

Zpráva o hodnocení plnění PRÚOK za rok 2014

Obsah

Úvod

Co je to PRÚOK?

Program rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje (PRÚOK) plní roli zastřešujícího strategického materiálu. PRÚOK shrnuje strategii rozvoje území Olomouckého kraje z pohledu krajské samosprávy. Slouží jako podklad pro zpracování tematických koncepcí kraje. Je také základem pro strategie na národní úrovni, které zohledňují záměry Olomouckého kraje, mj. se jedná i o přípravu kohezní politiky pro období 2014-2020.

PRÚOK v práci Olomouckého kraje

PRÚOK je zastřešujícím dokumentem pro všechny rozvojové akce. Akcí se rozumí samostatné projekty, činnosti související s provozními výdaji odborů a organizací zřizovaných krajem včetně neinvestičních plnění cílů koncepcí. Jinak řečeno, vše, co dělá Olomoucký kraj pro rozvoj regionu, by se mělo v PRÚOK odrazit.

PRÚOK pro subjekty v regionu

Pro ostatní subjekty v regionu představuje PRÚOK rámec, všech akcí, které považuje Olomoucký kraj za důležité a případně je kraj podpoří, když budou žádat o dotaci.

Co v PRÚOK (ne)najdete

PRÚOK řeší rozvojové akce, tedy akce, které zlepšují postavení regionu, přispívají ke zvýšení kvality života jeho obyvatel, ke zlepšení poskytovaných nebo zvýšení efektivnosti veřejných služeb a zvýšení konkurenceschopnosti regionu.

PRÚOK naopak neřeší akce, které slouží k zachování stávajících veřejných služeb nebo udržování infrastruktury. A to i přes to, že se jedná o oblasti, jež spotřebovávají významnou část veřejných financí. Z hlediska Olomouckého kraje se může jednat například o platy ve školství, zajištění dopravní obslužnosti nebo údržbu silnic.

Proč hodnocení plnění PRÚOK?

Obdobně jako velké firmy i kraj většinu svých financí vydá na „provozní výdaje“, v případě kraje se jedná o zajištění veřejných služeb, které mu byly svěřeny. Přesto menší část financí je směřována do rozvojových akcí. Rozvojové akce mají zajistit budoucí prosperitu a nezaostávání za okolím.

Právě rozvojovým akcím se věnuje PRÚOK. Akcím, které nemusí být podstatné ze současného hlediska, ale mohou být klíčové pro budoucnost regionu.

A. Hodnocení plnění PRÚOK v roce 2014

Povinnost zpracovávat a hodnotit PRÚOK je kraji uložena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Platnou verzi PRÚOK schválilo Zastupitelstvo Olomouckého kraje dne 22. 9. 2011 usnesením č. UZ/21/38/2011.

V souvislosti s aktuálně platnou verzí PRÚOK schválila Rada Olomouckého kraje dne 30. 8. 2011 usnesením č. UR/70/64/2011 úkoly, jak postupovat při implementaci Programu rozvoje územního obvodu Olomouckého kraje.

Vlastní hodnocení plnění PRÚOK vychází také ze Směrnice č. 3/2008 Metodika zpracování střednědobých koncepcí a PRÚOK. Hodnocení vzniklo v úzké spolupráci jednotlivých odborů Krajského úřadu Olomouckého kraje.

B. Rámec hodnocení plnění PRÚOK

Dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, má kraj hodnotit účinnost prostředků vynaložených na rozvoje regionu. Veřejná správa má za úkol zajišťovat jí svěřené veřejné služby a jednat při tom účelně, efektivně a hospodárně. Právě dosahování těchto kritérií má být sledováno pomocí monitorovacích ukazatelů.

V České republice však neexistuje jednotný systém hodnocení činnosti veřejné správy. Určitý systém je zaveden u projektů podpořených EU. Tento systém je však dosti složitý a mnohé sledované indikátory mají pochybnou vypovídací hodnotu. Naší snahou bylo navrhnout jednoduchý systém monitorovacích indikátorů, který vychází především z údajů, které jsou již dnes sledovány.

Navržený systém v současnosti pracuje se dvěma základními ukazateli – **celkovou finanční náročností a počtem podpořených akcí**, které jsou doplněny některými dalšími ukazateli sledovanými v dané oblasti podpory PRÚOK. S ohledem na tyto dva základní ukazatele je zpracována i Zpráva o hodnocení plnění za rok 2014.

C. Obsah hodnocení plnění PRÚOK

Do hodnocení se zahrnují akce, na něž bylo využito prostředků z rozpočtu Olomouckého kraje včetně rozpočtů příspěvkových organizací, veřejných rozpočtů, rozpočtu EU a jiných zdrojů, dále akce, u kterých Olomoucký kraj přijal závazek (smlouvy o partnerství, podpora či účast v pracovních skupinách projektů třetích osob apod.).

V roce 2014 činily výdaje Olomouckého kraje přibližně 10,2 mld. Kč. Akce, které jsou zahrnuty do hodnocení plnění PRÚOK dosahují výše přes 2 mld. Kč.

V rámci hodnocení plnění byl zpracován podrobný přehled rozvojových akcí realizovaných Olomouckým krajem v roce 2014. Ten je dostupný ve formátu XLSX a umožňuje provádění výběrů a filtrování dle různých parametrů.

Zpráva obsahuje pouze souhrnný přehled akcí **dle oblastí podpory**, jež rozpracovávají 4 základní priority PRÚOK.

- A. Podnikání a ekonomika
- B. Rozvoj lidských zdrojů
- C. Doprava a technická infrastruktura
- D. Kvalita života

Dalším důležitým hlediskem je to, zda Olomoucký kraj realizuje akce sám, nebo se jedná o **podporu jiných subjektů** (dotační tituly, příspěvky apod.).

U akcí realizovaných Olomouckým krajem je pak zohledněno, zda se jedná o **investiční, případně neinvestiční akce**.

D. Podpora rozvoje regionu z hlediska vynaložených financí

Tabulka č. 1 – Podpora rozvoje regionu Olomouckým krajem v roce 2014 dle oblastí podpory PRÚOK

Oblasti podpory PRÚOK	Podpora jiných subjektů (v tis. Kč)	Akce realizované samotným krajem		
		Investiční akce	Neinvestiční akce	Celkem
A.1 Podpora vzniku firem a prac. příležitostí			10	10
A.2 Internacionalizace ekonomiky kraje	1 315		5 056	5 056
A.3 Podpora znalostní ekonomiky	5 381		280	280
A.4 Podpora tradiční ekonomiky a stabilizace podniků	8 179		2 294	2 294
B.1 Rozvoj vzdělávání	16 438	175 267	48 567	223 834
B.2. Podpora rovných příležitostí	24 187			
B.3. Zefektivnění veřejné správy	1 121	3 961	4 640	8 601
C.1 Výstavba a modernizace silniční sítě	42 436	582 400	197	582 597
C.2 Rozvoj letecké dopravy				
C.3 Rozvoj veřejné dopravy	891	487	573	1 060
C.4 Energetika		462 807	2 461	465 268
D.I.1 Udržitelný rozvoj území kraje	12 686		3 485	3 485
D.I.2 Ochrana ovzduší				
D.I.3 Zlepšování kvality ochrany podz. a povrch. vod	23 750			
D.I.4 Moderní odpadové hospodářství	438			
D.II.1 Krizové řízení a IZS	8 402			
D.III.1 Kultura a památková péče	71 656	3 751		3 751
D.IV.1 Rozvoj měst a obcí	34 007			
D.V.1 Informační a komunikační technologie				
D.VI.1 Soc. a zdrav. služby – rozvoj fyzického kapitálu		320 891		320 891
D.VI.2 Soc. a zdrav. služby – rozvoj lidského kapitálu	63 717		16 059	16 059
D.VI.3 Soulad nabídky/poptávky po soc. a zdrav. službách	792		1 197	1 197
D.VI.4 Soc. a zdrav. služby – Informační podpora	1 575		165	165
D.VII.1 Podpora rozvoje tělovýchovy a sportu	81 877			
Celkový součet	398 848	1 549 564	84 984	1 634 548

Přibližně 274 mil. Kč Olomoucký kraj v roce 2014 vynaložil na finanční podporu jiných subjektů. Z toho 249 mil. Kč představovaly dotační tituly. Zbýlých cca 25 mil. Kč bylo vynaloženo na další příspěvky, které nebyly cílené na provozní výdaje (zejména se jednalo o příspěvky sdružením, jichž je Olomoucký kraj členem, příspěvky na podporu vysokých škol apod.). Zavedením dotačního titulu „Podpora významných akcí“ klesla tato částka přibližně na polovinu.

Současně je potřeba dodat, že mezi dotace je zařazen i projekt „Zajištění dostupnosti vybraných sociálních služeb v OK“, který je zaměřen na podporu sociálních služeb v území a na který bylo v roce 2014 vynaloženo asi 52 mil. Kč.

U drtivé většiny dotačních titulů Olomouckého kraje žadatel dokládá celkovou výši projektu. Často případů nejsou celkové vynaložené náklady sledovány. Z tohoto důvodu bylo při hodnocení PRÚOK počítáno většinou pouze se samotným příspěvkem Olomouckého kraje. U dotačních titulů v oblasti dopravy, regionálního rozvoje a zdravotnictví byly vyčísleny celkové náklady příjemce. Za tyto dotační tituly lze konstatovat, že dotace ve výši cca 26 mil. Kč pomohly realizovat projekty s celkovými náklady téměř 94 mil. Kč.

Zajímavé je srovnání s projekty, které Olomoucký kraj a jím zřizované organizace realizují a na které sám čerpají dotace s jiných zdrojů. V hodnocení PRÚOK za rok 2014 je zahrnuto 123 projektů (včetně globálních grantů středních škol), na které Olomoucký kraj čerpal prostředky z externích zdrojů. Celkové náklady u těchto projektů činily asi 1 288 mil. Kč, při tom financování ze strany Olomouckého kraje dosahovalo přibližně 431 mil. Kč.

Necelou polovinu přijatých dotací představovaly projekty spolufinancované z Regionálního operačního programu Střední Morava, což souvisí s ukončováním programu a realizací větších projektů „na poslední chvíli“. Další asi čtvrtinu představují projekty z Operačního programu Životní prostředí (zateplování budov). V těsném závěsu jsou projekty z Operačního programu vzdělávání pro konkurenceschopnost. Následují Integrovaný operační program, Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost a další.

Z hlediska koordinace rozvojových aktivit mají právě akce realizované samotnými odbory velký význam. Jedná se o akce, které přímo souvisí s činností Olomouckého kraje a navazují na existující spolupráci v regionu. Na jejich realizaci se podílí odborníci z jednotlivých oblastí a často udávají směr pro rozvoj v regionu. Na tyto akce pak navazují investiční projekty nebo jsou podkladem pro další spolupráci s ostatními subjekty.

Příspěvkové organizace jsou do značné míry samostatně fungující subjekty. Příspěvkové organizace hospodaří s majetkem Olomouckého kraje a zajišťují veřejné služby jim svěřené. Provázání akcí příspěvkových organizací a PRÚOK se stále nepodařilo. Celá koordinace činnosti příspěvkových organizací je jedním z úkolů, který zatím není plně vyřešen. Proto zde uvádíme jen některé akce, které příspěvkové organizace kraji oznámily a mohly se objevit v hodnocení PRÚOK za rok 2014.

Jedná se celkem o 40 neinvestičních projektů škol zahrnutých do Globálních grantů (45 mil. Kč), dále 31 investičních projektů Správy silnic Olomouckého kraje (409 mil. Kč), 5 projekty Koordinátora Integrovaného dopravního systému Olomouckého kraje (1 mil. Kč).

E. Podpora rozvoje regionu z hlediska počtu podpořených akcí

Druhým společně sledovaným ukazatelem je ukazatel „počet podpořených akcí“. Tento ukazatel je však dosti nesourodý, a to jak charakterem akcí, tak jejich objemem (instalace radaru pro zvýšení bezpečnosti na silnici vs. rekonstrukce několika kilometrů silnice). Je to dáno zejména rozsahem činností, na kterých se Olomoucký kraj podílí. I přes jeho obecnost bylo v některých případech obtížné tento indikátor určit.

Asi největší je rozdíl mezi akcemi, na které Olomoucký kraj pouze přispívá v rámci svých dotačních titulů, a akcemi, které Olomoucký kraj sám realizuje. V případě akcí jiných subjektů představuje podpora poskytnutá Olomouckým krajem pouhý zlomek celkových nákladů akce. Kdežto u samostatně realizovaných akcí tvoří prostředky kraje podstatný, ve většině případů jediný zdroj financování akce, proto se zdá, že je dosahováno nižších výstupů.

Tabulka č. 2 – Počet akcí na rozvoj regionu s podporou Olomouckého kraje v roce 2014 dle oblastí podpory PRÚOK

Oblasti podpory PRÚOK	Podpora jiných subjektů (v tis. Kč)	Akce realizované samotným krajem		
		Investiční akce	Neinvestiční akce	Celkem
A.1 Podpora vzniku firem a prac. příležitostí			1	1
A.2 Internacionalizace ekonomiky kraje	31		18	18
A.3 Podpora znalostní ekonomiky	39		2	2
A.4 Podpora tradiční ekonomiky a stabilizace podniků	33		5	5
B.1 Rozvoj vzdělávání	48	40	45	85
B.2. Podpora rovných příležitostí	62			
B.3. Zefektivnění veřejné správy	29	1	20	21
C.1 Výstavba a modernizace silniční sítě	19	36	3	39
C.2 Rozvoj letecké dopravy				
C.3 Rozvoj veřejné dopravy	6	1	4	5
C.4 Energetika		27	14	41
D.I.1 Udržitelný rozvoj území kraje	241		101	101
D.I.2 Ochrana ovzduší				
D.I.3 Zlepšování kvality ochrany podz. a povrch. vod	14			
D.I.4 Moderní odpadové hospodářství	4			
D.II.1 Krizové řízení a IZS	265	1		1
D.III.1 Kultura a památková péče	429	1		1
D.IV.1 Rozvoj měst a obcí	76			
D.V.1 Informační a komunikační technologie				
D.VI.1 Soc. a zdrav. služby – rozvoj fyzického kapitálu		20		20
D.VI.2 Soc. a zdrav. služby – rozvoj lidského kapitálu	154		12	12
D.VI.3 Soulad nabídky/poptávky po soc. a zdrav. službách	18		4	4
D.VI.4 Soc. a zdrav. služby – Informační podpora	8		21	21
D.VII.1 Podpora rozvoje tělovýchovy a sportu	587			
Celkový součet	2 063	127	250	377

Je vidět, že v některých oblastech je aktivita Olomouckého kraje poměrně malá. V některých případech Olomoucký kraj nemá odpovídající kompetence, zejména podnikání, informační a komunikační technologie. V jiných oblastech se naopak aktivita Olomouckého kraje očekává.

V rámci dalších sledovaných indikátorů je potřeba zmínit například rodinné pasy, jichž využilo asi 11 000 osob, Olomouc region card, kterou využilo 7 374 osob. Dále v oblasti dopravní infrastruktury to bylo přes 60 km nových nebo zrekonstruovaných silnic a 18 zrekonstruovaných mostů a 4 zrekonstruované křižovatky. A některé další indikátory:

- Na 9 propagačních a informačních materiálů vydaných Olomouckým krajem.
- 1 600 osob zapojených do seniorského cestování.
- 245 osob zapojených do vzdělávacích akcí pořádaných Olomouckým krajem nebo za podpory kraje.
- 707 hektarů lesních porostů, na nichž Olomoucký kraj podpořil výchovu nových lesních porostů.
- 2 053 studentů, kteří obdrželi od Olomouckého kraje stipendia na studium učených oborů nebo jejich studium v zahraničí.

- f) 75 objektů kulturního dědictví opravených za přispění Olomouckého kraje.

F. Plnění akčního plánu

V rámci poslední části hodnotící zprávy PRÚOK uvádíme každý rok speciální analýzu. V této hodnotící zprávě se zaměříme na současnou přesnost akčního plánu PRÚOK.

Akční plány i hodnocení PRÚOK se zpracovávají opakovaně a postupně se zpřesňuje jak plánování, tak i hodnocení akcí. Přesnosti akčního plánu PRÚOK napomáhá také fakt, že je sestavován až ex-post, na základě schváleného rozpočtu. I přes tyto faktory trpí akční plán významnou mírou nepřesnosti.

Již na první pohled je zřejmé, že akční plány jsou nadhodnoceny. V rámci akčních plánů se kalkuluje s náklady přibližně o 1/3 vyššími, než jsou náklady akcí, které se poté objevují v hodnocení PRÚOK. Analýza se pokouší odpovědět některé přirozené otázky: znamená snížení nákladů úspory, na co se uspořené finance používají?

Akční plán na rok 2014 předpokládá náklady na realizaci plánovaných akcí ve výši necelých 2,7 mld. Kč. V rámci vyhodnocení byly získány podklady o realizaci akcí s náklady něco málo přes 2 mld. Kč. Základní přehled rozdílů nabízí následující graf, ve kterém jsou vybrány ty oblasti podpory, kde bylo plánováno s více než 50 mil. Kč.

Na první pohled je vidět, že největší rozdíly jsou v rámci akcí zaměřených na infrastrukturu, zejména na silnice.

Akční plán na rok 2014 předpokládal realizaci 265 ucelených akcí. Ve vyhodnocení se pak objevilo 271 ucelených akcí (údaj je očištěn o významné projekty, příspěvky do 25 tis. Kč a globální granty). To ale neodpovídá zjednodušenému dojmu, který podbízí graf č. 2 – Je připraveno více investic, některé se nerealizují nebo dojde k úsporám.

Úspory

Akční plán obsahuje 18 ucelených akcí, které byly plánovány, ale neuskutečnili se. Především se jedná o projekty na silnice a zdravotní infrastrukturu, od jejichž realizace bylo ustoupeno nebo byla úplně odložena. Na nerealizované akce bylo původně plánováno s cca 207 mil. Kč.

Dalších 13 akcí bylo odloženo a v roce 2014 probíhaly některé přípravné práce. Zde lze vyčíslit úsporu ve výši 358 mil. Kč. U dalších 23 akcí dosahuje úspora více než 50 %, celkem se jedná o částku 380 mil. Kč.

U asi poloviny akcí, přesně 138 akcí za 977 mil. Kč, byla odchylka plánu a skutečnosti menší než 5 %.

Dodatečné náklady

Naopak vyhodnocení obsahuje 22 akcí, které nebyly zahrnuty do akčního plánu. V 7 případech se jedná o položky, které byly opomenuty při sestavování akčního plánu.

V 5 případech se jedná o příspěvky a v 10 případech jde o akce, které se realizovaly ad-hoc. Náklady na tyto dodatečné akce představují přibližně 73 mil. Kč.

V případě 30 akcí byl překročen původně plánovaný rozpočet o více než 5 %, překročení nákladů představovalo 147 mil. Kč.

Pohled na povahu akcí, kde došlo k rozdílu proti akčnímu plánu, naznačuje následující tabulka.

Tabulka č. 3 – Rozdíly v nákladech u plánovaných akcí dle zdrojů financování v roce 2014

Zdroj financování	Úspora proti plánu (tis. Kč)	Dodatečné náklady (tis. Kč)
IOP, Rozpočet OK	6 379	552
OPLZZ, Rozpočet OK	2 134	727
OPVK	3 252	
OPŽP, Rozpočet OK	38 456	36 488
ROP SM, Rozpočet OK	632 843	15 685
Rozpočet OK	59 549	73 435
Rozpočet OK, obce		17 205
Ostatní operační programy	928	
Rozpočet OK/SFDI		8 457
Celkový součet	743 541	144 092

Jednoznačně je vidět, že největší „propad“ je u akcí financovaných z Regionálního operačního programu Střední Morava. Na první pohled by se mohlo zdát, že z pohledu vlastního rozpočtu kraje došlo k navýšení nákladů. Ale nižší nákladu u evropských projektů znamenaly také nižší náklady na kofinancování z rozpočtu kraje. Celkem z hlediska vlastních nákladů kraje byla dosažena úspora 151 mil. Kč.

Samostatně jsou již v kapitole C. zmíněny projekty škol v Globálních grantech, které nejsou přímo součástí rozpočtu Olomouckého kraje.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat dotačním titulům významné projekty a příspěvky do 25 tis. Kč, které nejsou přesně účelově vázány. Na tyto dva dotační tituly bylo původně plánováno v rozpočtu 16,9 mil. Kč. Skutečné čerpání ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 3 – Významné projekty a příspěvky do 25 tis. Kč v roce 2014 dle oblastí podpory PRÚOK

Oblasti podpory PRÚOK	Dotace (v tis. Kč)
A.4 Podpora tradiční ekonomiky a stabilizace podniků	68
B.1 Rozvoj vzdělávání	235
B.2 Podpora rovných příležitostí	916
B.3 Zefektivnění veřejné správy	25
C.1 Výstavba a modernizace silniční sítě	2 453
C.3 Rozvoj veřejné dopravy	70
D.I.1 Udržitelný rozvoj území kraje	1 954
D.II.1 Krizové řízení a IZS	802
D.III.1 Kultura a památková péče	11 106
D.VI.2 Soc. a zdrav. služby – rozvoj lidského kapitálu	805
D.VI.3 Soulad nabídka/poptávka po soc. a zdrav. službách	792
D.VI.4 Soc. a zdrav. služby – Informační podpora	275

D.VII.1 Podpora rozvoje tělovýchovy a sportu	16 327
Celkový součet	35 828

G. Závěr

Rozpočet Olomouckého kraje činí přibližně 10 mld. Kč. Olomoucký kraj vyčlenil v roce 2014 na rozvoj regionu ze svého rozpočtu 2 mld. Kč. S ohledem na náklady, které jsou pevně dány a které Olomoucký kraj nemůže výrazně ovlivnit, se jedná o velkou část rozpočtu.

Pro vlastní rozvojové akce Olomouckého kraje jsou klíčové oblasti rozvoje vzdělávání, rozvoje silniční dopravy a rozvoje sociálních a zdravotnických služeb, kam směřuje přes ¾ finančních prostředků.

Proti minulým letům došlo v roce 2014 k výraznému nárůstu čerpání dotací EU zejména na silnice a na zateplování budov. Nárůst souvisí s tím, že končí doba realizace projektů z minulého programového období EU. V oblasti zateplování budov se jedná o realizaci dlouho připravovaných investic. Projekty na budování a rekonstrukce silnic zase pomáhají Regionálnímu operačnímu programu řádně a včas vyčerpat co nejvíc přidělených financí. Končí ale i projekty z ostatních operačních programů.

Vzhledem k tomu, že operační programy jsou teprve nyní schvalovány, zle očekávat v roce 2015 určitý útlum z hlediska čerpání dotací. Budou se však připravovat nové projekty a některé z nich se možná začnou i realizovat.

První pololetí bude ve znamení dokončení zbylých projektů financovaných z minulého programového období EU. V druhém pololetí lze naopak očekávat přípravu nových projektů, a to včetně potřeby zajistit jejich financování.