



Posuzování dokumentací programů odvětvovým odborem Ministerstva financí

Jiří Vaníček

Leden / únor 2016



Východiska:

- Vést a evidovat v programovém financování investiční dotace je povinností ze zákona o rozpočtových pravidlech.
- Stát nastavil jednotný a léta propracovávaný model tvorby programů a jednotný procesní model poskytování výdajů a dotací státu. Jednotné předpisy (zákon, vyhláška, pokyn); existují jednotná pravidla.
- Stát financuje jednotný obslužný software.
- Je to hospodárnější, než když si resorty a státní fondy financují řadu systémů s totožnými či obdobnými fázemi a funkcionalitami.

Potřeba nastolit jednotnou strukturu dokumentací dotačních a výdajových programů



Problémy

- Nezkušenost pracovníků týmu poskytovatele
- Fluktuace zaměstnanců u poskytovatelů
- Specifická terminologie programového financování
- Složitost programového financování
- Odpor vůči PF / Snaha „nenechat si vidět na prsty“
- Nedostatečné metodické vedení ze strany Ministerstva financí vede k neznalostem u správců programů



Dvojí, popř. nesjednocená terminologie

- Dotace / Výdaje státu / Podpory
 - Dotační titul / Výdajový titul
 - EDS / SMVS
 - Žádost o dotaci / Investiční záměr
 - RoPD / Stanovení výdajů / Právní akt
-
- Akce – Projekt - Operace
 - Dotační program - Dotační titul
 - Žadatel - Příjemce - Investor - Zadavatel
 - Registrace akce = zařazení do programu = předběžný příslib
 - Závěrečné vyhodnocení akce = Definitivní přiznání dotace
 - Dotace se poskytují RoPD / Smlouvou / Dohodou



U poskytování všech podpor, bez ohledu na typ poskytovatele, existují obdobné procesní fáze

- Vypsání výzvy poskytovatelem
- Příprava projektu žadatelem
- Podání žádosti žadatelem
- Posouzení žádosti správcem programu
- Registrace akce správcem programu
- Souhlas se zadáním (s vypsáním zadávacího řízení)
- Zadávací řízení na dodavatele akce
- Vydání Rozhodnutí o poskytnutí dotace / Stanovení výdajů
- Realizace akce (většinou stavby)
- Ukončení realizace
- Závěrečné vyhodnocení akce



Zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, § 12 odst. 2 formuluje, co dokumentace programu obsahuje:

- a) identifikační údaje programu, jeho případné členění na podprogramy a harmonogram jeho přípravy a realizace,
- b) bilanci potřeb a zdrojů financování programu a jeho jednotlivých podprogramů,
- c) specifikaci cílů programu a podprogramu spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků.



Dokumentace programu dle zákona, vyhlášky č. 560/2006 Sb. a metodického pokynu MF R 1-2010

- Termíny přípravy, realizace a vyhodnocení programu
- Členění na podprogramy
- Věcné cíle programu (parametry, indikátory)
- Bilance potřeb a zdrojů
- Obsah investičního záměru a žádosti o poskytnutí dotace
- Systém kritérií pro posouzení akce z hlediska zabezpečení a realizace cílů programu a hospodárného vynakládání prostředků
- Kritéria pro zadávací řízení
- Pravidla pro poskytování prostředků SR
- Vymezení kontrolní činnosti



Zdůvodnění potřeby programu

Cíl by měl vyjadřovat analyzovanou a konkrétně formulovanou celospolečenskou potřebu; pro dosažení tohoto cíle vytvářím program.

?:

- MPO - Program na podporu šíření vysokorychlostního internetu do odlehlých oblastí ČR
- MMR - Podpora bydlení – výměna olověných rozvodů
- MZe - Podpora opatření na drobných vodních tocích
- Po každé povodni se vynořují zcela nové „nápady“ na financování
- MŽP - Nová zelená úsporám

Ze společných peněz se dávají dotace jen někomu. Měl by být zřejmý veřejný zájem/dopad.



Zajištění financí na program

Apel z resortu na MF: „Uvítali bychom, kdyby částky schválené v programu byly z dlouhodobého hlediska na program garantovány. Nejistota se odráží v kvalitě projektů a nespokojenosti žadatelů... .. Z tohoto důvodu apelujeme na garanci rozpočtu schváleného v programové dokumentaci tak, aby každoročně nemuselo probíhat vyjednávání o rozpočtu...“

Věta ve schvalovacím dopise MF:

„**Zdroje** státního rozpočtu určené na financování předmětného programu **mohou být v jednotlivých letech realizace upřesňovány v návaznosti na hodnoty státního rozpočtu** schvalované Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR na příslušný kalendářní rok.“



Okruh příjemců

- Správně vymežit rozsah příjemců, aby nedošlo k příliš velkému přebytku žádostí oproti finančním možnostem programu.
- Nesprávný odhad – zbytečně vynaložený čas mnoha žadatelů, orgánů veřejné správy (různá potvrzení), rozladění voliči ☺, tlaky na poskytovatele, zvýšené korupční prostředí, snahy o navýšení prostředků na program, atd.



Návrh okruhu žadatelů

EDS/SMVS	Identifikační údaje programu	P 09 310
Název: Podpora bydlení	Evidenční číslo: 11706	
Varianční číslo: 20 016		

Podání formy účastníka

310 001	01	Obec
310 002	00	Podnikající fyzická osoba - fyzická osoba
310 003	11	Věřejná obchodní společnost
310 004	12	Společnost s ručením omezením
310 005	13	Společnost komanditistů
310 006	17	Nadace
310 007	18	Nadační fond
310 008	21	Akciová společnost
310 009	41	Obecně prospěšná společnost
310 010	45	Společenská vlastnická jednotka
310 011	61	Ústav
310 012	62	Družstvo
310 013	61	Společnost zájmové organizace družstev
310 014	61	Státní podnik
310 015	62	Národní podnik
310 016	65	Organizační složka státu
310 017	61	Příspěvková organizace zřízená územním samosprávným orgánem
310 018	62	Státní příspěvková organizace
310 019	62	Společnost zájmové organizace státní organizace
310 020	61	Věřejnoprávní instituce
310 021	62	Česká tisková kancelář
310 022	61	Státní fond v obchodním rejstříku
310 023	62	Státní fond ze zákona
310 024	61	Zdravotní pojišťovna (mimo VZP)
310 025	62	Všeobecná zdravotní pojišťovna
310 026	11	Podnik se zahraniční majetkovou účastí
310 027	21	Organizační složka zahraniční právnické osoby
310 028	22	Organizační složka zahraničního nadačního fondu
310 029	23	Organizační složka zahraniční nadace
310 030	24	Zahraniční fyzická osoba
310 031	25	Osobní závod zahraniční fyzické osoby
310 032	41	Podnik zahraničního obchodu
310 033	41	Osobní závod
310 034	41	Vysoká škola (věřejná, státní)
310 035	41	Školská právnická osoba
310 036	41	Vědecká výzkumná instituce
310 037	61	Občanské sdružení
310 038	63	Období organizace a organizace zaměstnanců
310 039	64	Zvláštní organizace pro zastupování českých zájmů v mezinárodních nevládních organizacích
310 040	66	Spolek
310 042	21	Církve a náboženské společnosti
310 043	22	Evidované církevní právnické osoby
310 044	23	Svaz církví a náboženských společností
310 045	26	Pobočný spolek

29.06.2015 (14:15:02) Strana 1 / 2 N

EDS/SMVS	Identifikační údaje programu	P 09 310
Název: Podpora bydlení	Evidenční číslo: 11706	
Varianční číslo: 20 016		

Podání formy účastníka

310 046	771	Dobrovolný svazek obcí
310 047	804	Kraj
310 048	811	Městský obel hlavního města Prahy
310 049	906	Zahraniční spolek
310 050	907	Mezinárodní odborná organizace
310 051	908	Mezinárodní organizace zaměstnanců
310 052	921	Mezinárodní nevládní organizace
310 053	931	Evropská hospodářská zájmová sdružení
310 054	952	Evropská společnost
310 055	953	Evropské družstevní sdružení
310 056	958	Zahraniční pobočný spolek
310 057	959	Pobočná mezinárodní odborná organizace
310 058	959	Pobočná mezinárodní organizace zaměstnanců
310 059	960	Fyzická osoba nepodnikající
310 060	671	Věřejné nezájmové (zájmové) zdravotnické zařízení
310 061	731	Organizační jednotka občanského sdružení
310 062	733	Organizační jednotka odborné organizace a organizace zaměstnanců
310 063	734	Organizační jednotka zvláštní organizace pro zastupování českých zájmů v mezinárodních nevládních organizacích
310 064	751	Zájmové sdružení právnických osob
310 065	922	Organizační jednotka mezinárodní nevládní organizace
310 066	941	Evropské sdružení pro územní spolupráci

Účastník (organizace) příslušného správního rozpočtového kapitoly, který zajišťuje realizaci

310 011	Název organizace: Ministerstvo pro místní rozvoj	IC : 00002222
	Adresa sídla - název ulice: Staroměstské náměstí	Č.p. : 932/6
	Adresa sídla - název obce: Praha	PSČ : 11002

Osoby pověřené správou

Název funkce:	Pověřená osoba:	Pracovní zařazení:	Telefon:	E - mail:
310021	Vedoucí křídla (místní)	RNDr. Jitka Křivá	2248611520	jkr@mmr.cz
310022	Zastupitel vedoucí křídla	Hana Papalová	2248611225	hp@mmr.cz
310023	Správní dat IS	Ing. Martin Klouček	2248611168	kloucek@mmr.cz

Společnost programu (účet): Obec podpora bydlení

Vypracoval: Ing. Martin Klouček	telefon: +420 224 864 017	podpis:
Schválil: RNDr. Jitka Křivá	datum:	

Ministerstvo financí (účet): MP odbor 18

Vypracoval: Ing. Radekova Fata	telefon: +420 257 042 870	podpis:
Schválil: Ing. Pavel Kouřil	datum:	

29.06.2015 (14:15:02) Strana 2 / 2 N



Schválený okruh žadatelů

EDS/SMVS	Identifikační údaje programu	P 08 310
Název: Podpora bydlení	Externí číslo: 11706	
Varování	ze dne:	

Povolání formy žadatelů

310 001	001	Osoba
310 002	100	Podnikající fyzická osoba zapsaná
310 003	111	Všeobecná obchodní společnost
310 004	112	Společnost s ručením omezeným
310 005	113	Společnost komanditistů
310 006	121	Akcionář společnosti
310 008	141	Obecně prospěšná společnost
310 013	145	Společnost vlastnických jednotek
310 013	205	Družstvo
310 017	331	Příspěvková organizace občanského sdružení
310 035	641	Školní právnická osoba
310 040	709	Spolek
310 042	721	Členská a náboženská společnost
310 043	722	Existující církevní právnická osoba
310 044	723	Nová církevní a náboženská společnost
310 046	771	Dobrovolný svazek obcí
310 047	804	Kraj
310 048	811	Městská část hlavního města Prahy
310 054	902	Evropská společnost
310 059	906	Fyzická osoba nepodnikající

Údaje organizace příjemce rozpočtové kapitoly, která zajišťuje realizaci

Název organizace (jedená):	Ministerstvo pro místní rozvoj	IČ :	00022222
Adresa sídla - název ulice :	Strombříčská náměstí	Č.p. :	933/6
Adresa sídla - název obce :	Praha	PSČ :	11000

Osoby pověřené správou:

Název funkce:	Pověřená osoba:	Pracovní zařazení:	Telefon:	E - mail:
310021 Vedoucí úřadu (místní)	RNDr. Jiří Křiva	BO	224864308	jk@mmr.cz
310022 Zastupitel vedoucího úřadu	Hana Pejšková	VO	224864308	pejska@mmr.cz
310023 Správce dat IS	Ing. Martin Kloudek	VDRS	224864217	kloudek@mmr.cz

Podpis programu (základ): Osoba pověřená správou

Významová:	Ing. Martin Kloudek	Telefon:	+420 224 864 217
Osoba:	RNDr. Jiří Křiva	datum:	21.10.2018

Ministerstvo financí (základ): MČ číslo 19

Významová:	Ing. Rostislav Růža	Telefon:	+420 257 042 975
Schválil:	Ing. Pavel Kouřil	datum:	6.11.2018

28.10.2018 (08:54:30)

Cíle, indikátory, parametry

- Záměrem je, aby se v maximální míře využívaly cíle, indikátory i parametry - pro programy i pro akce
- Cíle – zejména slovní popis
- Indikátory (*viz přednáška prof. Pavla*)
- Parametry – ks, m, m², m³, km, ha – nejčastěji doporučujeme toleranci $\pm 15\%$



K tématu Cíle

Přechodná iniciativa MF usilující o zavedení cílově orientovaného rozpočtování ve svém důsledku způsobila zavedení těžko uchopitelných cílů pro některé programy:

Program: Státní sportovní reprezentace

- Zefektivnění tréninkového procesu – cíl min. 80 %
- Zajištění celoročního tréninku – cíl min. 90 %

Program: Zapojení AČR do operací a pohotovostních sil II

- Zabezpečit osoby a techniku pro operace mimo základnu prostředky individuální a kolektivní ochrany – cíl: 100 %



Obsah investičního záměru / Obsah žádosti o poskytnutí dotace

- MF stanovením obsahu žádosti o dotaci / IZ vede poskytovatele k tomu, aby zformuloval a zveřejnil soupis náležitostí a dokladů potřebných pro podání žádosti,
- aby poskytovatel i žadatelé věděli, co předkládat, aby měli žadatelé maximálně transparentní a rovné podmínky a proces administrace byl co nejhladší.

Často se tak neděje. Např. na IOP – studie proveditelnosti - desítky stran vyplněných údajů, ale bez podstatných informací o chystaných akcích.

Příklad obsahu žádosti o dotaci

Formulář A

ŽÁDOST O POSKYTNUTÍ PODPORY

pro akce realizované v rámci programu 129 290 „Podpora opatření na drobných vodních tocích a malých vodních nádržích“

Název akce	
Číslo a název podprogramu	

Evidenční číslo v databázi EDS (vyplní Ministerstvo zemědělství)	
Název žadatele	
Adresa sídla žadatele	
IČ	ID datové schránky
DIČ	

Přílohy žádosti:

- a) prohlášení žadatele (formulář B v části 4),
- b) technická zpráva (formulář C v části 4 pro 129 292 nebo formulář D v části 4 pro 129 293),
- c) platné ohlášení nebo pravomocné územní rozhodnutí v případě podprogramu 129 292, pravomocné územní rozhodnutí v případě podprogramu 129 293,
- d) čestné prohlášení (formulář F v části 4 pro 129 293),
- e) krycí list akce (formulář G v části 4),
- f) situace území (povodí) v měřítku přiměřeném povaze akce s vyznačením úseku či místa navrhované realizace akce,
- g) stanovisko správce povodí k navrhované akci (pro 129 293),
- h) zaměření sedimentu před realizací akce provedené odborně způsobilou osobou bude obsahovat výškopisné a polohopisné zaměření dna, podélný řez a příčné řezy v hustotě odpovídající velikosti vodní nádrže,
- i) dokumentace pro stavební povolení nebo odpovídajícího rozsahu (u podprogramu 129 292 pro předmět podpory uvedené pod bodem b),
- j) v případě výstavby či rekonstrukce hráze či souvisejících objektů rybníku nebo vodní nádrže budou doloženy hydrotechnické výpočty pro převedení návrhového Q_{100} , zpracované odborně způsobilou osobou,
- k) u rybníků nebo vodních nádrží o rozloze větší než 0,5 ha budou doloženy hydrotechnické výpočty pro převedení návrhového Q_{100} a vyčlenění 10 % retenčního objemu z celkového (tj. ovladatelného i neovladatelného) prostoru rybníka nebo vodní nádrže, provedené odborně způsobilou osobou,
- l) formuláře S 09 110, S 09 120, S 09 140, S 09 150 a S 09 160.

Za žádost odpovídá:

Statutární orgán nebo člen statutárního orgánu žadatele (vedoucí organizace)	
Funkce	
Datum, razítko, podpis (u obcí úředně ověřený)	



Posuzování nákladovosti akcí

Centrálně zanedbáno:

- Mnoho poskytovatelů nedisponuje žádnými pracovníky, kteří by uměli zaujmout názor na nákladovost financovaných opatření.
- Někteří poskytovatelé se řídí ceníky soukromých společností, zejména URS.



Příklad z programu MZe 129 270 „Odstranění následků povodní na státním vodohospodářském majetku II“

1. Povodeň 2013: na vodních tocích 48 % všech škod (nákladů) – sedimenty ve vodních tocích (za 1,045 mld. Kč)
2. Investoři: státní podniky Povodí, dotace do 80 %
3. Při schvalování programu jsme stanovili dotační limit 350 Kč/m³ sedimentu
4. Investoři protestovali s argumentací, že ceny URS jsou 1200 Kč/m³
5. Aby usměrnili nabídky, pro výpočet předpokládané ceny použili 700 Kč/m³
6. Kampaň v médiích proti MZe a MF
7. Určili jsme všechny větší akce na odstraňování sedimentů jako individuálně posuzované výdaje a z MF ohlířeli zadávací podmínky
8. Nakonec realizováno bez problémů
9. Úspory cca 550 mil. Kč, z toho pro rok 2016: 400 mil. Kč, které MF pro MZe navýšilo na program obnovy zanedbaných drobných vodních toků.



Pravidla pro předkládání žádostí / Zásady / Směrnice

Chceme, aby Pravidla pro žadatele byla součástí nebo přílohou dokumentace programu, popř. alespoň jejich znění pro 1. výzvu.

(Je to vedení poskytovatelů k tomu, aby dotační tituly byly správně připraveny a umožňovaly kvalitní a rychlé procesování.)

Včetně formulářů:

- pro předkládání žádostí
- pro předkládání podkladů pro vydání RoPD/SV
- pro ZVA



Dotační limity

Velmi účinný nástroj, nestačí jen % dotace

Příklad:

- MZe – obnova rybníků – původně 210 Kč, nyní 250 Kč/m³
- MŽP – podpora obnovy přirozených funkcí krajiny - 600 Kč/m³ (nad 450 Kč/m³ schvaluje příslušný náměstek)
- MZe – OPŠ na vodních tocích - 350 Kč/m³



Procenta dotací

- S EU fondy se v ČR rozšířil návyk na vysoké dotace: 80 % mnohým žadatelům nepostačuje
- Dotace nad cca 80 % však nemotivuje k úsporám při zadávacích řízeních
- Zvýšené rozpočtové určení daní obcím, krajům
- Předhánění se v dotování. Pro poskytovatele je to job/obživa - mít program, státní fond.
- Předotovaný stát x neschopnost čerpat

Pravidla / metodika pro posuzování žádostí

Při nadbytku žádostí:

- Je výše dotace pevně daná? Jak seřadit žádosti, kde tlustou čáru (komu už dotaci nedat)?
- Je výše dotace odvislá od počtu žádostí?

Při nedostatku zájmu – dostanou dotaci všechny žádosti? Proč dostanou dotaci i méně bodované (méně kvalitní, méně účinné, technicky slabší, předraženější)?



Notifikace u EK

Zasahuje-li (národní) program volný trh, ověřujeme, jak je to s notifikací.

- 1.předschválení podmínek programu na MF
- 2.notifikace u Evropské komise
- 3.schválení na MF



Souhlas se zadáním

- Souhlas poskytovatele s konkrétním zněním zadávacích podmínek před jejich zveřejněním ve Věstníku veřejných zakázek

Poskytovatelé by měli provádět kontrolu zadávacích podmínek (obsažených v „Kvalifikační dokumentaci“ a v „Zadávací dokumentaci“) před vypsáním zadávacího řízení a kontrolu „Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek“ po ukončení zadávacího řízení.

Zejména je potřeba před zahájením zadávacích řízení zkontrolovat:

- Technické kvalifikační předpoklady;
- Profesní kvalifikační předpoklady;
- Hodnotící kritéria, způsob hodnocení;
- Předpokládanou cenu zakázky.

Při této kontrole u poskytovatelů se odchytlí i větší část nezákonných podmínek pro zadávací řízení. V důsledku této kontroly se početně omezí oprávněná podání k orgánu dohledu (ÚOHS) a dále se významnou měrou sníží i korekce na operačních programech financovaných z evropských fondů.



Je potřeba, aby poskytovatelé kontrolovali a korigovali zadávací podmínky veřejných zakázek:

- Nejde jen o odstranění prokazatelně nezákonných podmínek.
- Je potřeba korigovat nepřiměřené nároky na kvalifikační předpoklady soutěžících, neboť zásadně zužují počet soutěžících, což způsobuje nenalezení tržní ceny zakázky. **Cílem je dosáhnout stavu, kdy bude soutěžit alespoň 5 až 10 uchazečů.**
- Je potřeba korigovat hodnotící kritéria tak, aby vítězily **skutečně ekonomicky nejvýhodnější nabídky.**

Podmínky pro konání zadávacích řízení

Příklad:

S ohledem na principy „3E“ budou v programu:

- realizována pouze otevřená zadávací řízení podle § 27 zákona č. 137/2006 Sb.,
- v případě, že se zadavatel rozhodne pro základní hodnotící kritérium ekonomická výhodnost nabídky podle § 78 odst. 1 zákona, musí obhájit vztah užitné hodnoty a ceny podle § 78 odst. 4 zákona,
- váha dílčího hodnotícího kritéria „nabídková cena“ bude minimálně 60 %, doporučuje se minimálně 80 %,
- subjektivně hodnocená kritéria budou mít v úhrnu váhu maximálně 20 %,
- v případě použití kritéria „záruční podmínky“ se doporučuje stanovit dolní a horní limit záruk,
- budou-li používána kvalifikační kritéria, musí být přiměřená plnění zakázky a nesmí neopodstatněně zužovat počet nebo okruh potencionálních dodavatelů.



**Programové financování je nástroj
pro nastavení jednotných pravidel
a pro dohled Ministerstva financí
nad realizací investiční politiky státu.**

**Programové financování umožňuje MF
reflexi investiční politiky ČR, umožňuje disponovat
informacemi, za jakých podmínek se státní výdaje
poskytují a rovněž tyto podmínky určovat,
nebo alespoň je ovlivňovat.**



Vedení všech výdajů a dotací
v systému EDS/SMVS
nelze chápat jako konečný cíl.

Je to teprve východisko, nástroj
**pro účinnější a komplexní řízení
investiční a výdajové politiky státu.**



Děkuji Vám za pozornost

Ing. Jiří Vaníček

zástupce ředitele odboru

a vedoucí oddělení

zemědělství a životní prostředí

Odbor 19 - Financování kapitol státního rozpočtu II

Ministerstvo financí ČR

Letenská 15

118 10 Praha 1

telefon: +420 257 042 331