

Kvalita ve struktuře řízení projektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie

Úvod

Místní společnosti, samosprávné orgány či jednotliví podnikatelé, při přípravě strategie rozvoje firmy resp. regionu, musejí stanovit zdroje financování pro realizaci vymezených cílů a úkolů. Důležitou roli zde hrají strukturální fondy Evropské unie. Pod pojmem strukturální fondy se rozumějí různého původu a určení finanční nástroje umožňující hospodářský a sociální rozvoj regionů a zemí EU¹. Tyto fondy mají za úkol podporovat modernizaci a restrukturalizaci ekonomiky členských států Unie a mohou být využívány k činnostem vedoucím k:

- zvýšení konkurenceschopnosti
- snížení nezaměstnanosti
- urychlení stavby silnic, dálnic a železničních tratí
- modernizaci či stavby infrastruktury na ochranu životního prostředí
- rozvoji venkova a příhraničních regionů
- modernizaci rybolovu
- vytváření společnosti odpovídající nové době a novým výzvám².

Získání prostředků z EU vyžaduje splnění specifických podmínek (jak formálních, tak i obsahových), souvisejících s potenciálními beneficienty a jejich projekty.

Na leta 2000-2006 byla pro účely strukturální politiky určena jedna třetina rozpočtu Unie, tj. 213 mld. EUR, což je po Společné zemědělské politice druhá největší položka v rozpočtu EU. Podle rozhodnutí Evropské rady (Berlin, 1999 r.), na leta 2002-2006 bylo pro nově přijaté země EU vyčleněno 38 mld. EUR pro realizaci strukturální politiky.

Absorbce těchto prostředků není snadná. Příprava a následná implementace programů podporovaných evropskými fondy vyžaduje účinný a průhledný systém, který by umožnil efektivní management fondů, v souladu s požadavky unijní legislativy a příslušnými záznamy právních aktů.

¹ Weiss E. Organizacja i zarządzanie. Wybrane zagadnienia. I-BiS, Wrocław 2005, s.130

² Weiss E. Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, I-BiS, Wrocław 2003, s.5

Evropská unie subjektům ucházejícím se o dotace nabízí široké možnosti realizace projektů spolufinancovaných z evropských strukturálních fondů. To znamená jak velkou příležitost, tak i velkou zodpovědnost. Příležitost se zakládá na tom, že koneční odběratelé této podpory jako beneficianti dotyčných prostředků získají možnost generovat proces rozvoje a vytváření pracovních míst, což jim umožní přiblížit se evropským standardům. Je to však spojeno i s obrovskou zodpovědností za účinné využití podpory³.

Projekt je základní doklad, jež každý žadatel by měl připravit a zavést. Žadatel si musí být vědom, že jen vyznačující se vysokou kvalitou žádosti mají šanci uspět. Jakost projektu významně ovlivňuje ekonomiku jeho realizace a je nejdůležitější záležitostí v soutěži o finanční podporu z prostředků Evropské unie. Otázka kvality projektu, která se zakládá na hodnocení jakosti jeho řízení a jakosti konečného výrobku, postupně získává význam, jelikož projekty se stávají stále složitější. Zkušenosti evropských firem, kterých investice jsou podporovány ze strukturálních fondů, ukávají, že podmínkou zvýšení efektivity projektu je vestavění do moderního systému managementu projektů řešení z oblasti managementu jakosti. A proto správná kvalita projektu a správné řízení projektu je hlavním požadavkem kladeným Evropskou unií na subjekty ucházející se o prostředky ze strukturálních fondů. Jedná se o složitý proces, během kterého žadatelé narazí na četné problémy.

Správně připravená žádost by měla obsahovat podrobný popis plánovaných opatření, vyčíslení očekávaných výdajů, harmonogram realizace a ukazatele hodnocení splnění projektu. To všechno usnadní korektní provedení všech zamýšlených činností, umožní naplánovat využití technických a lidských zdrojů a předvídat všechny překážky, se kterými se může setkat žadatel.

Otázka vytváření a plánování projektů je nesmírně důležitá, a to jak z hlediska využití prostředků z Evropské unie, tak i z hlediska teorie a praxe managementu projektů. Dnes je již známo, že pro většinu podnikatelů (potenciálních žadatelů) je psaní žádostí o pomoc ze strukturálních fondů, cílem samo o sobě. Tito žadatelé si neuvědomují skutečnost, že po podepsání smlouvy narazí na daleko náročnější problém, a to jak efektivně řídit projekt a v perspektivě několika příštích měsíců dosáhnout zamýšlené výsledky a cíle.

Je však nutno pamatovat, že pro získání spolufinancování z fondů Evropské unie nestačí pouhé podání dobrého a rozumného projektu. Nezbytné je také ho řádně představit v příložené žádosti (kterou je třeba vyplnit podle všech formálních požadavků) a zajistit vlastní vklad. V praxi to znamená, že všechny výdaje spojené s realizací projektu musí zaplatit žadatel ze svých prostředků a teprve pak může získat jejich částečnou refundaci.

V tomto článku byly popsány hlavní, z hlediska úspěšnosti potenciálních projektů, aspekty správné přípravy žádostí o dotace z EU. Příspěvek zahrnuje takové otázky jako: zvýšení šance na schválení návrhu k realizaci, vhodná implementace, dosažení zamýšlených cílů a zajištění životnosti projektů.

1. Kvalita ve struktuře řízení projektu

³ Weiss E., Możliwości pozyskiwania i wykorzystania środków Europejskiego funduszu Społecznego[w] D. Zarzecki[red], Czas na pieniądze, Uniwersytet szczeciński, Szczecin 2004,s.154

Americký institut pro projektový management, řízení projektů definuje jako proces aplikace znalostí, nástrojů, metod a postupů na projektové činnosti pro splnění cílů projektu. Projektové řízení zahrnuje fáze zahájení, plánování, realizace, kontroly a ukončení projektu. Projektový manager a jeho tým je zodpovědný za splnění cílů projektu v požadovaném rozsahu a kvalitě při dodržení rozpočtu a časového harmonogramu.⁴ Následkem řízení projektů je výkonnost vyšší a doba realizace záměru – kratší, a firma či organizace se může soustředit na náklady a jakost.

V projektovém managementu se rozlišuje devět oblastí působnosti, které tvoří kombinaci znalostí a odpovědnosti manažerů projektů. Oblasti znalostí stanoví kompetence, které by měly mít osoby řídící projekt a které lze třídit takto: 4 oblasti vedoucí k specifickým úkolům projektu (rozsah, čas, náklady, kvalita), 4 oblasti usnadňující dosažení projektových úkolů (lidské zdroje, komunikace, riziko, zdroj), 1 oblast týkající se všech ostatních (integrace projektu).

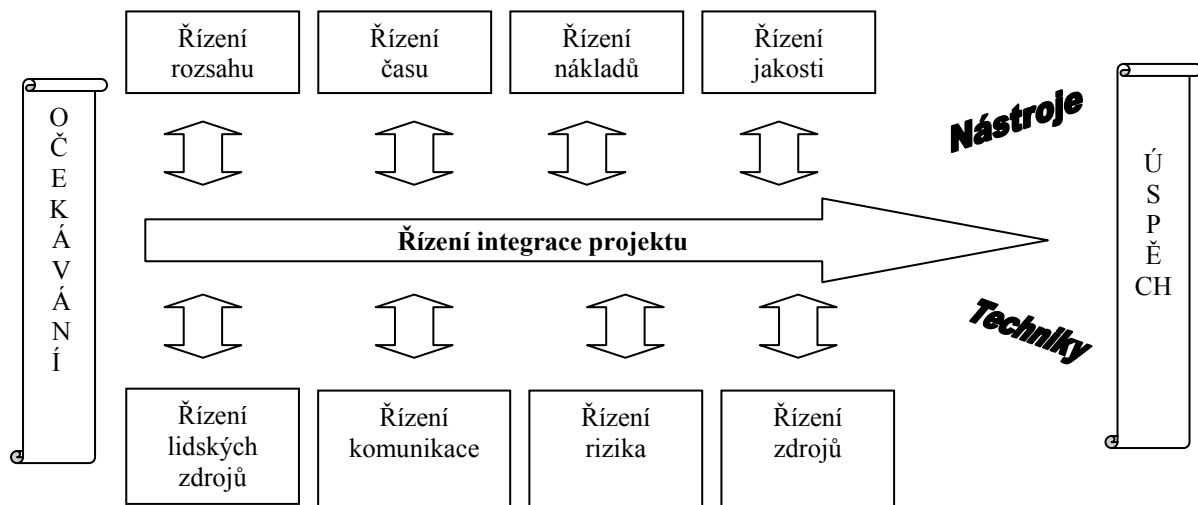
Oblasti znalostí znázorněné na obrázku 1, umožňují manažerovi maximalizovat potenciální šance na úspěšné ukončení projektu. Řízení projektu vyžaduje složitá rozhodnutí a ladění takových parametrů jako:

- rozsah, čas, náklady, kvalita,
- různé potřeby a očekávání různých účastníků,
- identifikované a neidentifikované požadavky.

Mezi klíčové parametry hodnocení projektu se obvykle zařazuje kvalita, náklady a čas. Jakýkoliv projekt může být úspěšný za podmínky dosažení rovnováhy mezi všemi třemi parametry, tedy, pokud projekt vyhovuje očekáváním zákazníků, je realizován v mezích stanoveného rozpočtu a v určeném termínu.

⁴ A Guide to the Project Management. Body of Knowledge. Project Management Institute, Newtown Square, PA 1996

Obrázek 1 Struktura projektového managementu



Zdroj: vlastní zpracování na základě: K. Schwalbe: Information Technology Project Management. Course technology Inc. Minneapolis 1999, chapt.1,s.10,

Jakost projektu je definována jako schopnost plnit požadavky projektu. Tyto požadavky určují, jak by projekt měl vypadat a jaké funkce by měl plnit. Mezi požadavky můžeme vyjmenovat dvě základní kategorie - funkční a technické. Požadavky funkční popisují charakteristické vlastnosti projektu pomocí jednoduchých, netechnických formulací, které by měly být srozumitelné pro žadatele. Naproti tomu technické požadavky určují parametry projektu podle detailních technických termínů. Tyto požadavky tvoří směrnice pro osoby realizující projekt.

The American Society for Quality Control kvalitu projektu definuje jako soubor vlastností výrobků a služeb rozhodujících o jejich schopnosti uspokojovat zjištěné a potenciální potřeby. Ve fázi navrhování, mezi základní vlastnosti kvality, patří⁵:

- shoda se standardy a přesnost,
- adekvátnost k potřebám, včetně provozní způsobilosti a užitečnosti,
- životnost, snadnost a bezpečí používání,
- dostupnost pro zákazníka, možnost získání daného výrobku nebo služby v okamžiku výskytu určité potřeby zákazníka,
- estetika, design a ergonomie výrobku a místa, ve kterém je dostupný pro zákazníka,
- informační hlášení,
- psychické pohodlí zákazníka vůči získaného výrobku / služby, kontaktu s výrobcem,- prodejcem, a spokojenost po nákupu,
- odbornost a vlídnost servisu,

⁵ Johnson R., Management and Quality, American Society for Quality Control, Milwaukee 1989 r.

- spolehlivost, včetně pružnosti reakce na potřeby zákazníků a inovačnost,
- pevnost,
- poprodejní servis,
- ekonomika,
- kvalita vnímání.

Pro zajištění kvality, musí být splněny tyto podmínky:

- jasně vymezený cíl, který má být dosažen,
- souhlas s uspokojující realizací tohoto cíle,
- hodnotitelné výsledky,
- vztažné body, na základě kterých je měřena jakost.

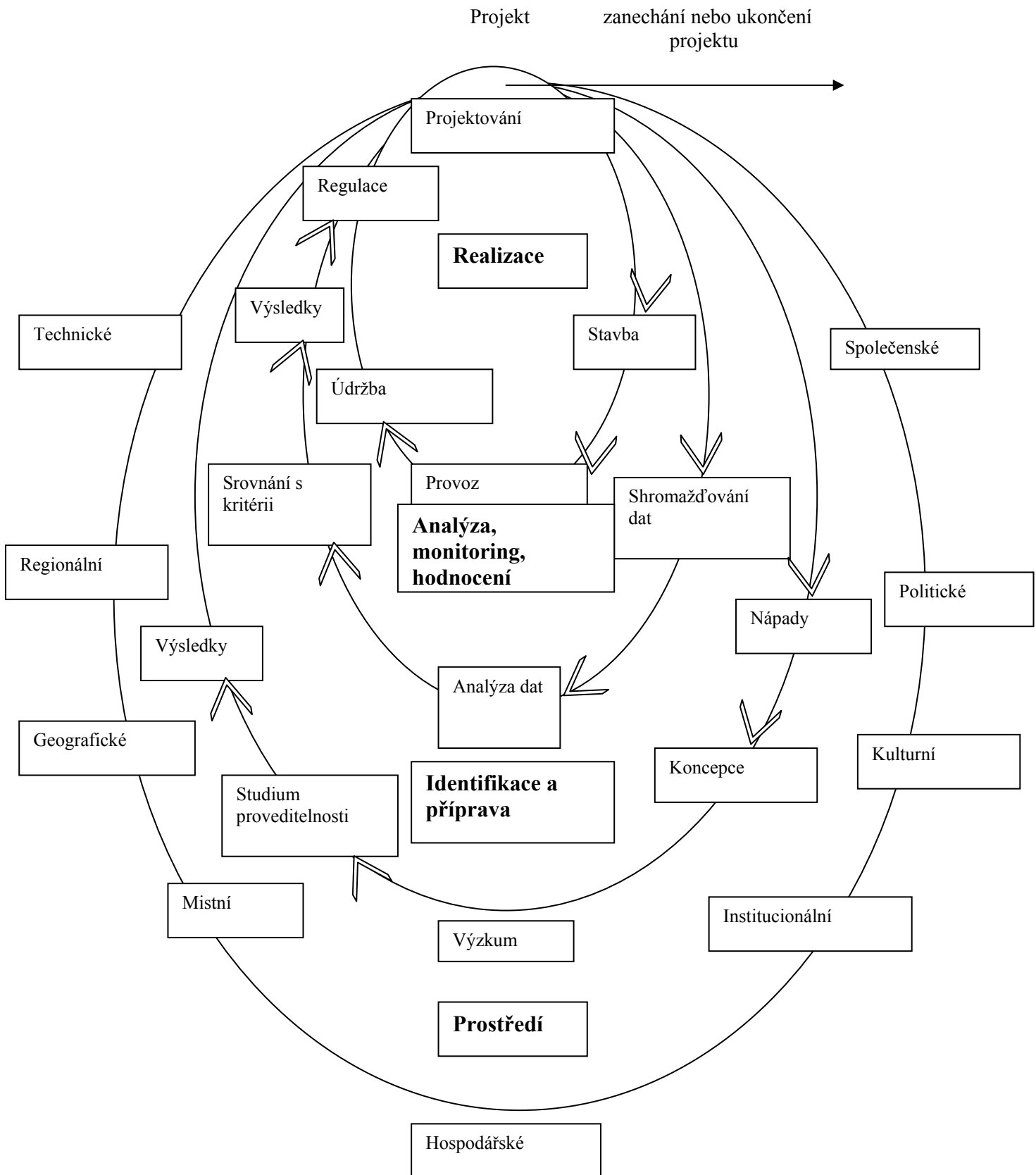
Je těžko posuzovat míru kvality projektu z hlediska její adekvátnosti k procesu vytváření projektu a míry následné spokojenosti uživatele: míry splnění, spolehlivosti, efektivity. Proto pod pojmem jakost projektu se kryjí podrobnější kritéria, takové jako soudržnost, míra propojení součástí projektu, průhlednost.

Z tohoto důvodu je podstatné splnění formálních kritérií, které sice nejsou rozhodující, ale ve velké míře ovlivňují efektivitu kvality (nesplnění formálních kritérií většinou vylučuje efektivní kvalitu).

Na kvalitu projektu má vliv mnoho vzájemně propojených činností, spojených se všemi etapami spirály projektu (viz obrázek 3.)

Nutno poznamenat, že úroveň jakosti projektu určuje ekonomické, technické a společenské aspekty daného projektu. Aspekt ekonomický (užitečnost projektu) zahrnuje provozní životnost projektu, a spolehlivost jeho fungování. Aspekt technický (funkčnost projektu) je spojen s inovačností projektu a jeho shodou s platnými normy. Aspekt sociální se týká zajištění uživatelem vhodných podmínek pro používání výsledků projektu.

Obrázek 3 Spirála projektu



Zdroj: vlastní zpracování

2. Kritéria výběru projektů pro spolufinancování z prostředků Evropské unie

Základní otázkou kvality v unijním projektu je shoda s požadavky vztahujícími se na jak formální, tak i obsahově-technická kritéria. Tato kritéria se nesmí vynechat a měnit, je třeba je přijmout a uznat - jejich zásadní znalost totiž umožňuje přípravu a zvýšení kvality projektu. V procesu jeho vytváření, nezávisle na měřítku, cílu, rozsahu a způsobu financování, je nutno vzít ohled na řadu vnějších a vnitřních faktorů, které mohou ovlivnit jakost projektu. Vlastní výzkum potvrzuje, že nejdůležitějšími činiteli jsou:

- **realizace principů politiky EU**, podle kterých projekty by měly brát zřetel na takové horizontální principy jako rovné příležitosti; ochrana životního prostředí a vyvážený rozvoj,
- **ekonomická reálnost** – spolehlivost popisu projektu s analýzou jeho proveditelnosti a strategií zajištění životnosti udržení a působení výsledků po ukončení zásahu. Jedná se o dlouhodobou životnost, zajištěnou příslušnými záznamy v rozpočtech projektů,
- **komplexnost žádosti**, vyplnění požadovaných položek,
- **úplnost příloh**,
- **shoda s unijní a místní legislativou**,
- **shoda s cíli činnosti a typy projektů**, uvedenými v doplňku operačního programu,
- **shoda procentuálního zastoupení** dofinancování s maximálním limitem uvedeným v doplňku operačního programu,
- **inovačnost**, vztahující se nejen k výzkumně- rozvojovým projektům, ale i k způsobům implementace a výsledkům všech projektů,
- **uznání výdajů za způsobilé**,
- **vhodný zdroj financování projektu**.

Mezi nejpodstatnější věcně-technická kritéria projektu patří:

- **jasnost a bezchybnost hierarchie cílů a činností spojených s projektem**, dosažená na základě tzv. logické matrice projektu, podle které cíl projektu by měl vyjadřovat snahu vyřešit konkrétní problém, a činnosti a jejich výsledky – vést k vypracování výsledků, které by umožnily realizaci cíle projektu. Matrice se používá k popisu, zdůvodnění a upřesnění očekávaných výsledků projektu a k znázornění podstatných logických souvislostí,
- **přidaná hodnota a životnost projektu**. I když příčinou a smyslem realizace kvality projektu je řešení vyskytujících v okolí problémů (a to dosažením určitých cílů), o skutečné užitečnosti podnikání rozhoduje tzv. přidaná hodnota. Jedná se o vliv a výhody, které implementace projektu bude mít po jeho ukončení a trvanlivost jeho kladného

působení. Stavba úseku silnice zlepšit, což je samozřejmostí, komunikační dostupnost dané oblasti (cíl projektu), ukončená investice může však přispět také k ekonomickému oživení této zóny, k nárůstu počtu nových firem, vytváření nových pracovních míst atd. Životnost projektu se z ekonomického hlediska týká zajištění udržení výsledků projektu (např. dotyčného úseku silnice) po zakončení financování projektu. Ekonomická a funkční životnost může se stát předmětem verifikace, na základě hodnocení ex-post, do 3 roků po závěru a vyúčtování projektu,

- **systém monitoringu a hodnocení.** Každý program a projekt musí být podroben kontrole. K tomu slouží systém monitoringu a hodnocení projektů, jež má zaručit stálou kontrolu vývoje podnikání a to na základě řady faktorů popisujících je kvantitativně a kvalitativně. Činitelé dosažených výsledků se připisuje činností projektu na všech stupních implementace a je to na etapě plánování úloha žadatele. Pro každý faktor je nutno identifikovat zdroj verifikace: doklad, databázi, zprávu z realizace, atd., který poslouží ke zjištění velikosti činitele v příslušném časovém úseku. Tímto způsobem žadatelé určují systém monitoringu pokroku (aktuální kontrole během implementace) a hodnocení výsledků (před, v průběhu a nějakou dobu po ukončení realizace), kterému sami budou podrobeni,
- **zdroje.** Každý projekt pro efektivní implementaci vyžaduje lidské, věcné, finanční a časové zdroje. Z hlediska jakosti projektu je nesmírně důležité prokázat, že projektový tým a jeho řízení tvoří lidé schopní koordinovat a řídit ostatními zdroji (k tomuto účelu je nutno popsat zkušenosti a způsobilost klíčových členů skupiny při realizaci podnikání).
- **návrh rozpočtu, finanční montáž.** V souladu s principem spolufinancování, prostředky ze strukturálních fondů mohou tvořit jen součást všech nákladů. Znamená to, že vždy je nutný vlastní vklad. Velice důležité je přesně představit návrh rozpočtu projektu, s výrazným rozdělením do nákladů způsobilých a nezpůsobilých k podpoře z fondů, s procentuálním zastoupením vlastního vkladu a jeho zdrojem, s ohledem na prostředky veřejné a soukromé. Vyžadovány je také podrobný odhad vynakládání prostředků během celé doby implementace projektu,
- **harmonogram implementace.** Projekt je posloupnost souvisejících činností, jež probíhají v určité době a jsou zaměřeny na dosažení jasně vymezeného cíle. Má to za následek nutnost velice pečlivého plánování této posloupnosti a koordinace její prvků, zvláště pak v případě, že se jedná o mnoho činností a složitých souvislostí. Z harmonogramu by mělo jednoznačně vyplývat, že plán implementace jednotlivých etap projektu je optimální, logický a vede k dosažení cíle,

- **předběžné podmínky.** Realizace každého projektu je spojena s vzniknutím nebo splněním určitých předběžných podmínek, bez kterých zahájení návrhu by se opozdilo nebo by se vůbec neuskutečnilo. Jedná se zde například o uzavření smlouvy, právní regulace či dostupnost finančních prostředků. Identifikace a naznačení takových podmínek vypovídá o správném naplánování projektu. Vyskytnutí některé z těchto podmínek může být pro žadatele zabezpečením v případě zpoždění realizace projektu,
- **pečlivá identifikace všech vnějších faktorů** které mohou mít jakýkoliv vliv na projekt, s hodnocením pravděpodobnosti jejich výskytu a podoby a míry tohoto vlivu na každé etapě realizace projektu. Jedná se o vliv jak kladný (v podobě realizačních předpokladů) nebo záporný (riziko),
- **propagace projektu.** Evropská komise dbá o to, aby činnosti, které provádí byly viditelné, pečuje o informovanost bližšího (beneficienti, partneři) a dalšího okolí o realizovaných aktivitách a snaží se vytvářet pro ně příznivé klima. Informovanost a propagace činností financovaných Evropskou komisí jsou předmětem záznamů příslušné vyhlášky, programových dokumentů a doporučení pro implementaci fondů.

Závěr

Kvalita projektu má klíčový význam z hlediska získávání prostředků ze strukturálních fondů EU. Jen správně připravené projekty, které splňují základní požadavky, mají šanci být finančně podporovány. Mezi nejdůležitější vlastnosti projektu, v aspektu jeho jakosti, patří reálnost a logika. Reálnost je vlastnost vyplývající z popisu projektu, jež potvrzuje skutečnost, že daná organizace má vhodné prostředky a způsobilost k realizaci projektu, a projekt může být realizován v rámci naplánovaného rozpočtu. Je tedy třeba si přesně prostudovat požadavky týkající se rozpočtu projektu, s ohledem na takové otázky jako: které výdaje mohou být podporovány v rámci programu, které výdaje jsou neoprávněné pro podporu, do jaké výše projekt bude spolufinancován (jaké by mělo být zastoupení vlastních prostředků, co je možno mezi ně zařadit). V žádosti je nutno popsat, jak projekt bude řízen, prověřován a kterými metody se bude měřit postup jeho realizace. Je také důležité přiložit podrobné informace ohledně očekávaných výsledků projektu a o jeho osudu po ukončení doby financování.

Logika činností plánovaných v projektu je zase spojena s následujícími záležitostmi:

- do jaké míry jednotné, vhodné a prakticky proveditelné jsou nabízeny činnosti?
- v jakém rozsahu obsahuje návrh konkrétní obohacující prvky (inovační přístup)?
- do jaké míry je rozpočet jasný a podrobný?
- jsou-li výsledky projektu měřitelné?.

Proto kvalita projektu se vztahuje na jeho management a kvalitu finálního výrobku. Jakost řízení projektu zahrnuje proces nezbytný k zjištění, že úkol bude splněn podle požadavků žadatele. Jinak řečeno: vhodnou kvalitu finálního výrobku se dosáhne za podmínky, že se otázku jakosti zapojí do procesu managementu projektu.

Literatura

1. A Guide to the Project Management. Body of Knowledge. Project Management Institute, Newtown Square, PA 1996
2. Johnson R., Management and Quality, American Society for Quality Control, Milwaukee 1989
3. Schwalbe K., Information Technology Project Management. Course technology Inc. Minneapolis 1999, chapt.1
4. Weiss E. Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, I-BiS, Wrocław 2003
5. Weiss E., Możliwości pozyskiwania i wykorzystania środków Europejskiego funduszu Społecznego[w] D. Zarzecki[red], Czas na pieniądz, Uniwersytet szczeciński, Szczecin 2004
6. Weiss E. Organizacja i zarządzanie. Wybrane zagadnienia. I-BiS, Wrocław 2005,

Lektoroval

Prof. Ing. Jaroslav Nenadál, CSc.