

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

MAGISTERSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM

2015 – 2016

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Jana Komrsková

**Evaluace dopadu podpory z ESF na vznik strategických
dokumentů obcí a krajů**

Praha 2016

Vedoucí diplomové práce: Prof. PhDr. Václav Horčíčka, Ph.D.

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

DIPLOMA COMBINED (PART TIME) STUDIES

2015 – 2016

DIPLOMA THESIS

Jana Komrsková

**Evaluation of the impact of ESF support for the creation
of strategic documents of municipalities and counties**

Prague 2016

The Diploma Thesis Work Supervisor:

Prof. PhDr. Václav Horčíčka, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená diplomová práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 19. 2. 2016

Bc. Jana Komrsková, DiS.

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu prof. PhDr. Václavu Horčíčkovi, Ph.D. za cenné informace, odborné rady a pomoc při zpracování.

Anotace

Tato diplomová práce se věnuje problematice využívání zdrojů strukturálních fondů EU a to konkrétně v rozměru projektů realizovaných v rámci výzvy č. 89 financovaných z Evropského sociálního fondu (ESF) prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ). Cílem této výzvy byla realizace strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (též známou jako Smart Administration). Svým obsahem se tato práce věnuje nejen teoretickým kritériím realizace jednotlivých projektů, ale i praktickým výstupům a hodnocením po jejich ukončení. V širším konceptu shrnuji nejen kritické body, které jsou spojeny s administrací projektů, ale především s jejich smysluplným využitím a vztahem k trvale udržitelnému rozvoji regionu.

Klíčové pojmy

Evropská unie, Evropský sociální fond, Smart Administration, Strukturální fondy, Operační program, Prioritní osy, Program rozvoje obce, Programové období, Regionální politika, Veřejná správa.

Annotation

This thesis deals with the issue of resource use EU Structural Funds, specifically the size of the projects implemented under No: 89. by European Social Fund (ESF) in the operating programme “Human resources and employment”. The aim of this projects implemented under was the implementation of the strategy Efficient public administration and friendly public services (also known as Smart Administration).

The content of this work focuses not only on theoretical criteria for the implementation of individual projects, but also practical outcomes and evaluation after their completion. In the broader concept I would like to summarize not only critical points, which are connected not only with the administration of projects, but also with their meaningful use and relationship to the sustainable development of the region.

Keywords

The European Union, the European Social Fund, Smart Administration, Structural Funds, Operational Programme, Priority Axis, village development program, the program period, Regional Policy, Public Administration.

OBSAH

ÚVOD	9
1 TEORETICKÁ ČÁST	12
1.1 Politika hospodářské a sociální soudržnosti EU	12
1.1.1 Programy regionální politiky	14
1.1.2 Evropský sociální fond.....	17
1.2 Operační programy a jejich rozdělení	18
1.2.1 Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost	19
1.2.2 Prioritní osy a oblasti podpory	20
1.2.3 OP LZZ – vyhodnocení programového období 2007 – 2013	21
1.2.4 Programové období 2014 – 2020	25
1.2.5 Operační program Zaměstnanost	26
1.3 Finanční čerpání strukturálních fondů	27
1.3.1 Princip 3 E.....	28
1.3.2 Dotační politika EU	30
1.4 Veřejná správa.....	31
1.4.1 Organizace ve veřejné správě.....	32
1.4.2 Reformy veřejné správy	34
1.5 Region	35
1.5.1 Regionální a strukturální politika – exkurz do historie	37
1.5.2 Nástroje regionální politiky v ČR	39
1.5.3 Smart Administration.....	41
2 PRAKTICKÁ ČÁST	43
2.1 Klíčový projekt Ministerstva místního rozvoje.....	43
2.1.1 Program rozvoje obce a jeho význam	44
2.1.2 Metodika programu rozvoje obce	45
2.2 Význam strategických dokumentů pro regionální rozvoj	46
2.2.1 Efektivní řízení státní správy – Smart administration (SA)	47
2.3 Výzva č. 89 OP LZZ.....	49
2.4 Sídelní struktura České republiky	50
2.5 Dotazníkové šetření.....	52
2.5.1 Způsob distribuce dotazníku	52
2.5.2 Vyhodnocení dotazníkového šetření	52
2.6 Případové studie	65

2.6.1 Městská část Praha 10	65
2.6.2 Magistrát hlavního města Prahy	69
2.7 Kritický pohled na čerpání OP ze zdrojů EU	71
3 SHRUTÍ PRAKTICKÉ ČÁSTI A NÁVRHY ŘEŠENÍ	74
ZÁVĚR	78
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	80
SEZNAM ZKRATEK	86
SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ	87
PŘÍLOHY	88

ÚVOD

Oblast strukturálních fondů EU, které vycházejí z politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie, jsou významným faktorem rozvojové politiky členských států Evropské unie. Vycházejí z přijatého principu hospodářské solidarity jednotlivých ekonomik členských zemí, kdy hospodářsky silnější státy přispívají prostřednictvím společného fondu rozvoji svých slabších sousedů. Z hlediska delšího časového horizontu si tyto ekonomicky rozvinutější země připravují exportní trhy v celém podporovaném regionu doposud méně rozvinutých ekonomik. Stanoviska daných zemí se liší především důrazem jednotlivých členů na věcná témata, jako je přístup k dotování méně rozvinutých regionů. V politice soudržnosti však panuje shoda, že její realizace má obrovský pozitivní dopad na zvýšení celkové konkurenceschopnosti a hospodářské i sociální soudržnosti.

S tématem financování evropských fondů a solidarity souvisí do jisté míry ambivalentní vztah nejen k Evropské unii a k členství České republiky v ní, ale i vztah k čerpání evropských fondů a k vnímání jejich pozitivního formátu. Přínos vstupu České republiky do EU pro občany země je dosud stále vnímán značně rozporuplně a vzbuzuje silné emoce. Vstup České republiky do EU byl podložen výsledkem referenda, které proběhlo 14. června 2003. Od 1. května následujícího roku, kdy se naše země skutečně stala součástí EU, až do současnosti, se vztah obyvatel k členství neustále mění a dosud se neustálil. Na jedné straně je Evropská unie vnímána jako významně omezující instituce v oblasti volného trhu i v rovině pocitové ztráty osobních svobod a obecně suverenity země. Na straně druhé je stejná instituce vnímána jako významný zdroj finančních prostředků. Pozitivní vnímání realizovaných projektů, které se stávají hmatatelným důkazem rozvojových programů, jako jsou opravy staveb, nové silnice, parky, nebo revitalizace krajiny, jsou obecně přijímány velmi pozitivně. Nedůvěru vzbuzují případy, kdy jsou tyto zdroje a především proces jejich čerpání spojen se zdánlivě náročnou operacionalizací a nepochopitelnou mírou byrokraticky náročných postupů. Tyto zdroje se zdají být čerpány pomocí nedostupných procesů, prostředky plynou zdánlivě podivnými cestami a jsou vnímány jako zdroj příjmů pro úzkých okruh zasvěcených a státních institucí.

Ve své práci se věnuji teoretické koncepci výzev Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) a to jednak v rovině teoretického zhodnocení právě

ukončeného realizačního období 2007 - 2013, tak pak především v oblasti kvantifikace závěrů a zkušeností přímých účastníků projektů na straně příjemců. Důležitou součástí mé práce jsou i rozdílné přístupy k dalšímu zapojení do projektového období 2014 –2020, které jsem zpracovala na základě situace v městské části Praha 10, která byla v právě ukončeném programovém období jedním z neaktivnějších a neúspěšnějších žadatelů, a na příkladu Magistrátu hlavního města Prahy, který k realizaci projektů přistupoval velmi aktivně a v rámci svého širokého působení i ve velké většině projektů má záměr pokračovat i v aktuálním programovém období.

Evropské strukturální fondy (ESF) se často setkávají s fundovanou kritikou a to nejen z hlediska svého záběru v rámci České republiky, která je v jejich čerpání jednou z neaktivnějších zemí, tak především z hlediska oprávněného rozporování smysluplnosti finančních toků, které toto čerpání umožňuje. V této části se chci ve své práci věnovat kritickému přístupu Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a především zkušenostem, které z realizace v její praktické rovině získali jednotliví účastníci. Ve své práci se proto věnuji deskripci a rovněž rozporům těchto zdrojových konceptů v konfliktu s realitou praxe v průběhu realizace konkrétního projektového řešení.

V procesu čerpání prostředků ze strukturálních fondů, i v samotné metodice projektů je mnoho sporných míst, které poskytují značný prostor pro nekorektní jednání. Současně však mají investice ze shodných fondů velmi pozitivní dopad, pokud jsou čerpány korektně a bez pokusů o jejich zneužití. Na konkrétních příkladech, v oblasti realizace projektů v rámci fondů, je patrné, že při spolupráci všech zúčastněných stran jsou tyto zdroje smysluplně využitelné nejen pro zlepšení kvality života obyvatel konkrétního územního celku, ale v širším kontextu pak celé země.

Metodika projektů strukturálních fondů EU vychází z obecně závazné metodologie, která je vztahována k širšímu kontextu projektových cílů, ale i k obecným standardům projektového řízení. Toto samotné projektové řízení zahrnuje pak především metody a postupy, které jsou standardizovaným prostředkem při prvotním definování cílů projektu, a pomáhá projektovému managementu při jejich dosahování. Cesta k realizaci samotného projektu je založena na přípravě projektového záměru, jenž by měl přinést odpovědi na základní otázky týkajících navrženého projektu. Následně je podána Žádost o poskytnutí dotace po vyhlášení výzvy. V rámci OP LZZ byl vyhlášovatelem výzev odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra ČR a řídicím orgánem Ministerstvo

sociálních věcí (MPSV). V případě kladného vyhodnocení žádosti ze strany poskytovatele dotace lze přistoupit k vlastní realizaci, během které příjemce podává přesně definované a termínované monitorovací zprávy o průběhu projektu. Příslušná metodika popisuje postupy od návrhu až po uspořádání klíčových charakteristik projektu ve vzájemných vazbách. Jedním z těchto prostředků, kterému se chci věnovat podrobněji je i politika Smart Administration (SA)

Ve své práci se dále věnuji nejen popisu stavu a rozporů těchto zdrojových konceptů a jejich konfliktu s praxí v průběhu realizace konkrétního projektového řešení. Jako jeden z hlavních problémů ve vnímání pozitivního dopadu realizace projektů EU je nesprávné uchopení komunikace jejich významu a přístupu při jejich vyhodnocování. Prioritní osa 4 – Veřejná správa a veřejné služby, které se v práci věnuji podrobněji, je zaměřena především na modernizaci veřejné správy, efektivnímu řízení a rozvoji lidských zdrojů, zvyšování jejich kvalifikace a obecně lepší dostupnost veřejných služeb. Důraz je kladen rovněž na vyšší participaci občanů na veřejném životě obce a na posílení etických standardů veřejné správy, včetně omezení prostoru pro případnou korupci. Navzdory těmto velmi pozitivním cílům je její realizace vnímána rozporuplně jako nadměrná administrativní zátěž jednotlivých úřadů i účastníků projektů a její výsledky jsou komunikovány s nízkým pozitivním efektem. Cílem mé práce je poukázat na praktické aspekty realizace projektů v rámci této prioritní osy a především na nedostatky, jak je vnímají jednotliví účastníci projektů. Nedílnou součástí práce pak je i návrh změn v obsahu i komunikaci celé programové osy 4.

V teoretické části své diplomové práci vycházím z koncepce, kterou jsem již parciálně zpracovala ve své bakalářské práci. Problematice využití a efektivity rozvojových programů EU se však nyní věnuji především z hlediska praktických dopadů jejich realizace a s tím spojenému vnímání jejich pozitivních i negativních konotací v širším kontextu roviny praktické realizace konkrétních projektů.

1 TEORETICKÁ ČÁST

1.1 Politika hospodářské a sociální soudržnosti EU

Politika hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie (HSS), je založena na principu solidarity jednotlivých evropských ekonomik. Společný fond, do kterého ekonomicky vyspělejší státy odvádějí určitý podíl svých prostředků, slouží k financování rozvojových fondů členských států, které jsou ekonomicky méně vyspělé. Významnou kapitolou je rovněž politika odbourávání sociálních rozdílů mezi jednotlivými regiony EU a rovněž rozvoj zaměstnanosti a lidských zdrojů.¹ Takzvaní čisté plátcí, to znamená ekonomiky, které vystupují výhradně v pozici donátorů, pak více zdůrazňují souvislost mezi účelným zacílením politiky a z toho plynoucím efektivním financováním.²

Cílovým stavem celé koncepce strukturálních fondů je určitá nivelizace životní úrovně a především pak kvality života obyvatel celé Unie. Regionální politika je založena na spolufinancování konkrétních projektů, které jsou zaměřeny na podporu místních územních celků a měst. Přináší tak zcela hmatatelnou hodnotu pro všechny členské země.

Hlavním smyslem rozvojových fondů je nejen podpora regionů a zvyšující se konkurenceschopnost, ale i vzájemná výměna zkušeností a osvědčených postupů. Regionální politika EU je zaměřena na její priority v oblasti růstu a zaměstnanosti. Pro rozvinuté země, které jsou nyní tzv. čistými plátcí v rámci celého systému, se pak v širší časové perspektivě otevírají exportní možnosti právě v dnes podporovaných regionech. Touto cestou se rovněž potlačuje diference v rozvoji mezi jednotlivými oblastmi a regiony, která by v delší časové perspektivě vyústila ve zvyšování rozdílů rozvoje jednotlivých regionů. Všechny zúčastněné ekonomiky si uvědomují reálné nebezpečí vzniku sociálních nepokojů a z toho plynoucí v této situaci z funkcionálních rozporů v koncepci jednotného volného trhu.³

¹ MUNKOVÁ, G. a kol.:2004. *Sociální politika v evropských zemích*. Nakladatelství Karolinum: Praha str. 61 – 62

² JETMAR, M.: *Diskuze k budoucnosti politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU*, Regionální studia, č. 1/2008, Praha: Josef Kleinwächter, pp. 48-52, on-line text (<http://www.regionalni-studia.vse.cz/2.pdf>).

³ POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI EU [online]. [cit. 30. 1. 2016] Dostupné z [http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Politika-hospodarske-a-socialni-soudrznosti-EU-\(HS](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Politika-hospodarske-a-socialni-soudrznosti-EU-(HS)

Vznik politiky soudržnosti vstoupil do realizace již v 70. letech 20. století. V té době do Evropského společenství vstupují státy s nízkou rozvojem vlastní ekonomiky nebo se silnými regionálními disparitami jak jsou Velká Británie, Irsko, Dánsko. V roce 1972 vstoupil v platnost dokument, který regionální politiku označil za „zásadní faktor posilování Společenství. Jednotný evropský akt zavedl integrovanou regionální politiku v roce 1986. Dalším podstatným impulsem pro rozvoj regionální politiky bylo rovněž přijetí Řecka, Španělska a Portugalska a tím plánování vzniku jednotného trhu.⁴

Evropská unie a zejména pak její tradiční členské státy v současné době zápasí s ekonomickou recesí a vysokou nezaměstnaností. Jako velký sociální problém se začíná krystalizovat i nejednotná přistěhovalecká politika a s tím spojené programy sociální integrace migrantů, především pak v rozvinutých zemích, které jsou pro ně cílové. Další problémovou oblastí je rostoucí síla především asijských ekonomik a následně jejich vliv na ekonomiky Evropské unie, která nenalézá metody, jak se bránit jejich dumpingovým nabídkám, které jsou založeny na nerespektování ekologických dopadů produkce a minimálních sociálních nákladů na produkci. Jedná se zde zejména o rostoucí ekonomiky Číny a Indie, ale i o ekonomiky menších států, jako je Indonésie, Malajsie a Thajsko. Tímto způsobem je ohrožena přímá existence některých celých průmyslových odvětví v současné Unii.

Nově přistoupivší státy využívají uvnitř EU zejména konkurenčních výhod v mzdové, sociální a ekologické oblasti k dosažení podstatně vyššího hospodářského růstu než staré členské státy. Tyto země se navíc nacházejí hluboko pod svým potenciálním národním produktem a využívají tedy i přirozené možnosti růstu. To má samozřejmě vliv na koncipování a financování nové Politiky soudržnosti a za této situace staré členské státy postupně budou ztrácet ochotu přispívat k ekonomickému blahobytu nových deseti zemí. Vstup nových balkánských zemí, především pak Bulharska a Rumunska bude pro stávající evropské země spojeno s dalšími finančními nároky na takzvaně bohaté země současné EU. Za této situace je pochopitelné, že za zatím posledního britského předsednictví Evropské rady nedošlo k schválení návrhu rozpočtu EU a to včetně koncepce, cílů a prostředků pro Politiku soudržnosti. Případná dohoda tak bude jistě velmi obtížná, neboť i zájmy tradičních členských zemí jsou odlišné. Vedle zachování

4 REGIONÁLNÍ POLITIKA [online]. [cit. 30.1.2016] Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>

výhod pro Francii a Velkou Británii je velmi diskutovaným tématem i očekávané pokračování pomoci pro Portugalsko, Španělsko, Irsko a Řecko (tzv. země PIGS) a naopak požadavky na snížení příspěvků bohatých, ale menších zemí, jako je Nizozemsko, Dánsko, Rakousko a Belgie. Velké členské země rovněž vystoupily s požadavkem na vytvoření tzv. globalizačních fondů, které však zatím nejsou součástí koncepce Politiky soudržnosti, a které by měly financovat konverzi odvětví a regionů ohrožených asijskou obchodní expanzí.

1.1.1 Programy regionální politiky

Po společné zemědělské politice, která je nákladově nejvyšší položkou regionální evropské politiky, je její druhou nejvýznamnější rozpočtovou kapitolou regionální politika Evropské unie. Ta v současné době představuje 35 % podíl výdajů z celkového rozpočtu. Potřeba těchto investic vyplývá ze stávající situace v rámci EU. Plných 43 % hospodářské produkce a 75 % investic do výzkumu a vývoje je dnes soustředěno jen na 14 % evropského území. Jedná se o pětiúhelník mezi Londýnem, Hamburkem, Mnichovem, Milánem a Paříží. Rozdíly mezi evropskými regiony se rozšířením EU ještě podstatně prohloubily⁵.

Co je regionální politika? Podle Paula McAlevey *„klíčovým principem regionální politiky je obecně (přesvědčení), že veřejný sektor má z ekonomických a sociálních důvodů úlohu intervenovat na trhu, aby došlo ke snížení regionálních rozdílů, jež vznikají jako následek působení tržních sil. Jinými slovy, existuje (zde) role pro vládu, aby se pokoušela ovlivnit geografickou distribuci ekonomických aktivit“*⁶.

Rozvojová politika EU tak ve své koncepci a programu navazuje na starší rozvojové programy, kterými se po roce 1989 stal například program PHARE.⁷ Pro lepší pochopení regionální politiky a jejího pojetí bych v krátkosti připomenula její cíle pro období let 2007 – 2013. Byly vytyčeny tři základní cíle. Prvním je konvergence (podpora růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých členských zemích a oblastech), druhým

⁵ LAISSY, A.-P.(edit.).PRÁCE PRO REGIONY – REGIONÁLNÍ POLITIKA EU 2007-13, . [online]. [cit.2014-01-19] Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy.

⁶MCALEAVEY,P. In: MAREK, D., Kantor,T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, Brno, 2007, s. 17.

⁷ JELÍNEK, P. a kol.: *Rozvojová politika Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2003, s.46.

klíčovým cílem je regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, tj. především podpora ekonomických změn v průmyslových, městských a venkovských oblastech a posledním cílem je evropská územní spolupráce ve smyslu podpory harmonického a vyváženého rozvoje celé EU. Zmíněné tři cíle podporují tři fondy, a to Evropský fond regionálního rozvoje, Fond soudržnosti a Evropský sociální fond (ESF). Touto cestou provedla Evropská komise v tomto programovacím období relativně významnou změnu, během níž se hlavní cíl regionální politiky soustřeďuje na zvyšování konkurenceschopnosti a rozvoji hospodářství založeném na znalostech a inovacích.⁸

Tyto cíle přibližují potřebu tematického a zeměpisného spojení zdrojů. Vedle uvedených cílů byly stanoveny tyto tři základní priority politiky soudržnosti, které jsou postaveny na zvýšení atraktivnosti EU a jejich regionů pro investování a zaměstnávání, další zlepšení znalostí obyvatel a inovační trendy, které představují faktory růstu a také se podílejí na růstu počtu kvalifikovaných pracovních míst v celém regionu.

Regionální politika EU je dlouhodobě zakotvena v několika základních principech vzájemného fungování. Tyto základní principy jsou definovány v právní podobě a v programovém systému poskytování reciproční pomoci jednotlivých členů. V průběhu vývoje regionální politiky organicky dochází k vývojovým změnám. Pro sledované období 2007 – 2013 se jedná především o následující hlavní principy:

Prvním klíčovým principem je programování, které má v první řadě zamezit distribuci prostředků na jednotlivé dílčí programy nekonceptně a duplicitně. Výsledkem by mělo být co možná nejkompaktnější řešení regionálních programů a dosažení dlouhodobé koncepce rozvoje regionu. V souvislosti s tímto prvním principem je uplatňován princip koncentrace, jehož cílem je cílení výdajů strukturálních fondů do oblastí s největšími strukturálními problémy. Důsledným dodržováním tohoto principu by bylo dosaženo vyšší efektivity a účelnosti vynaložených prostředků, stejně tak jako transparentnějšího monitorování a zpětné kontroly. Aktivní účast na projektech a participaci Evropské komise a příslušných regionálních a místních orgánů vyžaduje princip Partnerství, stejně jako spoluúčast nevládních kompetentních aktérů na nejrůznějších stupních administrace, nevyjímaje monitorování, implementaci,

⁸ STEJSKAL, J.: KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika a její nástroje*. Praha Portál, vyd. 1., 2009, s. 45.

plánování a v neposlední řadě i hodnocení. Doplnkovost neboli adicionalita spočívá na dílčí participaci jednotlivých aktérů procesu. Znamená to tedy, že prostředky, které jsou poskytnuté ze zdrojů evropské unie, mají pouze doplňovat prostředky poskytnuté příjemci projektu. Národní podíl v průběhu realizace projektů se liší dle typu a povahy konkrétního projektu. Posledním klíčovým principem je Monitorování a vyhodnocování. Z pochopitelných důvodů je tento princip pod stále silnějším tlakem a je mu věnována v rámci celé Evropské unie rostoucí pozornost. Podstatou vyhodnocení je kontrola efektivity a hospodárnosti vynaložených prostředků. Tato kontrola probíhá třemi způsoby: ex-ante (jako předběžné hodnocení), interním způsobem, který zahrnuje střednědobé hodnocení a ex-post, což zahrnuje zhodnocení celého ukončeného projektu.⁹ Klíčovým faktorem je stanovení hodnotících kritérií, které předem definují parametry hodnocení.¹⁰

V období 2007 – 2013 měly nástroje pro splnění výše uvedených cílů oporu v balíčku pěti základních právních nařízeních přijatých v červenci 2006 Radou a Evropským parlamentem.

V rámci tohoto programového období jsou stanoveny tři hlavní cíle regionální politiky, které jsou spolufinancovány strukturálními fondy. Neplatí však výlučnost cíle a fondu. Financování se vzájemně kříží a podporuje. V tomto období jsou k dispozici tři nástroje, z nichž nejvýznamnějším je evropský fond pro regionální rozvoj (EFDR) - v současné době podporuje především projekty zabývající se regionálním rozvojem, větší konkurenceschopností, hospodářskými změnami a územní spolupráci v rámci EU. Mezi priority pro financování tak patří výzkum, inovace, ochrana životního prostředí a prevence rizik, rozvoj infrastruktury. Evropský sociální fond (ESF) - z důvodu tematického zaměření této práce – ESF je níže podrobněji popsán a konečně takzvaný Kohezní fond (KF) – se soustřeďuje především na projekty zaměřené na ochranu životního prostředí a na transevropské dopravní sítě. Kohezní fond není strukturálním fondem (jako dva výše zmíněné fondy). Prostředky z Kohezního fondu se vztahují na členské státy s HDP nižším než 90 % průměru Společenství.

⁹ MAREK, D., KANTOR T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, Brno, 2007, s. 26 – 28.

¹⁰ ŠUMPÍKOVÁ M. a kol.: *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*, 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 29.

1.1.2 Evropský sociální fond

Evropský sociální fond (European Social Fund – dále ESF) je nejstarším ze všech strukturálních fondů. Byl založen díky Římské smlouvě a v současné době je hlavním nástrojem sociální politiky a politiky zaměstnanosti EU. Hlavním posláním ESF je rozvíjení zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti, podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů. Jedná se tedy především o neinvestiční projekty.

„Jeho hlavním posláním je rozvíjení zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti, podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů. ESF pomáhá členským zemím EU k dosažení plné zaměstnanosti, zvyšování kvality a produktivity práce, pomáhá podporovat přístup znevýhodněných osob na trh práce a snižovat národní, regionální a lokální rozdíly v zaměstnanosti.“¹¹

Objem finančních prostředků z ESF pro ČR na programovací období 2007-2013 je 3,8 mld. EUR, z nichž jsou financovány zejména tzv. „měkké“ projekty. Řídícím orgánem ESF v ČR je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Evropský sociální fond podporuje činnost členských států v nejrůznějších oblastech, která zahrnuje programy celoživotního vzdělávání, inovace a reorganizace forem organizace práce, ale rovněž podpory nových pracovních příležitostí a uchazečů o zaměstnání. Stranou nezůstávají ani programy na podporu ekonomicky neaktivních osoby, gender programy zaměřené na rovnost příležitostí i na rovné poměrné zastoupení v orgánech místní správy a řízení společnosti, integraci migrujících občanů a s tímto tématem související sociální začleňování znevýhodněných osob. Významnou pozici mají rovněž programy boje proti diskriminaci na trhu práce a vzdělávání a rozvoj lidského potenciálu.

Cílem evropského sociálního fondu pak je pomoc nezaměstnaným při vstupu na trh práce a nastavení rovnosti příležitostí pro všechny při přístupu na něj, včetně problematiky sociálního začleňování a pomoci lidem ze znevýhodněných sociálních skupin při začleňování do pracovního procesu. Podle nejnovějšího hodnocení má politika soudržnosti velký význam, protože urychluje růst a vytváření pracovních míst v těch členských zemích, které to nejvíce potřebují, a hraje velkou roli ve zlepšování životní

¹¹ HALÁSKOVÁ, R. *Politika zaměstnanosti*. Ostrava: Ostravská univerzita. 2008. s. 48-49.

úrovně po celé Evropě. Tato politika integrálně zahrnuje i programy celoživotního vzdělávání, rozvoje kvalifikované a přizpůsobivé pracovní síly a zavádění moderních způsobů jejího využití. Neopomíjí ani zlepšení přístupu k pracovním příležitostem a kvalitnější účast žen na trhu práce a rovněž boj se všemi formami diskriminace a nerovnostmi s ním související.

1.2 Operační programy a jejich rozdělení

Operační programy společně tvoří jeden logický celek oblastí podpory z fondů EU. Jedná se o Operační programy Lidské zdroje a zaměstnanost, Vzdělání pro konkurenceschopnost, Podnikání a inovace, Životní prostředí, Doprava, Výzkum a vývoj pro inovace, Integrovaný operační program a Technická pomoc.

Strukturální fondy v ČR realizují 6 prioritních os rozdělujících operační program na logické celky.¹² Každý operační program má několik priorit a podobné cíle, které závisí na cílech rozvoje individuálního členského státu nebo regionu. V rámci těchto priorit se podobné operace seskupují a podle priorit se stanovují kritéria pro výběr projektů. Potenciální příjemci i široká veřejnost mají právo znát kritéria, podle kterých budou projekty vybírány. Dlužno podotknout, že v průběhu prvního programového období se samotný výběr z vyhlášených výzev setkával s jistými problémy, protože neexistoval centralizovaný přehled vyhlášených výzev a jejich čerpání bylo do značné míry podmíněno obratností a rozhledem daného příjemce.¹³

Obecně platí, že strukturální fondy a Fond soudržnosti EU, které operační programy spolufinancují, mohou poskytnout 50 – 85 % financí, podle toho, pod který cíl politiky soudržnosti, region nebo členský stát spadá. Zbývající finance pak lze čerpat z veřejných (národních a regionálních), nebo soukromých zdrojů. Podrobná pravidla způsobilosti a míry spolufinancování jsou stanoveny v každém operačním programu.

Po uhrazení první zálohy zajišťuje Unie průběžné platby na základě vyúčtování potvrzených národními nebo regionálními orgány (na úrovni projektu tzv. Žádost o platbu – ŽOP). Pokud není možné vyúčtování ověřit, nebo pokud nebyly dodrženy

¹² PŘICHYSTAL, A.: *Kuchařka pro žadatele z fondů EU aneb jak uvařit dobrý projekt*, NYMBURK: VEGA-L, 2008, s. 153.

¹³ ŠUMPÍKOVÁ M. a kol.: *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*, 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 157.

postupy řádného finančního řízení, může EU financování zastavit, případně požadovat vrácení již vyplacených příspěvků. Platby se prováděly do konce roku 2015. Životně důležitým prvním krokem je strategické a soudržné plánování, ale ani ty nejlepší plány nemají velký význam bez řádného řízení. K tomu je nutné posilovat institucionální kapacity, jakož i výkonnost a transparentnost veřejné správy v členských státech a regionech. Nástroje politiky soudržnosti mohou podporovat budování kapacit, především pak v regionech konvergence. Evropská komise usnadňuje sdílení osvědčených postupů při řízení fondů prostřednictvím informování, pořádání seminářů a vytváření odborných sítí.

1.2.1 Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost

Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost je prostředek pro získání podpory z Evropského sociálního fondu v oblasti rozvoje lidských zdrojů, jedná se tedy o neinvestiční tzv. „měkké“ projekty. Globálním cílem je zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti lidí v ČR na úroveň průměru top deseti zemí EU. Tak je zajištěna realizace strategických cílů Otevřená, flexibilní a soudržná společnost a Konkurenceschopná česká ekonomika Národního rozvojového plánu 2007 – 2013. Řídícím orgánem programu je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podle webového portálu www.esf.cz (5. 1. 2014) je z fondů EU pro OP LZZ vyčleněno celkem 1,88 mld.€, tj. přibližně 7 % veškerých prostředků určených z fondů EU pro Českou republiku. Z českých veřejných zdrojů je financování programu navýšeno o dalších 0,33 mld. €. Dále interpretované znění Operačního programu bylo dne 15. listopadu 2006 schváleno vládou České republiky. Jde o návrh, který bude dále negociován Evropskou Komisí a může dostát i zásadních změn.¹⁴

Specifickými cíli OP LZZ jsou zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, zlepšení přístupu k zaměstnání a prevence nezaměstnanosti, posílení integrace osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených a posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb. Tyto cíle

¹⁴ OPERAČNÍ PROGRAM LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST. [online]. [cit. 2014-01-20] Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/07-13/oplzz>.

by nebylo možné realizovat bez zintenzivnění mezinárodní spolupráce v oblasti lidských zdrojů a zaměstnanosti.

1.2.2 Prioritní osy a oblasti podpory

První prioritní osou je Adaptabilita. Oblastí podpory je v tomto případě zvýšení adaptability pracovní síly a konkurenceschopnosti podniku. Druhou prioritní osou je Aktivní politika trhu práce, kde je podpora soustředěna do oblastí posílení politiky zaměstnanosti a modernizace institucí a zavedení systému kvality služeb zaměstnanosti a jejich rozvoj. To zahrnuje především vzdělávání zaměstnanců, rozvoj nástrojů a opatření a rovněž rozvoj institucí služeb zaměstnanosti. Třetí prioritní osou je otázka Sociální integrace a rovné příležitosti. V této oblasti je podpora soustředěna do roviny sociální integrace, rozvoje rovných příležitostí žen a mužů na trhu práce a harmonické sladění pracovního a rodinného života. Čtvrtou prioritní osou je veřejná správa a veřejné služby. Pátou osou je Mezinárodní spolupráce. Zde hraje největší roli výměna zkušeností a přenos dobré praxe mezi členskými státy v otázkách řízení a administrace ESF, sdílení zkušeností a přenos dobré praxe mezi členskými státy v otázkách týkajících se věcného zaměření ESF (aktivní politika zaměstnanosti, řešení problémů sociálního začleňování specifických skupin obyvatel, další vzdělávání, modernizace veřejné správy apod.). Podpora vzniku a rozvoj lokálních partnerství, výměna zkušeností a přenos dobré praxe mezi lokálními partnerstvími v otázkách týkajících se budování a managementu partnerství, specifických aktivit lokálních partnerství apod., to jsou nejdůležitější charakteristiky této páté prioritní osy v oblasti podpory. Na základě výměny dosažených zkušeností se prohlubuje i spolupráce mezi projekty v různých členských státech a jejím výsledkem je zlepšení výsledků vlastních projektů, či dosažení společných výsledků. Tato spolupráce pak vede ke vzniku tematických sítí, zaměřených na řešení specifického problému. Projekt, který ve své práci řeším, se týká právě této prioritní osy.

Poslední, šestou, prioritní osou je Technická pomoc. Financování aktivit spojených s řízením programu, např. platy pracovníků zapojených do řízení OP VaVpI, výběr projektů, monitoring projektů a programu, zpracování studií a analýz, publicita programu, podpora schopnosti potenciálních příjemců čerpat finanční prostředky z programu apod.

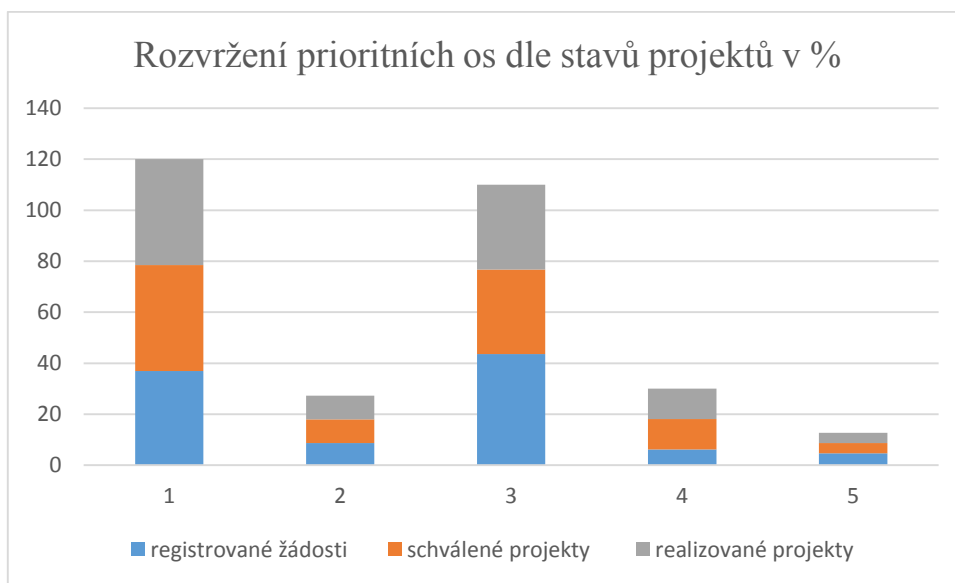
Pro lepší pochopení jednotlivých prioritních os v číslech je uvedena tabulka č. 1 a následně grafické zpracování v procentuálním vyjádření dle stavu projektů.

Tabulka 1: Přehled čerpání finančních prostředků za programové období 2007 - 2013 v mld. Kč

Čerpání finančních prostředků v mld. Kč, programové období 2007 – 2013				
prioritní osa	celková alokace	registrované žádosti	schválené projekty	projekty v realizaci
1	13,5	36,2	17,2	17,2
2	25,3	25,5	30,3	30,3
3	13,2	44,2	15,2	15,2
4	3,5	9	6	6
5	1	4,4	1,2	1,2

Zdroj: <http://www.esfcr.cz/statisticka-data-cerpani>

Obrázek 1: Rozvržení prioritních os dle stavů projektů v %



Zdroj: vlastní tvorba

1.2.3 OP LZZ – vyhodnocení programového období 2007 – 2013

Nejde to v dané kapitole jinak, než se opřít o jasná a exaktní data pořízena od řídicího orgánu OP LZZ, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Pokusím se vyjádřit, jak se Česká republika vypořádala s čerpáním finančních prostředků. K samotnému čerpání dotace je nutno objasnit, jak tento proces probíhá. Řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt konkrétního operačního programu vyhlásí výzvu. Jedná se o obecně popsané

pravidla jednotlivých OP. Následně příjemce, který se rozhodne, že výzva je v souladu s jeho potřebami, předloží konkrétní projekt. Po vyhodnocení všech kritérií je podepsána smlouva o poskytnutí finanční dotace. Jednotlivé platby (tzv. Žádosti o platbu) probíhají dvěma způsoby a to buď ex- post (proplacení již vynaložených výdajů) nebo ex-ante (tzn. poskytnutí finančních prostředků tzv. předfinancováním – před samotnou realizací projektu). Vše je samozřejmě založeno na spoluúčasti finančních prostředků, kdy je část (větší) proplacena z EU a druhá část nákladů – zbytek – je proplacen jiným, národním zdrojem¹⁵.

Považuji za podstatné zmínit i rizika spojené s čerpáním EU fondů. V končícím programovém období byly udělovány tzv. korekce. Jedná se o vrácení částí prostředků do rozpočtu EU. To je možno následně profinancovat pro nové projekty. „*Vzhledem k tomu, že peníze jsou nejprve propláceny ze státního rozpočtu, v rámci korekce o peníze přichází státní rozpočet, nikoli konkrétní projekty či operační programy*“¹⁶.

V OP LZZ nejde o finanční prostředky „utracené“, jak jsou občas nazývány tyto peníze, ale o peníze investované a to hned do několika tisíců projektů. Od těch zaměřených na lidi, kteří jsou potřební, odkázaní na pomoc druhých, podporu zvyšování kvalifikace a vzdělávání a rozvoj potřebných osob, které se o sebe postarat dokážou, ale evropské dotace jim velmi pomáhají. Vzniklo až 60 000 nových pracovních míst. Základem ESF jsou lidé a snaha jim pomáhat a zkvalitňovat jejich životní úroveň. Jedná se o vzdělávání zaměstnanců, podporu a dostupnost sociálních služeb, rovné příležitosti a odstraňování bariér na trhu práce.¹⁷

Tomáš Novotný ve svém článku *Fondy EU jako promarněná šance* uvádí fakta z roku 2013 v podobě pochybení u 11 ze 17 operačních programů. Příjemci dotací představující v tomto případě ministerstva (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), MPSV, Ministerstvo dopravy (MD), Ministerstvo životního prostředí (MŽP)) si již v roce 2006 nastínily oblasti, pro které chtějí schválené prostředky poskytovat. Ty se ukázaly být velmi rozsáhlými a ambiciózními. V celé řadě oblastí se nadhodnotila schopnost vyprodukovat přeživší a kvalitně hodnotné projekty. Než aby zodpovědní vedoucí pracovníci

¹⁵ MACHÁLEK, P., a kol.: *Dotační politiky EU: jak napsat dobrou projektovou žádost*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 42.

¹⁶ tamtéž, s. 46

¹⁷ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Podporujeme ty, kteří pomáhají*. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost, listopad 2014

a manažeři zúročili své několikaleté zkušenosti pro přesun finančních prostředků do oblastí, které jsou pro čerpání bezproblémové, nevyužili své schopnosti, nebyli dostatečně aktivní a své priority neměnili dle nabytých zkušeností.¹⁸

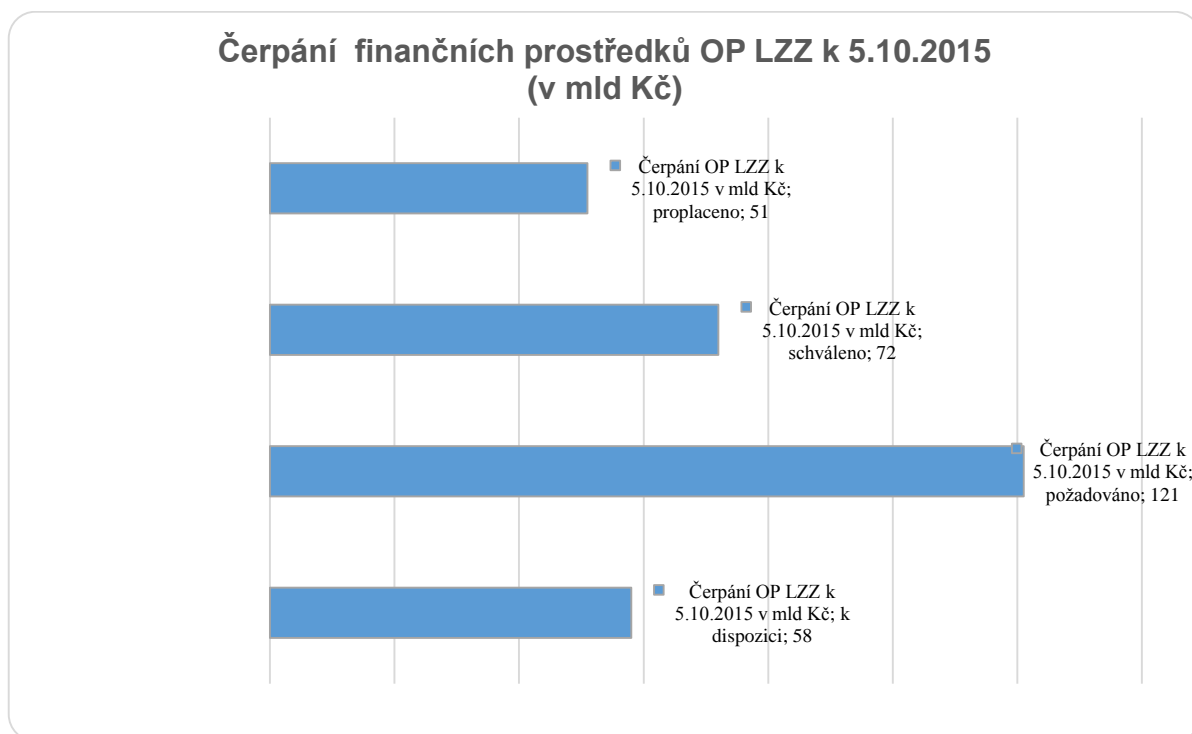
Ráda bych zmínila již známý fakt, že Česká republika byla často kritizována ze strany EU a to především za chybně nastavený kontrolní a auditní systém. V současné době se řeší komplikace s monitorovacím systémem, resp. problémy při výběrovém řízení. Monitorovací systém spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). V létě převzal NKÚ podnět od Poslanecké sněmovny, která žádá prověřit sporný audit monitorovacího systému EU. Tento audit provedlo Ministerstvo financí, které shledalo řadu chyb. Rozpor obou ministerstev má řešit právě NKÚ, které vydalo závěr, že kontrolu je nutné zahájit až v období, kdy bude nový monitorovací systém v provozu.¹⁹

S headlinem „S námi dokážete víc“ jsou prezentována data v čerpání z OP LZZ. Vyjádřeno graficky. Nejprve čerpání finančních prostředků.

¹⁸ DENIKREFERENDUM.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/16174-fondy-eu-jako-promarnena-sance>

¹⁹ ZPRAVY.E15.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nku-vyhovel-poslancum-zameri-se-na-monitorovaci-system-fondu-eu-1205433>

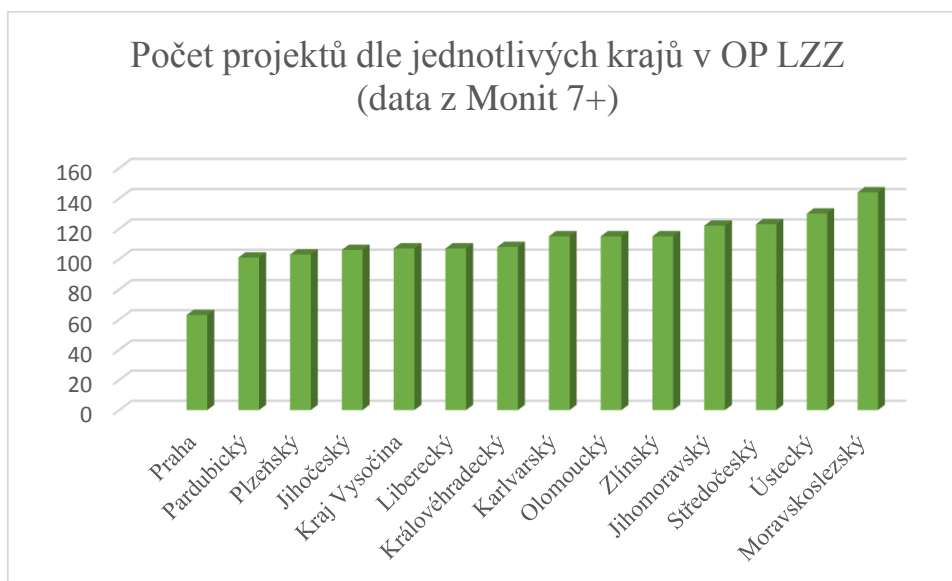
Obrázek 2: Čerpání finančních prostředků OP LZZ k 5. 10. 2015



Zdroj: vlastní tvorba

Dále je zajímavé čerpání podle krajů. OP LZZ by měl být využíván primárně k tvorbě nových pracovních míst a jejich udržení, proto není překvapením níže uvedený výstup. V kraji Moravskoslezském s vysokou nezaměstnaností je přínosné čerpání prostředků EU.

Obrázek 3: Počet projektů dle jednotlivých krajů v OP LZZ



Zdroj:: vlastní tvorba

Koncentrace je v dané práci cílena na prioritní osu 4 Veřejná správa a veřejné služby, proto je nutné ještě uvést detailnější popis. Základem je cílová skupina, což jsou správní úřady včetně úřadů územních samosprávných celků, zaměstnanci daných úřadů a organizace, kterou jsou těmito úřady zřízeny a dále organizace poskytující veřejné služby. V neposlední řadě jsou do cílové skupiny zahrnuti i politici a také volení zástupci územních samosprávných celků. Globálním cílem je zejména posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb a dále zvyšování kvality regulace, zefektivnění vzdělávání, rozvoj úředních osob, zvýšení kvality řízení managementu ve správních úřadech, zpřístupnění úřadů a otevřenosti při poskytování jejich služeb a zajištění adekvátní dostupnosti.²⁰

1.2.4 Programové období 2014 – 2020

V začínajícím programovém období bude hlavní důraz kladen na fondy, které budou zaměřené na podporu politiky soudržnosti a také rozvoj venkova. Fondy se budou nazývat Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF). A jsou rozděleny do těchto

²⁰ ESFCR.CZ [online] © 2015 [cit. 2015-12-26] Dostupné z <http://www.esfcr.cz/07-13/oplzz/oblast-podpory-4-1-posilovani-institucionalni-kapacity-a-efektivnosti-verejne-spravy>

operačních fondů v celkové alokaci 23,85 mld. EUR. Rozdělení do jednotlivých oblastí je shrnuto v tabulce.

Tabulka 2: Finanční alokace dle jednotlivých operačních programů v mld. EUR

Typ operačního programu	Finanční alokace (v mld. EUR)
OP Doprava	4,7
Integrovaný regionální program (IROP)	4,6
OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	4,3
OP výzkum, vývoj a vzdělávání	2,8
Op Životní prostředí	2,6
Program rozvoje venkova	2,3
OP Zaměstnanost	2,1
OP Technická pomoc	0,22
OP Praha – pól růstu	0,2
OP Rybářství	0,03

Zdroj: vlastní tvorba

1.2.5 Operační program Zaměstnanost

Operační program Zaměstnanost (OP Z) byl schválen Evropskou komisí 6. 5. 2015 a klade si za cíle zkvalitnění lidského kapitálu obyvatelstva a veřejné správy v České republice, což jsou hlavní prvky konkurenceschopnosti. V případě, že hodlá ČR uspět v začínajícím programovém období v dané problematice, musí těmto oblastem věnovat velkou prioritu a pozornost.

*„OP Z je zaměřený také na podporu rovných příležitostí žen a mužů, adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, dalšího vzdělávání, sociálního začleňování a boje s chudobou, zdravotních služeb, modernizaci veřejné správy a služeb a podporu mezinárodní spolupráce a sociálních inovací v oblasti zaměstnanosti, sociálního začleňování a veřejné správy“.*²¹

Rozdíly od předcházejícího programového období jsou zejména propojení následného vzdělávání se zjištěnou analýzou potřeb trhu. Zaměření na propojení dalšího vzdělávání s potřebami trhu práce, transformace a deinstitucionalizace sociální

²¹ STRUKTURALNI-FONDY.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nku-vyhovel-poslancum-zameri-se-na-monitorovaci-system-fondu-eu-1205433> <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy/OP-Zamestnanost>

a zdravotní péče, větší důraz na integrovaná řešení. Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly, sociální začleňování a boj s chudobou, sociální inovace a mezinárodní spolupráce a efektivní veřejná správa.

Tematické cíle

- Zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla (PO 1, PO 3);
- Fungující sociální systém a boj proti chudobě (PO 2, PO3);
- Kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa a instituce (PO 3, PO4).

Podporované oblasti

- Prioritní osa 1: Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly;
- Prioritní osa 2: Sociální začleňování a boj s chudobou;
- Prioritní osa 3: Sociální inovace a mezinárodní spolupráce;
- Prioritní osa 4: Efektivní veřejná správa;
- Prioritní osa 5: Technická pomoc²².

1.3 Finanční čerpání strukturálních fondů

Proces financování a finančních toků v rámci čerpání z EU fondů je poměrně složitý proces. Pro správné porozumění a uvědomění si základních pojmů je nutné pochopit odpovědnosti a procesy. Nejprve je vypsána a vyhlášena Výzva a to buď Řídicím orgánem, nebo Zprostředkujícím subjektem. Žadatel o dotaci se přihlásí s konkrétním projektem, který odpovídá podmínkám Výzvy. Po procesu hodnocení a schválení jsou podepsány buď Právní akty, nebo Podmínky dotace. Následuje samotná realizace projektu, která se průběžně monitoruje a zejména hodnotí v pravidelných Monitorovacích zprávách²³, kterou příjemce dotace předkládá poskytovateli dotace. Součástí Monitorovací zprávy jsou Žádosti o platbu. Řídicí orgán (ŘO) nebo zprostředkující subjekt (ZS) provede kontrolu nárokovaných výdajů a v případě

²² STRUKTURALNI-FONDY.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nku-vyhovel-poslancum-zameri-se-na-monitorovaci-system-fondu-eu-1205433> <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy/OP-Zamestnanost>

²³ BAJER, P, MATYÁŠ, J.: *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*, BRNO: EUROSPOLEČNOSTI a.s., 2009, s. 118.

slnění všech potřebných podmínek dle vydaných příruček a nařízení dochází k samotnému schválení Žádosti o platbu (ŽoP). Tím dochází k zařazení ŽoP do souhrnné žádosti o platbu a předložení na Platební a certifikační orgán (PCO) a následné refundaci do Státního rozpočtu (SR). Po refundaci jsou finanční prostředky certifikovány. Tyto certifikované výdaje se předkládají Evropské komisi a následně jsou proplaceny do rozpočtu Ministerstva financí. Proces vypadá velmi složitě, ale v případě bezproblémových projektů se platba provádí v relativně krátkém časovém horizontu. Systém finančních toků je podrobně popsán v Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro období 2007 – 2013, kterou vydalo Ministerstvo financí²⁴.

Samozřejmě každý příjemce musí zvažovat všechna rizika již na samém počátku předložení, resp. tvorby projektu a korespondovat s následnou udržitelností projektu a zejména smysluplností projektu a efektivního vynaložení investic. Je nutno taky počítat dopředu s časovou prodlevou v průběhu schvalovacího řízení. Předložení projektu a jeho samotné zpracování není jednoduché a klade se důraz na odbornost a zkušenosti. Podstatnou částí každého projektu je projektový tým.²⁵

A v neposlední řadě je nutno u každého čerpání finančních prostředků pamatovat na pravidlo tzv. 3 E, což je jedno ze základních pravidel správnosti vynaložených výdajů. Jedná se o efektivnost, hospodárnost a účelnost. Toto pravidlo se stalo natolik podstatnou veličinou celého procesu, že následující kapitola se jí bude věnovat.

1.3.1 Princip 3 E

Při vynakládání veřejných prostředků se musí každý subjekt řídit pravidlem dodržování principu 3 E a to jak v přípravě, realizaci projektů, ale čerpání veřejných prostředků vůbec. Vlastně se nejedná o nic jiného než veřejné zdroje nepřipouštět do korupčního prostředí. Bohužel zvláště Česká republika nedopadla při dodržování těchto pravidel ve zprávě EK dobře. Pravidelně od roku 2009 do roku 2013 se Česká

²⁴ MFCR.CZ [online] [cit. 2015-11-16 Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-21161>
²⁵ GROLIG, D, BUMBÁLEK L. *Příklady dobré praxe: úspěšné projekty strukturálních fondů EU a dotací ČR*. Vyd. 1. Praha: UniCredit Bank Czech Republic, 2008, s. 7- 9.

republika umístuje na 52. – 57. místě ze 178 sledovaných států jak uvádí Index vnímání.²⁶

Základní otázkou při principu 3 E je posouzení tří oblastí v otázkách plánování, přípravě a realizaci projektů či v širším vnímání při vynakládání veřejných prostředků obecně. Hlavní roli hraje zákon, zejména Zákon o veřejných zakázkách 136/2006 Sb. Ten stanovuje vnitřní kontrolní systém při hospodaření s veřejnými prostředky a následnou kontrolu ve veřejné správě.

Účelnost

Jedná se o využití veřejných prostředků zajišťující optimální míru při dosažení cílů pro splnění nastavených cílů. Neboli lze tento princip chápat jako vztah mezi realitou a plány při realizaci dané činnosti. Základem je nutně uspokojení potřeby, která vyvolala potřebu realizace nákupu služby či výrobku. Toto kritérium je hodnoceno na výstupu. „Princip účelnosti je naplněn tehdy, jsou – li naplněny stanovené cíle a ty mají předpokládané účinky/dopady. Týká se primárně výstupů, respektive provazby mezi dosaženými výstupy, cíli a jejich dopady.“²⁷

Hospodárnost

Tento princip naplňuje ekonomickou stránku problematiky manipulace s veřejnými zdroji. Jedná se o minimalizaci nákladů na zdroje (vstupy) vynaložené na činnosti, ale s důrazem a zachováním určené a požadované kvality. Vyjadřuje vynakládání výdajů při dosažení požadovaných výstupů s co možná nejmenším vynaložením veřejných zdrojů. Hospodárnost se dá použít jako synonymum slova úspornost a jedná se o kritérium, které je hodnoceno na vstupu.

Efektivnost

Jde o použití veřejných zdrojů do míry dosažení neoptimálnějších výstupů v porovnání s objemem vynaložených prostředků k zajištění jejich plnění. Výstupy se rozumí rozsah, kvalita a přínos plněných úkolů. Může se chápat zjednodušeně i jako

²⁶ Zdroj: Transparency.org

²⁷ MFCR.CZ [online] [cit. 2015-11-22] Dostupné

z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-21161>

minimalizace nákladů a maximalizace užítku neboli vyrovnání přiměřenosti nákladů a výsledného užítku. Je to kritérium hodnocení vztahu mezi vstupem a výstupem.

Z důvodu, že při výkladu těchto principů pracujeme s velmi odbornými definicemi, je vhodné jejich stručné shrnutí:

- Účelnost = děláni správných věcí;
- Hospodárnost = děláni věcí levně;
- Efektivnost = děláni věcí správně²⁸.

Při nakládání s veřejným majetkem je nutné takto nakládat s tzv. péčí řádného hospodáře. Obec (nebo orgán veřejné správy) musí využívat nabitý majetek účelně a hospodárně v souladu s danými zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti a zároveň pečovat o rozvíjení a zachování svého majetku.²⁹

1.3.2 Dotační politika EU

Základním problémem je fakt, že proplacení finančních prostředků z EU do státního rozpočtu je nutno realizovat do konce roku 2015 a za sedm let se realizovalo čerpání pouze polovina. Odhady hovoří o ztrátě v řádu desítek miliard Kč. V analýze stavu čerpání fondů EU v ČR se hovoří o odhadech vrácených prostředků do rozpočtu EU na částku 119 miliard Kč. Tato částka činí ztrátu 15 % z celkové částky fondů EU, která je 795 miliard Kč. Analýza dále hovoří o celé řadě chyb a problémů při správě fondů EU v ČR v důsledku neprofesionálního přístupu jak politické tak i úřednické části aparátu, který má ve své odpovědnosti kooperaci a realizaci projektů v jednotlivých operačních programech. Samozřejmě značnou roli hrálo i politikaření, kdy není žádná snaha přenést prostředky z odvětví, kde se čerpání nedaří, do oblastí s vysokou absorpcí. Celková pozice v celé EU je v rámci čerpání dost problematcky vnímaná a to zejména díky řadě chyb a nepřiznání si problému, jeho utajování a bagatelizace odpovědnosti

²⁸ KORUPCE.CZ [online] [cit. 2015-11-22] Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/metodika-dodrzovani-principu-3E---navrh.pdf>

²⁹ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, [200-], s,31.

příslušných institucí. V posledním období se snaží ČR minimalizovat vzniklé ztráty, které mohly zvýšit zaměstnanost, růst ekonomické i životní úrovně obyvatel.³⁰

Rizikovými se staly zejména OP Životní prostředí, OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost, OP Technická pomoc, ROP Severozápad. Tyto programy mají míru rizikovosti velkou. O střední míře se dá hovořit v OP Doprava, OP LZZZ, OP Podnikání a inovace, Integrovaný operační program, OP Výzkum a vývoj pro inovace. V případě, že kontrolní orgán zjistí pochybení, jsou řešeny tzv. korekcemi. Rozumí se tím vrácení korekcí o OP zpátky do rozpočtu EU a tyto prostředky je následně možné použít pro nové projekty. ČR je kritizována za řadu věcí od chybně nastaveného auditního a kontrolního mechanismu, nestálou personální politiku v oblasti zásadních postů spojeným s čerpáním, nedostatečné transparentnosti v procesu vyhodnocení včetně korupce, byrokratické překážky. Dále se dá ČR vytknout i velký počet OP, časová prodleva na čekání při řešení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. A na straně žadatelů o čerpání dotace je to pak složitost předložených žádostí.³¹

1.4 Veřejná správa

Trefnou definicí tohoto pojmu je "správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu". Vymezení tohoto pojmu lze definovat jako obstarávání nebo řízení záležitostí. Další možné označení veřejné správy je ještě doplněno o správu věcí ve veřejném zájmu či o pojem řešení vnitřních poměrů státu. Veřejné záležitosti jsou prospěchem pro společnost a vykonává je veřejná moc, která je vykonávána státem. Rozhoduje o právech a povinnostech těch subjektů, které jsou vůči ní v podřízeném postavení.³²

Veřejný zájem lze popsat jako zájem, který přesahuje zájem soukromý, čili zájem jedince a který je prospěšný a společný pro většinu nebo v optimálním výhledu i celé společnosti. Základní pointou, která musí vycházet z veřejného zájmu je podstata toho, že výhody musí převyšovat nevýhody. Z pohledu běžného občana se může „moc veřejné správy“ jevit jako pouhá byrokracie. A určitě je pohled správný. Ano, výkon veřejné

³⁰ NOVOTNÝ, T. *Vyhodnocení stavu čerpání fondů EU u sedmnácti operačních programů v ČR*. Praha: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, s.20.

³¹ MACHÁLEK, P. a kol.: *Dotační politiky EU: jak napsat dobrou projektovou žádost*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 46 – 48.

³² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s 233.

správy se musí striktně držet zákonů, předpisů a předepsaných tiskopisů a občan se v této směti úředních dokumentů a jejich specifické terminologii nemusí dobře orientovat. K tomu slouží úředník, který pomůže. Kdo z nás ale nemá zkušenost, že úředník se mile, ale většinou nemile tváří a čeká, co udělá občan. Občas to může vypadat, že čeká na chybu a neporadí. Ve 21. století se už pozice úředníka mění v „partnera“ v komunikaci a občan je taky lépe orientovaný v problematice, kterou chce na úřadu vyřešit. Toto je jeden pohled na veřejnou správu, resp. moc veřejnou.

Druhou stranou tohoto pojmu je to, co mohou zákonodárci a je lhotejné, jestli poslanci, senátoři, zastupitelé, radní či jiní udělat pro občany. Tady už je odchýlení od pouhých zájmů jednotlivého občana, ale veřejný prospěch pro většinu. Oba pohledy jsou velmi složité, ale přeci jen první, ten individuální je lehce průzračnější a dalo by se říct jednodušší. V druhém, širším, pojetí se jedná o součinnosti společnou. K tomu slouží určitá prohlášení, koaliční smlouvy, závazky vůči občanům. Tím by se měli ti, kteří byli zvoleni ve svobodných komunálních, parlamentních či senátních volbách řídit, být to pro ně dogma a stát si za svým rozhodnutím. Mít moc je z pohledu toho, co ji nemá, moc snadné, ale zodpovědnost v rozhodování není pouze individuální a trestní, ale také osobnostní a nutné je, aby ji vykonávali zejména ti, kteří v dalším postupu vidí zájem veřejný. Ten musí být i jejich předsevzetím.

Pojem veřejná správa bývá také definován na dvou úrovních a to ve smyslu materiálním (neboli funkčním) a také ve smyslu organizačním. V materiálním pojetí jde o určení úkolů veřejné správy a oblastí jejich činností. V organizační nebo také institucionální úrovni je veřejná správa vymezena s ohledem na konkrétní subjekt, který ji vykonává.³³

1.4.1 Organizace ve veřejné správě

„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“³⁴

Veřejná správa je ve státě zejména reprezentantem výkonné moci a to vedle moci zákonodárné a soudní. Veškeré subjekty veřejné správy, což je zejména stát a územní

³³ WOKOUN, R., a kol.: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 474 s. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 317.

³⁴ ÚSTAVNÍ ZÁKON 1/1993 Sb. Ústava ČR, článek 2, odst. 1

samospráva, vládnou zvláštní pravomocí a to tak, aby mohly v rámci zákonů autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jak fyzických tak i právnických osob, což plyne v jediný termín – moc veřejná. Jedná se zejména o to, že tyto subjekty mohou ovlivňovat život občanů ve smyslu konání v mezích toho, co není zákonem zakázáno: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“³⁵ Veřejná správa je vlastně jen pojem, který své povinnosti musí vykonávat prostřednictvím státní správy a samosprávy. Státní správa je vykonávána buď přímo prostřednictvím státních orgánů a nebo nepřímo prostřednictvím jiných právních subjektů v přenesené působnosti. Samospráva, jak již z jejího názvu plyne, tvoří svou správu v určitém slova smyslu samostatně a to v oblasti územní samosprávy (kraje, obce, města) a v oblasti zájmové nebo také profesní (např. advokátní, lékařská komora atd.). „Samospráva je právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu a ve vlastní odpovědnosti. Své úkoly plní samospráva vlastními silami a prostředky.“³⁶

Při organizaci veřejné správy jsou použity zejména dva základní modely. V první řadě se jedná o horizontální model, kde je základ území, integrace vícero správních úkolů a kompetencí, vytvoření jednotlivých úrovní územní organizace veřejné správy. A druhý model je vertikální. Zde se jedná o důraz na funkci, na odborné kompetence a hledání optimálního řešení správních úkolů z hlediska rezortního.³⁷

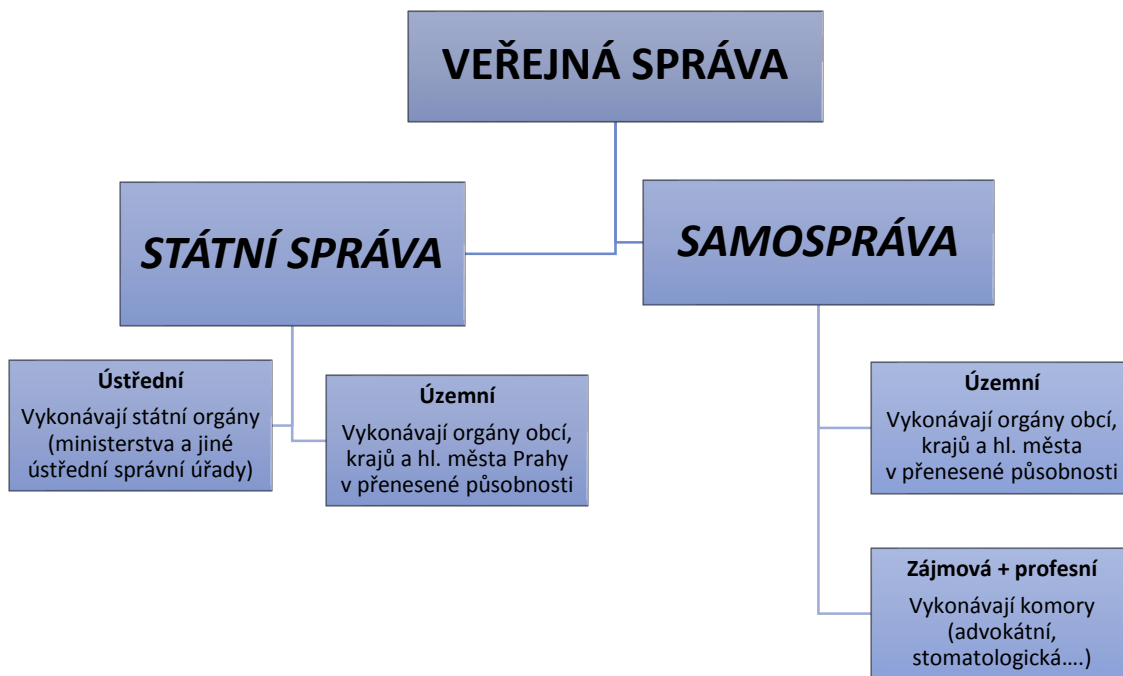
³⁵ ÚSTAVNÍ ZÁKON 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod, článek 2, odst. 3

³⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 233.

³⁷ WOKOUN, R., a kol.: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 474 s. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 417.

Jednodušší pojetí veřejné správy a její rozdělení je v následující tabulce:

Obrázek 4: Rozdělení veřejné správy



Zdroj: vlastní tvorba

1.4.2 Reformy veřejné správy

Základní reformou prošla veřejná správa po listopadu 1989 a to samozřejmě se změnami politickými a společenskými. Základní a naprosto nezbytná přeměna je z totalitního režimu, kdy se stát snažil řídit občana naprosto maximálně a neomezeně, na stát demokratický. Tím došlo ke zrušení místních, okresních, krajských i národních výborů na základě ústavního zákona č. 294/1990 Sb. V tomto zákoně bylo ústavně zakotveno právo obcí a to na samosprávu a tímto zákonem se obec stala základní územní jednotkou. Podstatou reformy veřejné správy odstranění stávajících nedostatků současného výkonu a to v co nejširší možné míře. Pro proměnu fungování veřejné správy a její transformaci bylo potřeba připravit zákony k realizaci reformy územní veřejné správy. Z předložených návrhů byl vybrán tzv. model veřejné správy. Znamená to, že orgány územní samosprávy vykonávají svou činnost na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy také státní správu v přenesené působnosti.

Základem reformy po roce 1989 bylo politické východisko v samostatné České republice deklarované programovým prohlášením vlády, která vzešla z parlamentních voleb v červnu 1992. Vláda v něm slibuje a zavazuje se k vytvoření právního rámce, jenž umožní vznik samosprávných celků a to na základě mechanismů za podmínek, které jsou uvedeny v Ústavě ČR. Dále vláda toho roku prohlašuje, že „základnímu demokratickému požadavku přenesení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti co nejblíže k občanovi bude odpovídat územní uspořádání státu, jehož základem budou samosprávné obce, přirozené regiony, případně historické územní celky, vybavené odpovídajícími kompetencemi a prostředky, jež sníží jejich závislost na rozpočtu republiky a posílí spoluodpovědnost občana za rozvoj komunity, v níž žije“³⁸.

V první fázi reformy byl 3.12.1997 přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o zřízení vyšších územněsprávních celků, který dělí republiku na 14 krajů včetně Hlavního města Prahy s účinností od 1. 1. 2000. Toto uspořádání odpovídá krajskému uspořádání v letech 1949 – 1960. Koncem roku 1999 přijímá Poslanecká sněmovna návrhy zákonů od Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj, které jsou páteří celého uspořádání a fungování České republiky. Jedná se o tyto zákony: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákon č. 220/2000 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Druhá fáze reformy veřejné správy měla dořešit osud okresních úřadů (prozatímně byla situace vyřešena dočasným zák. č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který však byl účinný pouze do 31. 12. 2002). Původní odhodlání architektů reformy zrušit okresní úřady (což se okamžitě s obnovením krajů nikdo neodvážil navrhnout) časem sice

³⁸VLADA.CZ [online] [cit. 2015-12-27] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>

zesláblo, reforma však již byla naplánována a pokračovala bez ohledu na pochyby odborné veřejnosti o kvalitě jejího provedení a smysluplnosti rušení okresních úřadů, které mimochodem byly nejlépe fungující částí státní správy v ČR vůbec. Projekt zrušení okresních úřadů čelil zásadnímu problému, a to jak vyřešit fakt, že řada dosavadních obcí II. kategorie prostě nebude s to převzít pravomoci okresních úřadů a zejména je efektivně vykonávat. Ve finále bylo přijato řešení, že dosavadní dva druhy obcí budou nadále rozděleny na tři druhy. Po stránce legislativní se tato problematika řeší v zákoně č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který (až na výjimky) nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003, a který znovelizoval celkem 132 zákonů, a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

39

1.5 Region

Region je územní celek, který je pomocí jednoho či více znaků (kritérií) vyčlenitelný z širšího území. Obvykle je pomocí těchto znaků vymezován pro konkrétní účel, nebo mu v uspořádání území přísluší konkrétní funkce.

Regionalizaci nazýváme proces vymezování regionů. Jde o zpracování informací o rozmístění předmětů a jevů na zemském povrchu. Dochází k rozčleňování území státu do menších územních celků nebo naopak k seskupování základních prostorových jednotek (např. vytváření mikroregionů jako forem spolupráce obcí). Vydělení geografických regionů se zpravidla provádí na základě dvou hledisek: *objektivního*, tj. pevnosti vazeb mezi složkami regionů; *subjektivního*, tj. na základě úkolů výzkumu. Snaží se, aby se region vyznačoval, co největší celkovou homogenitou. Na základě různých hledisek můžeme rozlišit několik obecních typů vymezených regionů.

Administrativní regiony jsou vymezovány pro potřeby výkonu státní správy a územní samosprávy. Mezi jejich jednotlivými úrovněmi existují dva základní vztahy: *skladebnost*, která znamená, že region vyšší úrovně je tvořen několika celky nižší

³⁹ ZRUŠENÍ OKRESNÍCH ÚŘADŮ [online] [cit. 2016-02-12] Dostupné z: <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d7858v10494-zruseni-okresnich-uradu-druha-faze-reformy-verejne-spravy/>

úrovně; *vztah podřízenosti či nadřízenosti* vyjadřuje závaznost norem přijatých na vyšší úrovni pro regiony úrovně nižší. Je u nich nutná určitá časová stabilita.

Účelové regiony jsou vymezovány pro řešení určitých problémů, jako řešení ekonomické zaostalosti, problémů životního prostředí či ochrany přírody. Často mívají omezenou časovou platnost. Nejčastěji jde o zvláštní hospodářské zóny, např. bezcelní zóna, vědecko-technický park, podnikatelský inkubátor, technopolis (region s výraznou koncentrací vědeckého, technologického a výrobního potenciálu, ale i výrobních služeb a občanské vybavenosti). Můžeme vyčlenit i **regiony „programové“** formulované pouze pro určitý rozvojový záměr nebo strategii.

Podle stejnorodosti dělíme regiony na homogenní a heterogenní regiony, vyznačující se vzájemným propojením jednotek a funkčními vazbami.

Regiony homogenní se vyznačují stejnorodostí či podobností sledovaných znaků (uplatňováno např. při rozlišování vyspělých, zaostávajících, zemědělských či průmyslových regionů).

Regiony heterogenní (funkční, polarizované, centralizované, nodální) vycházejí z hierarchického uspořádání a územních vztahů prostoru.

Pro řešení rozvojových problémů je významný vztah mezi funkčním uspořádáním a správním vymezením regionu. Funkční regiony lze analyticky dovést na základě existence a intenzity různorodého komplexu socioekonomických vazeb. Vyznačující se sice hierarchickým uspořádáním, jejich velikost je však značně nerovnoměrná. Správní regiony jsou tvořeny s cílem dosáhnout jejich maximální vyváženosti (územní a populační), tak aby mohly být správní činnosti vyváženě zajišťovány. Nejúčinnějším prostředkem pro řešení rozvojových problémů je region funkční, nicméně řešení probíhá z logických administrativních důvodů v rámci regionů správních.⁴⁰

1.5.1 Regionální a strukturální politika – exkurz do historie

Řešení regionální a strukturální politiky není vnímáno jako problém Evropského společenství, ale řešení stojí pouze v úrovni regionálních autorit. Tato politika je dalším vhodným příkladem, který poukazuje na prohlubování integrace a to v souvislosti

⁴⁰ REGIONY A REGIONALIZACE [online] [cit. 2016-01-29] Dostupné z: http://www.regionaldevelopment.cz/index.php/regiony_red.html

s rozšířením ES/EU a není o ní zmínka ve Smlouvě o EHS. Důvodem je fakt, že státy zakládající EHS si byly hospodářsky přibližně vyrovnány. Až na výjimku, kterou tvořil jih Itálie.⁴¹

Progresivní rozvoj přišel s vlnou rozšíření EU v osmdesátých letech, kdy přistoupily tři chudší státy jižní Evropy a to Řecko, Portugalsko Španělsko. V roce 1986 Jednotný evropský akt definoval její cíle a zejména rozhodl o zřízení strukturálních fondů (SF), které jsou určeny k financování dané politiky. Byl zřízen Evropský sociální fond v roce 1960, který měl za hlavní cíl podporu zaměstnanosti. Cílem regionální a strukturální politiky byla podpora harmonického rozvoje Společenství, což vedlo k posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Zejména šlo o snižování diferenciací mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů a zaostalosti regionů, které byly nejvíce znevýhodněné včetně ostrovů a venkova. S touto vizí členské státy svou regionální politiku koordinují, a proto se nazývá jako politika sdílená. Koncem roku 1992 dal uvedený důvod podnět k ukončení dalšího budování společného vnitřního trhu. V chudších oblastech byl možný negativní dopad na úrovni socioekonomických poměrů, protože se obchodním centrem stávají oblasti ekonomicky silnější s rozvinutou infrastrukturou a kvalifikovanější pracovní silou. Proto byl koncem osmdesátých let založen Kohezní fond, který měl za cíl posílit hospodářskou a sociální soudržnost a to na úrovni jednotlivých států. Aspekt národnosti je pouze na úrovni solidarity bohatých států/regionů s chudými a má za cíl přispět k brzkému a hlavně efektivnímu vyřešení problémů v oblasti sociální a ekonomické. Důraz na regionální a strukturální politiku se zesílil po rozšíření EU o dalších deset států střední a východní Evropy a dva státy středomoří. Tyto státy jsou v celku výrazně chudší oproti členským státům EU15. V roce 2007 dochází k dalším jednáním v otázkách finančního rámce a nastavení podmínek v poskytování pomoci ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V ohrožení se cítí nejvíce státy, které tuto dotaci čerpají ve větších objemech např. Portugalsko, Řecko, Španělsko. V globálu se dá shrnout postavení a vize regionální a strukturální politiky jako účast na rozvoji a přispění ke strukturálním změnám chudších regionů a proměně slabších průmyslových

⁴¹ V roce 1975 byl založen Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), jehož hlavním nástrojem bylo vyrovnávání rozdílů ve vývoji regionů a podpora stability a udržitelnosti rozvoje ES.

oblastí a pomoc při vyrovnávání rozdílů v rozvoji těchto států a podpora stability a rozvoje ES.⁴²

1.5.2 Nástroje regionální politiky v ČR

Nástroje rozvoje můžeme v obecné rovině označit jako pomůcky k výkonu, podpoře nějaké činnosti. V kontextu regionálního rozvoje lze označení nástroj vymezit jako obecný pojem pro všechny prostředky, které napomáhají k dosažení rozvojových cílů daného území. Existuje velké množství dílčích pohledů na nástroje rozvoje regionů, resp. rozvoje jednotlivých sektorů či věcných oblastí, nicméně základní klasifikace dle charakteru nástrojů je obecně přijímána. Hlavními dvěma skupinami nástrojů rozvoje jsou nástroje finanční a nástroje nefinanční, případně regulativní.

Při zachycení kategorií nástrojů zdůrazňuje nutnost soustředění na omezené množství diferencujících znaků a zmiňuje nejednoduchou společnou systematizaci tradičních nástrojů (zejména ekonomických) a nových, dílčích či příležitostných nástrojů (v praxi se to projevuje zejména tím, že je vyčleňováno pouze několik skupin nástrojů v návaznosti na dominantně uplatňované nástroje; nové a méně obvyklé nástroje jsou z hlediska klasifikace opomíjeny).⁴³

Východiskem pro klasifikaci nástrojů regionální politiky jsou obecné přístupy veřejné politiky, jejímž konkrétním typem regionální politika je (veřejná politika je chápána jako souhrn činností „vlády“; vládou v širším kontextu můžeme rozumět jak vládu státu, tak radu kraje či radu, resp. zastupitelstvo obce). Jako nejdůležitější nástroje veřejných politik v souvislosti s její realizací uvádí:

- nástroje strategického řízení,
- politické deklarace,
- právní a organizační normy, jejich tvorba a aplikace,
- fiskální nástroje,
- organizování, koordinace, řízení realizace,

⁴² LACINA, L. *Minimum o regionální a strukturální politice EU: CD publikace*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády ČR, 2004, s. 43 – 46.

⁴³] KLOK, P. J.: *A Classification of Instruments for Environmental Policy*. In DENTE, B. *Environmental policy in search of new instruments*. Springer, 1995., s 233.

- výchova a indoktrinace.⁴⁴

Detailní srovnání uplatňování nástrojů regionální politiky v evropských zemích včetně souvisejících teoreticko-metodologických:

Nástroje nefinanční

- administrativní nástroje (zejména legislativa),
- institucionální nástroje (instituce, strategické plánování, programování, řízení rozvoje),
- věcné a jiné nefinanční nástroje (poradenství, propagace).

Nástroje finanční

- neinvestiční a investiční pobídky (dotace, granty, úvěry, záruky),
- kapitálové podílctví,
- daňová zvýhodnění (daňové prázdny, slevy na daních),
- rozpočtová zvýhodnění (dotace).⁴⁵

Regionální rozvoj jako proces je souhrnem velkého množství aktivit nevměstnatelného pouze pod hlavičku regionální politiky (byť ta tvoří jádro). Nástroje regionálního rozvoje, uplatnitelné na státní, krajské, obecní úrovni různými typy aktérů, jsou tak mnohem pestřejší. Ve vazbě na uvedené **členění navrhuje řešitelský tým GaREPU jeho širší interpretaci a rozšíření** (ve smyslu výše uvedeného tvrzení P. J. Kloka o opomíjených nástrojích) v následující podobě:

- **administrativní nástroje** (legislativa, závazné procedury, postupy, organizační normy),
- **koncepční nástroje** (strategie, programy, plány, politické deklarace, územně plánovací dokumenty, pozemkové úpravy),
- **institucionální nástroje** (instituce, spolupráce, regionální management),
- **věcné nástroje** (infrastruktura, poskytnutí prostor, služeb, hmotného plnění, poradenství),
- **sociálně-psychologické nástroje** (vzdělávání, komunikace, motivace),
- **finanční nástroje** (systémy finančních podpor, dotace, granty).

⁴⁴ POTUČEK, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, upravené vydání, s 399.

⁴⁵ COGAN, R. a kol.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s 256.

1.5.3 Smart Administration

Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) je vládní strategie. Jejím cílem je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze Strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013. Základním cílem strategie bylo transformovat a zjednodušit postupy používané dnes ve veřejné správě (VS) i proto, aby mohly využívat moderních komunikačních a informačních technologií (ICT).

Cíle Smart Administration

Vize strategie SA pro rok 2015:

- Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně;
- Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně;
- Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.

Globální cíl

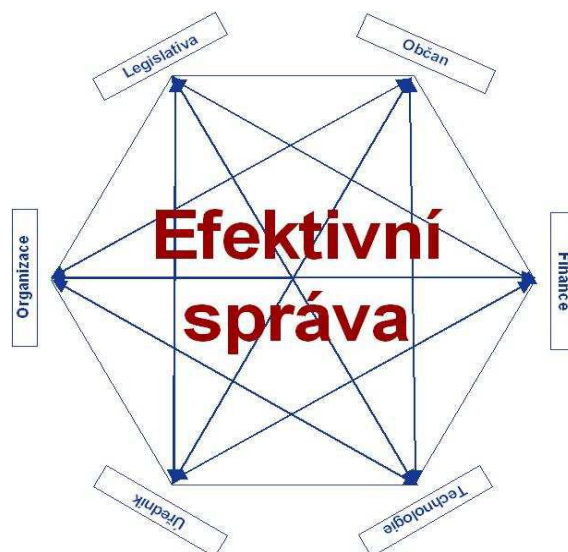
Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

Strategické cíle SA dle UV č. 197/2007:

- A – Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik;
- B – Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory;
- C – Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy;
- D – Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu;
- E – Zkvalitnit činnost justice.⁴⁶

⁴⁶ CÍLE SMART ADMINISTRATION [online] [cit. 2016-01-29] Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/clanek/o-smart-administration-smart-administration.aspx>

Obrázek 5: Hexagon efektivní veřejné správy



Zdroj: <http://www.smartadministration.cz/>

Cíl strategie

Cílem strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (dále Strategie) je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zajištění koordinace a synergického působení intervencí realizovaných v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu a národních zdrojů.

Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů, či nikoli.⁴⁷

⁴⁷CÍL STRATEGIE [online] [cit. 2016-02-06] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>

2 PRAKTICKÁ ČÁST

2.1 Klíčový projekt Ministerstva místního rozvoje

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále MMR) navázalo projektem „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“, který vychází ze schválené vládní strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (též známou jako Smart Administration SA). Klíčovým dokumentem v oblasti plánování rozvoje obce je Program rozvoje obce⁴⁸, jak je definován v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Jedná se o hlavní nástroj při řízení rozvoje obce.

Na základě deskripce konkrétní situace v obci, posouzení názorů, nálad a potřeb jejích občanů, živnostníků, zájmových skupin, organizací a dalších subjektů v obci formuluje představy o budoucnosti obce spolu s činnostmi vedoucími k naplnění dohodnutých představ. Program rozvoje obce se zpracovává na období 4-7 let. Dlouhodobý pohled na rozvoj obce je formulován ve strategické vizi pro období 10-20 let.

Svou náplní tento projekt reaguje na špatnou situaci v oblasti obecního plánování a to zejména u malých obcí. Jeho cílem je realizace vhodných nástrojových podpůrných prostředků, které budou tuto oblast v dalším období pomáhat formulovat a spoluvytvářet. Samotná realizace projektu je v gesci odboru strategie a rozvoje regionální politiky MMR. Jeho realizace se opírá o Podmínky použití prostředků pro realizaci projektu, která byla přijata dne 25. 11. 2010. Metodický postup tvorby dokumentu ve formě certifikované metodiky Programu rozvoje obce byl vytvořen na základě projektu OP LZZ CZ.1.01/4.1.00/62.00008 s názvem Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, ve kterém je řešena problematika strategie a dalšího rozvoje regionální politiky MMR.

⁴⁸ Užívané sousloví PROGRAM ROZVOJE OBCE vychází z §84, odst. 2, písm. a) zákona o obcích. Dle statutu, kterým předmětná obec disponuje je samozřejmě možné tento název modifikovat (Program rozvoje města, Program rozvoje městské části XY atd.)

2.1.1 Program rozvoje obce a jeho význam

Program rozvoje obce ve svém obsahu shrnuje hlavní charakteristiky příslušné obce, popisuje klíčové problematické oblasti a zároveň i definuje možná řešení:

- Umožňuje tak získat komplexní pohled na možná řešení konfliktních situací a podporuje efektivní nakládání s veřejnými finančními prostředky i s personálními kapacitami daného celku;
- Harmonizuje parciální představy jednotlivých subjektů v rámci obce o jejím dalším rozvoji a svou činností předchází budoucím možným sporům;
- Zajišťuje kontinuitu rozvoje obce;
- Slouží jako společná platforma spolupráce organizací a subjektů v rámci obce;
- Zajišťuje administrativní podporu v oblasti komunikace s úřady a vyššími správními celky;
- Je zdrojem informací při žádostech obce o podporu a získání vnějších zdrojů;
- Je základem pro koordinaci rozvoje územního celku v rovině kooperace s okolními obcemi a při harmonizaci společných zájmů těchto obcí;
- Slouží rovněž jako marketingový nástroj při poskytování informací budoucím investorům, nebo návštěvníkům;
- Je významným informačním podkladem pro schvalování rozvojových aktivit obce.

Proces plánování rozvoje obce často naráží nejen na finanční a personální limity, ale je vnímán jako zastaralý a dávno překonaný nástroj obecní politiky. Obecní plány rozvoje jsou tak často řešeny ad-hoc, bez koncepčního záměru a ve své podstatě intuitivně. Důsledkem pak je zbytečné, nebo nadlimitní čerpání zdrojů, špatná koordinace rozvojových aktivit s okolní aglomerací v rámci regionu a konfliktní situace, plynoucí z prosazení partikulárních zájmů jedné vlivové skupiny na úkor druhých. Tento postup nejen že neumožňuje širší diskusi nad obecními strategiemi a problémy, ale při změně složení příslušného zastupitelstva obce se mění i celá koncepce dalšího rozvoje, neboť není pevně ukotvena v konsensuálním plánu. Právě pevně definovaná, písemná podoba cílů a časového harmonogramu rozvojové strategie napomůže

k racionálnímu přístupu při správě obecního celku a poslouží jako pevný základ jeho dalšího vývoje.

2.1.2 Metodika programu rozvoje obce

Metodika programu rozvoje obce popisuje strukturu tohoto dokumentu a zejména popisuje proces jeho přípravy. Jejím hlavní část se soustřeďuje na realizaci první etapy plánovacího cyklu rozvoje obce, kterým je Program rozvoje obce. Obsahuje návrhy variabilního zpracování jednotlivých kapitol a možnosti tvorby vlastních klíčových dokumentů. Obcím má sloužit jako příručka pro bezchybné zpracování vlastního rozvojového plánu. Pro tento účel byla zřízena i speciální stránka www.obcepro.cz, na které je dostupná webová aplikace pro rozvoj obce. Systém je vytvořen na základě finální podoby metodiky zpracování rozvojových dokumentů a uživatele velmi jednoduše a intuitivně provádí celým procesem tvorby těchto podkladů tak, že každá obec je schopna definovat svůj rozvojový program vlastními silami.

Příslušná obec zpracovává svůj rozvojový plán vždy na následující návrhové období v délce 4 až 7 let. Samotný program rozvoje musí obsahovat zejména tyto body:

- Aktuální komplexní vyhodnocení situace obce a popis klíčových limitů a problémů;
- Dlouhodobou vizi dalšího směřování obce;
- Způsoby plnění rozvojových cílů na střednědobé úrovni, včetně návrhu konkrétních kroků a opatření;
- Před samotným začátkem práce na návrhu Programu rozvoje obce (PRO) je nutné rozhodnout;
- Zda PRO bude zpracováno na základě předchozího materiálu, nebo bude rozšířeno o některou novou aktivitu – např. o názory obyvatel obce získané na základě obecního dotazníkového šetření, dotazů a požadavků místních podnikatelských subjektů a organizací, analýzy silných a slabých rozvojových stránek a podobně;
- Jak bude vyřešena operacionalizace vlastního vzniku PRO. Kdo bude zodpovědný za jednotlivé kroky, jaký bude časový harmonogram přípravy návrhů a kdo bude tvořit návrhový a realizační tým PRO;

- Jakou formou a v jakých intervalech bude probíhat diskuse pracovních skupin a kdo bude k jednání těchto pracovních skupiny přizván z pozice expertů;
- Jakou formou a v jakém rozsahu bude k procesu návrhu PRO přizváno obyvatelstvo příslušné obce a jakou formou budou zveřejňovány průběžné materiály k diskusi a připomínkám.

Na základě softwarové podpory tvorby rozvojových dokumentů obcí, která je k dispozici pod názvem Uživatelská příručka systému pro administrátory obcí a manuál pro správce portálu⁴⁹, je možné přistoupit k vlastní realizaci PRO.

2.2 Význam strategických dokumentů pro regionální rozvoj

Hluboké rozdíly v úrovni rozvoje některých regionů ohrožují ekonomickou stabilitu celého širšího územního státu a v obecnější rovině vedou i k ekonomické destabilizaci celé země. Z tohoto důvodu je tvorba a zejména pak plnění PRO jedním z nejvýznamnějších prvků v rámci aktivit Ministerstva pro místní rozvoj. Kvalitně zpracované PRO pozitivně přispívají k zajištění stability daného regionu a především pak k jeho dynamickému rozvoji v souladu se záměry okolních obcí. Dosažení synergického efektu v rovině společných zájmů vede v neposlední řadě i ke snižování ekonomických potřeb při realizaci partikulárních rozvojových cílů a směřuje k větší harmonizaci plnění evolučních etap v širokém regionálním kontextu. Tyto dokumenty se podílejí na podpoře regionálního rozvoje především tím, že navrhují pro vymezené období opatření a způsoby, jak zamezit na jedné straně negativním důsledkům nerovnoměrného územního rozvoje a na straně druhé způsoby, jak podpořit zaostalejší oblasti v rámci regionu.

Samotná existence PRO nezaručuje zlepšení. Předpokladem je i úspěšná realizace navržených opatření a průběžné vyhodnocování a kontrola jejich plnění. Nástrojem zefektivnění procesů plnění PRO je i cesta vytváření mikroregionů, ve kterých je možné sloučit zdroje a při nalezení společných rozvojových strategií získat prostředky k jejich realizaci. I z tohoto hlediska je nutno přijmout myšlenku jistého sjednocení formátů PRO, které umožní přehledné a rychlé definování sdílených rozvojových cílů a usnadní

⁴⁹ Uživatelská příručka systému pro administrátory obcí a manuál pro správce portálu, zpracováno v rámci projektu CZ.1.01/4.1.00/62.00008, březen 2014

tak vzájemnou komunikaci v rámci uvedeného regionu. Individuálně navržené rozvojové strategie nemusí obsahovat indikátory, které by umožnily jejich vzájemnou komunikaci, poskytl dostatečné podklady pro vyhodnocení efektivity a k eliminaci chybně zvolených postupů. Kvalitně navržená rozvojová strategie tak může zůstat v zásadě nevyužita, nebo nedoceněna, protože pro ostatní subjekty v regionu zůstává nečitelná. V zájmu jednotlivých obcí tak je si v první řadě osvojit navrhovanou metodiku tvorby PRO, přistoupit v rámci svého rozvojového plánu k myšlence integrovaného rozvoje a pokusit se touto cestou navázat spolupráci s okolními obcemi. Spojením svých sil a zdrojů je možné vstoupit i do ambiciózních projektů, které by pro jednotlivé obce byly zcela nedosažitelné.

2.2.1 Efektivní řízení státní správy – Smart Administration (SA)

Pojetí státní správy jako systému řízení subjektů ve veřejném prostoru v posledních letech získává nové impulsy, které jsou inspirovány především procesy v privátním sektoru. Zejména v zemích bývalého socialistického bloku je bezpodmínečně nutné změnit některé desetiletí přetrvávající přístupy, které zůstaly zakonzervovány i přes změnu politického směřování států. Veřejná správa dosud nebyla plně transformována na všech svých úrovních. Nadměrná byrokratizace společnosti vede k nízké míře flexibility jednání úřadů a značně komplikuje komunikaci mezi občanem a institucemi státu. Dosud realizované kroky ze strany politických rozhodnutí se vyznačovaly nekoordinovaností, vysokou mírou vzájemné neprovázanosti a izolovaností svých dopadů.

Na základě této situace byl přijat dokument „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie Smart Administration v období 2007 – 2015“⁵⁰, který je používán ve zkráceném názvu Smart Administration. Tento dokument je zaměřen na celkovou změnu přístupu státního aparátu v oblasti komunikace. Cílem je zvýšení efektivity výkonu správy státu cestou identifikace problematických oblastí a následnou implementací nových postupů. Navrhované změny se týkají celkové reformy státní správy zavedením strategického řízení. Impulzem této strategie je Evropská Unie, z jejich

⁵⁰ EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY [online] [cit. 30-1-2016] Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx

zdrojů je celý proces ve významné míře financován. V principu tato doporučení vycházejí ze staršího dokumentu „Doporučení členskými zeměmi o dobré veřejné správě, který vydala Rada Evropy v roce 2007⁵¹.

Hlavními principy dobré správy věcí veřejných jsou zde:

- Rovnoprávnost – rovný přístup při jednání;
- Zákonnost a právní jistota – výkon správy v souladu se zákony;
- Proporcionalita – přiměřenost a vyváženost;
- Nestrannost – objektivita a nezájatost správních orgánů;
- Flexibilita – přiměřené časové lhůty na odpověď ze strany státní správy;
- Transparentnost – v rovině přístupu k informacím;
- Participace – prostor k účasti na tvorbě rozhodnutí, která se týkají občanů;
- Ochrana soukromí – ochrana osobních údajů.

Státní správa musí být založena na interní struktuře výkonnostních ukazatelů, vedoucích k vyhodnocení určených cílů.

Dosavadní přístup veřejné správy byl založen na legislativních kompetencích a především na ukazatelích, co má veřejná správa činit. Efektivní veřejná správa na principu Smart Administration se zaměřuje naopak na otázku, jak má fungovat s ohledem na kvalitativní stránku celého procesu. Inspiraci nalézá především v soukromé a firemní sféře. První fází reorganizace v České republice se tak stala decentralizace a dekoncentrace. Další vývojovou fází je vnitřní zkvalitnění procesů, nastavení principů kvality, odpovědnosti a konkurenceschopnosti. Klíčové tak budou nejen aspekty finančních zdrojů na její provoz, ale především kvalita lidských zdrojů a implementace moderních technologií komunikace, archivace a sdílení informací v rámci celé státní správy. Jedním z kroků těchto procesních změn je i nedávnou přijatý Zákon o státní službě č. 234/2014 Sb.

Základním předpokladem realizace strategie Smart Administration je zavedení procesů efektivního řízení, které slouží ke kvalitnějšímu fungování celé instituce a především k objektivnímu vyhodnocení dosažené výkonnosti. Předpokladem je vyhodnocení současných slabin a problematických oblastí správy a následná optimalizace vnitřních procesů spojená se zavedením strategického managementu

⁵¹ DOBRÁ ZPRÁVA V DOKUMENTECH RADY EVROPY[online] [cit. 2016-01-30] Dostupné z: www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx

na úrovni správních celků. Očekávaným důsledkem je nejen úřad přátelský k občanům, ale především snížení ekonomických nákladů, zeštíhlení celé státní správy a výrazné zvýšení její efektivity.

2.3 Výzva č. 89 OP LZZ

Cílem výzvy – vyhlášené 10. 4. 2012 – č. 89 OP LZZ⁵² byla další podpora realizace strategie Smart Administration. Cílovými kritérii byla v první řadě podpora vyšší kvality řízení, podpora financování a zavedení tzv. good governance v úřadech územních samosprávných celků. Tyto oblasti vycházejí z již dříve realizovaných programů a současně i z potřeby vyššího zefektivní kvality činnosti úřadů na nižších územních celcích. Důraz byl kladen i na větší transparentnost a otevřenost úřadů. Cílem výzvy bylo rovněž zefektivnění vzdělávání, odborné přípravy a rozvoje zaměstnanců úřadů a politiků a to včetně volených zastupitelů územních samosprávných celků.

Zamýšlený rozsah výzvy byl tedy skutečně impozantní a v jeho rámci byly podpořeny především následující oblasti:

- Projekty zaměřené na aplikaci vybraných moderních metod řízení;
- Implementace principů projektového řízení do praxe úřadu;
- Implementace principů procesního řízení do praxe úřadu;
- Aplikace strategického plánování a tvorba zásadních koncepcí rozvoje daného samosprávného celku;
- Implementace metod, postupů a dobré praxe v oblasti finančního řízení, řízení ekonomiky v období finanční krize, stejně jako v oblasti předcházení či eliminace dopadů finanční krize;
- Projekty tvorby a realizace systémových opatření vedoucích k zefektivnění řízení lidských zdrojů;
- Projekty otevřeného úřadu „good governance“;
- Projekty ke vzdělávání ve výše uvedených sedmi oblastech.⁵³

⁵²VÝZVA PRO PŘEDKLÁDÁNÍ GP 4.1 – Zvýšení kvality řízení, financování a good governance v úřadech územní veřejné správy [online] [cit. 201-01-30] Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/vyzva-89>

⁵³ PŘÍLOHA Č. 1 VÝZVY Č. 89: [online] [cit. 2016-01-30] Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/file/8291/>

Obecným principem schválení projektu v některé z uvedených oblastí je i dodržení principu udržitelnosti, kdy je hodnotícím kritériem jeho přímá aplikace a zavedení do praxe. Cílem jsou tak projekty, které se svým obsahem pozitivně projeví na činnosti příslušného úřadu. Z hlediska podporovaných aktivit šlo o další výzvu k dosažení strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“, která byla schválena usnesením vlády č. 757/2007⁵⁴.

Žadatelé o finanční podporu v rámci Výzvy byli vymezeni na tyto kategorie:

- Obce (dle specifikace zákona o obcích č. 128/2000 Sb.);
- Kraje (dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a 129/2000 Sb.);
- Magistrát hl. města Prahy a 22 městských částí (zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb.).

2.4 Sídlní struktura České republiky

Program rozvoje obce je zaměřen především na plánování rozvojových konceptů. Z předmětu programu napovídá, že cílem je pomoci především menším územním celkům, které pracují primárně na úzce regionálním konceptu a jejich zapojení do širších plánů vyšších územních celků. TZ tohoto hlediska je přínosné i zapojení krajů a jejich vliv na koordinaci rozvojových aktivit místních samospráv.

Z pohledu dostupných statistických údajů je deskripce struktury územních celků problematická, neboť pracuje především s údaji, které jsou k dispozici nikoliv za jednotlivá sídla, ale za vyšší administrativní jednotky. Tyto jednotky jsou složeny z více sídel a jejich časová stabilita je nekonsolidovaná s ohledem na neustále probíhající proces fyzického spojování jednotlivých sídel a změny v jejich geograficko-administrativním členění v rámci republiky. Tento trend byl nejsilnější především v letech 1961-1989, které charakterizovalo plošné a často zcela formální slučování obcí do vyšších administrativních celků⁵⁵. Opačný trend nastal po roce 1989, kdy naopak docházelo k zpětnému osamostatnění a dezintegraci mnoha obcí a menších územních celků.

⁵⁴ USNESENÍM VLÁDY č. 757/2007 strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.

⁵⁵ VELIKOSTNÍ STRUKTURA OBCÍ [online] [cit. 2016-01-30] Dostupné

z: https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci_

Samotná sídelní struktura v České republice je charakteristická svou roztržitostí. Typickým rysem je velké množství relativně malých obcí. „K 1. 3. 2001 existovalo v České republice 6 258 obcí, s celkovým počtem 10 230 060 obyvatel. Průměrná velikost obce v ČR tak činí 1 635 obyvatel. Mediánová velikost obce je však pouhých 382 obyvatel, tzn. plná polovina obcí má méně než 382 obyvatel. Ve velikostních skupinách do 1 000 obyvatel (viz též tabulkové přílohy) se nachází téměř 80 % všech obcí. V těchto obcích přitom žije pouze 17,2 % obyvatelstva ČR. Do velikostní kategorie obcí do 2 000 obyvatel spadá celkem 5 634, tj. 90,0 % obcí a žije v nich 26,1 % obyvatelstva.“⁵⁶ Více, než polovina všech občanů země žije v obcích nad 10 000 obyvatel, které tvoří pouze 2,1 % všech obcí a v pěti velkoměstech nad 100 000 pak žije jedna pětina (20,8 %) všech obyvatel.

Tabulka 3: Podíl obyvatelstva ve velikostních skupinách obcí podle krajů v r. 2001

Kraj	Počet obcí	Počet obyvatel	Průměrná velikost obce (počet obyvatel)	Podíl obyvatelstva (%) v obcích s počtem obyvatel			
				do 1999	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 a více
Hl.m. Praha	1	1169106	x	-	-	-	100,0
Středočeský kraj	1148	1122473	978	43,0	13,2	8,3	35,5
Jihočeský kraj	623	625267	1004	32,9	14,8	14,5	37,8
Píseňský kraj	506	550688	1088	32,6	16,4	7,8	43,2
Karlovarský kraj	132	304343	2306	19,8	11,7	12,4	56,1
Ústecký kraj	354	820219	2317	18,6	8,8	7,6	65,1
Liberecký kraj	216	428184	1982	23,7	11,4	15,7	49,2
Královéhradecký kraj	448	550724	1229	30,6	10,9	16,5	42,0
Pardubický kraj	453	508281	1122	37,3	9,5	12,1	41,1
Vysočina	730	519211	711	42,4	9,3	12,1	36,2
Jihomoravský kraj	647	1127718	1743	28,9	14,8	7,9	48,3
Olomoucký kraj	394	639369	1623	34,1	13,2	3,9	48,8
Zlínský kraj	304	595010	1957	29,2	15,1	11,9	43,8
Moravskoslezský kraj	302	1269467	4204	14,8	10,5	8,2	66,5
Česká republika	6258	10230060	1635	26,1	10,9	8,8	54,2

Zdroj: Český statistický úřad.

Popsaná sídelní struktura vypovídá o skutečnosti, že čtvrtina obyvatel naší země žije v obcích do 2 000 obyvatel, pro které je územní rozvoj bez integrace do širších struktur a spolupráce s okolními územními celky značně problematický. K tomuto cíli je určen právě Program rozvoje obce.

⁵⁶ VELIKOSTNÍ STRUKTURA OBCÍ [online] [cit. 2016-01-30] Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci

Tabulka 4: Počet obcí v České republice podle krajů (stav k 1. 1. 2015)

rok 2015	počet obcí	rok 2015	počet obcí
Česká republika	6 253		
v tom kraje:		v tom kraje:	
Hlavní město Praha	1	Královéhradecký	448
Středočeský	1 145	Pardubický	451
Jihočeský	623	Vysočina	704
Plzeňský	501	Jihomoravský	673
Karlovarský	132	Olomoucký	399
Ústecký	354	Zlínský	307
Liberecký	215	Moravskoslezský	300

Zdroj: český statistický úřad

2.5 Dotazníkové šetření

V globálním grantu CZ.1.04/4.1.01 Veřejná správa a veřejné služby v prioritní ose 4. 1. v rámci programu Posilování institucionální kapacity a efektivity veřejné správy bylo přijato celkem 164 žádostí o celkovém finančním objemu 687 040 521,19 Kč. Alokace uvedené výzvy pak činila 600 miliónů Kč. V dvoukolovém hodnotícím řízení bylo vybráno 98 žádostí v objemu 343 171 119,11,- Kč. Finálně bylo realizováno 82 schválených žádostí o podporu

2.5.1 Způsob distribuce dotazníku

Dotazník pro jednotlivé respondenty byl vytvořen v rámci aplikace Google Form a následně byl odeslán na kontaktní osoby všech 82 zapojených projektů. Zpět jsem obdržela 51 vyplněných dotazníků. Jejich zpracování se stalo základem praktické části celé práce.

2.5.2 Vyhodnocení dotazníkového šetření

Do projektu se zapojilo celkem 79 obcí a tři kraje (Jihomoravský, Pardubický a Moravskoslezský). Významná je účast jednotlivých pražských čtvrtí, kde se ze stávajících 22 celků zapojila plná polovina, tj. 11 čtvrtí hlavního města Prahy.

Na získané kontaktní adresy participujících obcí byl odeslán stručný dotazník⁵⁷, jehož struktura vycházela z metodické příručky Program rozvoje obce.⁵⁸ Od 82 oslovených subjektů jsem obdržela 51 (62 %) vyplněných odpovědních souborů, jejichž zpracování se budu nadále zabývat.

Obsah dotazníku byl zaměřen především na vyhodnocení nedávno ukončeného projektu ESF z OP LZZ, výzvy 89. Celý dotazník byl anonymní a získané informace byly použity pouze jako jedny z podkladů této práce.

Základní charakteristikou byla velikost obce. Ze získaných dat lze odvodit, že do projektu se zapojili především větší obce nad pět tisíc obyvatel, které tvoří téměř tři čtvrtiny respondentů (72,55 %), které již pravděpodobně mají zkušenosti s obdobným typem grantové podpory a ve větší míře ji využívají. O tom svědčí i vysoké zapojení městských částí hlavního města. Je zajímavé, že nejmenším obcím, kterým byla podpora určena primárně, se zapojila zcela marginální část a dotazník odeslalo pouze 5,88 % (3) obcí do 500 obyvatel.

Tabulka 5: Velikost obce

Velikost obce	počet obcí v souboru	%
do 500 obyvatel	3	5,88
501 – 5 000 obyvatel	2	3,92
5 001 – 50 000 obyvatel	37	72,55
50 001 – 100 000 obyvatel	5	9,80
nad 100 001 obyvatel	3	5,88
neodpověděli	1	1,96
Celkem	51	100

Zdroj: vlastní tvorba

Hlavním cílem dotazníku bylo získat relevantní odpovědi na otázky, jaký význam pro další rozvoj obce mělo zapojení do programu, identifikovat případné sporné roviny komunikace a pokusit se získat podrobnější vhled do vnitřních procesů obce.

Otázka významu programu rozvoje obce byla v jednotlivých svých kategoriích hodnocena na čtyřstupňové škále 1 až 4, kdy 1 bylo nejlepší a 4 nejhorší stupeň. Vyloučením středové hodnoty 3 jsem se snažila omezit možnost regrese k průměru a získat jednoznačně pozitivní, či negativní vyjádření k danému výroku. Otázka

⁵⁷ DOTAZNÍK – příloha č. A

⁵⁸ Zdroj: *Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí* – CZ.01.04/4.100/62.00008

na celkové hodnocení kvality absolvovaného školení a použitých materiálů byla zařazena na závěr dotazníku z hlediska její neatraktivnosti pro respondenty a rovněž z důvodu, aby neodradila respondenty v dalším pokračování v dotazníku.

Cílem dotazníkového šetření bylo získat konsolidované názory jednotlivých představitelů konkrétních obcí, kteří participovali na projektu. V první části jsem se zaměřila na hodnocení volných výroků ve vztahu k významu Programu rozvoje obce pro konkrétní lokalitu.

Předložené výroky zněly:

Program rozvoje obce má/přispívá k:

- Pomáhá formulovat hlavní oblasti rozvoje obce;
- Sladuje představy o rozvoji obce všech subjektů a slouží jako prevence případných sporů v budoucnosti;
- Pomáhá využít veškerý potenciál obyvatel a organizací v obci;
- Pomáhá obci v získávání finančních podpor a dotací;
- Je podkladem pro zohlednění rozvojových aktivit obce v územním plánu;
- Rozvíjí spolupráci s okolními obcemi a jejich rozvojovými programy;
- Je podkladem pro rozhodování obce o rozvojových aktivitách.

Tabulka 6: Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce

Hodnotící kritérium	1	2	3	4	neuvedeno	celkem
Pomáhá formulovat hlavní oblasti rozvoje obce	20	22	5	3	1	51
Sladuje představy o rozvoji obce všech subjektů a slouží jako prevence případných sporů v budoucnosti	11	21	12	6	1	51
Pomáhá využít veškerý potenciál obyvatel a organizací v obci	6	23	17	4	1	51
Pomáhá obci v získávání finančních podpor a dotací	22	14	6	8	1	51
Je podkladem pro zohlednění rozvojových aktivit obce v územním plánu	17	13	11	7	3	51
Rozvíjí spolupráci s okolními obcemi a jejich rozvojovými programy	6	19	13	9	4	51
Je podkladem pro rozhodování obce o rozvojových aktivitách	16	22	6	4	3	51

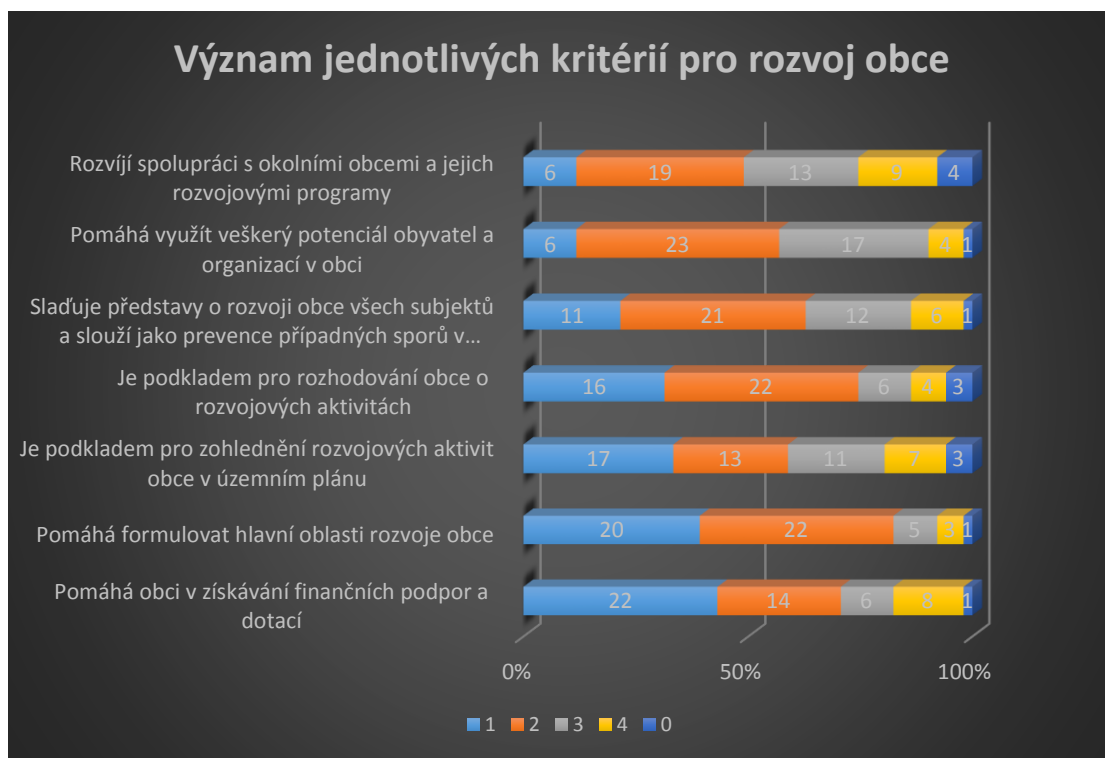
Zdroj: vlastní, N=51

Tabulka 7: Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce v %

Hodnotící kritérium	1	2	3	4	neuvedeno	celkem %
Pomáhá formulovat hlavní oblasti rozvoje obce	39,22	43,14	9,8	5,88	1,96	100
Sladuje představy o rozvoji obce všech subjektů a slouží jako prevence případných sporů v budoucnosti	21,57	41,18	23,53	11,76	1,96	100
Pomáhá využít veškerý potenciál obyvatel a organizací v obci	11,76	45,1	33,33	7,84	1,96	100
Pomáhá obci v získávání finančních podpor a dotací	43,14	27,45	11,76	15,69	1,96	100
Je podkladem pro zohlednění rozvojových aktivit obce v územním plánu	33,33	25,49	21,57	13,73	5,88	100
Rozvíjí spolupráci s okolními obcemi a jejich rozvojovými programy	11,76	37,25	25,49	17,65	7,84	100
Je podkladem pro rozhodování obce o rozvojových aktivitách	31,37	43,14	11,76	7,84	5,88	100

Zdroj: vlastní, N=51

Obrázek 5: Graf Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce



Zdroj: vlastní tvorba

Z hlediska obcí je PRO vnímán především, jako nástroj „Pomáhající formulovat hlavní oblasti rozvoje obce“. S tímto výrokem souhlasilo a zcela souhlasilo 82,36 % respondentů a tento výrok se projevil jako nejvýznamnější kritérium vnímání pozitivního přínosu programu. Druhým nejvýznamnějším výrokem, charakterizujícím PRO, je program jako nástroj k získávání finančních prostředků k rozvoji obce. S výrokem „Pomáhá obci v získávání finančních podpor a dotací“ souhlasilo a zcela souhlasilo 70,59 % respondentů. Oba tyto výroky souvisejí s rozvojem obce, jehož nedílnou součástí je získání dostatečné finanční podpory k realizaci projektů.

V otevřené otázce v závěrečné části dotazníku jeden z respondentů na toto téma uvedl: „Aktuálně dokončovaný program identifikoval stránky rozvoje. Navazující činnosti, rozvojem stávajících programů, by bylo možné se zaměřit na specifické identifikovatelné stránky rozvoje a zároveň posílit získávání zpětné vazby.“

Naopak jako negativní faktor je vnímán potenciál programu v oblasti rozvoje spolupráce s okolními obcemi a jejich rozvojovými programy. S tímto výrokem souhlasí pouze necelých 12 % respondentů (11,76 %) a spíše souhlasí 37,25 %. Význam spolupráce mezi sousedními obcemi není dosud vnímán jako integrální součást širších

rozvojových konceptů a většina obcí v rámci svých rozvojových programů pracuje pouze v horizontu vlastní obce, bez kooperace s okolními aglomeracemi. S tímto vnímáním souvisí i shodně nízká preference v kritériu „Pomáhá využít veškerý potenciál obyvatel a organizací v obci“. Zde s výrokem souhlasilo rovněž 11,76 % respondentů a spíše s ním souhlasilo dalších 45,1 %. Zapojení místních organizací a spolků na transparentní úrovni do programu rozvoje obce není tedy vnímáno jako obecně standardní přístup plánování a rovněž není kalkulováno s potenciálem obyvatel mikroregionu, který by mohl pozitivně přispět k jeho rozvoji.

V otázce kritérií, které ovlivnil realizovaný projekt, jsme dospěli k následujícím výsledkům. Respondentům byl předložen následující soubor výroků, k nimž se měli za úkol vyjádřit opět na čtyřstupňové hodnotící škále 1 – 4.

Charakterizujte význam následujících kritérií, která program v obci ovlivnil:

- Zjednodušení administrativy úřadu;
- Větší otevřenost úřadu klientům;
- Zjednodušení postupů v chodu úřadu
- Vyšší efektivita práce úřadu;
- Úspora finančních prostředků úřadu;
- Menší zátěž zaměstnanců úřadu;
- Celkové zlepšení atmosféry úřadu;
- Nové postupy řešení problémů.

V této otázce jsem se zaměřila na okruh výroků, které souvisí se změnami, které obcím přinesl z jejich pohledu přímo realizovaný projekt. Jednotlivá kritéria ve formě volných výroků vystihují klíčové parametry, které si projekty obecně kladou za svůj cíl.

Tabulka 8: Vnímání kritérií pro rozvoj obce

hodnotící kritérium	1	2	3	4	neuvedeno	celkem
Větší otevřenost úřadu klientům	15	22	8	4	2	51
Vyšší efektivita práce úřadu	15	20	11	3	2	51
Úspora finančních prostředků úřadu	13	17	16	2	3	51
Nové postupy řešení problémů	12	23	10	3	3	51
Celkové zlepšení atmosféry úřadu	11	15	16	8	1	51
Zjednodušení postupů v chodu úřadu	9	22	15	4	1	51
Zjednodušení administrativy úřadu	8	17	17	6	3	51
Menší zátěž zaměstnanců úřadu	4	13	22	9	3	51

Zdroj: vlastní N=51

Tabulka 9: Vnímání kritérií pro rozvoj obce v %

Hodnotící kritérium	1	2	3	4	neuvedeno	celkem %
Větší otevřenost úřadu klientům	29,41	43,14	15,69	7,84	3,92	100
Vyšší efektivita práce úřadu	29,41	39,22	21,57	5,88	3,92	100
Úspora finančních prostředků úřadu	25,49	33,33	31,37	3,92	5,88	100
Nové postupy řešení problémů	23,53	45,10	19,61	5,88	5,88	100
Celkové zlepšení atmosféry úřadu	21,57	29,41	31,37	15,69	1,96	100
Zjednodušení postupů v chodu úřadu	17,65	43,14	29,41	7,84	1,96	100
Zjednodušení administrativy úřadu	15,69	33,33	33,33	11,76	5,88	100
Menší zátěž zaměstnanců úřadu	7,84	25,49	43,14	17,65	5,88	100

Zdroj: vlastní N=51

V hodnocení uvedených výroků lze identifikovat dva základní clustery témat. Prvním je pozitivně vnímaný dopad realizace projektu v oblastech Větší otevřenost úřadu klientům, Vyšší efektivita práce úřadu a Nové přístupy k řešení problémů. Tyto výroky, s nimiž souhlasilo a zcela souhlasilo 72,55 až 68,63 % respondentů, se týkají komunikace mezi klientem a místní samosprávou. Respondenti pozitivně hodnotí především větší míru otevřenosti a vyšší výkonost úřadu ve vztahu ke klientům a očekávají rovněž úsporu finančních prostředků v rámci rozvojového programu, která se pozitivně promítne do rozpočtu obce.

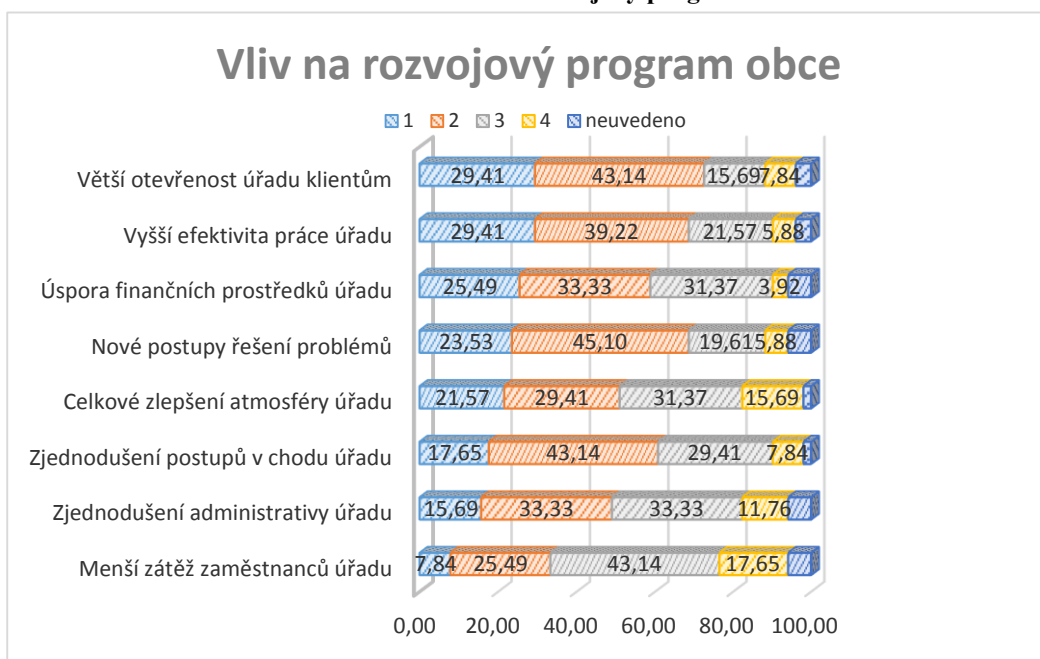
Překvapivě negativně je hodnocena Menší administrativní zátěž úřadu, která spolu se shodně vnímanými výroky Zjednodušení administrativy úřadu, Zjednodušení postupů v chodu úřadu a Celkové zlepšení atmosféry úřadu tvoří druhý cluster v získaných výpovědích. Nejnižší pozitivní hodnocení získal výrok Menší zátěž zaměstnanců úřadu, s ním souhlasí pouze 7,84 % a spíše souhlasí 25,49 % respondentů. Tato skutečnost vypovídá o tom, že tzv. Smart Administration není přes svou snahu o zjednodušení přístupu a administrativní zátěže svými konkrétními uživateli v praxi vnímána jako pozitivní krok státního aparátu a její navržené postupy a operacionalizace komunikačních rovin považují reální úředníci za stejně obtížné a rigidní jako stávající systém. Na úrovni projektů jednotlivých ministerstev je jako samostatný projekt realizována Projektová kancelář, která svou činností podporuje realizaci jednotlivých projektů. Tento podstatný support projektových týmů slouží jako zdroj kvalifikovaných specialistů, kteří jsou projektovým týmům k dispozici a jsou nájímáni jako odborníci na jednotlivé činnosti. Svaz měst a obcí ČR obdobnou podporou vůči jednotlivým obcím nedisponuje a svou podporu omezuje pouze na administrativní support ve formě směrnic a dokumentace. Z uvedeného vyplývá, že administrativa, složitost a obtížně uchopitelná struktura projektové dokumentace a administrativní podmínky realizace projektů je pro mnoho obcí zásadní překážkou pro větší zapojení do celého programu. Každý jednotlivý projektový tým na úrovni obce je tak nucen vytvořit vlastní, zcela plnohodnotný projektový tým, který přebírá veškerou odpovědnost za realizaci projektu. Spolupráce mezi obcemi v rámci regionu je relativně obtížná i z toho důvodu, že penetrace zapojených obcí je z regionálního pohledu nízká a prakticky neumožňuje tuto formu kooperace na cílech regionálního rozvoje.

V následujícím grafu jsou shrnuta vnímání jednotlivých výroků. Uvedené výpovědi jde shrnout do dvou hlavních a zároveň protichůdných skupin. Změny jsou vnímány jako pozitivní z hlediska chodu úřadu ve vztahu ke klientům, tj. obyvatelům konkrétní obce, kde mezi hlavními změnami je vnímaná a očekávaná větší otevřenost, efektivita a úspora finančních prostředků a to vše v souvislosti s novým přístupem a novými postupy při řešení problémů. Zároveň však respondenti a zde je důležité zdůraznit, že se jedná o zaměstnance konkrétních radnic, vyjadřují v odpovědích své obavy z větší administrativní zátěže a rigidně přetrvávajících postupů ve vlastním chodu úřadu. Tyto převážně procesně administrativní prvky výkonu státní správy zůstávají z velké

části neměnné a jejich struktura není operativně měněna v souvislosti s probíhající programovou výzvou. Jedná se tak ze strany úředníků o poněkud absurdní vnitřní konflikt úřadu.

Ve výpovědi k otevřené otázce z jakého důvodu byste rádi pokračovali v dalším projektu, jeden z respondentů uvedl: „Projekt řešil úpravu nastavení procesů a jejich implementaci do řízení úřadů. Velkou roli zde hraje lidský potenciál a způsob myšlení, proto je žádoucí, aby vše optimálně fungovalo, investovat právě do zaměstnanců. Projekt to sice řešil, ale realizací bylo zjištěno, že vzdělávání je ve skutečnosti nutné ve větším měřítku než se předpokládalo.“

Obrázek 6: Vliv na rozvojový program obce



Zdroj: vlastní tvorba

V otázce zaměřené kvalitu školení a školících materiálů respondenti posuzovali na škále 1 – 4 jako v předchozích otázkách následující hodnotící kritéria:

- Časová náročnost školení;
- Celková úroveň použitých materiálů;
- Srozumitelnost použitých materiálů;
- Hloubka školení a kurzů z hlediska podrobnosti;
- Rozsah kurzů a školení z hlediska šíře témat;
- Kvalita a erudice školitelů.

Tato otázka se zaměřila na vnímání kvality realizovaných školení z hlediska jejich frekventantů. Nejlépe bylo hodnoceno kritérium Kvalita a erudice školitelů, které jako výborné a velmi dobré hodnotilo celkem 80,4 % respondentů. Tento postoj svědčí o skutečně kvalitním výběru a přípravě školitelů, kteří jsou schopni poskytnout potřebné penzum validních informací o problematice projektů. Rovněž rozsah realizovaných kurzů z hlediska šíře témat byl, vnímám pozitivně u 74,51 % respondentů a obdobné kladné hodnocení získalo i kritérium srozumitelnosti školicích materiálů (72,55 %). Důležitým ukazatelem je, že ani nejhůře vnímaný výrok, kterým byla časová náročnost školení, nebyl u nadpoloviční většiny respondentů vnímán negativně. Jako s výborným a velmi dobrým se s ním na naší škále ztotožnilo celkem 58,83 % respondentů. Lze tedy shrnout, že školení, která předcházela realizaci uvedených projektů, byla vedena kvalitně a s jejich úrovní i obsahem byli účastníci spokojeni.

V otevřené otázce: Co byste na programu rozvoje obce doplnil/a, nebo změnil/a?, jsem získala několik zajímavých výpovědí, které vhodně dokreslují vnímání nedostatků současného programu. *„(uvítal/a bych...poznámka autorky) Tzv. dobrou praxi. Rozvojové dokumenty se většinou tvoří na střednědobé až dlouhodobé období. Postrádáme souhrn informací čeho se vyvarovat (nebo špatné zkušenosti a úskalí) při samotné tvorbě většinou dlouhodobých rozvojových dokumentů či při jejich praktické naplňování.“* Jiný z respondentů své vnímání problému shrnul do prosté věty: *„Zjednodušení administrativy všech programů EU“.*

Samotnou praktickou realizaci projektu přesně vystihl i další z respondentů šetření. Jako kolizní plochy nevnímá samotnou realizaci projektu, ale intrastrukturální konflikty v rámci nevyjasněných kompetencí ve struktuře úřadu. I tato vnější negativa mohou však přenést svůj vliv na jinak kladné přijímání realizace projektu. *„Hodnocen projekt Projektové řízení a strategické plánování v praxi. Projekt jako takový byl realizován bez větších problému dle původního záměru/žádosti, jednalo se o standardizaci postupů při uplatnění principů projektového řízení ve vazbě na strategické plánování a finanční řízení. Drobné komplikace nastaly pouze komunálními volbami, kdy existovala rozdílná představa kompetencí v rámci navrhovaných procesů. Vše bylo úspěšně vyřešeno a sladěno.“*

Tabulka 10: Vyhodnocení vnímání kritérií úrovní školení

Vyhodnocení jednotlivých kritérií obsahu školení						
stupeň hodnocení	1	2	3	4	Neodpověď	průměrné hodnocení
Celková úroveň použitých materiálů	11	27	8	1	4	2
Hloubka školení a kurzů z hlediska podrobnosti	10	27	10	1	3	2,06
Rozsah kurzů a školení z hlediska šíře témat	13	25	11	0	2	1,97
Srozumitelnost použitých materiálů	13	24	11	2	1	2,06
Časová náročnost školení	7	23	15	4	2	2,35
Kvalita a erudice školitelů	21	20	3	2	5	1,85

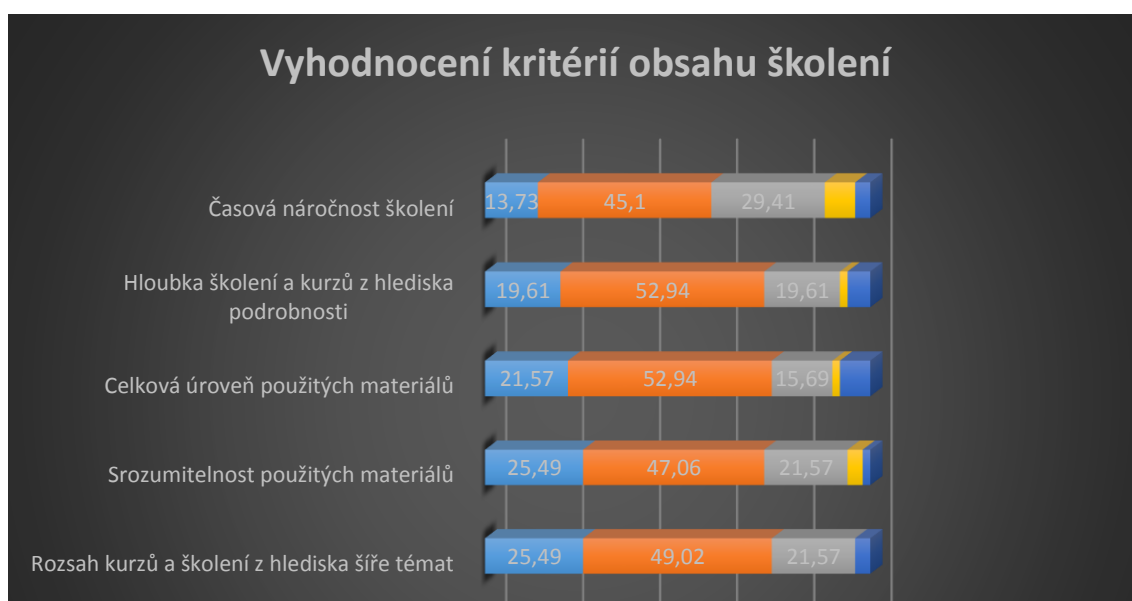
Zdroj: vlastní tvorba

Tabulka 11: Vyhodnocení vnímání kritérií úrovní školení v %

Vyhodnocení jednotlivých kritérií obsahu školení						
stupeň hodnocení	1	2	3	4	Neodpověď	Celkem
Celková úroveň použitých materiálů	21,57	52,94	15,69	1,96	7,84	100,00
Hloubka školení a kurzů z hlediska podrobnosti	19,61	52,94	19,61	1,96	5,88	100,00
Rozsah kurzů a školení z hlediska šíře témat	25,49	49,02	21,57	0,00	3,92	100,00
Srozumitelnost použitých materiálů	25,49	47,06	21,57	3,92	1,96	100,00
Časová náročnost školení	13,73	45,10	29,41	7,84	3,92	100,00
Kvalita a erudice školitelů	41,18	39,22	5,88	3,92	9,80	100,00

Zdroj: vlastní tvorba

Obrázek 7: Vyhodnocení kritérií obsahu školení

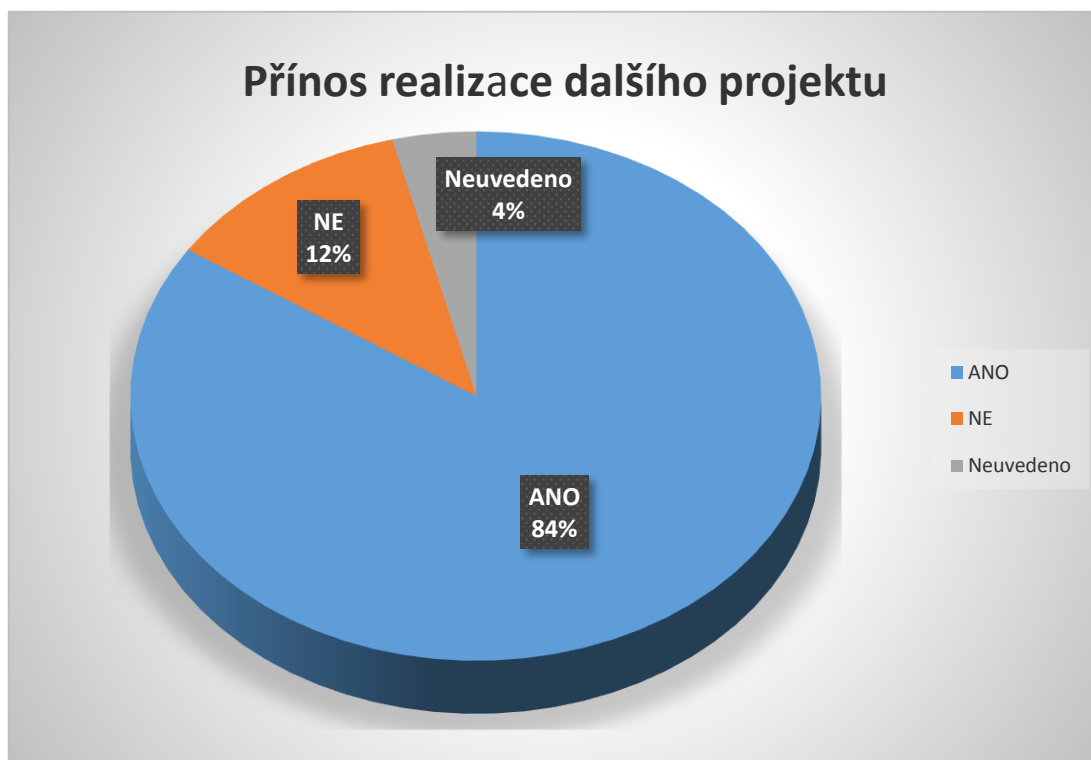


Zdroj: vlastní tvorba

Projekt rozvoje obce je absolutní většinou zúčastněných vnímán jako přínosný a v jeho další realizaci by pokračovalo 46 z 51 respondentů. Zajímavý je názor jednoho z respondentů, který v otevřené otázce Z jakého důvodu by pokračovala obec v dalším projektu?, uvedl: *„Ano po nějakém čase, provést jakýsi upgrade toho původního, vyhodnotit ho a reagovat na nové trendy a možnosti.“* To je spontánní vyjádření snahy vyvarovat se chyb a obtíží, které v průběhu stávajícího projektu nastaly a identifikovat problematické roviny. Navazuje tak na výše uvedenou potřebu získání zpětné vazby a jakéhosi souhrnu „best practices“ ze strany řídicího orgánu, zde Ministerstva pro místní rozvoj. Jiní respondenti popsali obdobně: *„Program rozvoje města je dynamický dokument, který se periodicky aktualizuje, v jednom projektu se nedají řešit všechny problémové oblasti města“,* nebo: *„SPRM je "živý" dokument, který je potřeba průběžně aktualizovat, rovněž je potřeba neustálé spolupráce napříč mezi občany, podnikateli NNO a veřejnou správou.“*

Distribuci odpovědí na otázku: *Byla by pro Vás přínosná realizace dalšího projektu, který by navazoval a dále rozvíjel Program rozvoje obcí?* Shrnuje následující graf:

Obrázek 8: Přínos dalšího projektu



Zdroj: vlastní tvorba

Tento přístup absolutní většiny respondentů (84 %) koresponduje s dalším očekávaným vývojem Smart Administration v prostředí úřadů ČR. Jedním z hlavních produktů rozvoje je související koncepce eGovernmentu. „V návaznosti na úspěšné „kmenové projekty“ je třeba dokončit procesní reformu veřejné správy a standardních agend. Pokračovat bude propojení základních registrů s daty ostatních úřadů a vytvoření podmínek pro realizaci až 85 % všech podání vůči veřejné správě elektronicky. Je také nezbytné novelizovat relevantní legislativu vztahující se k eGovernmentu a dále rozvíjet profesionalizaci úředníků.“⁵⁹

Úspěšné příklady, které mohou být inspirací pro ostatní subjekty, shrnuje Ministerstvo vnitra v publikaci Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie.⁶⁰ Na stránkách této publikace je zmiňován i význam vlastní projektové kanceláře, která svou existencí usnadní administraci a řízení náročnějších evropských

⁵⁹ Newsletter, Odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra ČR, č. 3, 2014, s. 1.

⁶⁰ Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie, interní tisk MV ČR, 2013

projektů. Hlavním úkolem tohoto specializovaného pracoviště je zefektivnit celý proces řízení projektů města, nebo územního celku a poskytovat metodickou podporu při vlastní realizaci projektů. „*Více, než sedmdesát projektů v hodnotě přesahující 800 milionů korun nyní zvládne administrovat jedno dvoučlenné projektové centrum, z toho několik projektů i přímo řídit.*“ Hodnotí zřízení Centra podpory projektů, které bylo vytvořeno jako nová organizační složka města Svitavy, Ing. Břetislav Vévoda, odborný koordinátor projektu.⁶¹ Dokumentace všech realizovaných projektů je v rámci tohoto Centra vedena v celém svém životním cyklu a poskytuje všem oprávněným osobám úplný a transparentní přehled jejich řízení a realizace. V systému je podchyceno jedenáct oblastí iniciace a sdružují se v něm i náměty na další možné akce a zdroje jejich financování. Tímto způsobem se zvýšila nejen výkonnost jednotlivých odpovědných manažerů, ale zajistila se i efektivní elektronická dostupnost veškerých potřebných podkladů a dat realizovaných projektů.

2.6 Případové studie

2.6.1 Městská část Praha 10

Jedním z neaktivnějších subjektů v oblasti čerpání zdrojů strukturálních fondů EU byla městská část Praha 10. V programovém období 2007 – 2013 realizovala MČ Praha 10 celkem 25 projektů: *"Připravili jsme celkem 25 úspěšných projektů, díky kterým jsme získali přes 322 milionů korun,"* říká mluvčí Prahy 10 Jan Charvát s tím, že se tak desátá městská část zařadila k nejúspěšnějším pražským žadatelům.⁶²

Na základě Závěrečné zprávy hodnocení projektů MČ Praha 10 za programové období 2007 – 2013⁶³, tato městská část realizovala v rámci Operačního programu Adaptabilita celkem pět projektů v celkovém objemu schválené dotace 24 184 970,26 Kč, v rámci Operačního programu Konkurenceschopnost šest projektů v objemu 220 075 015,99 Kč, v rámci Operačního programu Životní prostředí pak osm

⁶¹ *Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie*, interní tisk MV ČR, 2013, s. 12.

⁶² IDNES. CZ [online] [cit. 2015-5-2] Dostupné z: http://praha.idnes.cz/evropske-dotace-pro-prahu-09j-/praha-zpravy.aspx?c=A140502_2061507_praha-zpravy_bur

⁶³ PETROVICOVÁ, N., JANKŮ, Z.: *Programové období 2007 – 2013, Závěrečná hodnocení projektů MČ, Praha 10*, Nepublikováno, interní materiál MČ Praha 10.

programů v objemu 29 953 976,10 Kč, v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost dva projekty v částce 7 091 549,01 Kč a v rámci programu Zelená úsporám čtyři projekty v objemu 17 522 220 Kč. Celková suma schválených finančních prostředků bez participace MČ Praha 10 je 298 827 731,36 Kč.

Jedním z klíčových projektů z hlediska další koncepce MČ Prahy 10 v následujícím programovém období byl i projekt s názvem Zavedení centrální administrace řízení projektů na Praze 10, který byl realizován v období 1. 2. 2013 až 30. 9. 2014 za využití dotace OP LZZ v celkovém objemu 3 125 348 Kč. Participace finančních zdrojů MČ byla ve výši 15 %, tj. 551 532 Kč. Cílem tohoto projektu bylo zavést na MČ Praha 10 strukturu řízení projektů a jejich centrální administraci (ve formě projektové kanceláře), vycházející z principů celosvětově nejrozšířenější metodiky projektového řízení akreditovaného školení Prince2. Projekt byl navržen tak, aby umožnil implementaci metodických principů projektového řízení jakéhokoliv projektu, který je, nebo bude MČ realizován. V rámci tohoto projektu bylo proškoleny celkem 11 zaměstnanců na kvalifikační certifikovanou úroveň Prince2 Foundation a dalších 22 zaměstnanců úřadu na necertifikovanou úroveň Prince2 Foundation. Od 1. 5. 2014 pak došlo k pilotnímu spuštění ověření „Metodiky řízení projektů na MČ Praha 10“ v prostředí úřadu, kdy byl z každého odboru identifikován okruh činností souvisejících s řízením projektů a k proškolení klíčových zaměstnanců. Dohledem nad projektovou činností jednotlivých odborů byla pověřena nově vzniklá Projektová kancelář, jejíž roli v rámci úřadu MČ Praha 10 zastává Odbor kontroly a komunikace. Z tohoto hlediska se MČ Praha 10 stala jedním z nejlépe připravených subjektů pro další realizace projektů v programovém období 2014 – 2020.

Nedílnou součástí každého realizovaného projektu je jeho udržitelnost, tak jak je definována v Právním aktu projektu. V rámci výzvy 89 je předpokladem pro splnění kritéria udržitelnosti po ukončení financování projektu OP LZZ jeho další využití - tj. v případě realizované projektové kanceláře je tímto předpokladem realizace dalších projektů. Udržitelnost projektu je definována jako doba, po kterou musí příjemce podpory udržet výstupy projektu. K udržení výstupů projektu se příjemce podpory zavazuje ve smlouvě o financování, ve které každý operační program blíže specifikuje dobu udržitelnosti. Efekty projektu musí být v souladu s předpisy udrženy v nezměněné podobě zpravidla po dobu pěti let od dne ukončení fyzické realizace projektu, a to rovněž

v souladu s článkem 57 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.⁶⁴ Naplňování a udržení hodnot výstupů může být předmětem kontroly ze strany příslušných institucí. Při nesplnění povinnosti udržitelnosti může být žadatel v krajním případě požádán o vrácení dotace nebo její části. Pokud dojde v projektu k podstatné změně, která ovlivňuje povahu projektu nebo výsledky jeho provádění anebo poskytuje nějaké firmě nebo veřejnému orgánu nepatřičnou výhodu; a je výsledkem buď změny v povaze vlastnictví nějaké součásti infrastruktury nebo ukončení či přemístění nějaké produktivní činnosti, má členský stát povinnost informovat o těchto změnách Komisi a postupovat podle článku 98 Nařízení Rady 1083/2006.⁶⁵

V opačném případě by se jednalo o neefektivní využití vynaložených finančních prostředků. V této situaci MČ Praha 10, která dosud patřila k jednomu z neaktivnějších a neúspěšnějších žadatelů v rámci strukturálních fondů EU se k realizaci dalších projektů v předmětném období 2014 – 2020 staví negativně. Tajemník úřadu MČ Praha 10, pan ing. Martin Slavík, který má tuto problematiku ve své kompetenci, se k otázce dalšího programovacího období z hlediska MČ Praha 10 vyjádřil těmito slovy: *„Je nutné konstatovat, že zapojení do jednotlivých výzev, zpracování konkrétních projektů a proces čerpání dotací celkově představuje pro zaměstnance Úřadu m. č. Praha 10 značnou administrativní zátěž. Z důvodu narůstající agendy např. vyřizování žádostí o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, nebo žádostí o poskytnutí informací o hlavním městě Praze, je však celý proces zapojování do nových výzev z důvodu přetíženosti Úřadu m. č. Praha 10 těmito nad rámec standardní pracovní náplně vykonávanými činnostmi velmi znesnadněn, ne-li de facto znemožněn. V této souvislosti ani nehovořím o běžném nárůstu pracovní agendy zaměstnanců Úřadu m. č. Praha 10 vyplývajícím z nových právních předpisů a povinností s tím souvisejících. ... Z tohoto důvodu mi dovoluji vyjádřit obavy, že m. č. Praha 10 se do nových výzev zapojovat nebude, nebo její zapojování bude značně utlumeno“*.⁶⁶

⁶⁴ NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006, dostupné z:
http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7/obecne_4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7

⁶⁵ Tamtéž

⁶⁶ Odpověď tajemníka MČ Praha 10, ing. Martina Slavíka, ze dne 27. 11. 2015, Č. j.: P10-122595/2015

Tento přístup je bohužel příkladem porušení dotačních pravidel a ohrožuje nejen realizaci dalších projektů v rámci MČ Praha 10, ale i oprávněnost dosud vynaložených prostředků v rámci OPLZZ.

Nanejvýš překvapující stanovisko ke shodné problematice pak zaujala i tehdejší starostka MČ Praha 10 JUDr. Radmila Kleslová.⁶⁷ Na svých internetových stránkách uveřejnila 29. 6. 2015 text, který nejen kritizuje obecně dosavadní čerpání strukturálních fondů EU, ale doslova vyzývá k jejich dalšímu ignorování: *„Čas od času mívám neodbytné tušení, že žijeme v Kocourkově. Ale zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu o útratách peněz za efektivnější chod veřejné správy změnila můj subjektivní pocit na tvrdou realitu. Zájemce o podrobnosti odkazují na oficiální zprávu, ale ve stručnosti se jedná o následující: V letech 2007 – 2014 jsme utratili skoro 230 milionů korun z evropských fondů, abychom v rámci strategie Smart Administration zvýšili efektivitu veřejné správy. Přeloženo do češtiny – dali jsme bezmála čtvrt miliardy na to, abychom měli rychlejší, levnější a přívětivější státní úředníky. Což měl ve finále pocítit i „obyčejný“ občan, který se na úřady obrací se svými požadavky. Výsledek? Absolutní nula! U většiny kontrolovaných aktivit cíle nebyly splněny. Nebyla jsem přímo u toho, ale asi tuším, co se dělo. Natiskly se brožurky, vypracovaly se powerpointové prezentace, zaplatilo se poradcům, proběhla školení před znuděným publikem... Kdo oněch 226,6 milionu korun inkasoval, ani nechci domýšlet.“*⁶⁸

Uvedený přístup vedení úřadu MČ Praha 10 tak vhodně ilustruje již v úvodu popsanou jistou dualitu v přístupu k čerpání prostředků EU v oblasti strukturálních fondů. Na jedné straně jsou tyto prostředky velmi vítaným zdrojem pro projekty v rámci rozvoje regionů, na straně druhé se jejich čerpání setkává s vysokou mírou kritiky, jak z hlediska velmi složité administrativní a legislativní náročnosti, tak jako kritizovaný zdroj nekorektních obchodních spekulací a zbytečného plýtvání prostředků na hranici korupčního prostředí. Bohužel takto vnímá realizaci dalších projektů i jeden z dosavadních nejúspěšnějších žadatelů, kterým je MČ Praha 10.

⁶⁷ JUDr. Radmila Kleslová rezignovala na funkci starostky MČ Praha 10 ke dni 12. 1. 2016

⁶⁸ ZÁČNĚME POUŽÍVAT SELSKÝ ROZUM. [online] © 2015 [cit. 2015-12-27]. Dostupné z: <http://www.radmilakleslova.cz/zacneme-pouzivat-selsky-rozum/>

2.6.2 Magistrát hlavního města Prahy

Na dva okruhy dotazů stejného typu jako Praha 10 byl dotazován i Magistrát hlavního města Prahy. K čerpání v období 2007 – 2013 byly poskytnuty informace zejména z oblasti krácení finanční dotace. Jednalo se o důvody statisticky nejčastější a to v osobních nákladech spadajících do nepřímých nákladů chybně prokazované jako přímé náklady, chybně vyúčtované zahraniční cesty, procesní pochybení při výběru dodavatele a to zejména absence auditní stopy, nerespektování principu hospodárnosti a efektivnosti a formální i věcné chyby v zadávacích řízeních, nesoulad provedených prací s projektovou dokumentací či dokumentací skutečného provedení, poskytování služeb osobám, které nejsou podporovanou cílovou skupinou.⁶⁹

V současném programovém období se plánuje čerpání a dokonce některé projektové žádosti již byly podány. Základním dokumentem specifikujícím priority MHMP, na něž se bude odkazovat při čerpání finančních prostředků z ESI fondů, je Strategie řízení a rozvoje MHMP zveřejněná na webových stránkách MHMP. Další projektové záměry budou vyplývat z aktuálních potřeb úřadu a možnostech jednotlivých OP vhodných pro hlavní město. Samozřejmě se jedná o to, že tvorba projektů je věcí velmi kreativní, proto jsou získané informace aktuální v danou chvíli.⁷⁰

Tabulka finančního čerpání MHMP dle jednotlivých OP

V současné době se MHMP zapojil do OP Životní prostředí, a to konkrétně do výzvy v prioritní ose 1 Zlepšování kvality vod a snižování rizika povodní s projektem „Digitální povodňový plán hlavního města Prahy a digitální povodňový plán všech jejích městských částí za účelem zlepšení krizového managementu“. Další projekty spadají do OP Zaměstnanost a to konkrétně do výzvy č. 6 – Průběžná výzva pro hl. m. Prahu – podpora vybraných sociálních služeb v návaznosti na střednědobé plány rozvoje sociální služeb. Jedná se o projektový záměr podporující sociální služby v krajské síti sociální služby v krajské síti sociálních služeb na území hl. m. Prahy, do výzvy č. 8 – Podpora procesů ve službách s projekty týkajícími se podpory dobrovolníků a dobrovolnických center

⁶⁹ Vychází z osobního jednání Ing. Liborem Peprným, oddělení vzdělávání zaměstnanců, odbor personální MHMP, ze dne 7. 12. 2015.

⁷⁰ Odpověď z MHMP ze dne 28. 12. 2015 – Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu informací.

na území hl. m. Prahy, podpory procesu střednědobého plánování služeb v hl. m. Praze a jednotného informačního systému sociálních služeb v hl. m. Praze. Důvodem těchto projektů je zvyšování dostupnosti, kvality a efektivity sociálních služeb v Praze, další zapojení je do výzvy č. 34 Výzva pro ÚSC – hl. m. Praha za účelem vzdělávání klíčových manažerů pro řízení rizik v prostředí Magistrátu a na financování strategického cíle č. 2 strategie – Využití prvků procesního řízení, optimalizace procesů a zavedení standardů vybraných agend.

Další plány s žádostí o dotace budou v oblasti OP Doprava a OP Praha – pól růstu. V OP Magistrát naváže na projekty „Intenzifikace nasazení telematických zařízení ke zvýšení bezpečnosti a plynulosti dopravy v Praze“ a „Modernizace a dodávky systému řízení dopravy v Praze“. Z OP Praha – pól růstu se bude jednat o čerpání v rámci specifického cíle 2.2 Zvyšování atraktivity užívání městské veřejné dopravy - realizace záchytných parkovišť P+R včetně doplňkových služeb úschovy jízdních kol. Aktivity byly určeny na základě Analýzy oblasti pro podporu v rámci politiky soudržnosti na období 2014 – 2020 v hl. m. Praze, kterou zpracovával odbor strategické koncepce Útvaru rozvoje hl. m. Prahy (v současné době Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy) ve spolupráci s odborem fondů Evropské unie (nyní odbor evropských fondů, který řídí OP Praha – pól růstu).

V rámci OP Praha – pól růstu, konkrétně v investiční prioritě 1 prioritní osy 2 - Podpora energetické účinnosti, inteligentních systémů hospodaření s energií a využívání energie z obnovitelných zdrojů ve veřejných infrastrukturách, mimo jiné ve veřejných budovách a v oblasti bydlení. V současné době MHMP identifikuje objekty vhodné pro realizaci záměru. Další oblast je vzdělávání a ta bude samozřejmě vycházet z cílů specifikovaných v připravovaném Krajském akčním plánu rozvoje vzdělávání a bude se zapojovat do výzev OP Výzkum, vývoj a vzdělávání tak, jak budou vypisovány jednotlivé výzvy. Hlavním účelem je zkvalitňování podmínek v oblasti školství a vzdělávání na území hl. m. Prahy. Další oblastí je OP Technická pomoc, kde bude MHMP žádat o finanční dotace na zajištění realizace OP Praha – pól růstu.

2.7 Kritický pohled na čerpání OP ze zdrojů EU

Tento skeptický názor na dosavadní průběh i obsah čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU potvrzuje i zpráva, kterou uveřejnil NKÚ⁷¹ na svých stránkách. NKÚ zkontroloval v této zprávě využití prostředků investovaných do projektů na zefektivnění veřejné správy. Prostředkem zefektivnění veřejné správy měla být strategie SA. Cílem pak bylo posílení socioekonomického růstu ČR a vytvoření funkčních struktur vedoucích k vyšší kvalitě života obyvatel země. Kontrolní orgány NKÚ podle zveřejněné zprávy provedly kontrolu osmi projektů v celkové hodnotě 230 milionů korun, které byly realizovány v letech 2007 – 2013 v rámci OP LZZ. Na základě zjištěných informací kontroloři konstatují, že prostředky byly využity především k realizaci metodologických příruček projektového a strategického řízení. Bylo rovněž vyhodnoceno, že se nepodařilo naplnit konkrétní cíle sedmi z osmi kontrolovaných projektů, a tedy tyto projekty nepřispěly k efektivnější veřejné správě a snížení nákladů na administrativu. Prostředky na tyto projekty byly podle NKÚ využity neefektivně a jejich realizaci vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně ve výši 226,6 milionu korun. NKÚ však současně připouští, že o projektech na podporu efektivní veřejné správy nemělo Ministerstvo vnitra dostatek informací. Toto negativní hodnocení je ovlivněno nejen relativně nízkým počtem konkrétně hodnocených projektů, ale i samotnou metodologií projektů strukturálních fondů EU, kdy jednotlivé metodologicky zaměřené projekty opravňují svou budoucí efektivitu právě v dalším čerpání a zpracování projektů EU, obdobně, jako ve vzniklé situaci na Praze 10. Této zprávě NKÚ předchází Kontrolní protokol NKÚ o kontrole č. 14/15 Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů⁷². Již v tomto materiálu jsou publikována závažná upozornění a doporučení. Kritizována je především obtížná metodologie vyhodnocení úspěšnosti projektů. *„Specifické cíle nejsou měřitelné, protože chybí výchozí i cílové hodnoty stanovených indikátorů. Základní časový rámeček naplnění specifických cílů je dán*

⁷¹ EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČR? Nesplněné cíle, špatná koordinace a nesrovnalosti za téměř 226 milionů korun. [online] [cit. 2015-12-27]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/media/efektivnejsi-verejna-sprava-v-cr--nesplnene-cile--spatna-koordinace-a-nesrovnalosti-za-temer-226-milionu-korun-id7733/>

⁷² KONTROLNÍ PROTOKOL NKÚ O KONTROLE Č. 14/15 Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, Sp. Zn.: 14/15-NKU410/421/14, interní tisk NKÚ

*pouze obdobím realizace strategie SA. Zodpovědnost za realizaci projektů je určena v jednotlivých evidenčních listech projektových záměrů a následně u konkrétních případech“.*⁷³

Dalším z významných ukazatelů, který ve své zprávě NKÚ kritizuje je samotné mezirezortní řízení implementace strategie SA, kdy nekvalitní práce Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, které bylo zřízeno usnesením vlády č. 927 ze dne 22. 8. 2007, přímo ohrožuje efektivní využití prostředků celého projektu. K zápisům z jednání Grémia a jeho činnosti se například uvádí: „*Někteří členové Grémia za sebe jmenovali delegáty, kteří však neměli mandát hlasovat. Na základě kontroly prezenčních listin nebylo Grémium v některých případech usnášeníschopné. S ohledem na nepravidelnost setkání se Grémium nemohlo v urgentních případech zasadit o projednání materiálů týkající se strategie SA. Ze zápisů vyplývá, že koordinace neprobíhala a činnost Grémia spočívala pouze v informování svých členů o jednotlivých projektech SA.*“

Tato situace nekonceptního vedení realizace a implementace projektů se v širší rovině dotýká i jejich obsahové nevyrovnanosti a chyb v kontrolní činnosti. Není proto překvapující, že zde vzniká rozsáhlé pole příležitostí pro korupční jednání, které dále snižuje věrohodnost čerpání prostředků EU a jejich smysluplného využití. Jen za rok 2012 nahlásila ČR Evropskému úřadu pro boj proti podvodům 36 případů podezření na podvod, které se týkaly projektů v celkové částce 54,48 mil. €. Z hlediska celkového finančního objemu těchto podezřelých transakcí se Česká republika umístila na druhém místě mezi všemi členskými státy. Současně byly vůči ČR za shodný rok v rámci sdíleného řízení vypořádány finanční korekce ve výši 125 mil. €. To řadí ČR na celkově sedmou pozici mezi členskými státy EU. ČR současně zveřejnila korekce v oblasti strukturální politiky realizované do konce roku 2012 ve výši 228 mil. €.⁷⁴

Za systémové důvody problémů, které jsou v ČR s čerpáním zdrojů EU spojeny, lze označit neprůhledné společnosti s nedohledatelnou vlastnickou strukturou, které jsou běžně příjemci dotací EU, politizace veřejné správy evropských fondů v ČR, vysoká fluktuace státních úředníků na vedoucích pozicích ředitelů operačních programů

⁷³ KONTROLNÍ PROTOKOL NKÚ O KONTROLE Č. 14/15 Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, Sp. Zn.: 14/15-NKU410/421/14, interní tisk NKÚ, s. 4.

⁷⁴ ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR, EU REPORT 6/2014. [online] [cit. 2015-12-28]. Dostupné z: <http://nku.cz/assets/publikace/eu-report-2014-cz.pdf>

(například na místě ředitele ROP Severozápad se v období 2007 – 2013 vystřídalo osm osob) a bagatelizace závěrů nezávislých kontrolních orgánů, jako je např. NKÚ.

3 SHRNU TÍ PRAKTICKÉ ČÁSTI A NÁVRHY ŘEŠENÍ

Ve své práci se věnuji praktickým dopadům realizace projektů, které jsou spojeny s využitím prostředků rozvojových fondů EU. Tato problematika je často zdrojem kritických postojů k celé koncepci Evropské unie a k hodnocení smysluplnosti samotné existence strukturálních fondů a jejich čerpání. Problematickým faktorem v procesu realizace projektů je především samotný nadměru formální postup jejich hodnocení a byrokratického řízení v průběhu kontroly. Podstatným rizikem projektů se ukazuje těžkopádnost při schvalování monitorovacích zpráv a většiny podstatných změn ze strany poskytovatele dotace, což může mít negativní dopad na celkový průběh realizace projektu. Úskalím je často i celková délka trvání projektu, neboť zejména u několikaletých projektů dochází k postupným rozsáhlým a významným změnám řady zákonů, norem a předpisů (zejména v oblasti živnostenského zákona, zákoníku práce, potravinářské legislativy, daňové legislativy, připravovaných rozsáhlých změn občanského zákoníku apod.)

Mimořádně formalizovaný postup zadávání, kontroly a metodiky kontroly projektu se v praxi dostává do rozporu s postupy při jeho realizaci. Celý propracovaný systém kontrol a opakovaných revizí správnosti postupů se zaměřuje výhradně na sledování formálních plnění povinností a předepsaných standardů, aniž by byl sledován praktický dopad a význam těchto opatření. Jedná se o to, co Jan Keller velice trefně nazývá „nedomyšlenou společností“⁷⁵, autor v tomto svém konceptu popisuje situaci, kdy v zásadě správně navržené a koncepčně zcela odůvodnitelné standardy jednání se ve svém důsledku obracejí proti účelu svého vytvoření. Důsledné trvání na rigidním dodržování standardizovaných nařízení nevede k potlačení jejich zneužívání, ale naopak vede k nezamýšlenému etablování velice úzké skupiny odborníků, kteří se dokáží velice pružně ve vzniklé situaci orientovat a situaci plně ovládat a na druhé straně rovněž ke zbytečně obstrukčním překážkám při realizaci skutečně smysluplného projektu. Přístup a činnost orgánů v oblasti strukturálních fondů se ve své snaze o maximalizaci formální kontroly správnosti využití prostředků se tak tak svou činností neblíží funkcionální představě Maxe Webera o čistě racionální organizaci a efektivnímu výkonu práce byrokratického aparátu, ale spíše mnohem skeptičtějšímu konceptu byrokratického

⁷⁵ KELLER, J., *Nedomyšlená společnost*, 1. vydání, Brno: Doplněk 1992, s. 15-26.

řízení, které Robert Merton označuje za jejich rituální charakter a upozorňuje na neopodstatněném lpění na naprosté konformitě s pravidly: Tento přístup pak ve svém důsledku vede k jednání organizace, která se svým chováním dostává do konfliktu se svými vlastními zásadami a cíli.⁷⁶

Stejným byrokratickým procesem se pak schvalují veškeré projektové změny v průběhu jeho realizace. Tento čistě formalizovaný byrokratický aparát je schopen schválit a vyhodnotit jako formálně zcela vyhovující i zcela absurdní projekt, bez jakýchkoliv přínosných konotací. Touto cestou se celá organizace dostává do vnitřního konfliktu, který ohrožuje distribuci prostředků ESF, poškozují jejich jméno a zcela zásadně snižuje kvalitu vnímání projektů v očích obyvatel. Jen v důsledku této zdánlivě neproniknutelné struktury předpisů, metodik a formalit může nastat a nastává situace, kdy je možné ovlivňovat samotnou formulaci vypsání Výzvy, následně i rozhodnutí hodnotící komise (která své závěry není nucena zdůvodňovat) a dokonce i působit jako statutární orgán společnosti, která v tomto výběrovém řízení zvítězí.

Současný mechanismus výběru, hodnocení a samotného čerpání dotací tak oprávněně může vzbuzovat dojem, že jeho složitost je nastavena a pečlivě v tomto stavu udržována zcela účelově. Česká republika je současně i jedním z nejaktivnějších členů z hlediska počtu operačních programů, kterých realizuje celkem 28. Rovněž tento neobvykle vysoký počet OP ještě zvyšuje zmatečnost a chaotičnost při jejich čerpání. Jednotlivé projekty postrádají návaznost i kritéria trvalé udržitelnosti. Vzniká tak další prostor pro specializované společnosti zabývající se poradenstvím a administrativní podporou od samotné formulace projektu, jeho průběhu i jeho samotného ukončení. Další společnosti nabízejí přímou podporu v průběhu schvalovacího řízení a především se etablovala skupina podnikatelů na pomezí soukromé sféry a státní správy (není výjimečné angažmá v obou rolích současně), která zdroje ESF dokáže využívat velmi obratně a ze svého pohledu i efektivně. Zajímavým tématem zcela samostatné práce by bylo rozkrytí vztahů mezi osobami, společnostmi a zástupci státních orgánů, kteří se v projektech běžně potkávají a opakovaně vítězí ve výběrových řízeních.

Není proto překvapujícím zjištěním, že Česká republika obsazuje rovněž přední příčky světových žebříčků nejen v míře vnímané korupce, ale i jako jedna

⁷⁶ KELLER, J., *Sociologie byrokracie a organizace*, Vyd. 1. / Praha: Sociologické nakladatelství, s. 27 - 39.

ze zemí nejméně efektivně čerpající prostředky ESF. Několik projektů je v současné chvíli právě z těchto důvodů pozastaveno. Tato praxe je oprávněně kritizována i NKÚ. Způsobů, jak minimalizovat tento negativně vnímaný postoj k vývoji čerpání prostředků je několik. Především by bylo od státu očekávatelné mnohem důraznější a důslednější jednání na straně kontroly čerpání a případného stíhání nedostatků a nezákonných aktivit. Omezení počtu realizovaných projektů a zároveň pečlivé a strategické vyhodnocení zvolených prioritních os a jejich operačních programů z hlediska priorit rozvoje státu (například důraz na budování dopravní infrastruktury, vybavení státních orgánů, školení státních zaměstnanců, dnes tak často mediované práce s imigranty, pronatalitní programy a snižování nezaměstnanosti). Integrovanou součástí vyšší kontroly nad strukturou čerpání strukturálních fondů je i potlačení vlivu soukromého sektoru a to nejen v oblasti samotného čerpání prostředků, ale i v rovině společností participujících na přípravě výběrových řízení, poradních institucí a konzultačních služeb. Touto cestou by se dosáhlo větší míry kontroly nejen nad adicionalitou jednotlivých projektů, ale i značného odstranění počtu duplicitních projektů, v rámci jejichž realizace jsou prostředky vynakládány zcela nevhodně. S tímto problémem je rovněž spojena oblast zcela nedotažené a nedomyšlené koncepce sdílení dat, výsledků a „best practices“ jednotlivých projektů, která aktuálně nefunguje a v kontextu celého systému čerpání fondů EU v ČR opět působí zcela promyšleně a úmyslně chaoticky.

Nedomyšlená a zmatečná forma čerpání prostředků evropských strukturálních fondů poškozují zájmy a dobré jméno České republiky, ale především ve svém důsledku vede k mnohdy neefektivnímu využití zdrojů, jejichž objem je pevně časově i finančně limitován a jeho dosavadní způsob využití je zdrojem oprávněné kritiky a nevede k vytváření trvale udržitelných růstových hodnot, které byly primárním důvodem vytvoření celé rozpočtové kapitoly těchto fondů ze strany Evropské unie.

Smysluplnější politikou čerpání fondů EU by bylo od počátku jejich omezení a soustředění se na několik opravdu klíčových oblastí, jako je například budování infrastruktury státu, sociální oblast, nebo rekonstrukci kulturních památek. Zbytečná administrativa současně šíří realizovaných projektů a minimální pozitivní konotace spojené s jejich realizací vedou ve svém důsledku k tomu, že realizace projektů je vnímána jako zmatečná a nesystematická i samotnými účastníky. Z hlediska Smart Administration je opět pozitivně vnímán její přínos a absolutní většina respondentů

vyjádřila svůj zájem o pokračování v projektech, ale i zde je silně akcentován nesoulad s byrokratickou rovinou jejich realizace a to především v oblasti obtížně srozumitelných a administrativně náročných systémových požadavků jejich realizace.

Domnívám se, že Česká republika ve snaze o maximalizaci využití příležitostí ze strany strukturálních fondů EU přecenila své možnosti a ohrozila tak nejen procesní stránku jejich čerpání, ale především významným způsobem zdiskreditovala význam a pozitivní publicitu jejich čerpání.

ZÁVĚR

Možnost čerpání dotačních programů EU je dosud nedoceněnou možností jak zvýšit nejen kvalitu života obyvatel České republiky, ale i pomoci ekonomickému růstu celé země. Projektové řízení vynakládá vyšší nároky na administraci jednotlivých realizovaných projektů, ale tato zátěž je zdůvodnitelná především vysokým důrazem na kontrolu efektivity vynaložených prostředků a jejich smysluplné čerpání v rámci jednotlivých programových os.

ČR byla sedmým nejaktivnějším příjemcem dotací v rámci EU. Často oprávněná kritika si za svůj cíl vybírá křiklavě nesmyslné projekty, které se prostřednictvím dotačních programů realizovaly. Tato zjevně pochybná využití strukturálních fondů často překrývají jejich pozitivní přínos. Je zřejmé, že nesmyslné množství golfových hřišť, která byla realizována za podpory EU, neprůhledných interních školení zaměstnanců soukromých společností s deklarovaným cílem zvýšení konkurenceschopnosti nebo vyšší efektivity společnosti jsou snadným cílem jakékoliv kritiky. Tento v zásadě negativní přístup společnosti k realizaci dotačních programů je ovlivněn nejen vysokým počtem prioritních os, které jsou v rámci naší země realizovány, ale především od počátku nejednotným přístupem k jasně definovaným prioritám. Realizace úspěšných projektů, které posílily regionální infrastrukturu, nebo dopravní obslužnost, je jednoduše potlačena mediálně populárními tématy zneužití dotačních programů. Velkou chybou ČR v přístupu k čerpání strukturálních fondů je obrovská šíře jejich využití a s tím související nižší míra reálné kontroly efektivnosti získaných zdrojů.

Jedním z hlavních témat práce byl klíčový projekt Ministerstva pro místní rozvoj (dále MMR) s názvem „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“, který vychází ze schválené vládní strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (též známou jako Smart Administration). Navazujícím dokumentem v oblasti plánování rozvoje obce je Program rozvoje obce⁷⁷, jak je definován v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Z výsledků výzkumu jednoznačně vyplývá, že program je přímými účastníky vnímán pozitivně a to i včetně doprovodných školení a podpory, která je mu ze strany ministerstva poskytována. Kritika není spojována přímo s jeho

⁷⁷ Užívané sousloví PROGRAM ROZVOJE OBCE vychází z §84, odst. 2, písm. a) zákona o obcích. Dle statutu, kterým předmětná obec disponuje je samozřejmě možné tento název modifikovat (Program rozvoje města, Program rozvoje městské části XY atd.)

obsahovou částí, ale výhradně s administrativními nároky, které jeho zpracování provázejí a důrazem na přesnost a kontrolu, které jsou nedílnou součástí úspěšného schvalovacího procesu.

Významným posunem v rámci realizace dalšího programového období by byla větší součinnost akreditovaných projektových kanceláří na řešení problémů jednotlivých programů a zejména spolupráce v oblasti sdílení zkušeností a osvědčených postupů v rovině zpracování projektové dokumentace i řešení problematiky dílčích změn, které v průběhu projektové realizace nastávají. Dosud bohužel neexistuje centralizované poradenské „středisko“, v němž by byla k dispozici skupina specializovaných poradců vyčleněných k řešení těchto kolizních situací. Příslušný řídicí orgán tak aktuálně přistupuje k žadatelům ne z pozice partnerské, ale z pozice kontrolní a sankční.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam českých zdrojů

- BAJER, P., MATYÁŠ, J. *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*, BRNO: EUROSPOLEČNOSTI a.s., 2009. 118s. ISBN:978-80-254-4017-9.
- COGAN, R. a kol.: *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, 351 s. ISBN 80-7201-608-3.
- GROLIG, D., BUMBÁLEK, L. *Příklady dobré praxe: úspěšné projekty strukturálních fondů EU a dotací ČR*. Vyd. 1. Praha: UniCredit Bank Czech Republic, 2008, 116 s. ISBN 978-80-254-1856-7.
- HALÁSKOVÁ, R. *Politika zaměstnanosti*. Vyd. 1. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, Filozofická fakulta, 2008, 145 s. ISBN 978-80-7368-522-5.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9.
- JELÍNEK, P., a kol. *Rozvojová politika Evropské unie*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2003, 92 s. ISBN 80-86506-33-9.
- KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Vyd. 1. / . Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 191 s. ISBN 80-858-5015-X.
- KELLER, J. *Nedomyšlená společnost*. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003, 125 s. ISBN 80-7239-091-0.
- LACINA, L. *Minimum o regionální a strukturální politice EU: CD publikace*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády ČR, 2004, 264 s. ISBN 80-86734-23-4.
- MACHÁLEK, P. a kol: *Dotáčnická politika EU: jak napsat dobrou projektovou žádost*. 1. vyd. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 94 s. ISBN 978-80-210-7118-6.
- MAREK, D., KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie: 4. evropské vydání*. 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister, 2007, 235 s. ISBN 978-808-7029-138.
- MUNKOVÁ, G.: *Sociální politika v evropských zemích*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2004, 189 s. ISBN 80-246-0780-8.

- NOVOTNÝ, T.: *Vyhodnocení stavu čerpání fondů EU u sedmnácti operačních programů v ČR*. Praha: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, 21 s. Dialog, strategie, alternativy. ISBN 978-80-87748-13-8.
- POTŮČEK, M.: *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005, 399 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-86429-50-4.
- PŘICHYSTAL, A.: *Kuchařka pro žadatele z fondů EU aneb jak uvařit dobrý projekt*, NYMBURK: VEGA-L, 2008. 153s. ISBN 978-80-86757-94-0
- *Průručka pro člena zastupitelstva obce po volbách*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, [200-]-, sv. ISBN 978-80-905421-2-9.
- STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK J.: *Regionální politika a její nástroje*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2009, 212 s. ISBN 978-80-7367-588-2.
- ŠUMPÍKOVÁ, M. a kol.: *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 233 s. Ekonomie (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86861-77-5.
- WOKOUN, R. a kol.: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 474 s. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-304-9-9

Seznam zahraničních zdrojů

- KLOK, P. J.: A Classification of Instruments for Environmental Policy. In DENTE, B. Environmental policy in search of new instruments. Springer, 1995. ISBN 978-07-92329-497, 233 s.

Seznam použitých internetových zdrojů

- JETMAR, M., *Diskuze k budoucnosti politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU*, Regionální studia, č. 1/2008, Praha: Josef Kleinwächter, pp. 48-52, on-line text (<http://www.regionalni-studia.vse.cz/2.pdf>).
- POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI EU [online]. [cit. 30. 1. 2016] Dostupné

- z [http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Politika-hospodarske-a-socialni-soudržnosti-EU-\(HS](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Politika-hospodarske-a-socialni-soudržnosti-EU-(HS)
- OPERAČNÍ PROGRAM LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST. [online]. [cit. 2014-01-20] Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/07-13/oplzz>
 - DENIKREFERENDUM.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/16174-fondy-eu-jako-promarnena-sance>
 - ZPRAVY.E15.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nku-vyhovel-poslancum-zameri-se-na-monitorovaci-system-fondu-eu-1205433>
 - ESFCR.CZ [online] © 2015 [cit. 2015-12-26] Dostupné z <http://www.esfcr.cz/07-13/oplzz/oblast-podpory-4-1-posilovani-institucionalni-kapacity-a-efektivnosti-verejne-spravy>
 - STRUKTURALNI-FONDY.CZ [online] [cit. 2015-11-15] Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/nku-vyhovel-poslancum-zameri-se-na-monitorovaci-system-fondu-eu-1205433> <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy/OP-Zamestnanost>
 - MFRCR.CZ [online] [cit. 2015-11-16] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-21161>
 - Zdroj: Transparency.org
 - KORUPCE.CZ [online] [cit. 2015-11-22] Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/metodika-dodrzovani-principu-3E---navrh.pdf>
 - REGIONY A REGIONALIZACE [online] [cit. 2016-01-29] Dostupné z: http://www.regionaldevelopment.cz/index.php/regiony_red.html
 - CÍLE SMART ADMINISTRATION [online] [cit. 2016-01-29] Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/clanek/o-smart-administration-smart-administration.aspx>
 - CÍL STRATEGIE [online] [cit. 2016-02-06] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/modernizace-dokumenty-strategie-pdf.aspx>

- DOBRÁ ZPRÁVA V DOKUMENTECH RADY EVROPY [online]
[cit. 2016-01-30] Dostupné
z: www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx
- PŘÍLOHA Č. 1 VÝZVY Č. 89: [online] [cit. 2016-01-30] Dostupné
z: <http://www.esfcr.cz/file/8291/>
- VELIKOSTNÍ STRUKTURA OBCÍ [online] [cit. 2016-01-30] Dostupné
z: https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci
- IDNES. CZ [online] [cit. 2015-5-2] Dostupné z.:
http://praha.idnes.cz/evropske-dotace-pro-prahu-09j-/praha-zpravy.aspx?c=A140502_2061507_praha-zpravy_bur
- NAŘÍZENÍ RADY (ES) Č. 1083/2006, Dostupné z:
http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7/obecne_4c3f8c28-6b08-41e1-8466-9f53977c56b7
- ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR, EU REPORT 6/2014. [online] [cit. 2015-12-28]. Dostupné
z: <http://nku.cz/assets/publikace/eu-report-2014-cz.pdf>
- Laissy, A.-P.(edit.). PRÁCE PRO REGIONY – REGIONÁLNÍ POLITIKA EU 2007-13, [online]. [cit. 19.1.2014] Dostupné
z: http://ec.europa.eu/regional_policy
- REGIONÁLNÍ POLITIKA EU. [online]. [cit. 5. 1. 2014] Dostupné
z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>
- ZAČNĚME POUŽÍVAT SELSKÝ ROZUM. [online] © 2015 [cit. 2015-12-27].
Dostupné z: <http://www.radmilakleslova.cz/zacneme-pouzivat-selsky-rozum/>
- ZRUŠENÍ OKRESNÍCH ÚŘADŮ [online] [cit. 2016-02-12] Dostupné z:
<http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d7858v10494-zruseni-okresnich-uradu-druha-faze-reformy-verejne-spravy/>
- EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČR? NESPLNĚNÉ CÍLE, ŠPATNÁ KOORDINACE A NESROVNALOSTI ZA TĚMĚŘ 226 MILIONŮ KORUN. [online] © 2015 [cit. 2015-12-27]. Dostupné z:

<http://www.nku.cz/cz/media/efektivnejsi-verejna-sprava-v-cr--nesplnene-cile--s-patna-koordinace-a-nesrovnalosti-za-temer-226-milionu-korun-id7733/>

- VLADA.CZ [online] [cit. 2015 12 27] Dostupné z:
<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26624>
Regiony a regionalizace [online] [cit. 2016 01 29] Dostupné z:
http://www.regionaldevelopment.cz/index.php/regiony_red.html
- VÝZVA PRO PŘEDKLÁDÁNÍ GP 4.1 – Zvýšení kvality řízení, financování a good governance v úřadech územní veřejné správy [online] [cit. 201 01 30] Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/vyzva> 89

Seznam ostatních zdrojů

- Ústavní zákon 1/1993 Sb. Ústava ČR, článek 2, odst. 1
- Ústavní zákon 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod, článek 2, odst. 3
- Kontrolní protokol NKÚ o kontrole č. 14/15 Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, Sp. Zn: 14/15-NKU410/421/14, interní tisk NKÚ
- Newsletter, Odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra ČR, č. 3, 2014, str. 1
- Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie, interní tisk MV ČR, 2013
- Jetmar, M., *Diskuze k budoucnosti politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU*, Regionální studia, č. 1/2008, Praha: Josef Kleinwächter, pp. 48-52, on-line text (<http://www.regionalni-studia.vse.cz/2.pdf>).
- PETROVICOVÁ, N., JANKŮ, Z.: *Programové období 2007 – 2013, Závěrečná hodnocení projektů MČ*, Praha 10, Nepublikováno, interní materiál MČ Praha 10
- Písemná odpověď z MHMP ze dne 28. 12. 2015 – Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu informací.
- Písemná odpověď tajemníka MČ Praha 10, ing. Martina Slavíka, ze dne 27. 11. 2015, Č. j.: P10-122595/2015
- JANA KOMRSKOVÁ: *Koncepce Evropských sociálních fondů v ČR a jejich využití v rámci projektové studie Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost*, Vedoucí práce: Ing Mgr. Daniel Toth, Dr. - Univerzita Jana Amose Komenského Praha s.r.o. (2014)

- Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí – CZ.01.04/4.100/62.00008
- Usnesením vlády č. 757/2007 strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.
- Uživatelská příručka systému pro administrátory obcí a manuál pro správce portálu, zpracováno v rámci projektu CZ.1.01/4.1.00/62.00008, březen 2014

SEZNAM ZKRATEK

CS	Cílová skupina
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
KA	Klíčová aktivita
MČ	Městská část
MHMP	Magistrát hlavního města Prahy
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Národní kontrolní úřad
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP Z	Operační program Zaměstnanost
OP	Operační program
PCO	Platební a certifikační orgán
PRO	Program rozvoje obce
ŘO	Řídící orgán
SA	Smart Administration
SR	Státní rozpočet
ŽoP	Žádost o platbu

SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ

Seznam tabulek

Tabulka 1: Přehled čerpání finančních prostředků za programové období 2007 - 2013 v mld Kč	21
Tabulka 2: Finanční alokace dle jednotlivých operačních programů v mldr EUR	26
Tabulka 3: Podíl obyvatelstva ve velikostních skupinách obcí podle krajů v r. 2001	51
Tabulka 4: Počet obcí v České republice podle krajů (stav k 1. 1. 2015).....	52
Tabulka 5: Velikost obce	53
Tabulka 6: Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce.....	55
Tabulka 7: Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce v %	55
Tabulka 8: Vnímání kritérií pro rozvoj obce	58
Tabulka 9: Vnímání kritérií pro rozvoj obce v %	58
Tabulka 10: Vyhodnocení vnímání kritérií úrovní školení.....	62
Tabulka 11: Vyhodnocení vnímání kritérií úrovní školení v %	62

Seznam obrázků

Obrázek 1: Rozvržení prioritních os dle stavů projektů v %	21
Obrázek 2: Čerpání finančních prostředků OP LZZ k 5. 10. 2015.....	24
Obrázek 3: Počet projektů dle jednotlivých krajů v OP LZZ.....	25
Obrázek 4: Rozdělení veřejné správy	34
Obrázek 5: Graf Význam jednotlivých kritérií pro rozvoj obce.....	56
Obrázek 6: Vliv na rozvojový program obce.....	60
Obrázek 7: Vyhodnocení kritérií obsahu školení	62
Obrázek 8: Přínos dalšího projektu.....	64

PŘÍLOHY

Příloha A – Dotazník.....	I
----------------------------------	----------

Příloha A – DOTAZNÍK

DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ – EFEKTIVITA PROJEKTŮ ROZVOJOVÝCH PROGRAMŮ OBCÍ

Vážená paní, vážený pane,

obracím se na Vás s prosbou o krátké vyhodnocení dopadů, které na procesy ve Vaší obci měl nedávno ukončený projekt ESF z OP LZZ, výzvy 89. Celý dotazník je anonymní a získané informace budou sloužit pouze jako jedny z podkladů mé diplomové práce.

Velice Vám děkuji za spolupráci!

Jana Komrsková

1. Jaká je velikost vaší obce?

do 500 obyvatel

501 – 5 000 obyvatel

5 001 – 50 000 obyvatel

50 001 – 100 000 obyvatel

nad 100 001 obyvatel

2. Vyhodnoťte, prosím, jaký význam má program rozvoje obce v následujících oblastech:

škála hodnocení ++, +, -, --

- Pomáhá formulovat hlavní oblasti rozvoje obce
- Sladuje představy o rozvoji obce všech subjektů a slouží jako prevence případných sporů v budoucnosti
- Pomáhá využít veškerý potenciál obyvatel a organizací v obci
- Pomáhá obci v získávání finančních podpor a dotací
- Je podkladem pro zohlednění rozvojových aktivit obce v územním plánu
- Rozvíjí spolupráci s okolními obcemi a jejich rozvojovými programy
- Je podkladem pro rozhodování obce o rozvojových aktivitách
- Je použitelný i jako marketingový materiál pro návštěvníky a investory

3. Shodným způsobem vyhodnoťte následující výroky, které program v obci ovlivnil:

škála hodnocení ++, +, -, --

- Zjednodušení administrativy úřadu
- Větší otevřenost úřadu klientům
- Zjednodušení postupů v chodu úřadu
- Vyšší efektivita práce úřadu
- Úspora finančních prostředků úřadu
- Menší zátěž zaměstnanců úřadu
- Celkové zlepšení atmosféry úřadu
- Nové postupy řešení problémů

4. Zhodnoťte, prosím školení spojená s programem rozvoje obcí z hlediska následujících kritérií:

škála hodnocení ++, +, -, --

- Časová náročnost školení
- Celková úroveň použitých materiálů
- Srozumitelnost použitých materiálů
- Hloubka školení a kurzů z hlediska podrobnosti
- Rozsah kurzů a školení z hlediska šíře témat
- Kvalita a erudice školitelů

5. Co byste na programu rozvoje obcí doplnil/la, nebo změnil/la ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....
.....
.....
.....

6. Byla by pro Vás přínosná realizace dalšího projektu, který by navazoval a dále rozvíjel Program rozvoje obcí?

ano / ne

z jakého důvodu?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Děkuji Vám za spolupráci!

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Bc. Jana Komrsková, DiS.

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: kombinovaná

Název práce: Evaluace dopadu podpory z ESF na vznik strategických dokumentů obcí a krajů

Rok: 2016

Počet stran textu bez příloh: 87

Celkový počet stran příloh: 90

Počet titulů českých použitých zdrojů: 19

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 1

Počet internetových zdrojů: 26

Počet ostatních zdrojů: 13

Vedoucí práce: Prof. PhDr. Václav Horčíčka, Ph.D.