp. mezi řídicími a výkonnými jednotkami);
 - generovat doporučení pro optimalizaci nebo zavedení funkčních systémů aplikovaných na úrovni samosprávy, které by mohly být podnětem pro jejich formalizaci a plošné rozšíření.

Realizace projektu probíhá na základě předem stanoveného metodického postupu, viz schválený dokument Benchmarking na podporu rozvoje a efektivního řízení zdrojů měst – Metodika, Praha, duben 2012 (dále jen metodika BMK nebo benchmarking).

Souhrnná zpráva je vždy pro dané téma zpracována individuálně. **Tato souhrnná zpráva zpracovává výsledky za téma č. 1: Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst.**

2 PARTNEŘI

Vzhledem k charakteru projektu a tedy naplňování jeho podstaty je partnerství nezbytným konsolidačním prvkem, který pomáhá především v poskytování informací v podobě přenášení know-how a výměny názorů a dobré praxe.

Hlavním partnerem projektu je **Ministerstvo pro místní rozvoj ČR** (dále MMR) jako garant obou zkoumaných tematických oblastí pilotního projektu, tj. kohezní politiky EU v prostředí České republiky a strategického místního rozvoje. Do projektu je především zapojen odbor rozvoje a strategie regionální politiky a odbor řízení a koordinace NSRR.

Tento partner se podílí na realizaci projektu již od začátku jeho běhu z pozice odborného garantu sledovaných témat i jako jeden z klíčových příjemců výstupu projektu. Zástupci ministerstva se podíleli na připomínkách k metodice pilotního projektu, konkrétně se jednalo o vyjádření k následujícím oblastem:

- cíle a výstupy pilotního projektu;
- specifické cíle obou řešených témat;
- metody sběru a zpracovávání dat;
- aplikace metody benchmarking.

Zástupci MMR se též zúčastnili úvodní konference, kde vystoupil náměstek ministra pro místní rozvoj Ing. Daniel Braun, M.A. a posvětil zahajovací projekt a zdůraznil důležitost výstupů projektu. Následně v průběhu měsíce června 2012 byly pro zástupce MMR zřízeny 3 přístupy do webové aplikace pro možnost náhledu do elektronické verze dotazníku a k podrobnějším informacím k projektu. Další kroky pro nastavení platformy pro komunikaci mezi městy a ministerstvem postupně probíhají.

Druhým partnerem je **Svaz měst a obcí České republiky**. Zástupci Svazu se účastnili úvodní konference a počítá se s jejich zapojením zejména v dalších krocích po vyhodnocení dat pro přenos a implementaci dobré praxe. Úloha Svazu spočívá zejména ve vytváření prostoru pro komunikaci a sdílení výsledků projektu směrem k městům a obcím. Využity budou stávající platformy, jakými jsou například Expertní skupina manažerů IPRM, Pracovní skupina pro strukturální politiku a Regionální komise. Dále bude Svaz pracovat s výstupy projektu v kontextu příprav na nové programové období a definice potenciálních rolí měst.

Projekt má také 2 zahraniční partnery. Jedná se o společnost **VNG International**, která je agenturou pro mezinárodní spolupráci nizozemského svazu měst a obcí. Tento partner se výrazně podílel na metodice BMK a její aplikaci do úrovně municipalit. Zástupce se se svou prezentací účastnil úvodní konference.

Město Haag je druhým zahraničním partnerem projektu. Cílem projektu není pouze učení se od druhých v rámci místního prostředí, ale snahou je přenést dobré praxe i ze zahraničí. Z tohoto důvodu je do procesu zapojen právě tento partner. Nizozemský model strukturálních fondů přenáší více zodpovědnosti na samosprávné jednotky, tedy zejména na města, a umožňuje jim uplatnit v kohezní politice i strategickém plánování více kompetencí. Město Haag přináší vlastní poznatky týkající se jak konkrétního využití strukturálních fondů, tak pozice města jako řídicího orgánu vlastního regionálního operačního programu. Zajímavostí také je, že partner má zkušenosti i s finančním nástrojem JESSICA. Zástupce se účastnil se svou prezentací úvodní konference.

3 KOMUNIKACE S CÍLOVOU SKUPINOU

3.1 Cílová skupina

Cílovou skupinou pilotního projektu jsou města nad 20 tis. obyvatel, která představují územně samosprávné celky a jako řídicí struktura jsou zodpovědná za všestranný místní územní rozvoj. Zvolená cílová skupina se skládá ze dvou skupin měst, vybraných dle schválené metodiky BMK.

Pro potřeby pilotního projektu byly vybrány dvě skupiny v počtu min. 10 měst v těchto velikostních kategoriích:

- nad 20 tis. obyvatel pro téma č. 1: Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst;
- nad 50 tis. obyvatel pro téma č. 2: Integrované přístupy k rozvoji měst a jejich využití při strategickém řízení.

Do projektu je zapojeno celkem 20 měst, která leží ve všech krajích ČR mimo Prahu. Města Mladá Boleslav a Karlovy Vary se účastní jak tématu č. 1, tak tématu č. 2. Rozdělení měst podle témat je uvedeno v následující tabulce.

Tabulka č. 1: Struktura cílové skupiny

Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst	Integrované přístupy k rozvoji měst a jejich využití při strategickém řízení
20 000 obyvatel a více (+ zájemci)	50 000 obyvatel a více (+ zájemci)
<ul style="list-style-type: none"> ☀ Liberec ☀ Mladá Boleslav ☀ Karlovy Vary ☀ Nový Jičín ☀ Valašské Meziříčí ☀ Uherské Hradiště ☀ Třebíč ☀ Kopřivnice ☀ Vyškov ☀ Strakonice 	<ul style="list-style-type: none"> ☀ Ústí nad Labem ☀ Mladá Boleslav ☀ Karlovy Vary ☀ Hradec Králové ☀ Brno ☀ Kladno ☀ Most ☀ Chomutov ☀ Olomouc ☀ Ostrava ☀ Plzeň ☀ Pardubice

Zdroj: Vlastní zdroje

3.2 Mapování zájmu a oslovení cílové skupiny

Postup při výběru vzorku byl stanoven před zahájením projektu v metodice projektu. Podrobné charakteristiky pro výběr vzorku jsou uvedeny v kapitole „Výsledky“ u jednotlivých témat. Města vybraná do pilotního projektu byla oslovena dopisem a pozvánkou na úvodní konferenci. Zároveň byli na úvodní konferenci pozváni tzv. náhradníci, pro případ, že by některé město nemělo zájem o účast v projektu.

Pilotního projektu se z původně oslovených v rámci tématu č. 1 nezúčastnilo 5 měst. Vyšší zájem byl mezi městy o téma č. 2. Z původně oslovených se na pilotním projektu nepodílela pouze 2 města. Dále je nutné uvést, že z důvodu vyššího zájmu, byl celkový počet sledovaných měst u tématu č. 2 navýšen na 12. Města, která se neúčastnila pilotáže, zvažují účast v rámci regulérního cyklu.

Zapojení měst do pilotního projektu bylo podmíněno finančním příspěvkem 5 000 Kč. Vstupní poplatek byl určen na částečné pokrytí nákladů spojených s pilotním projektem, zejména s přípravou individuálních zpráv a konzultacemi v zapojených městech. Druhé kolo výběru měst proběhlo po úvodní konferenci tak, aby byla naplněna stanovená kritéria.

3.3 Úvodní konference

Zastřešující subjekty pilotního projektu za podpory Ministerstva pro místní rozvoj ČR dne 27. dubna 2012 uspořádaly v Praze úvodní konferenci. Akce se konala v prostorách pobočky České spořitelny, a.s. Konference se vedle pořadatelů a pozvaných hostů zúčastnilo 30 zástupců měst na pozicích politických představitelů i věcně příslušných odborníků. Detailní přehled návštěvníků přináší příloha č. 1.

K čestným hostům patřili:

- Ing. Daniel Braun, M.A., 1. náměstek ministra pro místní rozvoj;
- Arne Musch, zástupce nizozemského metodika VNG International;
- Ton Overmeire, programový manažer evropských fondů z odboru rozvoje města Haag.

Jednání bylo zahájeno úvodním slovem **jednatele společnosti MEPCO, s.r.o., Ing. Davida Koppitze, a 1. náměstkyně ministra pro místní rozvoj, Ing. Daniela Brauna, M.A.** Ten specifikoval postoj a priority MMR ve sledovaných oblastech pilotního projektu. Pro MMR je účast v projektu jeden ze zdrojů informací podporujících snahu o zvyšování efektivnosti řízení měst v oblasti strategického plánování a snahu o účinnější a účelnější čerpání evropských dotací v dalším programovém období 2014–2020.

Následovala prezentace zástupce města Haag, ve které se **Ton Overmeire** zaměřil na představení systému implementace evropských fondů v Nizozemsku, zejména strukturu regionálního operačního programu pro oblast Randstad, způsob jeho fungování, organizační strukturu a typy pro úspěšné využití ERDF z pohledu municipality.

Dr. Arne Musch, zástupce nizozemského metodika VNG International, podtrhl vhodnost benchmarkingu, jako nástroje pro mapování situace ve vymezených tématech s cílem podnítit zvyšování efektivnosti a výkonnosti územní samosprávy. Cílové skupině byl představen elektronický nástroj pro sběr dat ve formě elektronického dotazníku. Tento nástroj již v Nizozemsku úspěšně funguje, a proto se pořadatelé rozhodli o jeho implementaci v podmínkách České republiky.

Dopolední blok byl doplněn o prezentaci **Mgr. Věry Jourové** na téma řízení fondů EU na úrovni měst. V rámci prezentace zaznělo, jak probíhá financování projektových záměrů

a samotné projektové řízení na úrovni měst. V rámci prezentace byl představen úvod do legislativy EU a ČR z pohledu implementace fondů EU.

Konference se dále věnovala představení metody benchmarkingu jako dlouhodobého nástroje pro posílení efektivního řízení a vytváření nové komunikační a metodické platformy mezi úrovněmi územní samosprávy a centrální státní správy.

Zástupci pořadatelů následně představili harmonogram jednotlivých aktivit projektu a odborný obsah obou zkoumaných témat, zejm. hypotézy a cíle výzkumu a formy sběru dat.

Vedle představení samotné metody benchmarkingu a jejich přínosů měli účastníci možnost zapojit se do diskuse a metodiku doplnit o své postřehy. Zpětná vazba, učení se a sdílení know-how, osvědčených procesů a nástrojů jsou hlavními pilíři tohoto projektu.

3.4 Informační podpora

Projekt umožnil vytvořit speciální webovou aplikaci pro přenos informací mezi jednotlivými uživateli i partnery projektu a provedení sběru dat a jejich zpracování. Aktuální informace o projektu lze nalézt na webové stránce <http://eufundingbenchmarkczechrepublic.org/>. Nositelem webové aplikace je CViews Amsterdam. Tato webová aplikace byla vytvořena speciálně pro účely webové podpory implementace metody BMK na úrovni měst.

Administrátory a zároveň správci webové aplikace jsou realizátoři projektu. Webová aplikace má dvě základní části. První část, která obsahuje obecné informace o projektu, aktuality a kontakty, je přístupná komukoliv. Přístup do druhé části je umožněn pouze na základě přiděleného přihlašovacího jména a hesla. V průběhu projektu byly zřízeny přístupy pro celkem 46 uživatelů webové aplikace. Přístupy byly vytvořeny pro zástupce zúčastněných měst, realizátory projektu a jeho partnery.

Obrázek č. 1: Ukázka části webové aplikace pro přihlášené uživatele

The screenshot shows the 'Benchmarking EU Funding' website interface. At the top, there is a navigation menu with links: 'Pilotní projekt', 'Příklady dobré praxe', 'Účastníci', 'Dotazníky', 'Výstupy', 'Novinky', 'Kontaktní formulář', 'Můj účet', and 'Administration'. The main content area is titled 'Benchmarking měst'. It contains a text block about municipal self-governments and a 'Přihlášení' (Login) form with fields for 'Jméno uživatele' and 'Heslo', a 'Přihlášení' button, and a link 'Zapomněli jste Vaše heslo?'. Below the login form is an 'Aktuality' (News) section with a link 'Zahájení pilotní fáze sběru dat' dated 05/18/2012 and 'KONFERENCE' dated 04/27/2012. The footer includes 'Powered by CViews Amsterdam © 2012' and a link 'Nahlásit technický problém'.

Zdroj: <http://eufundingbenchmarkczechrepublic.org>

Webová aplikace je dostupná permanentně. Aplikace je sestavena jako uživatelsky příjemná, umožňuje jednoduchou a přehlednou práci s daty. Webová aplikace pro uživatele obsahuje následující záložky:

- Pilotní projekt;
- Příklady dobré praxe;
- Účastníci;
- Dotazníky;
- Výstupy;
- Novinky;
- Kontaktní formulář;
- Můj účet;
- Administrace.

Jednotlivé záložky jsou průběžně aktualizovány, v závislosti na harmonogramu realizace projektu. Účastníci zde naleznou novinky o postupu realizace projektu a informace a materiály z realizovaných aktivit, např. prezentace z úvodní konference, seznam účastníků pilotního projektu, kontaktní formulář v případě technických problémů a kontakty na správce webové aplikace.

V sekci „Dotazníky“ byly od 18. května 2012 zveřejněny elektronické dotazníky pro obě témata. Uživatelé mohli jednotlivé otázky vyplňovat a editovat přímo na webové aplikaci. Dotazníky byly přístupné vždy uživatelům podle příslušnosti k tématu. Na webové aplikaci byly též zveřejněny instrukce pro jejich vyplňování a odpovědi na nejčastější dotazy.

Obrázek č. 2: Ukázka on-line elektronických dotazníků

BENCHMARK EU FUNDING alexandraingsimcikikova (MEPCO) | Osobní údaje | Odtlačení

Pilotní projekt Příklady dobré praxe Účastníci **Dotazníky** Výstupy Novinky Kontaktní formulář Můj účet Administrace

BENCHMARKING NA PODPORU ROZVOJE A EFEKTIVNÍHO ŘÍZENÍ ZDROJŮ MĚST

Instrukce pro vyplnění dotazníku naleznete [ZDE](#)

Máte čas do 06/04/2012 na dokončení dotazníku.

Základní otázky Potvrzeno

Hlavní otázky

Vypíšte, prosím

Téma 1: Projektové řízení a využití fondů EU pro rozvoj měst	% dokončeno	
	Povinný	Volitelný
Kapitola 1: Míra využití dotací ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013
Kapitola 2: Rozhodovací procesy managementu města (tj. volení zástupců města- primátor/starosta, radní, zastupitelé, popř. výbory a komise)

Hledat
Hledat klíčové slovo nebo číslo otázky
Hledat

Pilotní projekt Příklady dobré praxe Účastníci **Dotazníky** Výstupy

BENCHMARKING NA PODPORU ROZVOJE A EFEKTIVNÍHO ŘÍZENÍ ZDROJŮ MĚST

Téma 2: Integrované přístupy k rozvoji měst a jejich využití při strateg

Zobrazit na přehled Ukázat: Pouze povinné otázky

ID	Otázka	...
00000000	Využilo Vaše město služby externích firem pro přípravu strategického plánu?	<input type="radio"/> Ano <input type="radio"/> Ne
00000000	Jaký je důvod využití externích služeb? (můžete označit více možností)	<input type="checkbox"/> nedostatek vlastních kapacit <input type="checkbox"/> nedostatek potřebné odbornosti <input type="checkbox"/> nákladově úspornější varianta <input type="checkbox"/> jiné ...
00000000	Popis možnosti "jiné":	

Zdroj: <http://eufundingbenchmarkczechrepublic.org>

Mimo webovou aplikaci probíhala intenzivní e-mailová i telefonická komunikace mezi jednotlivými účastníky a realizátory projektu. Za metodickou podporu v tématu č. 1 odpovídala Ing. Irena Kašpárková, za metodickou podporu v tématu č. 2 odpovídala Mgr. Alexandra Šimčíková. Technické problémy k webové aplikaci řešil Mgr. Martin Guba.

Webová aplikace dále umožňuje analytickou práci s daty, které bylo využito pro přípravu souhrnných a individuálních zpráv.

Webová aplikace je připravena jako platforma pro spolupráci MMR s městy. Na webovou aplikaci je možné vyvěšovat materiály MMR či pozvánky na akce MMR. Zároveň je možné vytvořit vlastní dotazník, který může sloužit jako nástroj pro získání zpětné vazby k vyvěšeným materiálům. Přímá komunikace mezi MMR a městy bude zajištěna primárně prostřednictvím společných akcí, zejména kulatých stolů. Správcem webu je společnost MEPCO, s.r.o., přičemž MMR může kdykoliv podávat jakékoliv podněty či požadavky na její zdokonalení.

4 TÉMA Č. 1: PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ A VYUŽITÍ FONDŮ EU PRO ROZVOJ MĚST

4.1 Cíle a hypotézy

Vymezení tématu č. 1 vycházelo z definování základních problémů řízení rozvoje měst, se kterými se města České republiky potýkala v posledních letech. Jedním z klíčových problémů je nedostatek finančních prostředků v rozpočtu měst a tím i ohrožení naplňování základních úkolů samosprávy, kterou je podpora rozvoje území. Dotace ze strukturálních fondů EU jsou jedním z nástrojů pro cílenou podporu předem definovaných národních oblastí priorit stanovených vládou ČR, a proto se prvním zkoumaným tématem pilotního projektu stala oblast čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie v programovém období 2007-2013.

Hlavní cíl

Cílem realizace pilotního benchmarkingového cyklu je podpořit schopnost měst v úspěšném čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU za účelem systémové a účelné podpory rozvoje samosprávných celků.

Specifické cíle

1. Podpořit města v efektivním využívání evropských fondů a realizaci projektů naplňujících místní rozvojové strategie.
2. Předložit podněty ke snížení administrativní náročnosti a rizikovosti spojené s implementací evropských projektů na městských úřadech.
3. Posílit povědomí o relevantní legislativě, vč. metodických pravidel a zákonů spojených s vyhlašování veřejných zakázek, a předejít chybovosti při realizaci projektů a vrácení finančních prostředků.
4. Posílit povědomí o nezbytnosti a vhodnosti strategického (integrovaného) plánování rozvoje za účelem efektivního cílení dotační politiky.

Za hlavní **problémy** v získávání evropských prostředků jsou považovány (**hypotéza**):

- nedostatečné administrativní kapacity;
- nedostatek finančních prostředků na spolufinancování projektů (tzv. spoluúčast);
- neefektivní řízení projektů z pohledu měst;
- nízká úroveň odbornosti lidských zdrojů.

4.2 Výběr vzorku

Pro potřeby pilotního projektu byla za cílovou skupinu zvolena města o velikosti nad 20 tis. obyvatel. Reprezentativní vzorek představovalo 10 měst ze základního souboru 63 měst o velikosti nad 20 tis. obyvatel dle dat Českého statistického úřadu k 1. 1. 2012. Reprezentativní vzorek činil tedy 16 % základního souboru.

Při výběru konkrétního města do reprezentativního vzorku byla zvažována 2 základní kritéria:

1. územní hledisko / poloha v rámci České republiky;
2. aktivita v čerpání finančních prostředků strukturálních fondů.

Důraz byl kladen na zastoupení měst ze všech regionů na úrovni NUTS II. Zároveň však muselo být splněno kritérium výběru měst dle míry čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Pro výběr měst byl použit soubor dat získaných z aplikace MSC2007 od MMR ke dni 7. 3. 2012. Základní soubor měst byl seříděn dle indexu čerpání a následně byl rovnoměrně rozdělen do 3 skupin dle aktivity čerpání. Jednalo se o skupiny s vyšší, průměrnou a nižší mírou čerpání prostředků.

U tématu č. 1 byl index čerpání vypočten jako poměr mezi objemem proplacených finančních prostředků a objemem finančních prostředků nasmlouvaných. U jednotlivých měst byly načteny sumy za všechny projekty se schválenou výší dotace (tzn. projekty s vydaným Rozhodnutím resp. Dohodou či Smlouvou), které byly dány do poměru s celkovou sumou proplacených prostředků. Jednalo se o všechny projekty, kde příjemcem dotace ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v programovém období 2007–2013 je příslušné město. Skupiny dle indexu čerpání byly rozděleny následovně:

- aktivní čerpání – index 75% a vyšší,
- střední čerpání – index 50-74,9%,
- nízké čerpání – index do 49,9 %.

Tabulka č.2: Výběr vzorku měst (cílová skupina) pro téma č. 1 dle sledovaných charakteristik

Výběr vzorku	NUTS II	Stav čerpání dle skupin
Valašské Meziříčí	SM	1
Uherské Hradiště	SM	1
Strakonice	JZ	2
Kopřivnice	MS	2
Třebíč	JV	3
Karlovy Vary	SZ	3
Liberec	SV	3
Mladá Boleslav	SČ	2
Vyškov	JV	2
Nový Jičín	MS	3

Vlastní zdroje

4.3 Sběr dat

Sběr dat probíhal s využitím nástrojů kvantitativního i kvalitativního výzkumu:

Metoda	Elektronické dotazování	Individuální řízené rozhovory
Nástroj	Elektronický dotazník	Okruh základních otázek

Kvantitativní metoda s využitím elektronického dotazníku byla použita především ke sběru číselných dat a hodnotících názorů respondentů, tj. úředníků města (projektových manažerů). Elektronický dotazník umožňoval rychle a přehledně vyplnit požadovaná data, popř. vepsat subjektivní hodnocení definovaného problému.

Řízené rozhovory vycházely z předem vymezených otevřených otázek, na které navazovala řada dalších, doplňkových. Některé otázky tak byly doplňovány v průběhu rozhovorů dle potřeby.

Cílová skupina

- **Elektronické dotazování** Věcně příslušní garanti (úředníci)
- **Individuální řízené rozhovory** Zástupci politického vedení
Věcně příslušní garanti (úředníci)

Získaná data

- **Elektronické dotazování** Finanční ukazatele
Subjektivní hodnocení respondentů
- **Individuální řízené rozhovory** Popis procesů
Subjektivní hodnocení respondentů

Elektronický dotazník byl cílové skupině přístupný prostřednictvím webové aplikace s adresou: <http://eufundingbenchmarkczechrepublic.org/> s individuálními přístupovými údaji pro jednotlivé účastníky sběru dat.

Zástupci cílové skupiny obdrželi kontakt na odpovědnou osobu ze strany realizátora sběru dat, aby případné nedostatky nebo nejasnosti mohli obratem konzultovat. Někteří respondenti této možnosti využili. Otázky a odpovědi byly průběžně vkládány do aplikace tak, aby byly dostupné ostatním respondentům.

Řízené rozhovory byly organizovány realizátory projektu, obvykle v zastoupení dvou odborníků. Skupinu respondentů z řad cílové skupiny činili především političtí zástupci územních celků, zejména místostarostové. Doba rozhovoru se pohybovala zpravidla od 30 do 60 minut dle míry zainteresovanosti osoby na daném tématu.

Druhou skupinu respondentů tvořili zástupci odborů městských úřadů, na pozici vedoucí, nebo samotní projektoví manažeři. Doba rozhovoru se zpravidla pohybovala v rozmezí od 60 do 90 minut.

Rozhovory s oběma skupinami byly prováděny zpravidla souběžně za přítomnosti politického reprezentanta a pověřeného úředníka. Pro získání detailnějších informací v oblasti administrace a upřesnění již vyřčených faktů následoval v některých případech doplňující řízený rozhovor s pověřeným úředníkem.

5 VÝSLEDKY ŠETŘENÍ

5.1 Kapitola 1: Míra využití dotací ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013

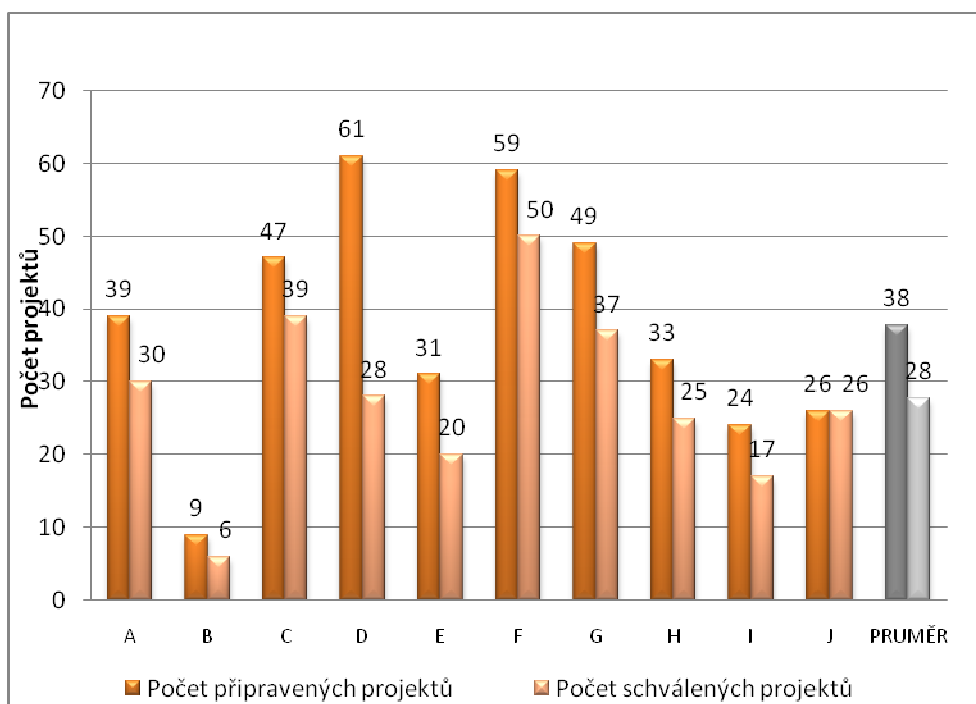
5.1.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

V rámci využití nabídky čerpání finanční podpory ze strukturálních fondů vč. příspěvku ze státního rozpočtu České republiky (pokud byl poskytnut) v programovém období 2007–2013 připravila cílová skupina (tj. 10 měst nad 20 tis. obyv.) celkem 378 projektů v podobě žádosti o dotaci v celkové hodnotě 3 290 mil. Kč¹, z nichž 74 % bylo schváleno poskytovateli dotace.

V průměru tak jedno město z reprezentativního vzorku podalo na 38 projektů, přičemž schváleno bylo 28 projektů v průměrné hodnotě 11,8 mil. Kč. Svým obsahovým zaměřením se u zkoumaného vzorku jednalo ze 72 % o investiční projekty.

Nejvíce projektů bylo připraveno ve městě Strakonice (61 projektů), avšak s nižší mírou úspěšností². Druhým nejproduktivnějším městem byl Nový Jičín s 59 projekty, ale s průměrnou mírou schválených projektů: 85 % a s jedním projektem vyřazeným na základě základních formálních nedostatků identifikovaných při kontrole žádosti.

Graf č. 1: Počet podaných a schválených projektů



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Výše čerpání dotací se odvíjí nejen od počtu podaných žádostí o dotace, ale rozhodující je okamžik schválení dotace, resp. její proplacení. Nejvyššího podílu schválených projektů oproti počtu připravených projektů dosáhlo město Mladá Boleslav se svou 100% úspěšností.

¹ Objem finanční podpory ze strukturálních fondů vč. příspěvku ze státního rozpočtu České republiky, pokud byl daným operačním programem poskytován.

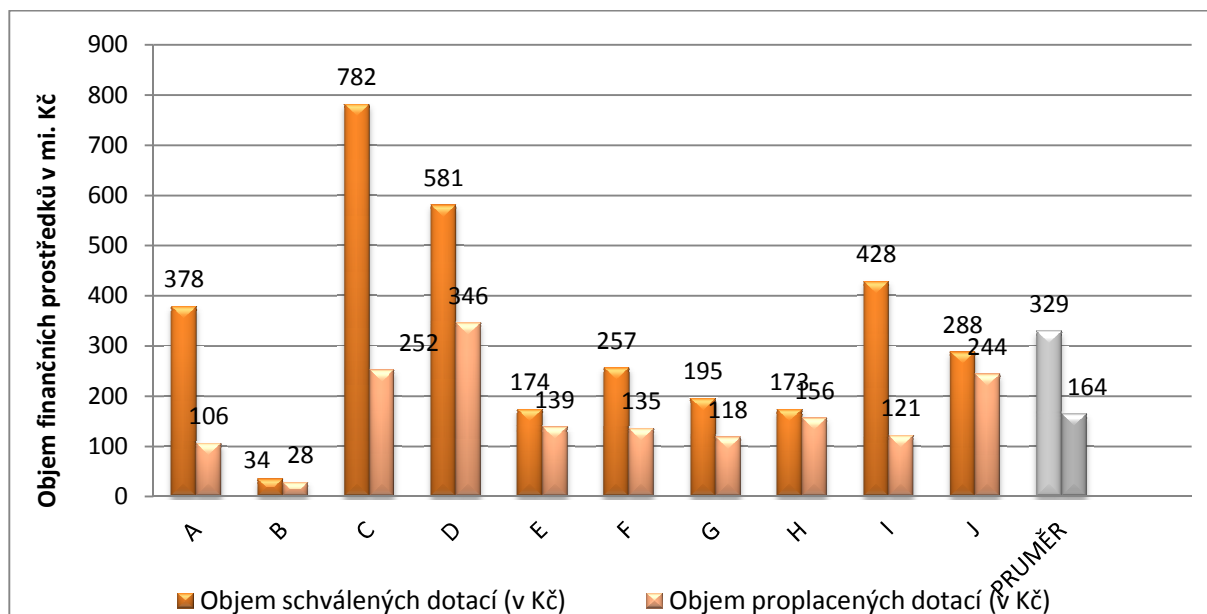
² Údaj není uveden za účelem ochrany citlivých dat respondenta.

Průměrná úspěšnost schválení projektů u měst reprezentativního vzorku činila 74 %, nejčastěji se však úspěšnost pohybuje mezi 65 % - 75 %.

Podíl schválených dotací je také odlišný v závislosti na jednotlivých operačních programech a jednotlivých výzvách. Důvodem rozdílné míry úspěšnosti je vedle samotné kvality projektů také rozpor mezi celkovým počtem podaných projektů, resp. žádané výše dotace ze strany žadatelů o dotace a plánované výše alokovaných dotací v rámci výzvy. Dalším důvodem je převis projektů, resp. počet projektů, které si v rámci výzvy konkurují. Nastavení pravidel formálních a věcných kontrol je u jednotlivých typů OP rozdíly, kdy např. u OPLZZ je taxativně vymezen rozsah povolených oprav v žádosti (kontrola přijatelnosti bez možnosti oprav, u formální kontroly povoleny 2 opravy), u jiných OP neexistují tyto striktní požadavky a žadatelé mají možnost některé skutečnosti či doklady doložit či upřesnit i po předložení žádosti o dotaci k hodnocení.

Velice zřídka nastala situace, že úspěšně schválený projekt byl před realizací nebo v jejím průběhu ukončen. Jedná se o 1,4 % takto ukončených projektů ze všech schválených. Tento případ nastal u 3 měst z 10. Důvodem ukončení bylo nejčastěji zjištění, že po úpravách rozpočtu v žádosti v procesu jejího hodnocení se objem schválené dotace zpravidla snížil natolik, že se město rozhodlo projekt realizovat raději z vlastních finančních zdrojů. Město vždy zvažovalo poměr objemu získané dotace vůči rozsahu zapojení vlastních zaměstnanců, náročnosti administrace projektů a s tím spjaté míře rizika pro vedení města v případě pochybení (a to z důvodu platnosti pravidla, kdy odpovědnost je vždy na straně příjemce dotace, a to i v případě, kdy potenciálně chybné procesní kroky nejsou zjištěny ze strany zprostředkujících subjektů). Po zvážení všech faktorů se ve výjimečných případech města rozhodla zrealizovat projekt raději na vlastní náklady a bez povinností spojených s realizací projektů financovaných ze strukturálních fondů EU.

Graf č. 2 Stav proplacených projektů příjemcům dotací

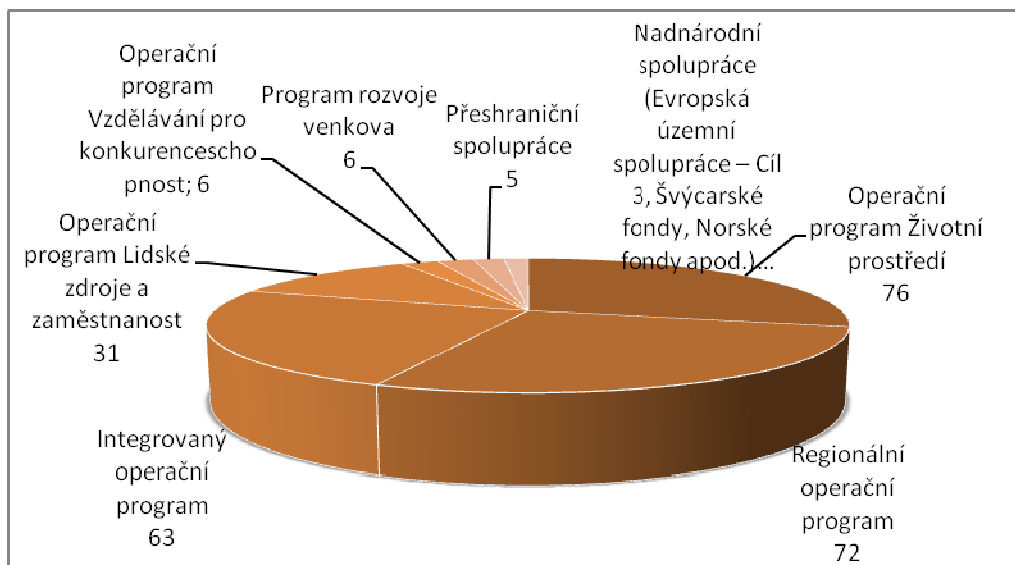


Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Z celkového objemu schválených dotací v hodnotě 3 290 mil. Kč bylo do konce měsíce dubna 2012 proplaceno 1 645 mil. Kč, což je téměř 60 % schválených dotací. Objem proplacených dotací je v jednotlivých městech značně odlišný a pohybuje se v intervalu od 28 % až po 90 %. Důvodem nízkého objemu proplacených dotací je jednak vyšší počet realizovaných projektů v současnosti a také několikaměsíční (až roční) zpoždění v kontrole a akceptaci závěrečných monitorovacích zpráv a žádostí o platbu, ačkoliv příjemci dotace veškeré účetní doklady a zprávy předložili řádně a včas. Jedná se především o projekty z OP LZZ a OP ŽP.

V České republice bylo pro programové období vytvořeno 26 operačních programů (OP) vymezujících tematické oblasti podpory. Nejvíce projektů cílová skupina úspěšně realizuje v Operačním programu Životní prostředí, regionálních operačních programech a Integrovaném operačním programu. Z rozhovorů i statistických dat vyplynulo, že nejméně využívané byly operační programy přeshraniční spolupráce. Zkušenosti s OP Nadnárodní spolupráce má pouze město Uherské Hradiště. Pro tyto projekty je charakteristická vysoká organizační náročnost a nízká pravděpodobnost schválení projektu, která se pohybuje na úrovni 15 %. Podíl jednotlivých schválených projektů dle typu operačního programu uvádí následující graf.

Graf č. 3: Podíl schválených projektů dle jednotlivých operačních programů

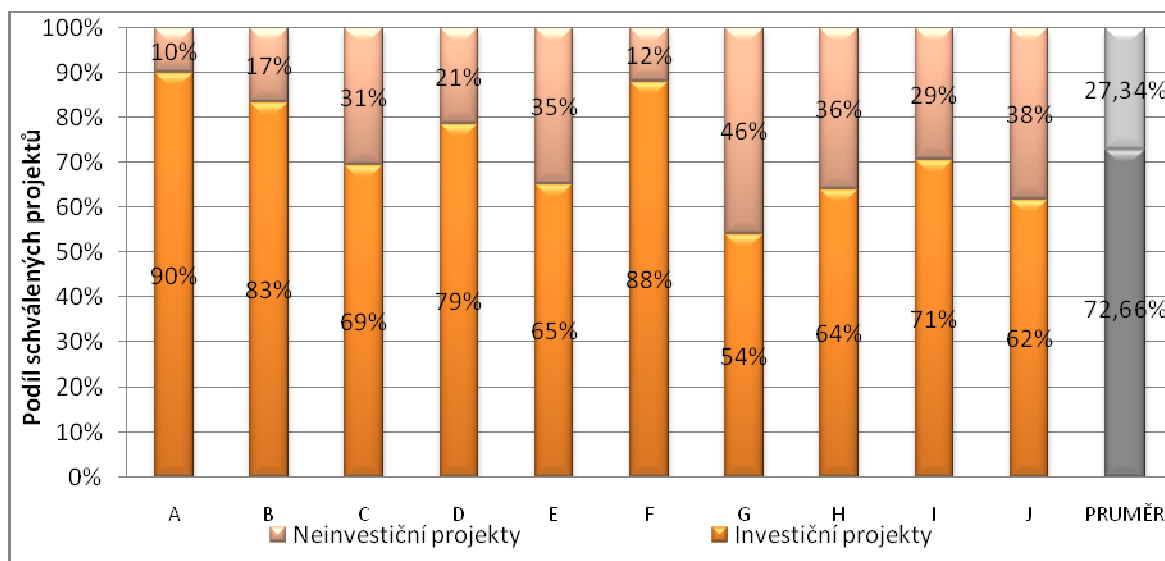


Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Přibližně 72 % všech projektů realizovaných městy jsou investiční projekty s průměrnou hodnotou 17,4 mil. Kč. S výjimkou města Uherské Hradiště převýšil u měst počet investičních projektů počet neinvestičních. Respondenti jednoznačně podtrhli potřebu a zájem žádat o dotace pro investiční projekty i v dalším programovém období (nejvíce města projevila zájem o investice do městské infrastruktury – podrobnosti viz 5.1.2 Výstupy z řízených rozhovorů).

Nejvíce investičních projektů připravila města Nový Jičín (44 projektů), Kopřivnice (27 projektů) a Liberec (27 projektů), nejvíce neinvestičních projektů pak města Uherské Hradiště (20 projektů) a Liberec (12 projektů). Podíl investičních a neinvestičních schválených projektů jednotlivých měst dokládá následující graf.

Graf č. 4: Podíl investičních a neinvestičních projektů v jednotlivých městech



Zdroj: vlastní sběr a výpočty dat k 30. 4. 2012

5.1.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Dotací politiku vnímají města jednoznačně jako pozitivní přínos pro rozvoj území. Díky dostupnosti dotací byla zrealizována řada projektů, které s sebou přinesly zlepšení image města, veřejného pořádku a celkového zvýšení kvality života ve městě, které by města bez pomoci dotací nezrealizovala vůbec nebo s víceletým zpožděním.

Dle vlastních slov respondentů byla největší poptávka především po dotacích zaměřených na:

- Výstavbu a rekonstrukci městské infrastruktury (rekonstrukce a výstavba chodníků, komunikací a parkovišť, vodovodní a kanalizační sítě)
- Dopravní řešení (zkliďňování dopravy, výstavba cyklostezek, terminálů)
- Obnovu a rekonstrukci veřejných prostranství vč. veřejné zeleně
- Zateplování veřejných budov
- Modernizace úřadu

Pokud města předkládala projekty neinvestičního charakteru, jednalo se o projekty týkající se činností souvisejících především s realizací strategie Smart Administration, tj. především zavádění nových procesů v oblasti procesního, personálního, projektového a strategického řízení.

Zástupci měst obecně kvitují možnost zvyšování odbornosti úředníků v odborně specifických kurzech i v tzv. „soft-skills“ (řešení stresu, konflikty, time management apod.). Jednoznačně však panuje shoda v potřebě města v oblasti investic vč. systémových změn (ICT úřadu: nástroj elektronických aukcí, digitalizace systému samosprávy, zpracování hlasových záznamů ze zasedání zastupitelstva apod.).

Vedle jednoznačně pozitivního přínosu dotačních možností však s procesem dotační politiky souvisí řada komplikací a problémů. Nejčastější negativa spojená s čerpáním evropských prostředků vidí příjemci dotace v:

- náročné administraci žádostí i samotných projektů (vysoká složitost; různé metodiky, aplikace);
- nejednotnosti výkladů metodik různými projektovými manažery (PM) na straně poskytovatelů dotace;
- rozdílnosti názorů různých představitelů poskytovatele dotací nebo kontrolních úřadů na řešení problémů;
- různých pravidlech a metodikách pro jednotlivé operační programy (příčina zvyšování počtu chyb, nejasností, nepřehlednosti);
- úzkém nebo ne zcela potřebném zaměření předmětu výzvy – příjemci dotace cíleně „ohýbají“ projektové záměry za účelem dosažení vlastního původního záměru;
- různých politických frakcích ve vedení měst, krajů, Regionálních rad (např. ohrožení harmonogramu plnění projektů).

Téměř všechna oslovená města by měla zájem intenzivněji využívat dotačních příležitostí. K intenzivnějšímu využívání finanční podpory městům brání především tyto skutečnosti:

1. Požadavek spolufinancování projektu z vlastních zdrojů (některá města jsou stále ještě schopna financovat spoluúcast z vlastních prostředků, většina je však nucena využívat bankovních úvěrů nebo služeb revolvingového účtu)
2. Problémy s odklady kontrol monitorovacích zpráv ze strany poskytovatelů dotace (časové prodlevy s kontrolou monitorovacích zpráv a žádostí o platbu vedou k prodlevám v proplácení, což zvyšuje také náklady na čerpání úvěrů), resp. nemožnost ukončení projektu (např. OPŽP)
3. Problémy s definováním veřejné podpory

Výstupy z řízených rozhovorů

Pozitiva spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Dostupnost externích veřejných prostředků na financování rozvojových projektů měst
- Urychlení realizace rozvojových projektů, které města zamýšlela provést v rámci realizace dlouhodobých rozvojových strategií
- Zlepšení image ve všech dotázaných městech a tím zároveň přispění k:
 - zlepšení života obyvatel ve městě (rekonstrukce komunikací, náměstí, parků, dopravních terminálů, regenerace sídlišť);
 - zatraktivnění lokality pro návštěvníky měst (výstavba informačních center, muzeí, kulturních center, informačních tabulí);
 - nepřímé podpoře podnikatelské sféry v regionu (dodavatelé služeb v oblasti stavebnictví, ubytovací a stravovací služby).

Negativa spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Nedostatek alokovaných prostředků v regionálních OP oproti poptávce měst k financování investičních projektů, především v oblastech:
 - infrastruktura města (komunikace, vodovodní a kanalizační síť, mosty, výměna kotlů, tepelné řady);
 - veřejná prostranství a zeleň;
-

- památky města;
- sportoviště vč. bazénů;
- software a majetek městského úřadu.
- Problémy s kofinancováním a předfinancováním projektů (města mají dostatek připravených projektů, avšak především kvůli požadavku na jejich předfinancování jsou nucena využívat dalších externích zdrojů, které se jim vzhledem k často zpožděnému proplácení prostředků prodražují).
- Zpoždění v proplácení dotací navzdory včasnému předání veškerých nezbytných podkladů k monitorovacím zprávám /žádostem o platbu.
- Složitost administrace a občasně změny podmínek dotačních programů způsobující nejistotu a zvyšující riziko chybovosti v administraci.
- Nedostatečná flexibilita – nedostatek prostoru pro provádění změn v projektech vynucených změnou vnějších podmínek.

Doporučení k optimalizaci pro poskytovatele dotací

- Účelnější zacílení podporovaných aktivit hrazených z finanční podpory dle skutečných potřeb měst
- Zaktivnit nástroj ex-ante financování projektů u žadatelů z řad veřejné správy (v případě včasného nedodání nezbytných dokumentů lze požadovat sankce)
- Podpora operativnějšího proplácení/čerpání alokované dotace (procesní zjednodušení systému, posílení odbornosti a personálních kapacit projektových manažerů na straně poskytovatele dotace)

Poptávaná témata pro další programové období

- Rekonstrukce komunikací ve vlastnictví města
- Rekonstrukce budov a veřejných prostranství v majetku města
- Výstavba/rekonstrukce domovů pro seniory, sociální péče
- Revitalizace sídlišť
- Revitalizace sportovišť vč. zázemí
- ICT vybavení úřadů
- Zateplování veřejných budov
- Čištění odpadních vod
- Základní a mateřské školství

5.2 Kapitola 2: Rozhodovací procesy managementu města

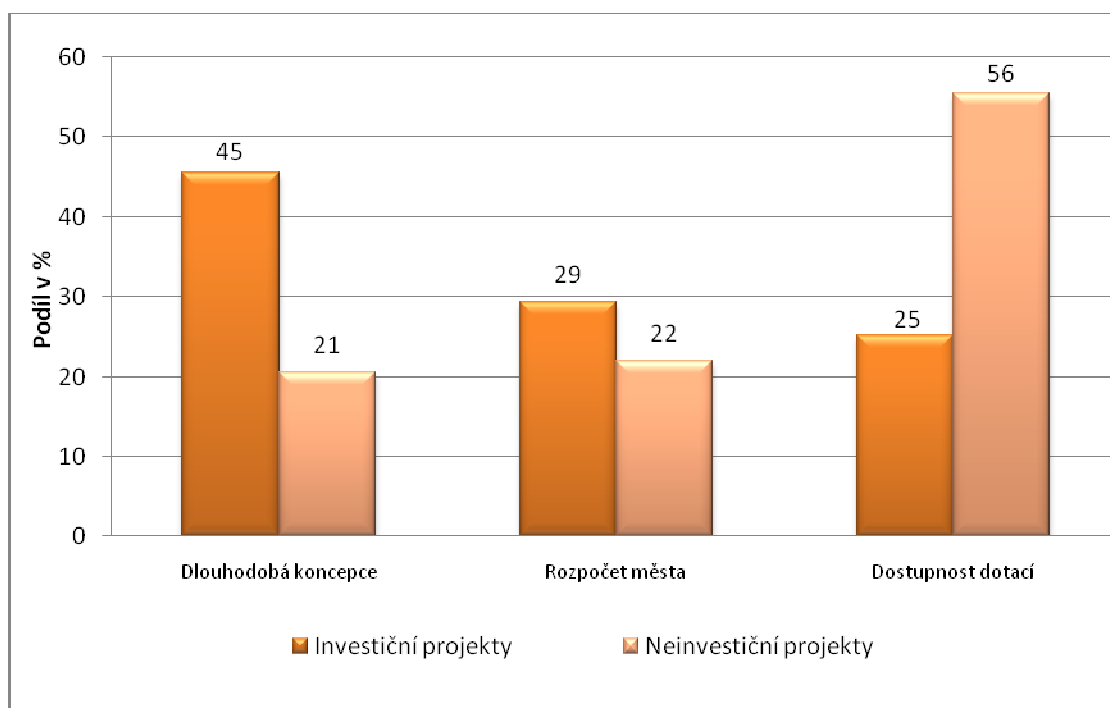
5.2.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Proces administrace projektu hrazeného z evropských dotací je finančně, časově i odborně náročnou záležitostí. Z tohoto důvodu je vždy třeba zvážit přínosy a účelnost projektu vzhledem k objemu získaných externích finančních prostředků. Přikročení k přípravě projektové žádosti tak zpravidla vychází ze 3 základních situací:

1. projektový záměr by byl zrealizován bez ohledu na dostupnost evropských dotací;
2. projektový záměr se nachází v zásobníku projektových záměrů a bude zrealizován pouze v případě získání finančních prostředků nad rámec schválených kapitálových výdajů v rozpočtu města;
3. projektový záměr město původně nezamýšlelo zrealizovat, nicméně vzhledem k otevření výzvy podporující zajímavou oblast rozvoje se město rozhodlo zpracovat ad hoc projektový záměr.

Procentuální vymezení intenzity využívání tří klíčových podnětů (zdrojů), vedoucích k přípravě žádosti o dotace, v členění na investiční a neinvestiční projekty, nabízí následující graf.

Graf č. 5: Zdroj podnětu k přípravě žádosti o dotace



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Jak je uvedeno výše, k rozhodnutí o přípravě žádosti o dotace vedou dva informační kanály. Jedním je indikativní výčet zamýšlených projektových záměrů (ať už v jednoduché podobě ve víceletém plánu investic nebo podrobném akčním plánu rozvoje města), druhým zdrojem je vyhlášení výzvy v rámci daného operačního programu a tím i potencionální možnosti získat externí nenávratnou finanční výpomoc.

Výsledky analytické části benchmarkingu ukazují, že podnět k přípravě žádosti o dotace a s ním spjaté úsilí získat dotaci se liší dle charakteru projektu: zdali jde o projekt investiční, nebo neinvestiční.

V případě investičních projektů (především zaměřených na stavební práce, nákup strojů, vybavení) vychází města primárně (v průměru ze 45 %) z dlouhodobých koncepcí města, tj. strategických dokumentů, víceletého plánu investic apod. Dlouhodobá koncepce je při rozhodování o získání evropských dotací považována za zásadní u měst: Kopřivnice (95 % záměrů v souladu se strategií), Liberec (70 %) a Uherské Hradiště (70 %). Pouze u 3 měst z 10 se častěji (nebo stejně často) stávaly podnětem k rozhodnutí o přípravě žádosti aktuálně vyhlášené výzvy, než priority plynoucí z dlouhodobých koncepcí, nebo ročního rozpočtu města.

Lze tak konstatovat, že města v případě finančně náročnějších projektů využívají principu (strategického) plánování, min. ve formě víceletého plánu investic, a rozhodují se dle objemu dostupných volných finančních prostředků. Při volbě, jaký projektový záměr bude skutečně zrealizován, tak finanční hledisko (dostupnost externího zdroje financování) hraje významnější roli než samotná priorita (potřebnost, nezbytnost) projektu definovaná strategickým plánem rozvoje města.

U neinvestičních, tzv. měkkých projektů, města naopak zpravidla rozhodnou o přípravě žádosti o dotace až na základě vyhlášení výzvy. Je to dané také tím, že objem celkových výdajů měkkých projektů se pohybuje v řádech milionů korun a podíl spolufinancování města v rozpočtech nacházejí snadněji. Při plánování měkkých projektů pouze 1 město (Kopřivnice) z 10 vychází především z dlouhodobých koncepcí při rozhodnutí o přípravě žádosti o dotaci (jako jediné město překonalo hranici, kdy alespoň polovina projektů vychází z víceleté koncepce. Konkrétně v případě Kopřivnice se jedná o 60 %).

Dotiční tituly monitoruje zpravidla pověřený zaměstnanec odboru rozvoje, který zároveň dává podněty prostřednictvím svého vedoucího radě města. Podněty vychází také z plánu investic a podnětů od úředníků z věcně příslušných odborů (např. školství, sociální péče, životní prostředí). Pokud má město funkční systém strategického řízení (menší počet měst), pověřený projektový manažer (dále PM) cíleně vyhledává výzvy v souladu se zásobníkem projektů strategického plánu rozvoje města.

Ukázka dobré praxe

Mladá Boleslav – organizační zajištění projektového řízení

Město Mladá Boleslav má zřízený samostatný odbor určený k řízení rozvojových projektů města s názvem Odbor řízení projektů. Tento odbor zajišťuje celý proces administrace projektu od monitoringu vhodných výzev z národních i evropských fondů až po ukončení administrace úspěšně realizovaného projektu a monitoring dodržování pravidel udržitelnosti projektu.

Odbor je řízen na základě principu projektového řízení, tzn. pro daný projekt je vytvořen projektový tým. Ten je složen z odborníků z tohoto odboru, ale i z dalších věcně příslušných odborů (např. odbor investic, odbor školství), popř. expertních poradenských agentur (např. zpracování projektové dokumentace ke stavbě).

Specifické projekty typu Komunitní plán sociálních služeb však přísluší věcně příslušnému odboru, který při hledání externí finanční podpory projektu komunikuje s Odborem projektového řízení.

Sledování vhodných výzev dle strategických potřeb a priorit města je u 50 % měst v rukou organizačně vymezené pracovní skupiny. V ostatních případech se jedná o individuální pověření konkrétních zaměstnanců úřadu.

Pokud město má tuto pracovní skupinu vytvořenou, pak ji v průměru tvoří:

Složení pracovní skupiny

Podíl v %

Samospráva města

43 %

Odborníci (úředníci)

41 %

Veřejnost (příspěvkové org., NNO apod.)

16 %

Ukázka dobré praxe

Uherské Hradiště – interní směrnice projektového řízení

Město Uherské Hradiště se řídí při řízení rozvojových projektů příslušnou interní směrnicí. Směrnice zahrnuje hlavní procesní postupy vymezující fáze řízení projektu a konkrétní odpovědnost a pravomoc dotčených pracovních pozic. Každý zaměstnanec městského úřadu byl s tímto interním předpisem seznámen.

5.2.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

<p>Positiva spjatá s rozhodovacími procesy</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Výzvy k předkládání projektových záměrů zpravidla sleduje pověřený PM ▪ Téměř všechna města mají zpracovaný Strategický plán rozvoje města ▪ Při sledování témat aktuálních výzev se vychází min. z priorit věcně příslušného odboru nebo projektového zásobníku Strategického plánu rozvoje města ▪ Období platnosti strategických plánů zpravidla koresponduje s programovým obdobím a představuje průnik rozvojových priorit města a oblastí podporovaných dotacemi ▪ Někteří respondenti pravidelně aktualizují zásobník projektů na základě pravidel strategického řízení podporovaného samosprávou města, prostřednictvím pověřeného zaměstnance/komise pro strategické řízení ▪ Několik měst ve strategickém plánu zvažuje zahrnout i širší území vč. okolních významných územních jednotek na rozdíl od tradičního pojetí rozvoje pouze jednoho územního celku (jedná se především o oblast cestovního ruchu, např. při výstavbě cyklostezek)
<p>Negativa spjatá s rozhodovacími procesy</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rozhodování o ne/realizaci projektu bývá předmětem politických sporů (cílená blokáce určitého projektu) ▪ Některé projektové záměry vznikají dle výzvy bez ohledu na priority města, tj. veřejné finance jsou využity na projekty vzešlé z aktuálních dotačních možností, nikoliv z reálných priorit samotného města.

5.3 Kapitola 3: Finanční zátěž spojená s realizací projektů financovaných ze strukturálních fondů (předfinancování, spolufinancování)

Město jako příjemce dotace musí při zvažování využití evropských dotací počítat se dvěma finančními aspekty:

- Vlastní podíl na celkových výdajích projektu: Výše schválené dotace se pohybuje zpravidla v rozsahu: 65 - 100 % celkových způsobilých výdajů projektu. Příjemci dotace musí tedy většinou počítat s příspěvkem z vlastních finančních prostředků pro zajištění realizace projektu. Smyslem je především motivovat příjemce k účelnému vynaložení finančních prostředků a koncentraci veřejných zdrojů do strategicky promyšlených a účelných investic.
- Zpravidla vlastní předfinancování realizace projektu se zpětným proplacením dotací na základě vykázaných platných účetních dokladů.

Města jsou zpravidla nucena vyhledávat externí finanční zdroje na zajištění realizace dotačních projektů. Vyúčtované dotace obdrží zpětně po úspěšném ukončení projektu nebo určitého logického celku, zpravidla ve čtvrtletních platebních etapách. Časové zpoždění proplácení žádostí o platbu oproti standardním lhůtám zvyšuje finanční zátěž měst a přináší neplánované výdaje rozpočtu města. Tato skutečnost bohužel generuje negativní pohled na čerpání dotací, narušuje plánované cash-flow veřejných zdrojů a tím i finanční zdraví města, snižuje efektivitu čerpání i přínos pro cílové skupiny projektů, nebo dokonce ohrožuje dokončení projektu.

5.3.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Všechna města se snaží finanční podíl na výdajích projektu pokrýt především z vlastních finančních prostředků, nicméně většina z nich je nucena využít i externí možnosti financování. Ve většině případů jde o získání bankovního úvěru, které jsou městům i při zprísňení pravidel bankovních subjektů schvalovány bez větších obtíží. Pokud však města mají zřízený revolvingový účet nebo možnost debetu, dávají mu před bankovním úvěrem přednost, neboť je to pro ně ekonomicky výhodnější. Intenzitu využívání jednotlivých zdrojů financování dokládá i následující tabulka.

Tabulka č.3 Četnost využití typů finančních zdrojů pro spolufinancování a udržitelnost projektů

Finanční zdroje/počet hlasů	Spolufinancování	Udržitelnost
*žádné prostředky nebude třeba vynaložit	X	1
*vlastní zdroje (volné prostředky)	10	10
*bankovní úvěr	6	2
*revolvingový účet	2	0
*debet	2	2

Pozn.: Hodnoty vyjadřují počty hlasů, které města přiřadila jednotlivým zdrojům financování při definování zdroje pro spolufinancování projektu a zdroje pro zajištění udržitelnosti projektu. Města dle skutečnosti volila jednotlivé typy využívaných zdrojů, tzn. max. počet hlasů u jednotlivých položek mohl být 10.

Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Po ukončení doby realizace projektu nastává příjemci dotace povinnost zajistit udržitelnost projektu min. po určité období, zpravidla 3 – 5 let. Města proto musí v rámci svého cash-flow rozpočtového výhledu počítat s výdaji dle cílů projektu např. na udržení pracovního místa, aktualizaci softwaru nebo zajištění funkčního stavu veřejné zeleně. Na zajištění udržitelnosti

projektu budou města primárně využívat vlastní zdroje. V krajních případech využijí možnosti bankovního úvěru nebo debetu svých bankovních účtů.

Jak vyplynulo z řízených rozhovorů, udržitelnost projektu je v současné době brána jako marginální záležitost. Při rozhodování o přípravě žádosti/realizaci projektu jsou zvažovány primárně výše investice, požadavek na kofinancování, přínosy pro cílovou skupinu (resp. rozsah dopadu na cílovou skupinu). Příjemci dotace, resp. vedení měst při svém investičním uvažování mnohdy neberou v úvahu provozní náklady spojené s udržení provozu nově vzniklé služby/budovy/zasazené zeleně, které budou po realizaci projektu každoročně vyžadovat nové výdaje z městského rozpočtu.

Vzhledem k ekonomické situaci v posledních letech se úrokové míry pohybovaly na velmi nízkých úrovních. Výše úrokové míry je bankovními subjekty stanovována individuálně dle finanční bonity klienta, rozsahu využívání bankovních produktů, objemu úvěru, doby splatnosti apod. Výzkum ukázal, že v průměru se minimum úroku pohybovalo na úrovni 1,29 %, maximum na úrovni 2,46 %. Nejlepší podmínky bankovního úvěru se podařilo vyjednat městu Třebíč, jehož úvěr je úročen 0,75 %.

V průměru se města na celkových výdajích projektů podílela vlastními prostředky z 24 % (medián³ 26 %), nejčastěji se podíl pohybuje lehce nad úrovní 30 %. Výše spolufinancování se liší dle charakteru projektu. U investičních projektů je výše spolufinancování vyšší, v průměru se pohybuje na úrovni 30 % (medián 22 %). U neinvestičních projektů je zpravidla vyšší objem podpory ze strany poskytovatele, v průměru se tak výše spolufinancování pohybuje na úrovni 16% (medián 15 %).

Na otázku, zda města skutečně jako příjemci dotace vnímají princip spolufinancování jako motivaci k efektivnímu vynaložení evropských dotací, odpovědělo kladně 70 % dotázaných. Lze tedy říci, že tento princip evropské kohezní politiky naplnil svůj účel.

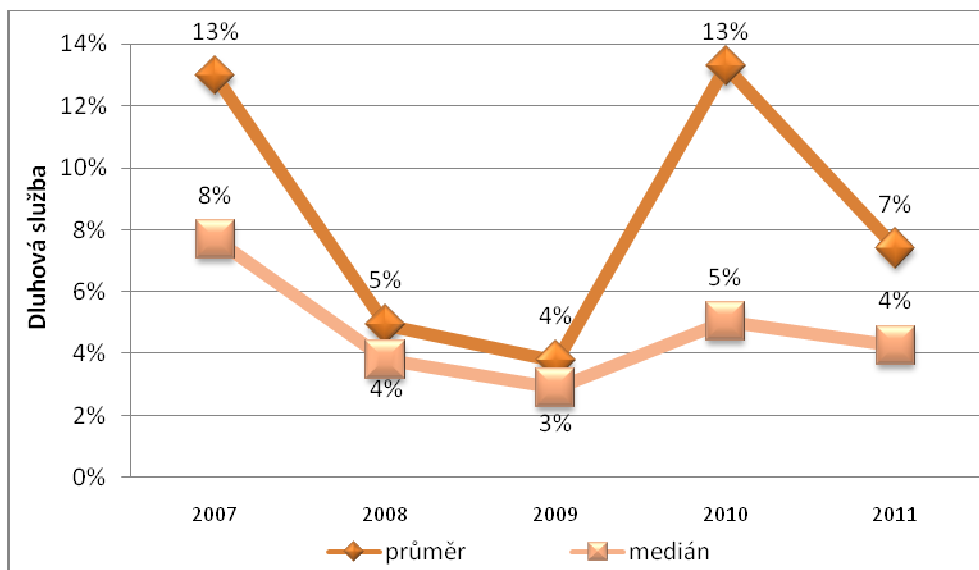
Požadavek na spolufinancování však byl u 2 z 10 měst příčinou, proč se u některých projektů město neúčastnilo procesu získávání evropských dotací. Důvodem byl nedostatek volných finančních prostředků města nebo odmítnutí financování projektu úvěrovým nástrojem.

Splátky výše úroků a jistin úvěrů mají přímý vliv na výpočet dluhového zatížení obce, který se promítá do výpočtu tzv. dluhové služby. Dle stanoviska Ministerstva financí ČR byla akceptována výše až 30 % dluhové služby, v současné době ministerstvo provádí monitoring finančního zdraví dle vlastní metodiky.

Analyzovaná města dosahují ve sledovaném období v průměru nízké úrovně dluhové služby (4 – 13 %), jak dokládá následující graf. K překročení hladiny 30 % tohoto indikátoru došlo u dvou měst. Překročení však bylo způsobeno jednorázovou vyšší splátkou úvěru, což se negativně promítlo do výsledku jednoho ze sady indikátorů hodnotících míru zadlužení města, přestože má tato skutečnost jednoznačně pozitivní dopad na rozpočet města.

³ Medián představuje střední hodnotu ve zkoumaném souboru dat, tj. oproti aritmetickému průměru bere více v úvahu i četnost jednotlivých hodnot a tím i lépe odráží skutečnou realitu.

Graf č. 6: Průměrná výše dluhové služby



Zdroj: vlastní sběr a výpočty dat k 30. 4. 2012

5.3.1 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Pozitiva spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Na pokrytí spolufinancování a předfinancování projektu města využívají vlastní finanční prostředky nebo bankovní produkty, které získávají bez významnějších problémů
- Města cíleně monitorují a dodržují přiměřenou míru zadlužení; tato je u zkoumaného vzorku na dobré úrovni

Negativa spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Přestože příčiny problémů jsou často objektivní a městem ne vždy ovlivnitelné (např. zpoždění kontrol monitorovacích zpráv a proplácení dotace; drobné nedostatky zjištěné při kontrolách, které lze odstranit), vedou tyto problémy k významným politickým střetům mezi opozicí v městském zastupitelstvu a vedením města.
- Města mají často problém s předfinancováním projektu, resp. jsou nucena využívat bankovních produktů k zajištění realizace projektu
- V případě časových prodlev poskytovatele dotace jsou města nucena prodlužovat využívání bankovních úvěrů/kontokorentů, což přináší dodatečné finanční náklady

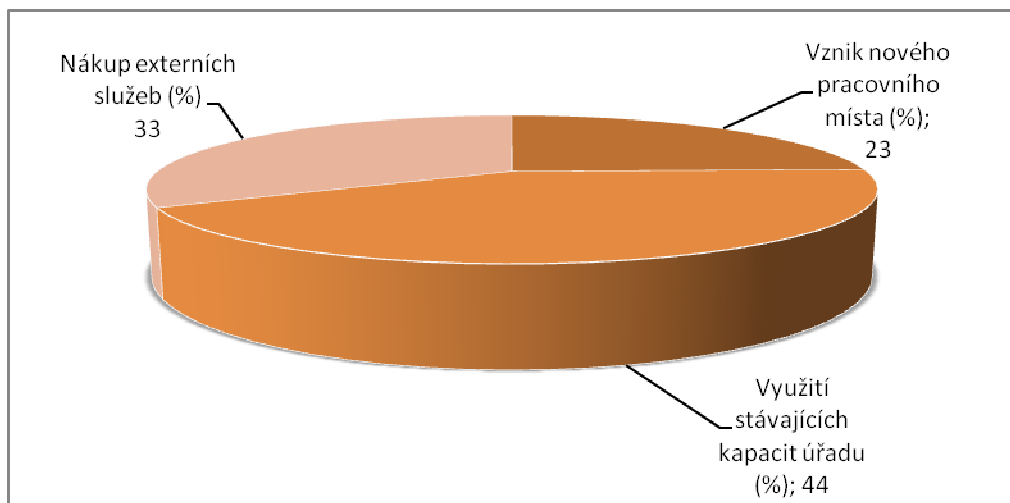
5.4 Kapitola 4: Vlastní personální kapacity města

5.4.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Pro zajištění celého procesu administrace projektu města nejvíce upřednostňují své vlastní personální kapacity úřadu (viz graf níže) oproti možnosti náborem nového zaměstnance, nebo využití externích poradenských agentur. Především se jedná o zapojení zaměstnanců úřadu z odboru rozvoje. Neinvestiční projekty úřadu zaměřené na zvyšování odbornosti zaměstnanců úřadu bývají ve správě tajemníka úřadu nebo kanceláře starosty. Ve více než 1/3 případů města využívají externích poradenských agentur a v necelé 1/5 případů pro zajištění administrace projektů vytvořila zcela nová pracovní

místa, což některé typy operačních programů podporují prostřednictvím úhrady mzdových nákladů po dobu trvání projektu.

Graf č. 7: Způsoby zajištění přípravy a realizace projektů



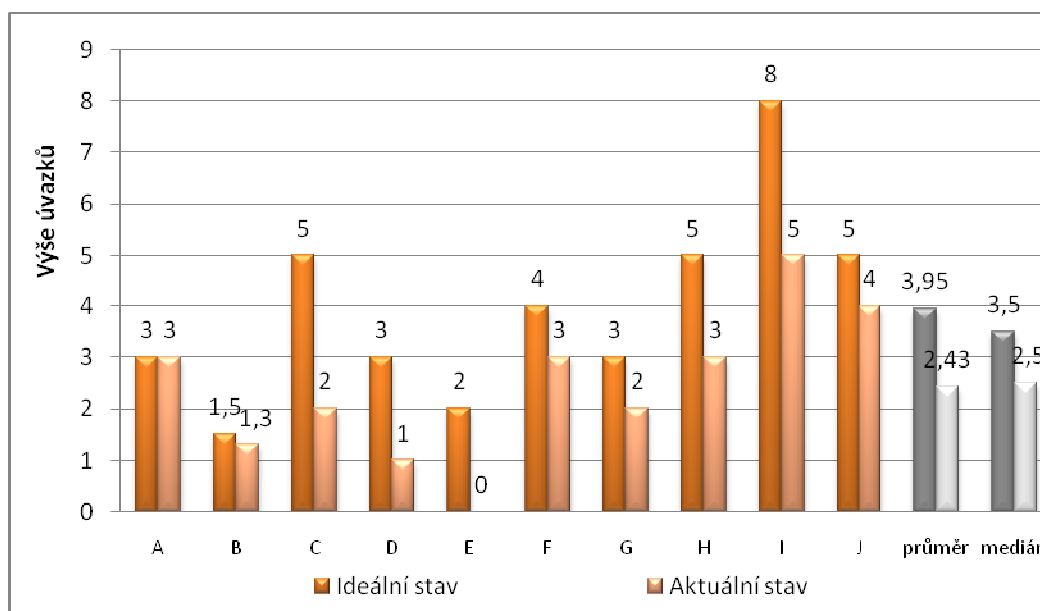
Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Medián napovídající „prostřední“ hodnotu analyzovaného souboru dat udává nejvyšší hodnotu u indikátoru „využívání stávajících kapacit“ na úrovni 55 %, což poukazuje na fakt, že u většiny měst je podíl vlastních kapacit skutečně nejčastějším způsobem realizace projektů.

Administrací projektu se zabývá zpravidla projektový manažer (dále PM). Tato pozice je zřízena u 70 % respondentů. V ostatních městech tuto činnost vykonávají úředníci města, kteří se primárně zabývají svou věcně příslušnou činností a administraci projektů provádějí jako doplňkovou činnost ke své pracovní náplni.

V průměru se na městských úřadech celému procesu administrace projektů věnují 2 PM. Ideální představa o kapacitě PM je však dvojnásobná, tedy 4 takové pracovníci.

Graf č. 8: Stav úvazků projektových manažerů měst



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Výše úvazků PM v jednotlivých městech se značně liší. Stávající počet úvazků PM považuje jako zcela ideální pouze jedno město. U ostatních měst dotázaní PM hovoří o potřebě

navýšení úvazků nejčastěji v průměru o 2 PM. Z řízených rozhovorů vyplynulo, že obecně PM pociťují vyšší potřebu posílení svého týmu i zlepšení komunikace a informační podpory ze strany spolupracujících odborů městského úřadu.

Důležitým ukazatelem výkonnosti PM je také podíl schválených projektů na 1 PM, tj. vytíženost PM. Tento ukazatel nebyl cíleně sledován z důvodu přesahu sledovaných témat a vyžadoval by podrobnou analýzu. Souhrnné výsledky o počtu projektu na 1 PM za celé sledované období by měly značně nízkou vypovídací schopnost, neboť by byly ovlivněny řadou významných faktů: různě náročnými projekty (např. administrace neinvestičních projektů bývá složitější než u projektů investičního charakteru), projekty s různou mírou trvání (není známo, zda projekty probíhaly souběžně, nebo na sebe časově navazovaly). Dle hodnot vyplývajících z šetření mají nejvíce projektů na starosti PM ze Strakonice, Liberce a Uherského Hradiště. Pro hodnocení pracovního vytížení jednoho PM by bylo třeba provést hlubší analýzu situace.

5.4.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Pozitiva spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Řízení administrace projektu, především fáze přípravy žádosti o dotace, probíhá zpravidla prostřednictvím projektového týmu. Města se snaží implementovat systém projektového řízení do stávající organizační struktury města.

Investiční projekty realizuje PM z odboru rozvoje v úzké spolupráci s odborem investic a odborem ekonomiky. Neinvestiční projekty zpravidla realizují věcně příslušní úředníci odboru ve spolupráci s odborem rozvoje a odborem ekonomickým. Neinvestiční projekty v oblasti Smart Administration realizuje zpravidla tajemník, nebo pověřený pracovník z kanceláře starosty.

Negativa spjatá s využitím dotací ze SF EU

- Odpovědnost za administraci projektu ve fázi realizace je často předávána ad hoc mezi odbory bez systémového přístupu.
- Pouze dvě města disponují zpracovanou interní směrnici o strategickém a projektovém řízení, jasně vymezující procesy a rámcovou odpovědnost odborů při administraci projektů hrazených z veřejných zdrojů
- Někteří PM vnímají řízení a administraci projektu jako práci nad rámec svých pracovních povinností, nikoliv jako součást své práce (tzn., není jasně definován rozsah činnosti a její provázanost s platovým ohodnocením)

5.5 Kapitola 5: Využití externí služby v souvislosti s přípravou, realizací a udržitelností projektů financovaných ze SF

5.5.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Všech 10 měst využívá alespoň pro jednu fázi realizace projektu služeb externích poradenských agentur. Všech 10 měst této služby zpravidla využívá především ve fázi přípravy projektové žádosti o finanční podporu, její kompletace a předložení do příslušné výzvy.

Dále je o služby externích agentur zájem především ve fázích administrace výběrových řízení a zajištění externího odborného poradenství při přípravě dokumentů a analýz (např. přípravy projektových dokumentací, energetických auditů). Každou z těchto typů služeb využívá 80 % respondentů i za podpory expertních agentur.

Tabulka č. 4: Četnost využití externích služeb ve vybraných fázích projektového řízení

Složení pracovní skupiny	Četnost využití služeb (počet měst z 10 dotázaných)
Příprava žádosti	10
Administrace a řízení projektu	6
Výběrová řízení	8
Účetní/daňové poradenství	2
Odborné tematické služby	8

Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Pokud předpokládaná hodnota zakázky převyší určitou finanční hranici, zpravidla cca 200 tis. Kč, je na využití služeb externích agentur nezbytné vyhlásit zadávací řízení v souladu s příslušným metodickým pokynem a popř. i dle zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. v platném znění. Z tohoto důvodu města spolupracují vždy s několika externími poradenskými agenturami.

U 8 měst z 10 dochází k opětovnému (min. 2x) využití služeb jedné externí poradenské agentury, což na základě pozitivních referencí vytváří lepší podmínky pro efektivnější komunikaci i vyšší úspěšnost dosažení požadovaného výsledku.

Některá města v minulosti čelila situaci, kdy nedostatečně specifikované požadavky v zadávací dokumentaci a vysoký tlak na cenu zakázek vedly k tomu, že ve výběrovém řízení zvítězil dodavatel s nízkou nabídkovou cenou, ale zároveň s negativními referencemi od jeho klientů. Města si totiž nezajistila možnost zadávací řízení např. i z výše uvedených důvodů zadávací řízení zrušit (pokud se chce vyhnout podpisu smlouvy s vítěznou firmou např. z důvodů, že předmět a rozsah zakázky nebyl dostatečně vhodně vymezen a město má obavy, že by vítězná firma požadovaných kvalit nedosáhla). Právo zrušení řízení musí být uvedeno již v zadávací dokumentaci. Nebo se město dostane do situace, kdy zadávací řízení již opakuje a je v časové tísní vzhledem plnění harmonogramu.

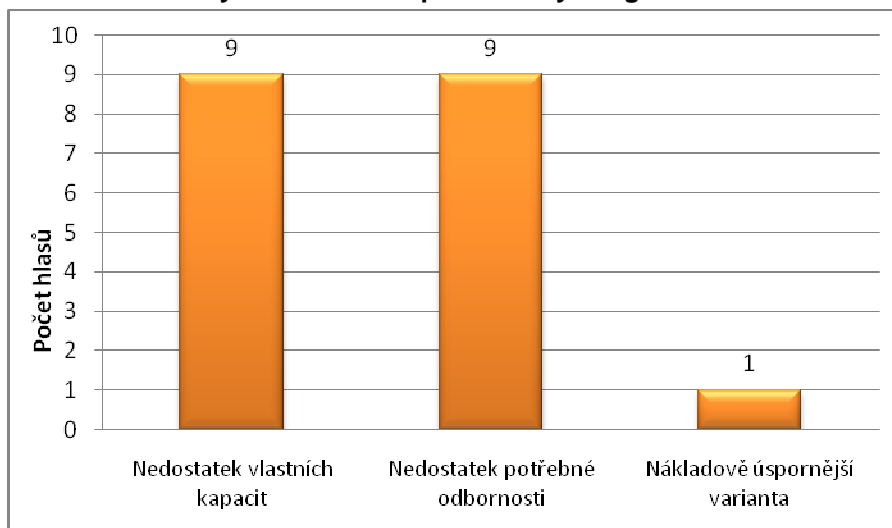
Případné spory s vítěznými dodavateli nebo opakovaná realizace celého výběrového řízení by také vedly k ohrožení realizace celého projektu.

Města bohužel nemají dostatek odborníků a zkušeností v oblasti zadávacích řízení, resp. nedostatečně pracují s nástroji, jako je kvalifikace, hodnotící kritéria, vhodného vymezení předmětu (kvality) projektu.

V průměru města opakovaně (tj. min. 2x) spolupracovala s pěti externími agenturami.

Důvodem pro využívání externích poradenských agentur je, dle shodného názoru všech respondentů, především nedisponování specifickou odborností zaměstnanců úřadů, požadovanou pravidly pro žadatele/příjemce dotace (např. v případě vypracování odborného posudku na úspory energií, realizace auditu projektu). Jako další důvod externí spolupráce uvedlo 90 % respondentů nedostatek vlastních personálních kapacit na zajištění potřebných aktivit. Využití externích poradenských služeb jako nákladovou úsporu veřejných prostředků z rozpočtu města uvádí pouze 1 respondent.

Graf č. 9: Četnost důvodů využití externích poradenských agentur



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

5.5.1 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Stanoviska

- Města využívají externích společností zpravidla ve fázi přípravy žádostí o dotace - v situaci, kdy je nedostatek personálních kapacit nebo nedostatek odbornosti (např. tvorba projektových dokumentací staveb, administrace výběrových řízení) - nebo při delegování rizika neschválení projektu na externí subjekt
- Města spolupracují se skupinou různých firem. Pokud města realizují zadávací řízení individuálně pro jednotlivé projekty, vítězí různé poradenské agentury, tj. různé kontaktní osoby a různé přístupy k realizaci zakázky, což může zhoršit komunikaci, řízení a dohled nad realizací zakázky.
- Města se často sama dostávají do problémů v zadávacích řízeních v případech, kdy hodnotícím kritériem je pouze cena zakázky. Cena vítězné nabídky pak bývá výrazně nižší oproti předpokládané ceně zakázky, nicméně s vysokým rizikem nedodržení kvality požadované zadavatelem (firmy si nenechávají finanční rezervu na vícepráce, využívají méně kvalitní materiál / nekompetentní konzultanty apod.), což může mít významný dopad na kvalitu výstupu projektu.

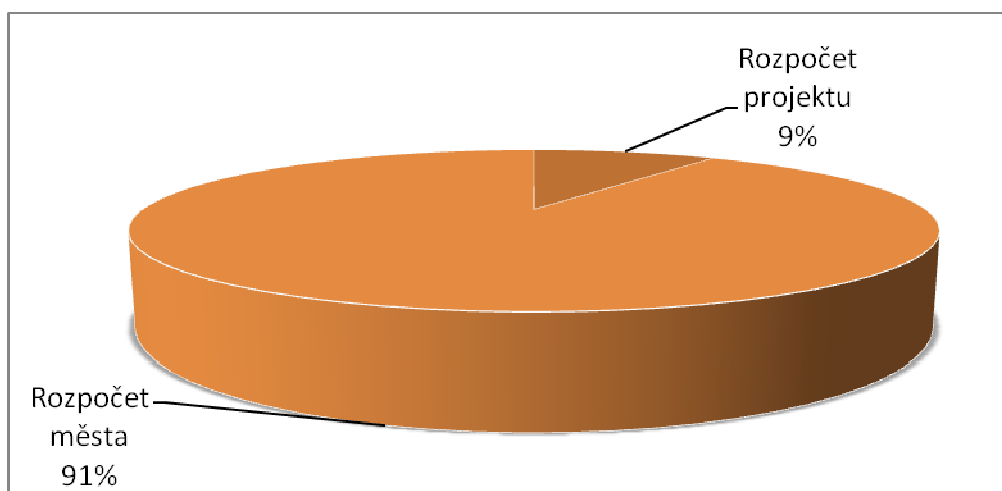
5.6 Kapitola 6: Mzdové náklady PM města

5.6.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Mzdové náklady projektových manažerů financují města v 91 % z vlastního rozpočtu, pouze 9 % případů jsou náklady hrazeny z rozpočtu samotného projektu (projekty zaměřené na Smart Administration z OP LZZ). Města musí na práci PM vyčlenit prostředky z vlastního rozpočtu, ale v případě ukončení realizace projektu tak město nestojí před povinností pracovní úvazek udržet min. po dobu udržitelnosti projektu.

U neinvestičních projektů jsou mzdové prostředky PM ve fázi realizace projektu hrazeny z rozpočtu samotného projektu. Mzdové prostředky tvoří v průměru 1/3 celkových výdajů projektu, nejčastěji 30 % (medián 30 %). Zbývající výdaje jsou zpravidla na úhradu nákupu externích odborných služeb, nebo pořízení zboží.

Graf č. 10: Podíl zdrojů financování mzdových nákladů PM města



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

5.6.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Stanoviska	<ul style="list-style-type: none"> ▪ U PM je pozitivně vnímána délka jejich praxe v oboru ▪ Na pozici PM nejsou kladeny náročnější kvalifikační požadavky (vystudovaný obor a úroveň vzdělání nejsou relevantní) ▪ Mzdové výdaje jsou hrazeny především z rozpočtu města ▪ Příprava žádosti a její schválení je považováno spíše za samozřejmost, pouze dva respondenti uvedli, že jsou ve své práci finančně motivováni
------------	--

5.7 Kapitola 7: Účelnost vynaložených nákladů

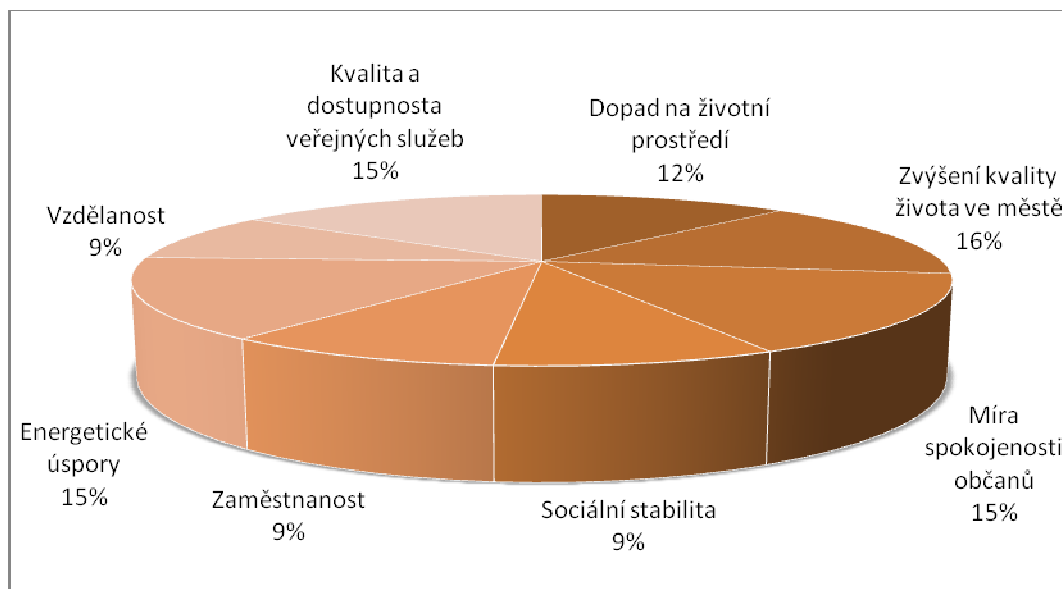
5.7.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Evropské dotace společně se spoluúčastí z rozpočtu města představují veřejné prostředky, při jejichž použití je město jako dobrý hospodář povinné zhodnotit přínosy investice vzhledem k vynaloženým prostředkům. Jako nástroj pro vyhodnocení socioekonomických přínosů realizace projektu veřejné sféry se používá tzv. Cost-benefit analýza, tj. analýza nákladů a přínosů.

Hodnocení přínosů a účelovosti projektových záměrů před samotným rozhodnutím o přípravě žádosti o dotace provádí na 70 % měst. Ve fázi přípravy žádosti o dotace tuto metodu využívá polovina respondentů.

Hodnocení projektů města provádí nejčastěji u projektů s těmito tématy: zvýšení kvality života ve městě; zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb; zvýšení spokojenosti občanů a energetických úspor.

Graf č. 11: Oblasti hodnocení přínosů z realizace projektů



Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Podíl vypovídá mj. o míře úspěšného zacílení evropských dotací na řešení palčivých problémů územní samosprávy. Díky získání externí finanční podpory formou evropských dotací tak město ušetřilo ve svém rozpočtu a finanční prostředky investovalo na realizaci jiných projektů.

Zajímavým ukazatelem je také podíl projektů, které by města zrealizovala i bez využití evropských dotací. V průměru se jedná o 43 % úspěšně schválených projektů (medián 40 %). Jedná se zpravidla o zcela nezbytné, potřebné projekty.

5.7.1 Výstupy z řízených rozhovorů

V rámci této kapitoly nebyl prováděn řízený pohovor.

5.8 Kapitola 8: Nedostatky v hospodaření v projektech

5.8.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Příjemce dotace podepisuje s poskytovatelem smlouvu o poskytnutí dotace, v rámci níž se mj. zavazuje k vynaložení veřejných prostředků dle daných pravidel operačního programu a metodiky uznatelných výdajů. Použití prostředků je předmětem kontrol kontrolních subjektů. V případě neoprávněného použití peněžních prostředků dochází k porušení rozpočtové kázně a příjemci dotace tak hrozí sankce i vrácení dotace.

Čtyři města z 10 mají zkušenost s porušením rozpočtové kázně, a to vždy v jednom ze svých projektů. Pouze v jednom případě však bylo město povinno vrátit i část dotace.

Všechna města se v rámci administrace projektů setkala s případem, kdy určité výdaje byly poskytovatelem dotace označeny jako nezpůsobilé. Dle zkušeností respondentů vznikají

nezpůsobilé výdaje např. v případě víceprací u stavebních zakázek, kdy samotná realizace stavby ukázala potřebu dalších prací či dalšího materiálu, než bylo předpokládáno v původní technické dokumentaci projektu. Tato situace je způsobena i stanovením neúměrně nízké ceny vzhledem k požadovanému rozsahu a kvalitě zakázky, kterou nabízí vítězný zájemce v zadávacím řízení. Zadavatel (město) je nucen tohoto zájemce vybrat kvůli kritériu ceny v zadávacím řízení. Poté na to de facto doplácí tím, že musí uhradit zmíněné vícepráce.

5.8.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Stanoviska	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Každé město se setkalo s problémem vzniku nezpůsobilých výdajů ▪ Příčinou problémů je často nejednoznačný výklad metodiky (např. způsob kalkulace nákladové položky, otázka zařazení položky do vhodné kapitoly rozpočtu) ▪ Města získávají a musí zohledňovat různé názory různých subjektů: poskytovatele dotace, kontrolních subjektů (např. finančním úřadem v oblasti správného účtování). Často záleží na osobním přístupu konkrétního zaměstnance na straně poskytovatele dotace nebo kontrolního orgánu. ▪ Nejčastější jsou problémy v oblasti vykázání výdajů (tj. kalkulace položky, zařazení do kapitoly rozpočtu, zaúčtování), administrace výběrového řízení a vícepráce na stavbě (např. archeologický průzkum, náročnější technologie díky podloží)
------------	---

5.9 Kapitola 9: Proces administrace a řízení projektů

5.9.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Celý proces administrace projektu se skládá ze souboru činností, jež vedou k naplnění povinností žadatele, resp. příjemce dotace. Jedním z klíčových problémů čerpání evropských dotací dle řízených rozhovorů vidí města v nejednotnosti pravidel a náročnosti administrace projektu. Vyhodnocení náročnosti jednotlivých typů služeb v elektronickém dotazníku však provedl pouze zlomek respondentů a oznámkování jednotlivých typů služeb vyšlo pozitivně. Respondenti bohužel neohodnotili každou sledovanou položku, takže některá data mají nižší vypovídací hodnotu. Pro ucelený pohled však uvádíme všechny sledované oblasti. Klíčové jsou výsledky řízených rozhovorů.

Tabulka č. 5: Zhodnocení náročnosti specifických činností v rámci administrace projektu

Zhodnocení náročnosti	Průměrná známka
Elektronickou žádost (např. Benefit, Bene-fill)	1,00
Logický rámec projektu	1,57
Rozpočet projektu	1,00
Studii proveditelnosti (Feasibility Study)	1,50
CBA analýzu (analýzu nákladů a přínosů)	1,50

Průběžné a závěrečné monitorovací zprávy projektu	Bez hodnocení
Zhodnocení náročnosti	Průměrná známka
Analýzu potřebnosti projektu	1,50
Řízení projektu (dodržení všech pravidel programu)	1,00
Realizace výběrových řízení	1,20
Vedení účetnictví projektu, zpracovávání finančních výkazů	1,00
Publicita / marketing projektu (Public Relations)	Bez hodnocení

Pozn. k hodnocení: 1 = bez problémů zpracujeme sami | 2 = dokážeme zpracovat sami, ale s obtížemi | 3 = neovládáme zpracovat | 4 = nesetkali jsme se s tímto

Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

Řadu činností v souvislosti s administrací projektu si města dovedou zajistit sama (např. vypracování žádosti v aplikaci Benefit, připravit rozpočet projektu, vedení účetnictví a zajištění realizace projektu).

Při hodnocení náročnosti jednotlivých významných prvků administrace se ukázala i známka „3–neovládáme zpracovat“ a to u položky logického rámce projektu a analýzy potřebnosti projektu.

S administrací projektu souvisí řada činností zaměřených především na zajištění realizace projektu v souladu s projektovou žádostí, vykazování správných a úplných účetních dokladů, jejich zaúčtování a vykazování postupu realizace zakázky ve formě monitorovacích zpráv a žádostí o platbu.

Rozsah hodin věnovaných řízení a administraci projektu se liší dle charakteru projektu. U investičních projektů je náročná realizace projektu, především v případě stavebních prací, zatímco počet účetních a úředních dokladů je zde většinou nižší. Opakem je měkký projekt, např. vzdělávání. Zde bývá realizace projektu méně náročná, ale správa a výkaznictví účetních a úředních dokladů je náročnější vzhledem k jejich vyššímu počtu. Výsledky dotazníku však v průměru poukazují na obdobný počet hodin, který projektoví manažeři v daném měsíci zpravidla věnují administraci projektu.

Tabulka č. 6: Rozsah hodin na administraci projektů

Čas administrace projektů v hod	Průměr	Medián	Modus
Neinvestiční projekt	44,50	42,5	60
Investiční projekt	44,63	31	10

Zdroj: vlastní sběr dat k 30. 4. 2012

PM v průměru administraci projektů věnuje více jak 1 celý pracovní týden v měsíci. Hodnoty mediánu a četnosti poukazují na vysoké rozdíly mezi hodnotami uvedenými respondenty. U neinvestičních projektů nejčastěji respondenti uvedli rozsah 60 hod administrace projektů měsíčně.

U investičního projektu činí prostřední hodnota 31 hod administrace v měsíci, nejčastěji je však uváděna průměrná hodnota 10 hod za měsíc, což je reálné např. u projektu, kde je předmětem projektu pořízení zboží (např. stroje).

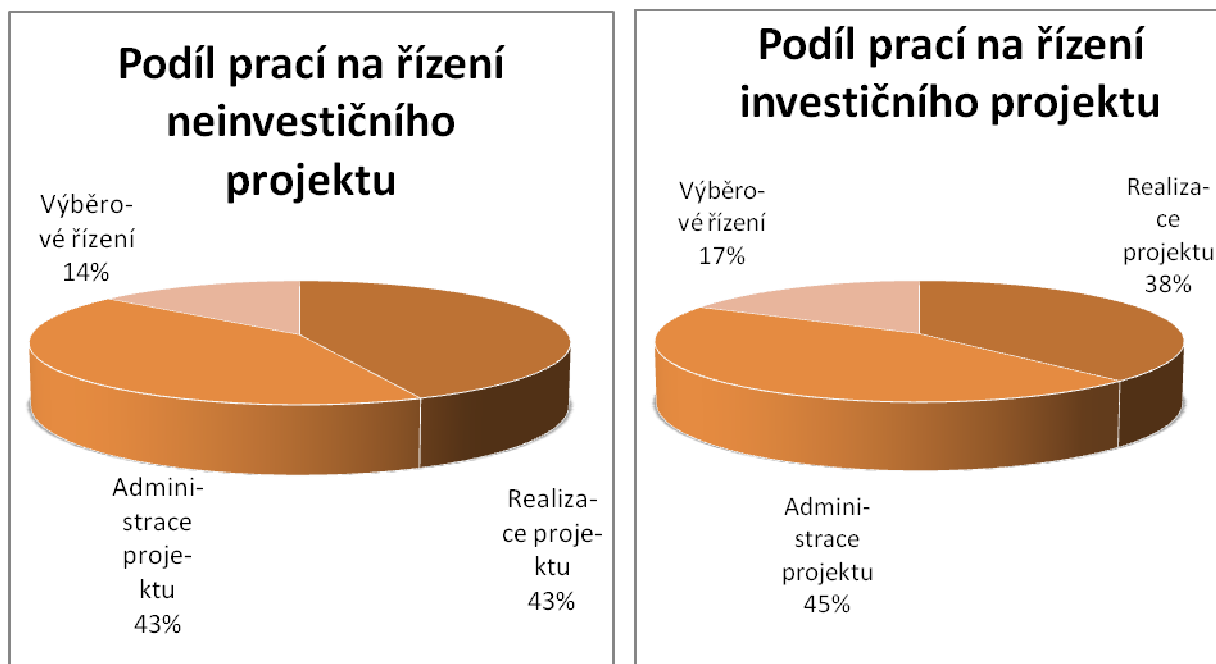
Celkový počet hodin strávených na administraci projektu v období realizace projektu se zpravidla skládá z času na:

- administraci výběrového řízení na nákup dodávek, nebo služeb dodavatelských firem,
- fyzickou realizaci předmětu projektu a
- administraci projektu dle povinností příjemce dotace.

U neinvestičního projektu se v průměru 43 % času věnovaného řízení projektu stráví na realizaci projektu a stejný podíl na administraci projektu. Hodnoty mediánu i četnost ukazují však na vyšší podíl času na samotnou administraci projektu (medián 48 %, nejčastěji uváděná hodnota: 50 %). Zbývajících 14 % času zahrnuje administrace výběrového řízení.

U investičního projektu je podíl času na administraci projektů významnější: 45 % oproti 38 % času věnovanému realizaci projektu. Administrace výběrového řízení zahrnuje 17 % času řízení projektu. Hodnoty mediánu i četnosti administrace i řízení fyzické realizace projektu jsou však shodné: 40 % celkového času realizace projektu. Tato skutečnost dokládá, že ačkoliv neinvestiční projekty dosahují mnohem nižšího finančního objemu celkových investic, jejich řízení je administrativně náročnější.

Graf č. 12: Podíl prací na řízení neinvestičního a investičního projektu



Zdroj: vlastní sběr a výpočty dat k 30. 4. 2012

Respondenti měli za úkol definovat významnost častých problémů spojených s administrací projektů (1 = bez problémů – 3 = problém s významnými dopady). U neinvestičních projektů označili příjemci dotace jako nejvýznamnější problém položky: změny podmínek pro příjemce dotace v průběhu administrace (průměrná známka 2), zajištění předfinancování projektu (průměrná známka 1,75) a získání prostředků na spolufinancování (průměrná známka 1,71). Nejhorší známka 3 se také v jednom případě objevila u položek: nedostatek informací k administraci projektu a koordinace projektu s partnery.

Povinnosti a okolnosti spojené s realizací investičních projektů vnímají respondenti jako méně problémové. Z daných činností nebyla žádná označena za vysoce problematickou. Jako nejvýznamnější problémy vnímají respondenti dle průměrného hodnocení především: předfinancování projektu (průměrná známka 1,88), změny podmínek pro příjemce dotace v průběhu administrace projektu (průměrná známka 1,67), získání prostředků na spolufinancování projektu a administrace výběrového řízení (průměrné známky 1,63).

Tabulka č. 7: Ohodnocení intenzity vybraných problémů

Typ činnosti	Neinvestiční projekty	Investiční projekty
Dosažení monitorovacích ukazatelů	1,11	1,50
Předfinancování projektu	1,75	1,88
Získání prostředků na spolufinancování	1,71	1,63
Zpracování monitorovací zprávy	1,40	1,33
Zpracování finančních výkazů, vyúčtování projektu	1,33	1,20
Koordinace partnerů projektu	1,33	1,00
Realizace výběrového řízení na dodavatele	1,57	1,63
Dodržení rozpočtu	1,13	1,50
Nedostatek informací	1,67	1,29
Změny podmínek poskytnutí dotace během realizace projektu	2,00	1,67

Pozn. k hodnocení: 1 = bez problémů | 2 = méně náročný problém bez větších dopadů | 3 = náročný problém s velkým dopadem | 4 = irelevantní

Zdroj: vlastní sběr a výpočty dat k 30. 4. 2012

Ukázka dobré praxe

Liberec – fyzický dohled nad realizací projektu

Zkušenost prokázala, že pro snížení pravděpodobnosti vzniku pochybení v realizaci projektu je vhodné u investičních projektů:

1. Implementovat do projektového týmu nejenom technický dozor investora (TDI), ale i úředníka magistrátu na pozici stavebního inženýra s autorizací v příslušném oboru, který je schopen odborně posoudit kvalitu stavebních prací i kontrolovat TDI přímo za příjemce dotace, který nese plnou zodpovědnost za účelné a hospodárné využití dotace.
2. Písemně a fyzicky kontrolovat plnění úkolů (požadovat doložení dokumentů), které projektový manažer deleguje na ostatní kolegy a které město jako příjemce dotace musí splnit (např. požadovat doklady o vzniku nového bankovního účtu, převedení nového majetku do užívání).

Jednou z pravomocí poskytovatele dotace je provedení kontrol projektu. Kontroly mohou provádět různé pověřené subjekty, a to v období před samotným zahájením realizace až do zpravidla 10 let po ukončení projektu. Realizace kontrol je poměrně vysoká. Města mají zkušenost s realizací kontrol v průměrném počtu 1,5 kontroly na 1 realizovaný projekt

(medián 1,4). Nejčastěji však uchazeči mají zkušenost s kontrolou na každém druhém realizovaném projektu (u 3 měst z 10). Dvě města naopak mají zkušenost se 3 kontrolami na 1 projekt.

Po skončení realizace projektu je poskytovatelem dotace požadováno zajištění udržitelnosti dosaženého výstupu projektu na 3 nebo 5 let. U některých projektů doba udržitelnosti nebude vyvolávat potřebu dodatečných financí, u jiných projektů si je příjemce vědom výdajů na zajištění udržení funkčnosti, provozu nebo údržby (např. zajištění údržby veřejné zeleně v revitalizovaných parcích, udržení pracovních míst nebo údržba sportovních a herních prvků na hřištích).

Ukázka dobré praxe

Liberec – problém udržitelnosti projektu

Praxe v oblasti vnímání přínosů čerpání dotace ukazuje, že územní samosprávné celky mají obvykle zájem o realizaci projektu, především v případě, pokud výstup projektu v podobě opravy budovy nebo výstavby cyklostezky je pro občany viditelný a tedy pozitivně kvitován. Dopady realizace projektu v budoucnu však často nejsou brány důsledně na zřetel. Často vedení města nepohlíží na finanční požadavky, které si vynucuje každoroční provoz (především, pokud na něj město ze svého rozpočtu přispívá).

Před rozhodnutím o přípravě žádosti o dotaci k danému projektovému záměru je třeba vždy provést i finanční kalkulaci k zajištění provozu projektu. Tento finanční plán je zcela nezbytné předložit příslušnému orgánu města rozhodujícímu o přípravě žádosti o dotaci, resp. následné realizaci projektu, aby mohl dle stávajícího rozpočtu města, ekonomické situace, plánovaných investičních záměrů a rozpočtového výhledu města kvalifikovaně rozhodnout. Orgánu města je proto vhodné předkládat modely finančního cash-flow projektu na pozadí cash-flow rozpočtového výhledu.

5.9.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Pozitiva spjatá s využitím dotací ze SF EU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ve většině případů dojde k oboustranné shodě a vyřešení případných problémů vzniklých při řízení a administraci projektů ze strany poskytovatele i příjemce dotace
Negativa spjatá s využitím dotací ze SF EU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vysoká míra byrokracie na straně poskytovatelů dotace ▪ V některých případech nedostatečně odborně vzdělaní PM nebo kontroloři na straně poskytovatele dotace ▪ Velké časové prodlevy při kontrolách monitorovacích zpráv a žádostí o platbu (častá stížnost na fungování Ministerstva vnitra ČR) ▪ Vysoká formální náročnost veškerého procesu administrace vč. oprav chyb, každý operační program i různí PM v rámci daného programu v určitých případech vyžaduje jiný postup, formulář ▪ Často je formální stránka významnější než obsahová ▪ Udržitelnost: některá města řeší zajištění udržitelnosti jen v rádech několika měsíců po ukončení projektu: např. vybudování autobusové zastávky na již dotací podpořené rekonstrukci chodníku z důvodu nedostatečné koordinace projektů (z důvodu časového nesouladu, různých správců apod.) ▪ Obavy z udržitelnosti projektu: především v případě výstavby silnic,

chodníků, hřišť, veřejné zeleně – nikdo nepočítá se zajištěním údržby, provozu

5.10 Kapitola 10: Čerpání dotací v příspěvkových organizacích

5.10.1 Výsledky šetření z elektronického dotazníku

Reprezentovaná města jsou zřizovatelem příspěvkových organizací za území města v rozsahu 11 až 60 subjektů (ve vzorku však vyniká svým počtem 60 organizací město Liberec díky své velikosti a statusem statutárního města). Města organizacím každoročně poskytují finanční příspěvek na provoz a v různé míře zajišťují i informační, odbornou a personální podporu jejich činností. U některých respondentů roční příspěvek příspěvkovým organizacím zahrnuje částky na provoz i investice. Některá města umožňují svým organizacím předložit žádost o spolufinancování projektů na jednání rady nebo zastupitelstva města, které rozhodne o (ne)přidělení dodatečného finančního příspěvku z rozpočtu města. Jiná města dodatečnou žádost o poskytnutí příspěvku z rozpočtu města na spolufinancování projektu příspěvkové organizaci nepřipouští. Příspěvková organizace proto musí částku na spolufinancování vyčlenit ze svého ročního příspěvku.

V průměru čerpá dotace na 43 % ze všech příspěvkových organizací vybraného vzorku měst (medián 35 %, což naznačuje spíše obecně nižší počty organizací, které se samy pouští do administrace projektů). Nejvíce dotačních příležitostí úspěšně využívají příspěvkové organizace v Novém Jičíně (91 % příspěvkových organizací města), Karlových Varech (71 % organizací) a Kopřivnici (64 % organizací).

Z celkových 215 příspěvkových organizací se do procesu čerpání EU dotací v programovém období 2007 – 2013 zapojilo 42 % organizací. Tyto organizace připravily na 170 projektů, z nich 116 získalo dotaci, tzn. 68% úspěšnost. 78 projektů ze 116 schválených již má zcela dotaci proplacenou.

Město jako zřizovatel příspěvkové organizace poskytuje vždy určitou míru podpory s administrací žádostí i realizací výběrových řízení nebo chodem samotného projektu. Vždy záleží na typu zaměření organizace i na schopnostech klíčových lidí v příspěvkových organizacích. Zpravidla projekty z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost si příspěvkové organizace (školy) řeší samy, projekty do Operačního programu Životní prostředí (např. zateplení budovy) připravují PM města. Především v případě škol dochází vždy ke konzultaci se zřizovatelem, resp. s příslušným odborem (školství) a odborem investic.

U poloviny měst došlo k situaci, kdy město, jako zřizovatel, zamítlo návrh přípravy žádosti o dotaci alespoň jedné své příspěvkové organizace.

5.10.2 Výstupy z řízených rozhovorů

Výstupy z řízených rozhovorů

Zjištění	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Příspěvkové organizace typu základních škol, sportovních zařízení, ZOO si sami připravují žádost o dotaci, dotační management realizují zpravidla externí poradenské agentury nebo sám zřizovatel ▪ Pokud má příspěvková organizace zájem, věcně příslušný odbor společně s odborem investic (pokud se jedná o investiční projekt) poskytují odbornou podporu ▪ Monitoring realizace projektu a naplňování povinností příjemce (především
----------	---

rozpočtu, monitorovacích ukazatelů) dotace je plně v kompetenci
příspěvkové organizace

5.11 Profil průměrného města

Průměrný představitel cílové skupiny je město, které dosahovalo následujících hodnot u vybraných klíčových indikátorů. Důraz je kladen především na hodnoty indikátoru „medián“⁴ z důvodu jeho vyšší vypovídající schopnosti.

Charakteristika	Medián	Průměr
▪ Počet připravených projektů:	36 projektů	38 projektů
▪ Počet schválených projektů:	27 projektů	28 projektů
▪ Úspěšnost schválení projektů:	75 %	74 %
▪ Průměrná výše schválené dotace na projekt:	10 077 956 Kč	11 835 203 Kč
▪ Nejvíce schválených projektů čerpá dotace z:	ROP, OP ŽP, IOP	ROP, OP ŽP, IOP
▪ Podíl investičních projektů z celkově realizovaných:	70 %	73 %
▪ Investiční projekty:		
- Rozhodnutí o přípravě žádosti vychází z dlouhodobé koncepce	40 %	45 %
- Ad hoc rozhodnutí o přípravě žádosti dle aktuální výzvy	20%	25 %
▪ Neinvestiční projekty:		
- Rozhodnutí o přípravě žádosti vychází z dlouhodobé koncepce	21%	21 %
- Ad hoc rozhodnutí o přípravě žádosti dle aktuální výzvy	57%	56 %
▪ Podíl spolufinancování města		
- Investiční projekt	22%	30 %
- Neinvestiční projekt	16%	28 %
▪ Výše dluhové služby se v letech 2007–2011 pohybovala v intervalu:	3 – 8 %	5 – 13 %
▪ Stav úvazků PM		
- Aktuální stav	2,5 PM	2,4 PM
- Ideální stav	3,5 PM	4 PM
▪ Používá asistenci externích odborných agentur v oblasti:	Příprava žádosti	Odborné studie
▪ Počet agentur, se kterými se spolupráce opakuje	3	5
▪ Podíl projektů podaných ve spolupráci s agenturou	42 %	44 %
▪ Procento výdajů projektů označeno jako neuznatelné v průběhu jejich realizace	3,7 %	8 %
▪ Další oblasti zájmu měst při hledání možností externího financování projektů	PPP, JESSICA	

⁴ Medián představuje střední hodnotu ve zkoumaném souboru dat, tj. oproti aritmetickému průměru bere více v úvahu i četnost jednotlivých hodnot a tím i lépe odráží skutečnou realitu.

6 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ⁵

6.1 Doporučení pro zvýšení efektivnosti čerpání dotací pro poskytovatele dotací

6.1.1 PROBLÉM „Dlouhé lhůty při schvalování projektů“

Skutečnost

Průměrná doba od ukončení výzvy k příjmu žádostí o dotaci do doby zveřejnění informace o (ne)schválení projektu bývá cca půl roku, může však trvat i déle. Prodlužování hodnocení udržuje žadatele v nejistotě a oddaluje užívání výstupů projektu, vzhledem k vývoji ekonomické situace dochází ke zvyšování nákladů projektu a tím i výše spoluúčasti.

Délka procesu hodnocení projektové žádosti se často odvíjí od okamžiku podání žádosti. Pokud podá žadatel žádost krátce po vyhlášení výzvy a výzva není průběžná, může být doba čekání na výsledky přirozeně podstatně delší než pro ty subjekty, které žádost podají v poslední den lhůty. Zpravidla však většina žadatelů podává žádosti v řádu několika dnů od uzávěrky pro příjem žádostí.

K extrémně dlouhému hodnocení projektů došlo např. v rámci 24. výzvy OPŽP (příjem žádostí 1. 11. 2010 - 29. 7. 2011) pro prioritní osu 2 - Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí. Vyhodnocení žádostí o dotaci na pořízení strojů na úklid zpevněných cest (např. samosběrné nebo kropicí vozy) bylo zveřejněno až 13. 9. 2012. V době vyhlášení výzvy nebylo zařazení tohoto opatření schváleno Evropskou komisí, což proces schvalování značně prodloužilo. Navíc nebyla stanovena metodika posouzení snížení prašnosti v oblasti. Žádosti, které byly podány před zveřejněním metodiky, musely být doplněny o přepracovanou část studie proveditelnosti zohledňující nové požadavky na způsob posouzení prašnosti. Následně bylo také z důvodu dlouhého hodnocení u některých projektů nutné opět doložit i aktuální finanční výkazy.

Tato situace příjemci dotace:

- ✓ Neumožňuje efektivně plánovat své cash-flow
- ✓ Zabraňuje vhodně naplánovat spuštění zamýšlených projektů a výstupů z nich plynoucích
- ✓ Může vytvářet další dodatečné navýšení vlastních finančních zdrojů
- ✓ Vytváří negativní dojem o procesním řízení a personálním zajištění implementace OP

Ve výzvách, kde je předpoklad přijetí velkého počtu žádostí o dotaci, je stanoven minimální počet bodů, kterého musí projekt dosáhnout ve věcném hodnocení. Toto opatření vede ke snížení počtu podaných žádostí o dotaci na nedostatečně připravené projekty, tedy i k urychlení schvalovacího procesu. Žádost s nízkým počtem bodů není vůbec předložena, samozřejmě za předpokladu, že si žadatel předem dle hodnotících kritérií předpokládané bodové ohodnocení vypočte a na tomto základě se sám rozhodne žádost nepředložit. Nekvalitní projekty přirozeně zvyšují vytíženost PM a výsledně se prodlužuje doba hodnocení pro projekty ostatní.

⁵ Zpracovatel při definování problémů a doporučení vychází ze závěrů z řízených rozhovorů se zástupci měst. Při definování faktů a doporučení se tedy zaměřuje na procesy a komunikaci, jak je vnímají a pociťují příjemci dotace. Vnitřní procesy, pravidla a nařízení samotných ŘO, ZS nebyly předmětem zkoumání.

Doporučení

1. Eliminovat příjem žádostí o dotaci, které nesplňují minimální počet bodů požadovaný pro danou výzvu: Elektronický systém Bene-fill (i Benefit) doplnit o aplikaci, která po zadání potřebných údajů vypočte předpokládané bodové hodnocení projektu a v případě, že nebude dosažen počet bodů stanovený výzvou, neumožní takovouto žádost o dotaci odeslat. Možné aplikovat u těch typů projektů, kde jsou stanovena objektivní hodnotící kritéria, která jsou vypočtena z číselných údajů (typicky např. energeticky úsporné projekty).
2. Zajistit dostatečné administrativní a odborné kapacity hodnotitelů dle harmonogramu vyhlášených výzev.
3. Urychlit proces samotné kontroly a vyhodnocení žádosti o dotaci prostřednictvím revize a optimalizace interních procesů a implementace systému motivace hodnotitelů a všech zapojených pracovníků ke zvýšení jejich výkonnosti (viz. také 6.1.2 Doporučení 2.).
4. Sjednotit a optimalizovat postup všech hodnotitelů při kontrole formální správnosti žádosti o dotaci (podrobněji 6.1.7).

6.1.2 PROBLÉM „Dlouhé lhůty pro schvalování změn“

Skutečnost

V průběhu realizace projektu nastává často nutnost uskutečnit změny. Podstatné změny v projektu je třeba před jejich provedením náležitě konzultovat a také předložit ke schválení poskytovateli dotace. V některých případech však po oznámení změny musí příjemce čekat na reakci ze strany poskytovatele dotace i několik týdnů, přestože situace vyžaduje rychlé rozhodnutí. Lhůty pro vydání rozhodnutí o změnách nejsou často uváděny v metodikách pro příjemce, což znesnadňuje řízení projektu a plánování nezbytných zdrojů pro jeho realizaci.

Pokud jsou lhůty v metodikách stanoveny, jsou poměrně dlouhé (OP VK 21 dnů s tím, že si poskytovatel dotace v odůvodněných případech vyhrazuje právo prodloužení dané lhůty, OP LZZ taktéž 21 pracovních dnů od doručení žádosti o změnu). Dalším problémem je jejich nedodržování. To vše způsobuje zpoždění při realizaci projektů, následné změny v harmonogramu projektu (další administrativní zatížení příjemce i poskytovatele dotace) a také zdražování projektu (prodloužení doby čerpání úvěru příjemcem dotace, dodatečné náklady dodavatelům apod.).

Doporučení

1. Stanovit konkrétní lhůty (pokud dosud nejsou stanoveny – např. OP ŽP) pro vyjádření řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu o ne/schválení podstatné změny a zejména stanovené lhůty dodržovat. Tyto lhůty písemně vymezit v příslušných metodikách pro příjemce dotace, aby s nimi byli příjemci obeznámeni a mohli s nimi pracovat v rámci svých rozhodnutí a plánování.

Při definování lhůt je třeba respektovat charakter změny (lhůty se budou lišit u podstatné změny typu změna bankovního účtu a např. změny technologie kompostárny).

V případě nedodržení lhůt zavést systém povinného informování žadatele o stavu řešení jeho žádosti o podstatnou / nepodstatnou změnu.

2. Optimalizace personálních kapacit:
 - a) Zajištění udržení institucionální paměti, případně posílit personální kapacity těch organizačních jednotek, které se zabývají administrací a schvalováním podstatných změn.
 - b) Revize a optimalizace interních procesů a implementovat systém motivace projektových manažerů ke zvýšení jejich výkonnosti.
 - c) Zavedení moderních elektronických nástrojů v podobě sharepointů, DMS (Document Management System) apod.
3. Zvýšit četnost zasedání těch orgánů, které mají pravomoc rozhodovat o schvalování podstatných změn v projektu, tedy řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu, ve věci schvalování podstatných změn.

6.1.3 PROBLÉM „Zpoždění při komunikaci“

Skutečnost

Lhůty, do kdy musí PM poskytovatele zareagovat na dotaz, vesměs neexistují. Stává se, že dotaz není zodpovězen vůbec. Čekání na odpověď může zpozdít realizaci projektu, vynutit změny harmonogramu, prodloužit čerpání úvěrů a tedy značně zkomplikovat průběh realizace projektu.

Doporučení

1. Stanovení a dodržování lhůt pro reakci na dotaz ze strany PM či oficiálních kontaktních emailů.
2. Komunikace by měla probíhat písemně vždy přes „nástěnky“ elektronické aplikace, prostřednictvím kterých se provádí administrace projektu tak, aby bylo možné monitorovat, jaká strana kdy podala dotaz a kdy a jak byl dotaz zodpovězen. Interní elektronický systém poskytovatele by zároveň měl být schopen avizovat příslušnému PM, že se objevil nový požadavek od příjemce dotace a do kalendáře (např. Outlooku Microsoft) přidat úkol s termínem. PM poskytovatele by tak každý den měl k dispozici seznam úkolů, které v daném termínu musí splnit.
3. Sdílení poznatků a rozhodnutí projektových manažerů pracujících na stejné výzvě/administrujících stejnou oblast podpory u poskytovatele dotace, tím i urychlení řešení problémů a urychlení komunikace směrem k příjemcům. Sdílení rozhodnutí je možné prostřednictvím elektronické databáze řešených problémů, nebo na pravidelných schůzkách PM a příslušných odborníků.

6.1.4 PROBLÉM „Dlouhé lhůty pro administraci monitorovacích zpráv, žádostí o platbu“

Lhůty na administraci monitorovací zprávy (dále MZ), resp. schválení žádosti o platbu (dále ŽoP), jsou poměrně dlouhé. Např. u OP LZZ je lhůta na kontrolu monitorovacích zpráv stanovena na „zpravidla 40 pracovních dnů“, přičemž při vyžádání oprav je lhůta počítána od počátku. U ROP Jihozápad je lhůta pro ověření monitorovací zprávy 42 pracovních dnů od data jejího doručení na Úřad regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad. Pokud je vyžádáno doplnění údajů či dokladů, lhůta pro ověření monitorovací zprávy se pozastavuje. Lepší je situace např. u ROP Střední Čechy, kde je lhůta k administraci zjednodušená

žádosti platbu stanovena na 25 pracovních dnů od převzetí žádosti a v případě, že je příjemce vyzván k odstranění nedostatků, lhůta se do doby odstranění nedostatků pozastavuje.

V operačních manuálech některých programů lhůty k administraci monitorovacích zpráv / žádostí o platbu nejsou uvedeny vůbec (např. OP PI či OP ŽP), a pokud chce příjemce znát svá práva, musí studovat centrální metodiky. V Metodice monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007-2013 je přitom uveden jen dosti nespécifický komentář: „Zprostředkující subjekt / řídicí orgán nejpozději do 40 pracovních dnů od obdržení MZ od příjemce zajistí předání schválených údajů do informačního systému řídicího orgánu (lhůta je spojena s ověřením správnosti žádosti o platbu).“

Dalším problémem je, že stanovené lhůty nejsou v některých případech dodržovány a je otázkou, zda pro PM poskytovatele dotace z této situace vyplývají určité sankce, či zda vůbec je dodržování lhůt kontrolováno.

Dlouhé lhůty na administraci monitorovacích zpráv a žádostí o platbu a jejich nedodržování způsobuje zpoždění v vyplácení dotace, a tím pádem vedou (dochází) ke zdražování úvěrů pro příjemce dotace. Tato skutečnost musí mít i negativní dopad na plánování cash-flow pro poskytovatele dotace. Prodlevy ve vyplácení dotací způsobené dlouhou administrací žádostí o platbu navíc někdy slouží jako argument pro kritiku práce zastupitelstva ze strany opozice i jako příčina k účelovému posílání různých auditů a kontrol projektu opozicí města, zda skutečně vedení města postupuje v souladu se zákony a projekt je realizován bez jediného nedostatku.

Je však nezbytné zmínit, že jednou z příčin zpoždování kontrol MZ a ŽoP na straně ŘS/ZS je také fakt, že je řada MZ a ŽoP předávána v nízké kvalitě (s chybami, neúplnými přílohami apod.).

Doporučení

1. Zkrátit lhůty pro administraci monitorovací zprávy, resp. schválení žádosti o platbu, popř. alespoň zajistit, aby při vyžádání doplnění údajů či dokladů od příjemce dotace byla lhůta pozastavena a nezačala se načítat znovu.
2. Uvádět lhůty pro administraci přímo v operačních manuálech pro příjemce u všech operačních programů.
3. Stejná pravidla pro příjemce i poskytovatele. Pokud příjemce musí dodržovat lhůty pro předkládání monitorovacích zpráv, popř. pro doplnění údajů, měl by i poskytovatel dbát na dodržování lhůt pro ověření správnosti monitorovací zprávy a žádosti o platbu.
4. Zavést interní systém kontrol, který bude motivací k dodržování lhůt, ale také může poukázat na personální poddimenzování nebo nízkou pracovní výkonnost PM.
5. Zvážit zavedení systému před-schvalování první MZ emailem před jejím odevzdáním se zaměřením na formální hledisko MZ. U nezkušených žadatelů se zabrání zbytečným administrativním pochybením (osvědčeno při administraci u IPRM v IOP).
6. Vymezit v metodikách pro zpracování MZ a ŽoP pro příjemce dotace požadavky a pravidla co nejpodrobněji vč. konkrétních příkladů.
7. Uvádět jasné limity a pravidla (vč. dobré praxe a příkladů) pro příjemce dotace na seminářích ŘO/ZS.

6.1.5 PROBLÉM „Neefektivnost kontrol“

Skutečnost

Zástupci měst si stěžují na neefektivnost kontrol ze strany poskytovatelů dotací. Neexistuje koordinace provádění kontrol různými kontrolními orgány. Navíc, i když je předmětem kontrol různých kontrolních orgánů ten samý předmět šetření, není zaručeno, že výsledek kontroly bude stejný.

Některé kontrolní skupiny jsou složeny z osob bez potřebné znalosti zkoumané problematiky. Některé kontrolní skupiny předmět své kontroly zaměřují na nepodstatné skutečnosti, místo aby se věnovaly důležitým skutečnostem, které vyplývají ze zákonných nařízení nebo povinností vyplývajících z Rozhodnutí o dotaci, nehledě na absenci kontrol samotných výstupů projektu a jejich shodu s žádostí o dotaci.

Doporučení

1. Odborné proškolení a pravidelné ověřování odbornosti týmu kontrolorů min. v oblasti povinností příjemce dotace dle relevantních příruček daného programu, znalosti např. zákona o veřejných zakázkách, stavebního zákona a zákona o účetnictví, včetně prováděcích předpisů.

Je důležité, aby každý kontrolor byl odborník na specifickou oblast administrace a mohl tak důsledně aplikovat své znalosti.

2. Při kontrolách se zaměřit především na podstatné skutečnosti a ne prvotně na formální náležitosti. To znamená zaměřit se nejen na kontrolu dokumentů k prokázání splnění výstupů projektu, ale také na pravdivost údajů v dokumentech uvedených. To vyžaduje zajištění adekvátních odborníků na dané oblasti (např. akademičtí pracovníci technických oborů, auditoři, právníci apod.), kteří by byli přítomni kontrolám a zajišťovali správnost provedení realizace z hlediska relevantních zákonných předpisů a také technické stránky projektu (např. osoby vykonávající dozory staveb pro stavební zakázky, technici pro dodávky zařízení apod.).
3. Zajistit koordinaci provádění kontrol různými orgány a vzájemné informování o kontrolní činnosti (v souladu s dokumentem Doporučení ke zjednodušení administrativní zátěže pro žadatele a příjemce při čerpání finančních prostředků z fondů EU v programovém období 2014-2020).
Kontrolní tým by tedy měl být obeznámen s předmětem předchozích kontrol i se závěrem kontrol. Obeznámenost se samotným projektem by měla být samozřejmostí.

6.1.6 PROBLÉM „Nejednotnost metodik jednotlivých operačních programů“

Skutečnost

V České republice umožňuje čerpání dotací v rámci kohezní politiky Evropské unie 26 operačních programů (dále OP). Pro všechny OP platí, že proces čerpání dotací z hlediska administrace stojí na třech základních dokumentech: žádost o dotaci, monitorovací zpráva (dále MZ) a žádost o platbu (dále ŽoP). Nicméně rozsah, struktura, forma předkládání těchto dokumentů, komunikace mezi poskytovatelem a příjemcem dotace a časové lhůty pro jejich zpracování se však mezi jednotlivými OP liší, v některých případech bohužel i mezi jednotlivými PM v rámci daného OP a výzvy. Proces žádání o dotaci i administrace schválených projektů se vždy řídí metodikou nebo příručkou pro příjemce a žadatele dle jednotlivých OP.

Ve fázi přípravy žádosti o dotaci a návazné administrace realizace a udržitelnosti projektů je zpravidla využívána elektronická aplikace, kdy v rámci OP se využívají tři aplikace: eAccount, Benefit7+ a Bene-fill. Každý z těchto systémů má svou vlastní strukturu a systém práce, proto nelze využívat zkušeností s administrací v dílčích systémech mezi sebou navzájem.

1. Formuláře dokumentů administrace (žádost o dotaci, MZ a ŽoP)

Tematické i regionální operační programy využívají jako programovou aplikaci pro administraci projektů IS Benefit 7+, výjimku tvoří pouze OP ŽP, který používá aplikaci Bene-fill, a OP PI, který používá IS eAccount.

Systémy Benefit a Bene-fill se od sebe výrazně liší zejména vnitřní strukturou, ale také informacemi, které jsou v rámci nich po žadateli poptávány, a způsobem jejich zadávání do systému.

Rozdíly však nejsou jen mezi aplikacemi Bene-fill a Benefit, nýbrž nejednotný je i Benefit samotný. Každý z programů má uvnitř společného přístupu do aplikace vlastní klon formulářů, který se mnohdy liší funkcími, definicemi povinných a nepovinných údajů, povinností přiložení přílohy přímo do aplikace (velikost příloh je mnohdy omezena). Rozdíly jsou dále v povinnosti projekt dokládat na CD či v listinné podobě, zda při finalizaci bude vytištěna titulní strana žádosti nebo ne.

Další rozdíly jsou např. i v počtu povinných kopií žádostí, které musí žadatel předkládat, stejně jako u příloh.

2. Podnikatelské plány/Studie proveditelnosti

Zde jsou rozdíly zejména v rozsahu a objemu informací, které jsou po žadateli požadovány. Například Podnikové vzdělávání (v rámci OP LZZ) nepotřebuje žádný podobný dokument, postačující jsou informace uvedené v aplikaci Benefit. Oproti tomu regionální OP požadují vypracování dalších dokumentů, ve kterých se však z velké části opakují informace již uvedené v Benefitu.

Lze uvést několik případů: ROP Jihozápad nazývá potřebný dokument „Finanční a ekonomické hodnocení projektu“, přičemž má tři různé verze, dle finanční náročnosti projektu. ROP Jihovýchod využívá oproti tomu elektronickou aplikaci eCBA, která slouží jednak jako finanční posouzení projektu, jednak jako studie proveditelnosti.

Asi nejsložitější je situace v ROP Střední Morava, kde navíc probíhá příjem žádostí ve dvou fázích (tzv. dvoustupňové hodnocení), z nichž na vypracování složitějších dokumentů je kladen důraz v prvních dvou. V první etapě je k výstupu z Aplikace Benefit 7 nutné doložit ekonomické zhodnocení projektu v elektronické aplikaci FEA, dále Marketingovou analýzu (dále MA) a popis investičního záměru (který z velké části obsahuje informace z MA a projektové dokumentace ke stavbě). V etapě druhé pak Popis proveditelnosti projektu, který je opět z velké části směsí informací podaných již v předchozích dokumentech. Tento vícestupňový systém hodnocení na jednu stranu snižuje administrativní náročnost pro žadatele, kteří neprojdou prvním kolem, na stranu druhou prodlouží celý proces schválení dotace o několik týdnů až měsíců.

Doporučení

1. Z hlediska žadatelů o dotaci by tedy bylo vhodné zavést dvoukolový systém hodnocení projektů, minimálně u investičních projektů zahrnujících stavby:
 - a. V prvním kole by se vyplnily jen základní údaje pro projekt – v porovnání různých typů elektronických formulářů žádostí, s nimiž mají obce zkušenosti,

doporučujeme Benefit 7, ovšem rozšířený o záložku pro marketingovou analýzu (4P, konkurence, substituty) a analýzu rizik – k němuž by se doložily jen opravdu nezbytné přílohy – platné územní rozhodnutí, doklad o zajištění financování, fotografie stávajícího stavu, situace širších vztahů, doklad o majetkoprávních vztazích a jejich vyrovnání.

- b. Pokud by byl projekt schválen, v druhém kole by byla vypracována podrobná socioekonomická analýza projektu. Jako přílohy by pak měly být požadovány projektová dokumentace stavby vč. rozpočtu a případné změnové formuláře, došlo-li u projektu ke změnám oproti první etapě příjmu. Před podpisem smlouvy by pak žadatel musel doložit přílohy, jejichž zajištění vyžaduje delší dobu, tj. stavební povolení, EIA apod.
 - c. V souvislosti s bodem 6.1.1, Doporučením 1 by pak bylo možné i uvažovat o propojení vícekolového systému hodnocení projektů se zavedením bodové eliminace přímo v elektronickém prostředí pro podávání žádosti. Pokud by bylo bodování rozděleno na část objektivní a část subjektivní (v případech, kde se subjektivní bodování vyskytuje), bylo by možné již při předkládání žádosti vyloučit projekty, které nedosáhnou minimální hranici v objektivním bodování. Tato autoeliminace by pak mohla být považována za první hodnotící kolo.
2. Pro zjednodušení procesu přípravy žádosti o dotaci by žadatelé velice uvítali existenci pouze jedné aplikace, která by dle charakteru OP měla několik svých specifických záložek (požadavků na odborné informace vyžadované tematickým OP). Tento systém by měl vést souběžně také k podpoře sjednocení metodik pro jednotlivé OP. Vzhledem k pokročilosti realizace strategie Smart Administration by bylo vhodné maximalizovat elektronickou komunikaci a minimalizovat předávání tištěných dokumentů. Elektronická aplikace by také měla mít nastaven systém efektivních kontrol, které by pomáhaly žadateli eliminovat zbytečné chyby, které jsou odhalovány v rámci kontroly formálních náležitostí a kontroly přijatelnosti.

6.1.7 PROBLÉM: „Různé výklady metodiky různými PM, dokládání nepovinných příloh“

Skutečnost

Příjemci dotace, kteří mají zkušenosti s komunikací s více projektovými manažery v rámci jednoho operačního programu a stejné oblasti podpory, uvádí, že instrukce od jednotlivých PM se mohou lišit. Nejčastěji se jedná o požadavky na způsob specifikace dokumentů v seznamu příloh, vytvoření soupisek dokumentů a obsah čestných prohlášení.

Vzhledem k tomu, že není možné, aby metodika stoprocentně upravovala všechny oblasti a problémy, se kterými se realizační týmy v průběhu projektu setkávají, vzniká často potřeba konzultací konkrétních situací s PM. Projektoví manažeři však nejsou v postojích jednotní, objevují se také případy, kdy jejich návrh postupu není následně vyhodnocen jako správný ze strany vyšších kontrol u poskytovatele dotace. Zejména při telefonických konzultacích dochází i k podávání informací, které jsou v rozporu s platnými příručkami.

V rámci kontroly formální správnosti žádosti o dotaci někteří PM požadují doložení nepovinných (nadbytečných) příloh či informací – např. razítko stavebního úřadu na projektové dokumentaci, doklad o volbě statutárního orgánu žadatele, který je možné ověřit z veřejně dostupných zdrojů nebo doložení odborné způsobilosti zpracovatele posudků.

Doporučení

1. Klást důraz na znalosti a proškolení PM, kteří vedle znalosti písemných pokynů, příruček a nařízení musí být také obeznámeni s požadovanými cíli a výstupy tak, aby byli u problému, který není písemně řešen schopni vydat platné, závazné a jednotné stanovisko. Řešení „jinde neuvedených“ problémů by mělo být konzultováno na pravidelných poradách odborných týmů (s podporou i externích odborníků v oblasti legislativy, staveb apod.) a závěry by měly být min. interně sdíleny v elektronické databázi pro všechny ostatní PM poskytovatele dotace.
2. Na dotazy příjemců k problémům neřešených příručkami poskytovat závazná a pokud možno pouze písemná stanoviska, která jsou později relevantní pro všechny následné kontroly.
3. Omezit požadavky na doložení nepovinných příloh, jejichž obsahem jsou veřejně dostupné informace (např. doložení odborné způsobilosti, doklad o volbě starosty) nebo nejsou vzhledem k požadavkům definovaným v Závazných pokynech relevantního OP (razítko stavebního úřadu na PD).
4. Stanovit v jakých případech a v jaké podobě se mají vytvářet soupisky dokumentů.
5. Rozšířit příklady čestných prohlášení (případně dalších dokumentů), které vytváří sám žadatel, aby nedocházelo k odlišným požadavkům jednotlivých PM poskytovatelů dotace na jejich podobu.

6.1.8 PROBLÉM „Definice veřejné podpory“

Skutečnost

Pojem „veřejná podpora“ je v předpisech poskytovatelů dotací definovaný vč. vymezení, co za veřejnou podporu nelze považovat. Existuje však celá řada projektů, a zejména se to týká regionálních OP, u kterých je velice obtížné jednoznačně určit, zdali zakládají veřejnou podporu, nebo nikoli. Jedná se např. o projekty zacílené na modernizaci plaveckého bazénu nebo sportoviště, které využívají žáci školy i veřejnost v odpoledních hodinách za poplatek, či výstavba rozhledny v majetku obce s vybíraným vstupným.

Vzhledem k náročné právní problematice a častým posuzováním projektů při hodnocení hodnotiteli bez širšího právního povědomí dochází k rozporuplným názorům na vymezení, zdali projekt zakládá nebo nezakládá veřejnou podporu.

Doporučení

1. Je třeba zajistit tým odborníků, kteří jsou odborně kompetentní posoudit obsah projektu z pohledu veřejné podpory na každém úřadu poskytovatele dotace.
2. Je vhodné vytvořit veřejně přístupnou „databanku“ příkladů projektů, které zakládají veřejnou podporu s možností diskuse pro veřejnost. Databanka by sloužila jak veřejnosti, tak samotnému poskytovateli dotací v tom smyslu, aby při posuzování projektů postupovali všechny orgány i jejich jednotliví odpovědní zaměstnanci shodně.
3. Jasně definovat orgán, který bude mít kompetenci učinit finální stanovisko při posuzování, resp. určit proces při zvažování problému veřejné podpory.

6.1.9 PROBLÉM: „Ohýbání projektů příjemci“

Skutečnost

Respondenti mají jasnou představu o tom, které ze svých rozvojových záměrů by rádi finančně zajistili prostřednictvím dotací. Výsledky řízených rozhovorů dokazují, že ve velkém množství případů dochází alespoň k drobným úpravám rozsahu předmětu projektu tak, aby co nejlépe splňoval požadavky dané výzvy. Nastává tak střet mezi prioritami prosazovanými vládou ČR a potřebami a zájmy potencionálních příjemců dotace. Cílem pro příjemce je především získat externí finanční prostředky na požadované priority s vědomou (i významnou) úpravou původních představ o projektu. Např. záměrem žadatele je získat dotaci na pořízení IT techniky (např. počítačů s operačním systémem, interaktivní tabule) do škol. Aby škola mohla tento majetek pořídit, uměle vytvoří spektrum vzdělávacích aktivit, v rámci kterých se tyto IT nástroje budou využívat.

Výsledek:

- Šití projektů na míru vyhlášeným výzvám
- Výdaje nad rámec řešení reálných potřeb

Záměrem poskytovatele dotace je nasměrovat veřejné prostředky do vybraných oblastí a není v jeho silách své požadavky a výzvy přizpůsobit potřebám všech zájemců.

Doporučení pro poskytovatele dotace

Situaci pro příjemce dotace by značně usnadnila vyšší informovanost spočívající v poskytnutí informací v dostatečném předstihu o:

- Harmonogramu výzev na určité období (ne všichni administrátoři jej zveřejňují), který by byl v případě změn dostatečně včas aktualizován a obsahoval by minimálně následující informace:
 - o Číslo výzvy.
 - o Číslo a název (pod)oblasti podpory.
 - o Předpokládaný termín výzvy.
 - o Předpokládanou alokaci.
 - o Zaměření (podporované aktivity) nebo omezení platné pro danou výzvu – toto nebývá součástí všech harmonogramů výzev, které jsou v současném programovacím období k dispozici.
 - o Seznam vhodných žadatelů – opět, ne vždy je v současnosti aplikováno.
 - o V případě administrativně náročnějších projektů (například stavebních) i přehled potřebných dokumentů (příloh), jejichž vyřízení je časově náročnější.
- Pravidla pro žadatele a příjemce dotace, která jsou platná pro danou výzvu a již by se následně neměnila.
- Hodnotící kritéria s bodovou škálou a stručným popisem, co bude v daném kritériu hodnoceno.
- Při hodnocení projektů klást důraz na zdůvodnění potřebnosti projektu a zajištění jeho udržitelnosti (zejména propočtům provozních nákladů).

6.1.10 PROBLÉM „Větší důraz na formální stránku než na obsah projektů“

Skutečnost

Zástupci měst hovoří o tom, že systém příjmu dotací je přebyrokratizovaný. Kontroluje se především formální stránka projektu (důraz na striktní dodržování formálních požadavků na příjemce dotace bez širšího zvážení okolností a vztahů, přemíra administrace a kladení hlavního důrazu na „papírování“), zatímco skutečný obsah (dopady, přínosy a výstupy projektu) kontrole projektů uniká.

Doporučení

Je potřeba upřednostnit kontrolu obsahu a skutečného průběhu realizace projektu (např. kontroly na místě) před kontrolou formální stránky, která vynucuje dokládání obrovského množství dokumentů.

Při posuzování změn v projektu je třeba přihlídnout k tomu, že mezi psaním žádosti a vlastní realizací projektu často uplyne dlouhá doba, za kterou se mohou změnit vnější podmínky rozhodné pro vlastní realizaci projektu. Je proto potřeba vždy individuálně posuzovat ovlivnitelnost změn ze strany příjemce a vliv změn na plnění cíle projektu.

6.2 Doporučení pro příjemce dotace (města)

6.2.1 PROBLÉM: „Projektové řízení a organizační struktury“

Skutečnost

Organizační struktura městských úřadů odpovídá liniově-štabní organizační struktuře založené na organizačních jednotkách (odborech) odpovědných s přímými rozhodovacími pravomocemi a tzv. štabními jednotkami, které plní podpůrné funkce k fungování liniových jednotek (např. personální odbor).

Rozvojové projekty, které jsou hrazeny ze strukturálních fondů, přináší nové požadavky na stávající organizační strukturu města. Příprava i samotná realizace projektů vyžaduje soubor rozličných odborností, jež hlavní odpovědný pracovník (PM) potřebuje k bezchybnému řízení projektu. Příprava i realizace projektu vyžaduje sdílení víceoborových znalostí. Např. revitalizace náměstí města vyžaduje spolupráci pověřeného PM (obvykle odbor rozvoje města), zástupce odboru investic, externího zpracovatele projektové dokumentace a ekonomického odboru. Praxe ukazuje, že většina úředníků mimo PM vnímá práci na projektech jako práci nad rámec svých pracovních povinností.

Doporučení

Vhodným řešením je zavedení systému projektového řízení na městských úřadech. Systém by spočíval ve vymezení vedoucích projektových týmů (resp. PM), kteří by dle potřeby (tj. v případě přípravy žádosti o dotaci nebo ve vybraných fázích administrace projektu) řídili svůj tým odborníků. Tým odborníků by měl být složen ze zástupců věcně příslušných odborů městského úřadu, případně externích odborníků, a měl by pravidelně reportovat zástupcům samosprávy. Tento systém by měl sloužit jak pro PM městského úřadu, ale i PM z příspěvkových organizací města, pokud se město rozhodne podporovat čerpání dotací svých příspěvkových organizací.

Součástí zavádění projektového systému je:

1. Jasně vymezení pravomocí a odpovědnosti

Vzhledem k výše popsané situaci na úřadech je nezbytné, aby samospráva,

resp. vedoucí odborů v relevantních situacích využívali systému projektového řízení, kdy jejich přímí podřízení se dle potřeb časově omezených projektů stávají zároveň podřízenými jiných vedoucích (PM projektů). Odborníci z řad úředníků tak přijímají úkoly a odpovídají za jejich plnění vyššímu počtu nadřízených a zároveň se sami mohou zapojit do více týmů.

Vhodným procesním řešením je změna organizační struktury městského úřadu. Odbor rozvoje (zabývající se řízením dotačních projektů) by byl přesunut přímo pod samosprávu města (např. kancelář starosty), což zvýší jeho významnost a prestiž při řízení dotačních projektů a dodá váhu delegování úkolů PM mezi ostatní úředníky.

2. Nastavení pravidel projektového řízení (interní směrnice)

Dalším podpůrným nástrojem je zavedení jasných pravidel ve formě interní směrnice, která definuje postupy pro řízení projektů. Směrnice vymezuje jednotlivé kroky k řízení projektů ve fázi jeho plánování, přípravy a řízení, dále vymezuje pravomoci, odpovědnost a organizační zajištění. Směrnice nikdy nepostihne veškeré vzniklé situace, nicméně vyjasní pravidla pro ty nejběžnější případy.

6.2.2 PROBLÉM: „Absence plánování a integrovaného přístupu před realizací projektu“

Skutečnost

Zkušenosti měst často hovoří o problému nedostatečné komunikace a plánování realizace projektů. To má za následek nekoordinovanou realizaci různých projektů, které spolu úzce souvisí, a negativní dopady na výstupy nebo udržitelnost projektu. Příkladem je např. případ, kdy došlo k rekonstrukci chodníku, jehož součástí byla i rekonstrukce autobusové zastávky. Zároveň byl schválen jiný projekt, kde zastávka byla součástí výstavby přestupního terminálu. Realizace druhého projektu by zasáhla do nově rekonstruované stavby, ale navíc by nebylo možné zachovat udržitelnost prvního projektu. Město tak nakonec výdaje na samotnou zastávku označilo za nezpůsobilé a vrátilo je poskytovateli dotace.

Tato skutečnost poukazuje na nesystémový postup vedení města, neboť odsouhlasilo dvě související žádosti o dotace, ale nezajistilo dostatečnou kooperaci dotčených odborů města a dalších spolupracujících subjektů.

Doporučení

Při plánování realizace projektů je velice důležitá komunikace se všemi dotčenými i potencionálními partnery. Jako prevence výše zmíněné situace slouží:

1. Odpovědné strategické plánování a roční aktualizace zásobníku projektů. Z aktualizovaného zásobníku by jasně vyplynulo, které projekty jsou plánovány a v jakém roce se budou realizovat. Pak je na odpovědnosti odboru investic i zastupitelstvu města, aby monitorovalo logickou souvztažnost a návaznost projektu a vhodně je zrealizovala.
2. Vhodně nastavený systém projektového řízení. Zvláště v případě investičních projektů by odbor investic měl informovat PM o plánovaných investičních akcích, aby se již při přípravě žádostí efektivně nastavil harmonogram projektů a včas byly zahájeny koordinační schůzky s věcně příslušnými odbory, popř. externími subjekty.

6.2.3 PROBLÉM: „Finanční udržitelnost projektu“

Skutečnost

Finanční plán realizace projektu se vždy skládá z části investiční a části provozní. Obě tyto fáze řízení projektu jsou součástí žádosti o dotaci, kdy žadatel musí doložit odhad příjmů a výdajů spojených s realizací projektu. Hodnotitel na základě těchto informací pak přidělenými body ohodnocuje přínosnost, účelnost a efektivnost projektu. Vyčíslené cash-flow projektu v obou fázích však často zůstane pouze jako součást žádosti, aniž by se k ní vyjádřily ekonomický odbor a samospráva města jako subjekty zodpovědné za finanční udržitelnost projektu a za konzistentní přístup k rozvoji města dle priorit rozvoje.

Doporučení

Města by měla zavést proces předávání informací a předložení požadavku na schválení přípravy žádosti organizačními jednotkami úřadu na úrovni ekonomického odboru a min. gesčního politického představitele. Cílem je objektivně poměřit výnosy a náklady projektu, resp. přínosy a náklady projektu. U projektu je nezbytné, aby:

- byla vyhodnocena ekonomická návratnost projektu,
- byla vyhodnocena míra zatížení rozpočtu města v následujících letech zahrnující provozní náklady (výnosy) projektu,
- byla přijata politická odpovědnost za realizaci projektu.

6.2.4 PROBLÉM: „Nekvalifikovaný odhad přínosů a nákladů projektu (socioekonomický přínos, CBA)“

Skutečnost

U projektů podávaných do regionálních operačních programů je dle individuálních potřeb poskytovatele dotace předložen požadavek na vytvoření tzv. socioekonomického přínosu projektu, resp. Cost Benefit analýzy. Jedná se o predikci přínosů a nákladů souvisejících s realizací projektu, které se dotknou jeho cílových skupin. Smyslem je vyčíslit socioekonomické přínosy a náklady s nepeněžním charakterem a finančně je ocenit dle metodiky poskytovatele. S touto skutečností však města mají tyto problémy:

1. Nekvalifikovaný odhad přínosů projektu: Metodika na expertní sestavení této analýzy je poměrně náročná a města často pro tuto kalkulaci nemají dostatečně kvalifikované zaměstnance.
2. Uměle nastavený odhad přínosů a nákladů projektu: Ty jsou předmětem hodnocení a přímo úměrně ovlivňují míru pravděpodobnosti schválení projektu.

S tímto tématem však souvisí i problém na straně poskytovatele dotace, kdy po skončení realizace projektu poskytovatel dotace nekontroluje míru naplnění predikovaných hodnot v podobě přínosů a nákladů projektu a tím i naplnění účelnosti projektu.

Povinnost přípravy analýzy CBA u finančně náročných projektů je na žadatele vhodně uložena. U některých typů projektů lze však již předem předvídat, že požadovaných hodnot CBA analýzy bude dosaženo stěží.

Doporučení

1. Vyhodnocení socioekonomického přínosů projektu je bezesporu významným měřítkem při zvažování přidělení dotace. Aby však analýza poskytovala co nejobjektivnější data, je důležité dbát na náležitě proškolení vlastních PM, popř.

vytvoření analýzy ponechat na externí odborné poradenské agentuře.

2. Vyžadovat CBA analýzu u projektů z oboru dopravy, popř. zdravotnictví (nemocnice), kde lze předpokládat finanční příjmy projektu, popř. významné úspory (časové, finanční, personální). U projektů typu rekonstrukce náměstí obce, nebo rekonstrukce školského zařízení, které finanční příjmy negenerují (nebo v minimální výši), požadované hodnoty CBA analýzy se prostřednictvím nefinančních přínosů dosahují velice obtížně.

6.2.5 PROBLÉM „Dodržování požadavku „udržitelnosti projektu“

Skutečnost

Aby byl projekt smysluplný, je na příjemce podpory kladen důraz na zajištění udržitelnosti projektu po dobu 3 nebo 5 let po ukončení realizace projektu. Tento požadavek je obecně zdůvodnitelný ve smyslu, že pokud byly vynaloženy veřejné prostředky na realizaci určité činnosti, vytvoření nového produktu nebo pořízení zboží, měly by tyto výstupy projekty sloužit cílové skupině i po ukončení projektu po stanovenou dobu, aby veřejné prostředky byly efektivně využity (nebyly zneužity).

Tento požadavek klade příjemci logicky určitá omezení při plánování dalších případných investic. Tyto další investice nesmí mít vliv na výstupy projektu, tak aby nedošlo ke změně charakteru výstupů projektu. Další technické zhodnocení či rozšiřování výstupu projektu není ze strany řídicích orgánů omezováno, je však vždy podmíněno včasným nahlášením Řídicímu orgánu.

Udržitelnost projektu také stanovuje nutnost dodržení výstupů projektu minimálně v rozsahu, ve kterém byly vytvořeny, tzn. při poškození, poničení nebo krádeži je příjemce povinen výstupy dát do původního stavu. Z tohoto důvodu je jednou z podmínek udržitelnosti definována povinnost pojištění majetku pořízeného z prostředků Evropské unie. Tuto skutečnost si již v praxi ověřuje řada příjemců dotace, neboť jsou v praxi nuceni např. opakovaně udržovat funkční městský mobiliář poničený vandaly; opakovaně dosazovat zdevastovanou, nebo seschlou veřejnou zeleň, nebo opakovaně montovat svodidla u nové komunikace, která byla pravděpodobně odvezena do sběrného dvora.

Příjemce dotace se realizací projektu také zavazuje po dobu udržitelnosti projektu mít k majetku pořízeného z veřejných zdrojů vlastnické právo. Změny vlastnického práva jsou povoleny pouze za souhlasu řídicího orgánu.

Doporučení

1. Všechny změny včas konzultovat s poskytovatelem dotace. Dodržovat povinnost hlášení změn.
2. Pojistit majetek pořízený z prostředků Evropské unie.
3. V rámci zadaných studií proveditelnosti požadovat realistické zpracování plánu udržitelnosti a, kde je to možné, tlačit dodavatele služeb či zboží k přímé odpovědnosti za případné porušení závazků vyplývajících z požadavků na udržitelnost.

7 SHRnutí DOSAVADNÍCH AKTIVIT A DALŠÍHO POSTUPU

Do projektu je v rámci 2 témat zapojeno celkem 20 měst. Projekt byl zahájen v dubnu 2012 a probíhá dle nastaveného harmonogramu. Důležitou součástí výstupů projektu je webová aplikace, která slouží jednak ke sběru dat a jednak k výměně zkušeností, a souhrnná srovnávací zpráva.

10 kroků BMK – 1. splněné cíle:

1. Definování problému	✓	leden–duben 2012
2. Zapojení klíčových subjektů	✓	leden–duben 2012
3. Tvorba dotazníků	✓	duben–květen 2012
4. Propagace: oslovení účastníků	✓	duben–květen 2012
5. Sběr, zpracování a analýza dat	✓	červenec–srpen 2012
6. Tvorba celkové souhrnné srovnávací zprávy		v realizaci (srpen–září 2012)
7. Koloběh porovnání s účastníky		v přípravě (říjen 2012)
8. Individuální zprávy a konzultace		v přípravě (červenec–prosinec 2012)
9. Implementace navržených doporučení		v přípravě (individuální)
10. Nový cyklus		v přípravě (leden 2013)

V červenci 2012 byl dokončen rozsáhlý sběr dat. Na tuto aktivitu dále navazuje jejich zpracování a tvorba celkové souhrnné srovnávací zprávy. Analytické a vyhodnocovací práce byly provedeny převážně v období červenec až srpen 2012.

Celková zpráva za jednotlivá témata, která shrne stěžejní výstupy z porovnávací analýzy a definuje příklady dobré praxe, bude dokončena do konce září 2012. Koloběh porovnání s účastníky proběhne ve dvou termínech. Rozdělení bude na základě příslušnosti k tématu č. 1 či 2. Cílem projektu je podnítit bohatou diskusi k získaným výsledkům, čehož bude nejlépe dosaženo v užším kruhu účastníků. Záměrem je také uchovat diskutovaná citlivá data pouze v porovnávané skupině. Termíny budou dohodnuty po konzultaci se všemi partnery. Předpokládané období realizace této aktivity je konec října 2012.

Tvorba individuálních zpráv bude probíhat paralelně s tvorbou souhrnné zprávy. Konzultace k individuálním zprávám budou organizovány po společném koloběhu porovnání s účastníky. Termíny pro uskutečnění těchto setkání na municipalitách budou stanoveny na listopad až prosinec 2012. Město individuální zprávu obdrží v předstihu.

Samotná implementace navržených doporučení bude spočívat zejména v přístupu a aktivitě daných měst. Na tento proces poté naváže další benchmarkingový cyklus, který ověří posun výkonu jednotlivých samospráv v následujících letech.

Lze očekávat, že víceletý projekt benchmarkingu bude zahájen na počátku roku 2013. Jeden plnohodnotný benchmarkingový cyklus v rámci víceletého projektu bude trvat 1 rok a bude se každoročně opakovat. Orientačně uvažují nositelé o délce trvání víceletého projektu v rozsahu 4 let. Z hlediska získání ucelené statistické řady porovnání efektivnosti měst se i u víceletého projektu počítá s obdobným zaměřením jako u pilotního projektu. Témata bude možné po konzultacích s účastníky upravovat a adaptovat na aktuální situaci a potřeby, případně rozšířit o další oblasti spjaté se samosprávnou působností měst a obcí.

Nositelé projektu již zahájili jednání s účastníky pilotního projektu i dalšími městy, která do projektu doposavad zapojena nebyla. Předpokládá se, že projekt získá podporu ze strany všech aktérů. O vývoji diskuze budou všichni partneři řádně informováni.

8 SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ERDF	Evropský regionální rozvojový fond
IOP	Integrovaný operační program
JV	NUTS II Jihovýchod
JZ	NUTS II Jihozápad
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MS	NUTS II Moravskoslezsko
MZ	Monitorovací zpráva
OP	Operační program
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP ŽP	Operační program Životního prostředí
PM	Projektový manažer
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgán
SČ	NUTS II Střední Čechy
SF	Strukturální fondy
SM	NUTS II Středí Morava
SV	NUTS II Severovýchod
SZ	NUTS II Severovýchod
ZS	Zprostředkující subjekt
ŽoP	Žádost o platbu

9 SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

9.1 Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Struktura cílové skupiny	6
Tabulka č. 2: Výběr vzorku měst (cílová skupina) pro téma č. 1 dle sledovaných charakteristik	11
Tabulka č. 3 Četnost využití typů finančních zdrojů pro spolufinancování a udržitelnost projektů	22
Tabulka č. 4: Četnost využití externích služeb ve vybraných fázích projektového řízení	27
Tabulka č. 5: Zhodnocení náročnosti specifických činností v rámci administrace projektu	31
Tabulka č. 6: Rozsah hodin na administraci projektů	32
Tabulka č. 7: Ohodnocení intenzity vybraných problémů	34

9.2 Seznam grafů

Graf č. 1: Počet podaných a schválených projektů	13
Graf č. 2 Stav proplacených projektů příjemcům dotací	14
Graf č. 3: Podíl schválených projektů dle jednotlivých operačních programů	15
Graf č. 4: Podíl investičních a neinvestičních projektů v jednotlivých městech	16
Graf č. 5: Zdroj podnětu k přípravě žádosti o dotace	19
Graf č. 6: Průměrná výše dluhové služby	24
Graf č. 7: Způsoby zajištění přípravy a realizace projektů	25
Graf č. 8: Stav úvazků projektových manažerů měst	25
Graf č. 10: Podíl zdrojů financování mzdových nákladů PM města	29
Graf č. 11: Oblasti hodnocení přínosů z realizace projektů	30
Graf č. 12: Podíl prací na řízení neinvestičního a investičního projektu	33

9.3 Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Ukázka části webové aplikace pro přihlášené uživatele	8
Obrázek č. 2: Ukázka on-line elektronických dotazníků	9

10 PŘÍLOHY

Příloha č. 1 – Prezenční listina vstupní konference

Příloha č. 2 – Prezenční listiny řízených rozhovorů