

Ministerstvo pro místní rozvoj

Řídící orgán Integrovaného operačního programu

Analýza

administrativních kapacit a outsourcingu

zprostředkujících subjektů IOP

30. září 2011

Obsah

1.	Úvod	3
1.1	Cíle	4
1.2	Metodika	5
2.	Porovnání finančních nákladů jednotlivých ZS	9
3.	Porovnání finančních nákladů ve vztahu k alokaci	13
4.	Porovnání pracovních úvazků ve vztahu k alokaci	15
5.	Porovnání finančních nákladů ve vztahu k počtu projektů	17
6.	Porovnání výsledků jednotlivých ZS	19
7.	Porovnání časové náročnosti	22
8.	Závěry a doporučení	23
9.	Přílohy	27

1. Úvod

Řídícím orgánem pro Integrovaný operační program bylo na základě usnesení vlády č. 175/2006 stanoveno Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR). Řídící orgán (ŘO) IOP plní úkoly v souladu s nařízením čl. 60 Nařízení Rady č. 1083/2006. V souladu s čl. 59, odst. 2, resp. 42 odst. 1 Nařízení Rady č. 1083/2006 deleguje ŘO některé úkoly na zprostředkující subjekty (ZS). Rozdělení činností mezi ŘO IOP a zprostředkující subjekty je uvedeno v programovém dokumentu IOP v kapitole 4 „Implementace programu“, resp. v podkapitole 4.1 „Implementační struktura IOP“.

Z důvodu nedostatečné personální kapacity na dvou zprostředkujících subjektech uzavřelo MMR v roce 2009 s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR (MPSV) a Ministerstvem vnitra ČR (MV) Dodatky k Dohodě o delegování úkolů Řídícího orgánu IOP. Dodatky se týkají zapojení Centra pro regionální rozvoj ČR (CRR) do administrace projektů v oblastech intervence 2.1, 3.1, 3.3 a 3.4.

Kompetence k jednotlivým oblastem intervence IOP znázorňuje následující tabulka.

Tabulka č. 1 - Zprostředkující subjekty IOP podle oblastí intervence

Oblast intervence	Zprostředkující subjekt
1.1 a,b Rozvoj informační společnosti ve veřejné správě	Ministerstvo vnitra (Odbor strukturálních fondů)
2.1 Zavádění ICT v územní veřejné správě	Ministerstvo vnitra (Odbor strukturálních fondů), CRR
3.1 Služby v oblasti sociální integrace	Ministerstvo práce a sociálních věcí (Odbor implementace fondů EU+Odbor programového financování ¹), CRR
3.2 Služby v oblasti veřejného zdraví	Ministerstvo zdravotnictví (Odbor evropských fondů)
3.3 Služby v oblasti zaměstnanosti	Ministerstvo práce a sociálních věcí (Odbor implementace fondů EU+Odbor programového financování), CRR
3.4 Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik	Ministerstvo vnitra (Odbor strukturálních fondů), CRR

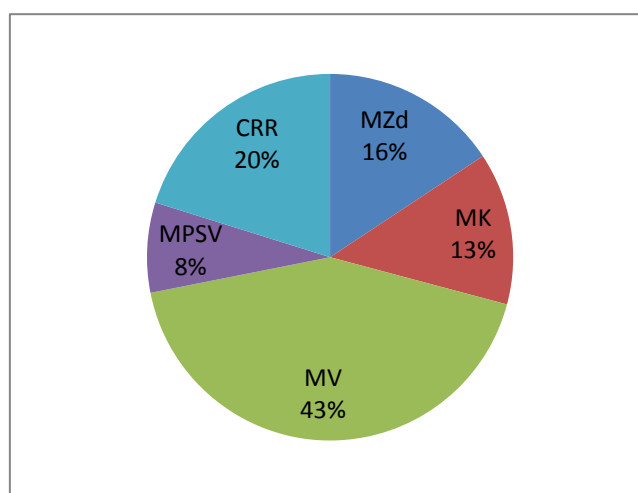
¹ Podíl zapojení odborů na základě Příkazu ministra č. 42/2008, přičemž koordinační funkci v rámci ZS vůči ŘO IOP plní Odbor implementace fondů EU

4.1 a,b Národní podpora cestovního ruchu	Centrum pro regionální rozvoj ČR
5.1 Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví	Ministerstvo kultury (Odbor pro strategii a dotační politiku)
5.2 Zlepšení prostředí v problémových sídlištích	Centrum pro regionální rozvoj ČR
5.3 Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik	Centrum pro regionální rozvoj ČR
6.1 a,b Aktivita spojené s řízením IOP a 6.2 a,b Ostatní náklady technické pomoci IOP	Centrum pro regionální rozvoj ČR*

Pozn.: * V případě projektů technické pomoci předkládaných CRR, nedeleguje ŘO IOP činnosti na ZS a vykonává je v plném rozsahu (POPIS ŘÍDÍCÍCH A KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ INTEGROVANÉHO OPERAČNÍHO PROGRAMU PODLE ČL. 71 NAŘÍZENÍ RADY Č. 1083/2006)

Největší podíl alokovaných finančních prostředků IOP má v gesci zprostředkující subjekt MV, kde je ve třech oblastech intervence 1.1, 2.1 a 3.4 celkem alokováno téměř 43 % celkové alokace IOP. Dále oblasti v přímé gesci MMR se zprostředkujícím subjektem CRR, konkrétně oblasti podpory 4.1, 5.2, 5.3, 6.1 a 6.2 s celkovým 20% podílem alokace IOP. Ministerstvo zdravotnictví ČR (MZd) má v oblasti podpory 3.2 alokované prostředky ve výši necelých 16 % alokace IOP a Ministerstvo kultury ČR (MK) v oblasti podpory 5.1 více než 13 % alokace OP. V posledních dvou oblastech podpory 3.1 a 3.3 v gesci MPSV je pak alokováno necelých 8 % finančních prostředků Integrovaného OP.

Graf č. 1: Podíl zprostředkujících subjektů na celkové alokaci IOP



Zdroj: Vlastní zpracování dle Programového dokumentu IOP

1.1 Cíle

Zpracovat Analýzu administrativních kapacit a outsourcingu zprostředkujících subjektů je jedním z úkolů Řídícího orgánu IOP (ŘO IOP) ze 7. zasedání Monitorovacího výboru IOP. Cílem bylo zjistit skutečně vynaložené finanční prostředky jednotlivých zprostředkujících subjektů na administraci delegovaných činností. Z porovnání finančních nákladů na jednotlivých zprostředkujících subjektech identifikovat rizika a navrhnout doporučení vedoucí ke zvýšení efektivity a hospodárnosti.

1.2 Metodika

V průběhu června 2011 připravoval ŘO IOP dotazník pro zprostředkující subjekty, kterým by získal podkladová data. **Sledované období bylo zvoleno od 1.1.2011 do 30.6.2011.** Návrh dotazníku rozebrala detailně PS pro evaluaci IOP na svém jednání 23.6.2011. Po zapracování připomínek a komentářů byl finální dotazník rozeslán ředitelům ZS dne 30.6.2011 spolu s pozvánkou na pravidelné jednání Řídícího orgánu IOP a ředitelů zprostředkujících subjektů IOP.

Dotazník se skládá ze 4 částí (celý dotazník v příloze č. 1).

1. část - **Finanční náklady administrace** - se dotazuje na celkové finanční náklady související s administrací jednotlivých oblastí intervence IOP v souhrnu za jednotlivá ZS, v kategoriích A – externí služby a B – vzdělávání a mzdy. Kategorie A se dále člení na služby outsourcované, poradenské a překlady a tlumočení. Nákupem outsourcovaných služeb zajišťují zprostředkující subjekty činnosti, které na ně byly delegovány v souladu s čl. 59 odst. 2 obecného nařízení, resp. s čl. 42 odst. 1 obecného nařízení. Poradenské služby, do kterých jsou počítány konzultační služby, PR poradenství a překlady a tlumočení, jsou vnímány jako odborné činnosti, na které jednotlivé ZS nemusí mít odborníky, případně není efektivní je zaměstnávat. Cílem bylo zjistit veškeré finanční náklady na implementaci IOP na jednotlivých zprostředkujících subjektech bez ohledu na to, zda jsou náklady hrazeny z TP IOP nebo z rozpočtu příslušného zprostředkujícího subjektu. Mzdové náklady zahrnují mzdy včetně odměn a odvodů, náklady na externí služby jsou bez DPH.
2. část dotazníku zjišťuje **počty pracovníků podílejících se na implementaci IOP**, členěné na pracovní pozice dle přehledu základních typových pozic implementační struktury NSSR (Národní orgán pro koordinaci, aktualizace k 1.1.2011). Zde jsou zahrnuty počty všech pracovníků, resp. pracovních úvazků, kteří mají administraci IOP v pracovní náplni.

3. část dotazníku se zaměřuje na **výkony v administraci jednotlivých oblastí intervence**, především na počty zadministrovaných projektových žádostí, schválených právních aktů, žádostí o platbu a provedených kontrol projektů.
4. část se dotazuje na **časovou náročnost administrace**, odhad skutečně stráveného času nad jednotlivými činnostmi ve fázi výběru projektů a řízení realizace projektů.

Celková alokace administrovaná zprostředkujícím subjektem je součtem alokací jednotlivých oblastí intervence v gesci příslušného zprostředkujícího subjektu. Vzhledem k zapojení CRR do administrace projektů MV a MPSV² v oblastech intervence 2.1, 3.1, 3.3 a 3.4, je nutné přiřadit CRR poměrnou část alokace těchto intervencí podle podílu na vykonávaných činnostech (tabulka č. 2). Podíl práce CRR na administraci zmíněných oblastí intervence byl pro účely stanovení podílu na prostředcích technické pomoci IOP určen v Dodatcích na 42 %. Nebyl zohledňován význam či pracnost konkrétních aktivit, předpokládá se, že vyšší pracnost, která je obecně v aktivitách v gesci CRR, je kompenzována vyšším strategickým významem aktivit v gesci MV a MPSV. Stejný poměr je použit v kapitole 5 pro podíl na počtu projektů v oblastech intervence 2.1, 3.1, 3.3 a 3.4. V následující analýze není zohledněna zvýšená časová i finanční náročnost při zapojení 2 zprostředkujících subjektů do implementace jedné oblasti intervence. Ta je ale pro všechny zapojené subjekty shodná, proto je vhodnější srovnávat mezi sebou ZS, které mají do administrace svých oblastí intervence zapojené CRR. ŘO IOP a zprostředkující subjekty si jsou vědomy rizika možné vyšší časové náročnosti a zvýšených nároků na koordinaci této spolupráce, nicméně přínosy tohoto modelu v podmínkách MPSV a MVČR i nadále převyšují negativa.

Tabulka č. 2: Alokace SF v EUR po přepočtu podílu práce CRR zapojeného do administrace oblastí intervence 2.1,3.1,3.3 a 3.4

Prioritní osy/oblasti intervence	Název prioritních os/oblastí intervence	Zdroje SF (EUR)
1	Modernizace veřejné správy	334 494 605
2	Zavádění ICT v územní veřejné správě	99 082 080*
3.4	Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik	99 082 080*
Ministerstvo vnitra		532 658 766
3.1	Služby v oblasti sociální integrace	45 938 056*
3.3	Služby v oblasti zaměstnanosti	27 022 386*
Ministerstvo práce a sociálních věcí		72 960 441
3.2	Služby v oblasti veřejného zdraví	248 481 706

² Na základě Dodatků k dohodě o delegování úkolů Řídícího orgánu IOP z roku 2009

Ministerstvo zdravotnictví		248 481 706
5.1	Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví	212 762 461
Ministerstvo kultury		212 762 461
4	Národní podpora cestovního ruchu	65 226 448
5.2	Zlepšení prostředí v problémových sídlištích	192 573 322
5.3	Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik	15 530 107
6	Technická pomoc	45 865 303
	42 % alokace o.i. 2.1, 3.1, 3.3 a 3.4	196 331 608
Centrum pro regionální rozvoj		515 526 788

* suma je 58 % alokace přidělené o.i. v Programovém dokumentu IOP (2007) odpovídající podílu zapojení
Zdroj: Vlastní zpracování dle Programového dokumentu IOP (2007)

Pro porovnání údajů o finančních nákladech administrativní kapacity na administraci celého projektového cyklu je nutné vzít v úvahu, že některé činnosti v oblastech intervence v gesci MMR, kde je CRR v roli zprostředkujícího subjektu, vykonává ministerstvo pro místní rozvoj jako řídicí orgán a poskytovatel dotace.

Dle rozdělení činností v tabulce č. 3 byl vypočten podíl výkonu MMR v oblastech intervence, kde je CRR v roli zprostředkujícího subjektu, na 30 % administrace projektového cyklu. Pět činností³ ze 17 vykonává ministerstvo pro místní rozvoj.

Tabulka č. 3: Rozdělení činností v rámci projektového cyklu mezi MMR a CRR

<u>Spolupráce ve fázi A – výběr projektů</u>	MMR	CRR
Zpracování a vyhlášení výzvy	X	
Zajištění kontaktu se žadateli o podporu a poskytování informací		X
Příjem a registrace žádostí (projektů)		X
Posouzení přijatelnosti a kontrola formálních náležitostí		X
Hodnocení kvality projektů	X	X
Ex-ante analýza rizik a ex-ante kontrola, ev. kontrola ŽŘ, pokud již proběhlo		X
Schvalování - výběr projektů k podpoře a zaslání oznámení žadatelům	X	X
Vydání Registrace akce a návrhu podmínek Rozhodnutí/Stanovení výdajů/Dopisu	X	X
Schválení řídicí dokumentace	X	X

³ Samostatná činnost započtena jako 1 a sdílená činnost jako 0,5

<u>Spolupráce ve fázi B – řízení projektů</u>	MMR	CRR
Příjem monitorovací zprávy a žádosti o platbu a jejich kontrola		X
Administrace změn v projektu, řešení odstoupení od projektu		X
Interim a ex-post analýza rizik projektu		X
Interim (se žádostí/bez žádosti o platbu) a ex-post kontrola projektu		X
Veřejnosprávní kontrola v místě realizace projektů	X	
Vystavení limitky	X	
Kontroly průběžně předkládaných faktur a čerpání rozpočtového limitu		X
Kontrola dodržení podmínek zákona o veřejných zakázkách a Závazných postupů pro zadávání zakázek		X

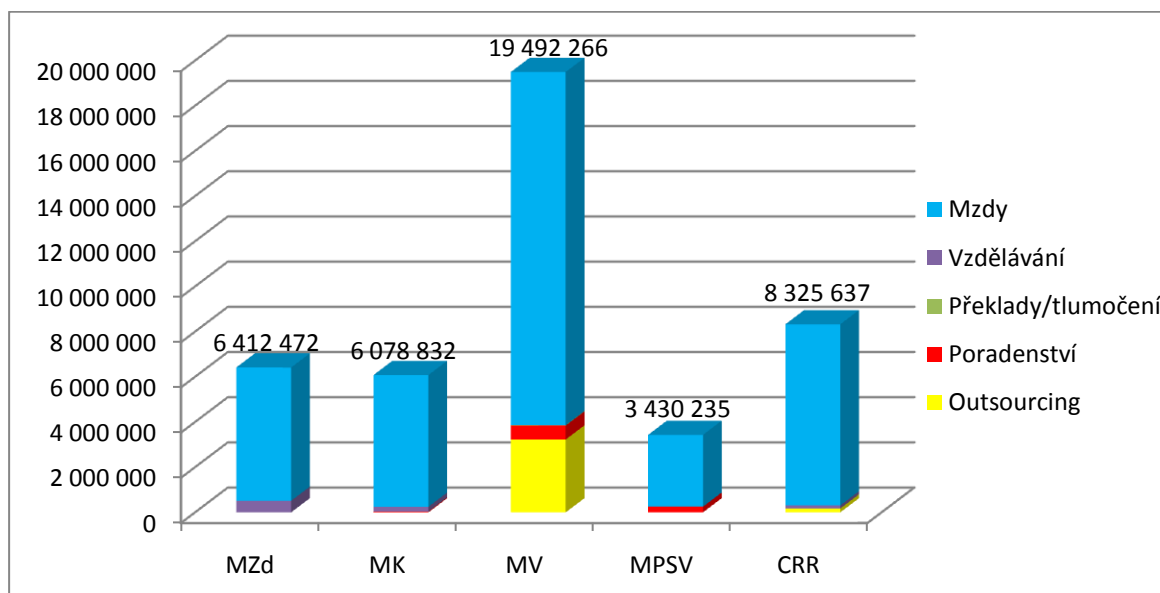
K půlročním finančním nákladům CRR je v kapitolách 3 a 5 pro srovnatelnost s ostatními zprostředkujícími subjekty přičteno navíc 30 % jejich nákladů na administraci jako hrubý odhad nákladů na podíl práce vykonávané MMR v roli poskytovatele dotace. V kapitole 4 je pro srovnatelnost s ostatními zprostředkujícími subjekty k počtu pracovních úvazků CRR přičteno 30 % jejich úvazků jako hrubý odhad podílu práce vykonávané MMR v roli poskytovatele dotace pro oblasti intervence 4.1, 5.2, 5.3 a 6.1/6.2. V kapitole 2 jsou všechna data za CRR dle údajů vyplněných v dotazníku.

Do konce srpna 2011 připravil ŘO návrh analýzy včetně závěrů, rizik a doporučení a rozeslal členům PS pro evaluaci IOP k připomínkám. Po zapracování připomínek jednotlivých ZS byly závěry, rizika a doporučení diskutovány na 6. jednání PS pro evaluaci IOP a na základě této diskuse byl text v některých bodech rozšířen.

2. Porovnání finančních nákladů jednotlivých zprostředkujících subjektů

Následující graf ukazuje celkové finanční náklady jednotlivých ZS ve struktuře z první části dotazníku.

Graf č. 2: Celkové finanční náklady v Kč za období 1.1.2011 – 30.6.2011



Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku

Z grafu č. 2 je vidět, že náklady zprostředkujících subjektů, které administrují po jedné oblasti intervence s velmi podobnou výší alokace, jsou zhruba stejné (MZd a MK). Absolutně nejvyšší náklady na administraci IOP má zprostředkující subjekt MV. Nejnižší finanční náklady za sledované období leden – červen 2011 jsou na MPSV.

Z tabulky č. 4 je zřejmé, že téměř všechny ZS vynakládají více než 90 % všech nákladů na mzdy, pouze u MV je tento podíl nižší a druhou největší položku finančních nákladů tvoří outsourcované služby (17 %). Odlišné jsou podíly výdajů na vzdělávání, nulové výdaje na vzdělávání u zprostředkujících subjektů MV a MPSV bylo nutné vysvětlit. Systém vzdělávání zaměstnanců státu vychází z ustanovení § 227 Zákoníku práce, podle kterého zaměstnavatel pečuje o odborný rozvoj zaměstnanců. Usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 byla schválena Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Toto usnesení rovněž doporučilo členům vlády, aby minimální výše nákladů na vzdělávání činila 2,5 % výdajů na platy. Podle vyjádření MV a MPSV využívají jejich zaměstnanci vzdělávací akce nabízené Národním orgánem pro koordinaci (NOK), kurzy nabízené vlastním personálním odborem a Řídícími orgány OP LZZ a IOP. MPSV v roce 2011 identifikovalo potřebu zajistit pro své zaměstnance implementační struktury IOP specifické vzdělávací programy zabývající

se oblastmi intervence 3.1 a 3.3 a proto od konce července 2011 realizuje projekt „Vzdělávání ZS – MPSV“ v oblasti intervence 6.2. Obdobný projekt, s cílem prohlubovat specifické znalosti pracovníků implementační struktury IOP, předložilo MV na konci června 2011. MZd vynaložilo ve sledovaném období na vzdělávání zaměstnanců implementujících IOP 8 % celkových nákladů. Z toho 64 % tvoří náklady na jazykové vzdělávání, popř. měkké dovednosti. Zprostředkující subjekty MK a CRR vynaložily ve sledovaném období na vzdělávání svých zaměstnanců 2-3 % z celkových nákladů.

Tabulka č. 4: Podíl jednotlivých složek finančních nákladů

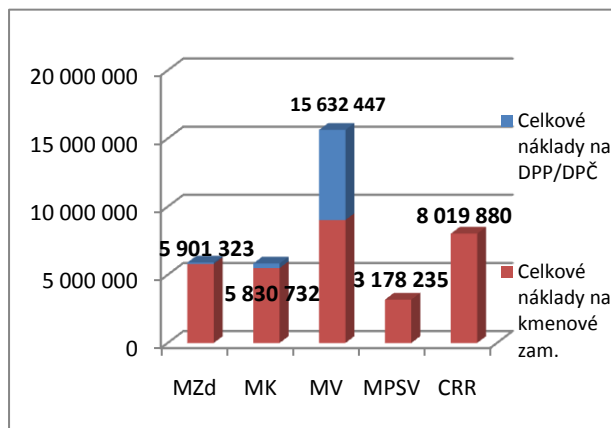
	Outsourcing	Poradenství	Překlady/Tlumočení	Vzdělávání	Mzdy
MZd	0 %	0 %	0 %	8 %	92 %
MK	0 %	1 %	0 %	3 %	96 %
MV	17 %	3,15 %	0,10 %	0,01 %	80 %
MPSV	0 %	7 %	0 %	0 %	93 %
CRR	2 %	0 %	0 %	2 %	96 %

Pozn.: Tučně jsou zvýrazněny hodnoty komentované v textu

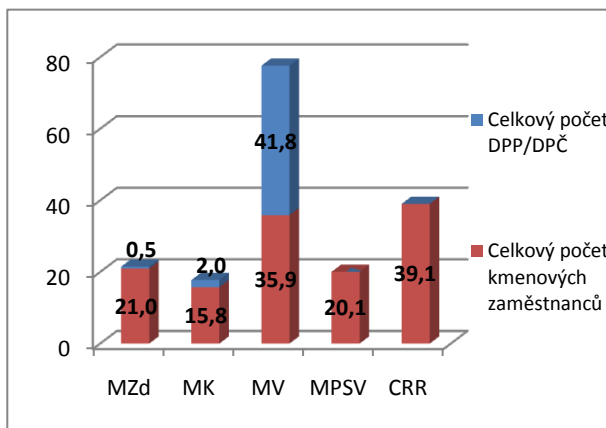
Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku

Při detailním pohledu na mzdové výdaje v grafu č. 3 je vidět, že jsou nejvyšší u zprostředkujícího subjektu MV. Na MV navíc využívají ve zvýšené míře práci na DPP/DPČ. Podíl nákladů na práci na DPP a DPČ tu tvoří 42 % celkových mzdových nákladů, zatímco u dalších dvou ZS, které také využívají práci na dohody, jsou tyto podíly 2 % (MZd) a 6 % (MK). Na MZd se jedná o dohodu o pracovní činnosti jedné brigádnice, která na poloviční úvazek pomáhá s administrativní agendou. Na MK je od dubna 2011 zaměstnán jeden pracovník na DPČ na administrativní činnosti. Dále dva pracovníci na DPP na ad-hoc činnosti – provedení odborného posouzení víceprací a poradenství při tvorbě evaluace využití dodatečných prostředků IOP 5.1. Pracovníci na DPČ/DPP na Ministerstvu vnitra doplňují kmenové zaměstnance při plnění standardních pracovních úkolů, učí se od nich a vykonávají jim svěřené části výkonu práce. Na dohody jsou nájímání experti, kteří vyplňují specifickou potřebu, která doplňuje odborně zaměstnance při výkonu pracovních úkolů (např. významně využívána je v oblasti kontroly zadávacích řízení a výkonu kontrolní činnosti).

Graf č. 3: Celkové náklady na pracovní úvazky implementující IOP ve sledovaném období (v Kč)



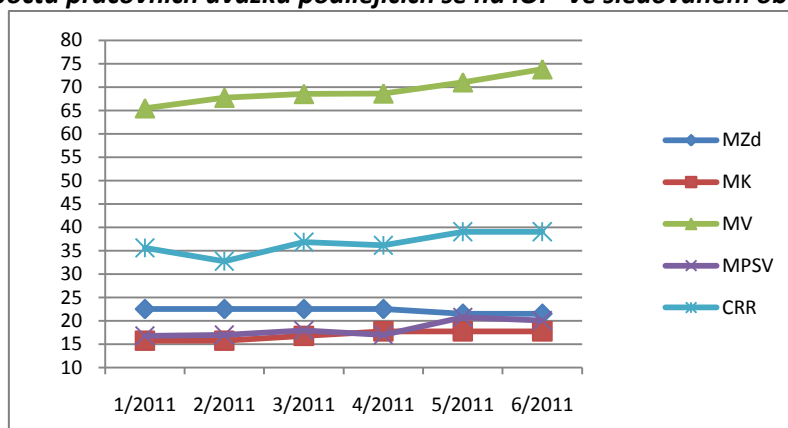
Graf č. 4: Celkové počty pracovních úvazků implementující IOP k 30.6.2011



Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku

S finančními náklady na pracovníky převážně korelují počty pracovních úvazků (graf č. 4). Nejvyšší počet pracovních úvazků je na MV, přičemž podíl pracovních úvazků zaměstnaných na dohody (DPP/DPČ) je 54 %. Ačkoli jsou na MPSV nejnižší celkové náklady na pracovní úvazky, jejich počet je zhruba shodný s MZd a o trochu vyšší než na zprostředkujícím subjektu MK. Graf č. 5 ukazuje vývoj počtu pracovních úvazků ve všech ZS. Ve všech ZS kromě MZd (pokles o 1 vedoucího pracovníka) došlo ve sledovaném období k mírnému nárůstu pracovních úvazků, který je nejpatrnější u MV z důvodu navýšení počtu pracovních úvazků sjednaných na DPP/DPČ.

Graf č. 5: Vývoj počtu pracovních úvazků podílejících se na IOP ve sledovaném období

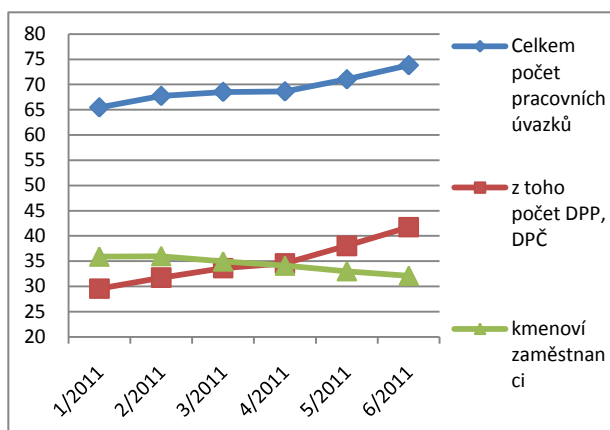


Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku

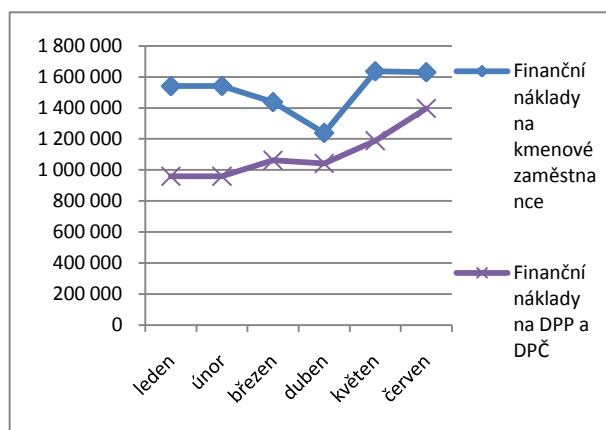
Z grafu č. 6 je zřejmé, že počet DPP/DPČ u zprostředkujícího subjektu MV po celé sledované období rostl a od května 2011 je vyšší než počet kmenových zaměstnanců MV. Od ledna do června se počet DPP/DPČ zvýšil o 30 %. Plynulému poklesu počtu kmenových zaměstnanců neodpovídá vývoj

finančních nákladů na tyto úvazky. Z grafu č. 7 je patrné, že náklady na kmenové zaměstnance do dubna 2011 klesaly shodně s pracovními úvazky (od ledna do dubna se snížily finanční náklady na kmenové zaměstnance o 300 tis. Kč), pak ale došlo ke skokovému zvýšení nákladů (o 24 % od dubna do června) i přes stále klesající úvazky (ty se snížily od ledna do června o 11 %). Finanční náklady na DPP/DPČ na MV během sledovaného půlroku postupně rostly (od ledna do června o 438 tis. Kč) shodně s jejich počty (zvýšení o 12,2 úvazku na DPP/DPČ).

Graf č. 6: Vývoj počtu pracovních úvazků MV ve sledovaném období



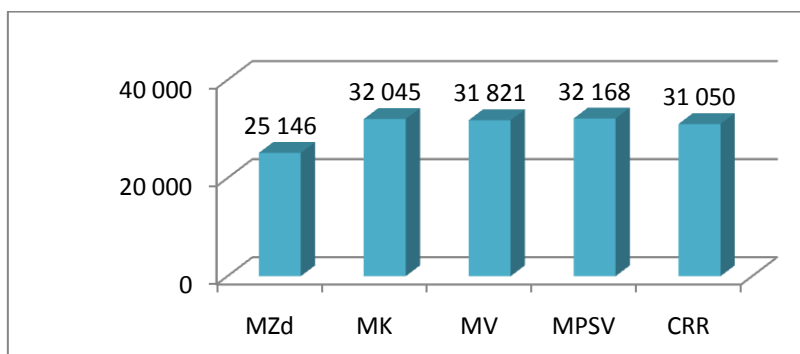
Graf č. 7: Vývoj finančních nákladů na pracovní úvazky MV ve sledovaném období (v Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku

K posouzení, zda vysoké náklady na administrativní kapacity závisí na jejich počtu nebo výši mzdy, slouží údaje převzaté ze Zprávy o zajištění administrativních kapacit NSRR za rok 2010. Z grafu č. 8 je zřejmé, že průměrné měsíční mzdy jsou na všech ZS zhruba stejné, pohybují se od 31-32 tis. Kč, jen v případě MZd se průměrná měsíční mzda pohybuje kolem 25 tis. Kč.

Graf č. 8: Průměrná hrubá měsíční mzda na jednotlivých ZS v roce 2010 (v Kč bez odměn)



Zdroj: Zpráva o zajištění administrativních kapacit NSRR za rok 2010

3. Porovnání finančních nákladů ve vztahu k alokaci

Srovnání finančních nákladů jednotlivých zprostředkujících ve sledovaném období ve vztahu k alokaci bylo zvoleno z důvodu stability přidělené alokace. Alokace o.i. 2.1, 3.1, 3.3 a 3.4 byla rozdělena poměrně mezi subjekty participující na administraci dle poměru zdůvodněného v kapitole 1.2. Tabulka č. 5 a graf č. 9 ukazují srovnání, kolik stojí půlroční administrace 1 mil. Kč alokace SF na jednotlivých ZS. Nejnížší náklady ve sledovaném období na 1 mil. Kč alokace byly na zprostředkujícím subjektu CRR, následuje MZd (o 23 % vyšší náklady než CRR) a MK (o 36 % vyšší než CRR). Nejvyšší půlroční náklady na 1 mil. Kč alokace jsou na MV (o 74 % více než CRR) a MPSV (o 124 % více než CRR). Cílem efektivní a hospodárné organizace práce na všech zprostředkujících subjektech by měly být nízké náklady a kvalitní výkony, proto jsou porovnány všechny zprostředkující subjekty s CRR, kde jsou náklady nejnížší. Vysoké náklady ve vztahu k alokaci při porovnání jednotlivých zprostředkujících subjektů vyvolávají otázku hospodárnosti a efektivity finančních nákladů. Příčinou vysokých nákladů, neúměrných podílů na alokaci, mohou být velké mzdové náklady nebo vysoký podíl outsourcovaných služeb. Velké mzdové náklady mohou být způsobeny vysokou průměrnou hrubou měsíční mzdou, velkým počtem pracovních úvazků podílejících se na implementaci IOP nebo kombinací faktorů.

Tabulka č. 5: Finanční náklady administrace vztahované k výši alokace

	Celkové finanční náklady administrace leden-červen 2011 (Kč)	Alokace SF (Kč)	Půlroční náklady na 1 mil. Kč alokace
MZd	6 412 472	6 212 042 650	1 032,26
MK	6 078 832	5 319 061 525	1 142,84
MV	19 492 266	13 316 469 142	1 463,77
MPSV	3 430 235	1 824 011 028	1 880,60
CRR	10 823 328*	12 888 169 705	839,79

Pozn.: Alokace SF v EUR byla přepočítána kurzem 1 € = 25 Kč, * finanční náklady CRR navýšeny o 30 % dle metodiky v kapitole 1.2

Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku a Programového dokumentu IOP (2007)

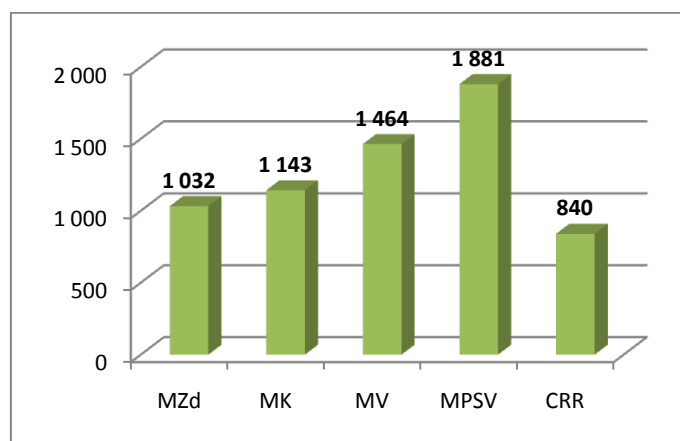
Zprostředkující subjekt MPSV nevyužívá outsourcing, celkové mzdové náklady jsou nejnížší ze všech zprostředkujících subjektů, průměrná hrubá měsíční mzda je srovnatelná s ostatními ZS, tudíž příčinou identifikovaných vysokých nákladů ve vztahu k alokaci je velmi malý podíl administrované alokace (4,6 %)⁴. U zprostředkujícího subjektu MV byl identifikován vysoký podíl nákladů na outsourcované služby (17 %), vysoké mzdové náklady a nejvyšší počet pracovních úvazků v porovnání s ostatními ZS. Podíl administrované alokace (33,66 %) je naopak po započtení podílu práce CRR

⁴ Po odečtení podílu práce CRR

srovnatelný s alokací administrovanou CRR (32,58 %). Náklady na administraci 1 mil. Kč alokace jsou na MV o 74 % vyšší než náklady CRR. Po odečtení nákladů na služby (kategorie A v dotazníku) od celkových nákladů by byly náklady MV na 1 mil. Kč spravované alokace srovnatelné se zprostředkujícím subjektem MK, tzn. o cca 45 % vyšší než nejnižší náklady CRR.

Toto srovnání rovněž ukazuje na nevýhodu zapojení více zprostředkujících subjektů do implementace jednoho operačního programu, kdy existuje jistý nezbytný objem fixních nákladů na zprostředkujícím subjektu, který se pak opakuje u všech zprostředkujících subjektů a rozpočítává se na administraci alokace spravované jednotlivými ZS. Při využití například jen jednoho zprostředkujícího subjektu se tyto fixní náklady rozpustí v celé spravované alokace programu a jsou proto nižší, jak lze vypočítat i ze srovnání CRR s ostatními ZS v grafu uvedeného níže.

Graf č. 9: Půlroční náklady na 1 mil. Kč alokace (v Kč)

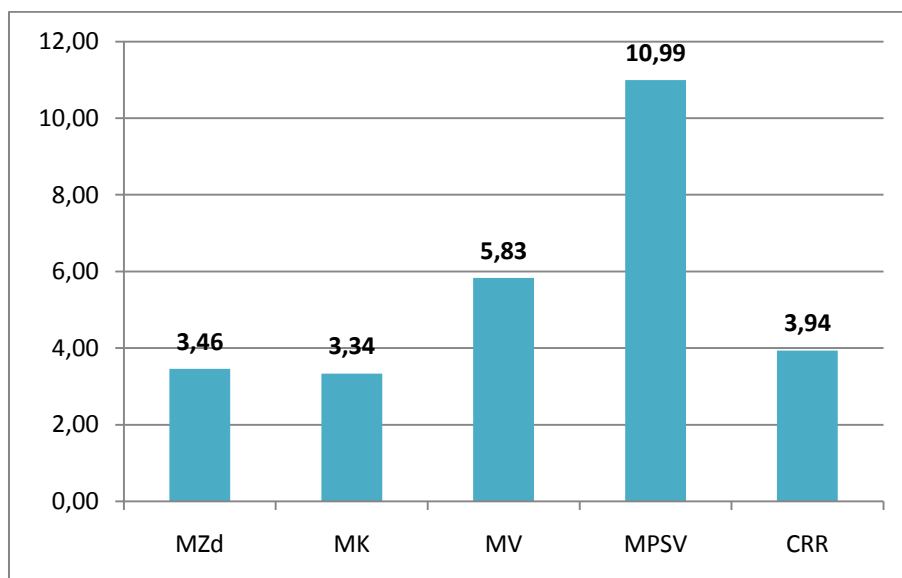


Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku a Programového dokumentu IOP (2007)

4. Porovnání pracovních úvazků ve vztahu k alokaci

Z předchozího textu vyplývá, že na zprostředkujícím subjektu MPSV jsou neúměrně vysoké náklady, tvořené z 93 % mzdovými výdaji, ve vztahu k alokaci. Vzhledem k faktu, že MPSV administruje třetinovou alokaci (4,61 %) ve srovnání s MZd (15,7 %), je počet pracovních úvazků zapojených do administrace IOP na MPSV (20 pracovních úvazků k 30.6.) ve srovnání s MZd (21,5 pracovních úvazků k 30.6.) neúměrně vysoký. Vysoký podíl pracovních úvazků podílejících se na implementaci IOP na MPSV je příčinou vysokých finančních nákladů vztažených k alokaci, kterou MPSV spravuje. Toto tvrzení je podloženo srovnáním průměrných hrubých mezd uvedeným v grafu č. 8, ze kterého je zřejmé, že MPSV vyplácí mzdy srovnatelné s ostatními ZS. Při podrobnější analýze vysokého počtu úvazků zapojených do implementace IOP bylo zjištěno, že téměř polovinu úvazků tvoří zaměstnanci MPSV z „obslužných útvarů“, kterým je z TP IOP hrazena pouze finanční motivace. Jedná se celkem o 33 zaměstnanců, kteří dohromady svými podíly na implementaci IOP tvoří 10,05 úvazku. Graf č. 10 ukazuje, že počet pracovních úvazků podílejících se na implementaci IOP přepočtený na 1 mld. Kč alokace je na MPSV zhruba 3x vyšší než na MK, MZd a CRR. Pokud by na MPSV byly započteny pouze přepočtené úvazky zaměstnanců, kterým je z TP IOP hrazena mzda + finanční motivace (12 úvazků – celkem 13 zaměstnanců), tak by počet přepočtených pracovních úvazků činil 6,58 na 1 mld. spravované alokace, což se již přibližuje hodnotě MV.

Graf č. 10: Počet pracovních úvazků na 1 mld. Kč alokace k 30.6.2011



Pozn.: Alokace je přepočtená s ohledem na podíl práce CRR v o.i. MPSV a MV

Zdroj: Vlastní zpracování dle dotazníku a Programového dokumentu IOP (2007)

Vyšší počet zaměstnanců přepočítaný na 1 mld. Kč spravované alokace se objevuje kromě MPSV ještě u MV, což může svědčit o určité neefektivitě a špatné organizaci práce vzhledem k tomu, že

ostatní ZS umí administrovat přidělenou alokaci s nižším počtem pracovníků. Počet pracovních úvazků MV vztažený k alokaci je zhruba o 2 úvazky vyšší než u ostatních zprostředkujících subjektů (kromě MPSV). Navíc již bylo konstatováno, že MV 17 % činností (vyjádřeno podílem outsourcingu na celkových finančních nákladech) nakupuje externě. Pro zpřesnění počtu lidí podílejících se na administraci IOP na zprostředkujícím subjektu CRR, bylo připočítáno 30 % z celkového počtu zaměstnanců CRR podílejícího se na IOP dle metodiky v kapitole 1.2.

5. Porovnání finančních nákladů ve vztahu k počtu projektů

Tabulka č. 6 zobrazuje finanční náklady ve sledovaném období vztažené k celkovému počtu předložených a schválených projektů k 30.6.2011. Celkový počet předložených a schválených projektů byl zvolen s ohledem na fázi programovacího období, kdy ve většině oblastí intervence by měly být předloženy projekty na majoritní podíl alokace. Vzhledem k vysokému počtu projektů a stavu, v jakém se nachází, nejsou započítány projekty z druhé výzvy Ministerstva vnitra v oblasti intervence 2.1 (CzechPOINTy)⁵. V případě výzvy na CzechPOINT se na administraci žádostí o platbu a vyúčtování podílelo již CRR. Proto nedochází ke zkreslení v neprospěch MV.

Tabulka č. 6: Finanční náklady administrace vztažené k počtu projektů

	Celkové finanční náklady administrace leden-červen 2011 (Kč)	Počet předložených projektů k 30.6.2011	Počet schválených projektů k 30.6.2011	Půlroční náklady na 1 předložený projekt	Půlroční náklady na 1 schválený projekt
MZd	6 412 472	164,00	108,00	39 100	59 375
MK	6 078 832	41,00	18,00	148 264	337 713
MV	19 492 266	256,48	194,30	75 999	100 320
MPSV	3 430 235	108,46	10,44	31 627	328 567
CRR	10 823 328	1690,06	1264,26	6 404	8 561

Zdroj: vlastní zpracování dle dotazníku a údajů z Monit7+

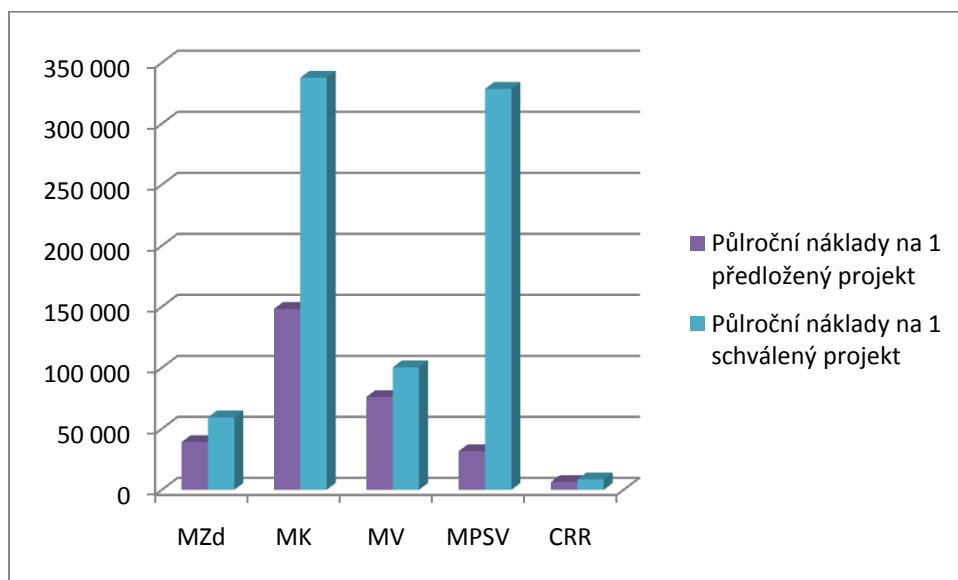
Nejvyšší náklady na 1 předložený projekt jsou u MK. V porovnání s MZd⁶ jsou náklady MK na 1 předložený projekt téměř 4x vyšší, přestože celkové finanční náklady ve sledovaném období jsou zhruba shodné. U MZD jde o větší počet projektů založených na výběrových řízeních na nákup přístrojů a zdravotnické techniky. Ministerstvo kultury administruje naopak velmi malý počet projektů. U projektů v oblasti intervence 5.1 v gesci MK je nutno zmínit, že se jedná o dlouhodobé technicky náročné stavební projekty - průměrný projekt v o.i. 5.1 je cca 2,5x delší než průměrný projekt v IOP (délka projektu v měsících) a zároveň 4,5x větší než průměrný projekt v IOP (velikost projektu v Kč). Půlroční náklady na 1 schválený projekt jsou pak ještě vyšší, protože z předložených projektů byla schválena necelá polovina. Nejlevněji vychází půlroční náklady na 1 předložený projekt CRR. CRR zároveň administruje různé typy projektů od krátkých, menších, kde se 1 projekt rovná

⁵ Celkem se jedná o 5596 předložených projektů a 5272 schválených projektů (jednoetapové projekty s malým objemem způsobilých výdajů) ve výši 2 % celkové alokace v gesci MV

⁶ Zprostředkující subjekty MZD a MK jsou v tomto ohledu porovnatelné, protože zde není do administrace zapojeno CRR

kontrole jednoho zadávacího řízení v o.i. 5.3 po projekty dlouho trvající, nákladné s mnoha veřejnými zakázkami v o.i. 4.1. Porovnání základních charakteristik projektů v jednotlivých oblastech intervence je uvedeno v příloze č. 2.

Graf č. 11: Finanční náklady administrace vztahované k počtu projektů



Zdroj: vlastní zpracování dle dotazníku a údajů z Monit7+

Pokud vezmeme v úvahu úspěšnost měřenou podílem schválených a předložených projektů, nejvíce se náklady na 1 schválený projekt zvýší u MPSV a to více než 10x (graf č. 11). Vysoký počet projektů předložených v oblastech intervence v gesci MPSV je vyřazen v různých fázích hodnocení a schváleno je pak pouze cca 10 % z předložených projektů. Dle Výroční zprávy za rok 2010 MPSV po identifikaci tohoto problému v oblasti intervence 3.1 přijalo opatření vedoucí k efektivnějšímu způsobu konzultací projektových záměrů, nicméně za 1. pololetí roku 2011 se počet projektů vyřazených z administrace zvýšil o 76 %. U projektů MPSV je nutné uvažovat fakt, že aktuálně schválený počet projektů pokrývá pouze 3,4 % příslušné alokace.

6. Porovnání výsledků jednotlivých zprostředkujících subjektů

Na výsledky jednotlivých ZS je možno pohlížet mimo jiné podle finančního pokroku v jednotlivých administrovaných oblastech intervence (tabulka č. 7). U ZS, které administrují více oblastí intervence, je počítán průměr za dané oblasti intervence. Uvedení následujících výsledků nemá za cíl analyzovat příčiny stavu, ale srovnání výkonu jednotlivých ZS v kontextu předchozích zjištění.

V oblastech intervence 3.1 a 3.3 v gesci MPSV je v projektech s vydaným právním aktem jen minimální množství alokace (3,4 %). V oblasti intervence 3.3 nebyly ještě žádné prostředky proplaceny příjemcům a v o.i. 3.1 je to méně než 1 %. Nízký podíl certifikovaných (2,5 %) a proplacených výdajů (5,8 %) identifikujeme v oblasti intervence 5.1, ačkoli právní akty jsou vydány na 95,9 % alokace. Oblasti intervence v gesci MV mají v průměru vydané právní akty na 58,3 % alokace, ale jsou zde velké rozdíly mezi jednotlivými oblastmi intervence. V o.i. 1.1 jsou právní akty vydány na 95,2 % alokace, v o.i. 3.4 na 21,5 %. Z hlediska proplacených a certifikovaných výdajů jsou na tom jednotlivé oblasti intervence v gesci MV podobně, podíly těchto prostředků jsou v porovnání s MZd nebo CRR výrazně nižší. Podíly certifikovaných prostředků u MZd a CRR jsou cca 8x vyšší než v o.i. v gesci MV.

Tabulka č. 7: Údaje o stavu čerpání finančních prostředků Integrovaného OP k 6.7.2011

Prioritní osa/ Oblast podpory	Projekty s vydaným Rozhodnutím/ podepsanou Smlouvou	Proplacené prostředky příjemcům	Prostředky v souhrnných žádostech zaúčtovaných PCO	Certifikované výdaje předložené EK
-	%	%	%	%
1	95,2	9,4	4,5	3,2
2	58,2	7,8	3,6	3,1
3.4	21,5	9,7	9,7	2,5
MV	58,3	9,0	5,9	2,9
3.1	2,5	0,8	0,7	0,1
3.3	4,3	0	0	0
MPSV	3,4	0,4	0,35	0,05
3.2/MZd	76,9	35,4	33,2	24,5
5.1/MK	95,9	5,8	5,3	2,5
4.1	41,6	8	8	5,7
5.2	41,5	17,2	15,6	9,1

5.3	93,1	66,4	64,8	57
6	79,7	20,4	20	17,2
CRR	64,0	28,0	27,1	22,3
IOP	64	14	11,8	7,9

Zdroj: upraveno podle Měsíční monitorovací zprávy NOK za červen 2011

Další možností hodnocení výkonu jednotlivých zprostředkujících subjektů je plnění predikcí čerpání v souhrnných žádostech o platbu za první pololetí 2011. Jak je vidět z tabulky č. 8, ministerstvo práce a sociálních věcí splnilo plán čerpání v oblastech intervence, kde plní roli zprostředkujícího subjektu, na 57,61 %. S ohledem na absolutní hodnoty těchto částek a blížící se termín pro splnění pravidla N+3 v roce 2011, je tento výsledek alarmující. Navíc vliv posilování kurzu české koruny vůči euru může vést v budoucnu k nedostatku prostředků pro refundaci výdajů. Odsouváním administrace a proplácení projektů se zprostředkující subjekt rovněž vystavuje riziku značné kumulace činností a nedostatečné administrativní kapacity při výkonové špičce v následujících letech.

Ministerstvo kultury splnilo plán čerpání na 47,47 %. S ohledem na absolutní hodnoty těchto částek v kontextu s alokací oblasti intervence 5.1 a blížící se termín pro splnění pravidla N+3 v roce 2011 považuje ŘO IOP tento výsledek za znepokojivý.

Ministerstvo vnitra splnilo plán čerpání na 11,53 %. S ohledem na celkový podíl ministerstva vnitra na alokaci programu IOP a blížící se termín pro splnění pravidla N+3 v roce 2011 je tento výsledek rizikový.

Plnění plánu v oblastech intervence v gesci ministerstva pro místní rozvoj, kde plní roli zprostředkujícího subjektu CRR, je velmi odlišné. Plán v oblasti intervence 5.3 byl naplněn na 142,9 %. Oblast intervence 5.2 byla naplněna na 48,5 % především z důvodu posunu harmonogramů realizace projektů kvůli zpožděním výběrových řízení. V oblasti 4.1 byl plán naplněn na 18,61 %.

Dlouhodobé vysoké hodnoty plnění plánu čerpání vykazuje ministerstvo zdravotnictví a výpadek 18 % v tomto pololetí byl způsoben především zdržením plateb kvůli probíhajícím kontrolám některých projektů.

Tabulka č. 8: Plnění predikcí souhrnných žádostí o platbu za 1. pololetí 2011

Resort	Predikce/skutečnost	Prostředky v souhrnných žádostech zaúčtovaných PCO - predikce	
		Celkem	Míra plnění plánu v %
MV	Predikce	43 984 430	11,53%
	Skutečnost	5 071 157	
MPSV	Predikce	840 773	57,61%

	Skutečnost	484 335	
MZD	Predikce	25 265 065	82,89%
	Skutečnost	20 943 379	
MK	Predikce	12 655 293	47,47%
	Skutečnost	6 007 928	
MMR	Predikce	38 928 824	42,50%
	Skutečnost	16 544 322	

Zdroj: ŘO IOP - monitoring

7. Porovnání časové náročnosti

Údaje uvedené v poslední části dotazníku, zaměřené na průměrnou časovou náročnost vybraných činností administrace projektů, nejsou porovnatelné. Není jasné, zda došlo k nepochopení požadavku na vyplnění nebo bylo vyplněno bez diskuse s projektovými a finančními manažery, ale při součtu jednotlivých činností by nebylo možné zpracovat uváděné množství projektů za stávajícího stavu pracovníků.

Zprostředkující subjekt MV nevidí rozdíl v administraci jednotlivých o.i. – časová náročnost podle údajů MV je naprosto shodná u 1.1, 2.1 a 3.4, navíc vyplnil časovou náročnost i u činností, které jsou delegovány na CRR. Časová náročnost u činností, které vykonává CRR, dle tabulky MV je cca desetinásobně vyšší, takže pokud by oblasti intervence administrovalo pouze MV, celý proces by trval 10x déle. Bylo potvrzeno, že z odhadovaných lhůt je vyloučeno čekání na podklady, ale uvádějí časovou náročnost v kalendářních dnech.

Pouze MZd vnímá výrazný rozdíl v kontrole VŘ podle Závazných postupů (1 den) a podle zákona 137/2006 Sb. (13 dní). Je v tom zahrnut celý proces od kontroly zadávací dokumentace až po finální smlouvu.

Nejdéle trvá proces výběru projektu u o.i. 5.1 (105 pracovních dní) a 3.1 (95,5 pracovního dne).

Nejdéle trávající činnost v rámci řízení realizace projektu je kontrola interim (se žádostí/bez žádosti o platbu) a ex-post kontrola projektu u o.i. 3.3 (67 pracovních dní) – jedná se o veřejnoprávní kontrolu na místě, kterou provedlo MPSV doposud 1x v rámci kontroly vzorku dle interně stanoveného pravidla.

8. Závěry a doporučení

V závěru je nutné podotknout, že analýza vychází z údajů získaných od jednotlivých ZS za sledované období leden – červen 2011. Vzhledem k tomu, že sledované období se ukázalo jako příliš krátké pro porovnání nákladů a aktuálních výkonů, byly kromě finančních nákladů zvoleny údaje vztahující se k celému programovému období 2007 – 2013, případně aktuální data k 30.6.2011 nebo nejbližšímu možnému datu. Období půl roku se ukázalo být krátké, i proto, že jednotlivé oblasti intervence jsou v různých fázích implementace a v některých oblastech ve sledovaném období nebyly např. přijaty žádné žádosti o dotaci ani vydány právní akty. Proto jsou v závěrech konstatovány pouze největší extrémy nebo odlišnosti ve srovnání všech ZS.

1. Finanční náklady ve vztahu ke spravované alokaci

Rozdíly ve finančních nákladech vztažených ke spravované alokaci programu jsou výrazné mezi skupinou zprostředkujících subjektů (MZd, CRR a MK), které se pohybují okolo 1 000 Kč na 1 mil. administrovaných Kč alokace, a MV a MPSV, kde jsou náklady o 50 – 80 % vyšší.

Rizika:

- *možná neefektivita, nehospodárnost a neúčelnost vynakládaných veřejných prostředků*

Doporučení:

- 1) ŘO IOP by měl ve spolupráci se zprostředkujícími subjekty extrémní hodnoty podrobně analyzovat s cílem objasnit tento rozdíl, případně jej eliminovat.

2. Finanční náklady na administraci 1 projektu

Půlroční náklady na 1 schválený projekt u MK a MPSV jsou více než 300 tis. Kč v porovnání s ostatními ZS, kde se pohybují v rozmezí 8 – 100 tis.

Rizika:

- *možná neefektivita, nehospodárnost a neúčelnost vynakládaných veřejných prostředků*

Doporučení:

- 2) ŘO IOP by měl ve spolupráci se zprostředkujícími subjekty extrémní hodnoty podrobně analyzovat s cílem objasnit tento rozdíl, případně jej eliminovat.

3. Počet pracovních úvazků ve vztahu ke spravované alokaci

Přepočtený počet pracovních úvazků zapojených do administrace IOP na MPSV na 1 mld. alokace je nejvyšší ze všech ZS (10,99 úvazku), ostatní ZS se pohybují v rozmezí 3,34-5,83 úvazku na 1 mld. Kč spravované alokace

Rizika:

- *možná neefektivita, ne hospodárnost a neúčelnost vynakládaných veřejných prostředků;*
- *neefektivní řízení a vysoké nároky na komunikaci uvnitř implementační struktury na MPSV, kde je přepočtený počet úvazků složen z vysokého počtu pracovníků s menšími pracovními úvazky;*
- *obtížné a náročné vykazování mzdových výdajů souvisejících s implementací IOP s vysokým rizikem chybovosti.*

Doporučení:

- 3) MPSV by mělo zdůvodnit potřebu vysokého počtu částečných pracovních úvazků zapojených do administrace IOP a předložit ŘO IOP jejich strukturu.

4. Porovnání struktury finančních nákladů

Vysoký podíl nákladů na MV na outsourcing v kontextu s vysokým počtem pracovních úvazků, v porovnání s ostatními ZS

Rizika:

- *možná neefektivita, ne hospodárnost a neúčelnost vynakládaných veřejných prostředků;*
- *nepřenáší se ani nerozvíjí získaná zkušenost s administrací SF mezi kmenovými zaměstnanci Odboru strukturálních fondů MV;*
- *riziko vyšší chybovosti při realizaci delegovaných činností na jiné subjekty, kdy zodpovědnost zůstává na zprostředkujících subjektech;*
- *riziko dvojí delegace činností (z ŘO na ZS a ze ZS na externí subjekt) zakázané obecným nařízením.*

Doporučení:

- 4) ŘO IOP by měl po zprostředkujících subjektech požadovat podrobné zdůvodnění outsourcingu před schválením projektu v TP IOP, včetně analýzy stavu, která by zdůvodňovala potřebu outsourcingu;
- 5) ŘO IOP by si měl od ZS vyžádat popis systému řízení a kontrol outsourcovaných činností;
- 6) MV předloží ŘO IOP analýzu potřeby nákupu jednotlivých realizovaných outsourcovaných služeb do 15. listopadu 2011.

5. Porovnání struktury pracovních úvazků

Zvyšující se podíl pracovních úvazků a nákladů na DPP/DPČ na MV na úkor kmenových zaměstnanců.

Rizika:

- *nepřenáší se ani nerozvíjí získaná zkušenost s administrací SF mezi kmenovými zaměstnanci Odboru strukturálních fondů MV;*
- *vyšší fluktuace u pracovníků na DPP a DPČ než u kmenových zaměstnanců, včetně obtížné vymahatelnosti předání agendy novému pracovníku;*
- *riziko výkyvu ve výkonu činnosti prováděných pracovníky na DPP a DPČ v souvislosti s potřebou vzdělávání a zapracovávání nových pracovníků. Týká se to i problematického uznání dlouhodobějších výdajů na vzdělávání a rozvoj těchto pracovníků, kteří získané dovednosti a schopnosti nemusí využít při administraci SF na MV;*
- *velké množství DPP/DPČ zatěžuje kmenové zaměstnance, kteří je musí řídit, úkolovat a kontrolovat namísto výkonu vlastní administrativní činnosti.*

Doporučení:

- 7) ŘO IOP by měl po MV požadovat podrobné zdůvodnění potřeby vysokého počtu pracovních úvazků na DPP/DPČ, včetně identifikace činností, které tyto pracovníci provádí;
- 8) ŘO IOP by si měl vyžádat od MV systém řízení a kontroly práce na dohody, jejich systém vzdělávání a rozvoje zaměstnanců. Pokud MV takový systém nastaven nemá, musí jej nastavit;
- 9) MV předloží ŘO IOP analýzu potřeby DPP/DPČ do 15. listopadu 2011.

Všeobecná doporučení:

- 1) V návaznosti na extrémní výsledky by jednotlivé ZS měly navrhnout adekvátní opatření k eliminaci rizik, které jsou s těmito výsledky spojeny.
- 2) O návrzích opatření přijatých na jednotlivých ZS (především MPSV, MV a MK) informovat ŘO IOP před jednáním MOV IOP do 15. listopadu 2011.
- 3) Průběžně na jednotlivých ZS mapovat výkon administrativní kapacity s ohledem na efektivnost a hospodárnost jejího využití (minimálně 1 x ročně) a o výsledku informovat ŘO IOP.

- 4) ŘO IOP rozšíří rozsah pravidelného vykazování administrativních kapacit k 31.12. a začlení do této zprávy i povinnost popisu výhledu na rok následující.
- 5) ŘO IOP by měl kontroly delegovaných činností cíleně zaměřovat s ohledem na identifikovaná rizika.
- 6) ŘO IOP připraví „**Analýzu problematiky hodnocení 3E v programu IOP**“ s cílem identifikovat možnosti kontroly 3E u projektů v IOP.
- 7) Pro období 2014-2020 zohlednit nižší efektivitu a vyšší nákladovost při zapojení 2 ZS do implementace jedné oblasti intervence v kontextu eliminace rizika nebo očekávaného efektu související se zapojením 2 ZS.

9. Přílohy

Příloha č. 1 Vzor dotazníku

Příloha č. 2 Stručná charakteristika projektů v jednotlivých oblastech intervence