

Veřejné peníze ve sportu.

FINANCOVÁNÍ SPORTU

STATUTÁRNÍMI MĚSTY A

KRAJI.

Transparency International – Česká republika, o.p.s. (TI), je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI vyšetřuje také konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Veřejné peníze ve sportu

Praha, 19. 12. 2016

Tato publikace vznikla v rámci projektu „*Financování sportu statutárními městy a kraji*“. Transparency International – Česká republika, o.p.s., děkuje za finanční podporu projektu Ministerstvu vnitra ČR.

Více informací o projektu na www.transparency.cz.

Autoři: Sylvie Kloboučková, Apolena Ondráčková, Jakub Vaniček

Grafická úprava: Transparency International – Česká republika, o.p.s.

©2016 Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Úvod

Nepopíratelná prospěšnost sportu pro jedince i pro společnost a jeho popularita souvisí se stále větším objemem finančních prostředků, které do něj míří. V České republice, na rozdíl od západních zemí, neexistují přesná data o tom, jaká je aktuální výše částky proudící do sportu z veřejných peněz. Na úrovni krajů a obcí, ač se v nich do sportu přerozděluje nejvíce veřejných prostředků, jsou navíc velmi rozličné a mnohdy jsou nejasné a neprůhledné také způsoby jejich přerozdělování. I to je jeden z důvodů, proč se Transparency International ČR (TI) tematikou transparentnosti a financování sportu zabývá a proč se letos zaměřila zejména na financování sportu právě statutárními městy a kraji.

V rámci projektu Veřejné peníze ve sportu jsme provedli dotazníkové šetření mezi všemi kraji (s výjimkou hlavního města Prahy) a 12 statutárními městy (Brno, Hradec Králové, Jihlava, Kladno, Liberec, Mladá Boleslav, Olomouc, Ostrava, Plzeň, Prostějov, Ústí nad Labem a Zlín). Na základě jejich odpovědí jsme vytipovali několik oblastí, kterým jsme se rozhodli hlouběji věnovat. Jedná se zejména o koncepci podpory sportu, novelu zákona o podpoře sportu a vyhodnocování žádostí o dotace. Tyto oblasti jsme diskutovali na veřejném workshopu „Financování sportu statutárními městy a kraji“, jehož závěry jsou také součástí této publikace. Při zpracovávání teoretické části publikace jsme se svolením autorů čerpali z prezentací doc. Ing. Vladimíra Hobzy, Ph.D., PhDr. Karla Kováře, Ph.D., Mgr. Jakuba Popelky a Ph.D., Ing. Marka Hájka. Při uvádění praktických příkladů z dotazníkového průzkumu jsme zásadně vycházeli jen z informací poskytnutých respondenty.

Tímto děkujeme řečníkům za jejich cenné příspěvky a všem statutárním městům a krajům, které ochotně poskytly informace nezbytné pro prvotní zpracování tématu.

Věříme, že zejména pro města a kraje bude tato analýza inspirací a že přispěje k širší debatě o rozebíraných a dalších relevantních tematických oblastí.

Plány Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR a provázanost s kraji a městy

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (MŠMT) se v posledních letech výrazněji zaměřuje na oblast sportu. Důvodem je personální obsazení strategicky významných postů včetně ministerského, aktivity sportovních střešních organizací, ale také neuspokojivě klesající čísla vycházející ze statistik sportovních aktivit dětí a mládeže. To vyústilo v přijetí novely zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, a navýšení výdajů státu na 6 miliard korun.

MŠMT

Bariéry podpory sportu

Karel Kovář, vrchní ministerský rada oddělení financování sportu MŠMT představil několik bariér, které ovlivňují podporu sportu v jednotlivých krajích a obcích s různou frekvencí a intenzitou. MŠMT se je snaží co nejvíce redukovat, případně úplně odstranit.

Jedná se o dva typy bariér – strukturální a kognitivní.

Strukturální bariéry:

- **Politický klientelismus** – často o podpoře rozhodují vztahy a ne potřeby obyvatel. Řešením může být všesportovní kolegium a dlouhodobé plány rozvoje sportu.
- **Byrokratizace** – limitace pro dobrovolná sdružení. Těm mohou pomoci Servisní centra České unie sportu (ČUS), okresní a krajské rady svazů nebo okresní rady Asociace školních sportovních klubů České republiky.
- **Neochota používat evidenci** – rozhodnutí o podpoře na základě zkušeností, ne přesných dat, neprosazují se nové trendy a sporty. Nástrojem na snížení této bariéry jsou evidenční systémy ČUS nebo České obce sokolské, centrální rejstříky MŠMT nebo evidenční systémy měst a obcí.
- **Nedostatečná interakce mezi sportovním prostředím a úřadem** – měl by být akceptován lobbying v pozitivním slova smyslu.

Kognitivní (odborné) bariéry:

- **Nedostatečné znalosti** – sport nemá samostatný odbor, chybí odborníci na řízení sportu ve veřejné sféře. Pracovníci by se měli vzdělávat, MŠMT by je mělo metodicky podporovat, inovací by se mohly dočkat studijní programy VŠ.
- **Nízká informovanost** – politici a úředníci neznají reálné problémy, mají malý osobní kontakt se sportovním prostředím. Řešením jsou průzkumy, vzájemná setkání s veřejností nebo třeba terénní šetření.
- **Nedocení sportu jako zájmu veřejné politiky** – sport je základním komunitním prostředím obcí a měst, malá preference vícegeneračních klubů. Měl by se jednoznačně zdůrazňovat ekonomický a zdravotní efekt, zintenzivnění cestovního ruchu a aktivizace obyvatel.
- **Stereotypizovaný a negativní obraz sportu u veřejné správy** – veřejná správa vnímá sportovce jako přeplacené, sport pod vlivem korupce, dopingu a soukromých zájmů. Nástroje mohou být podobné jako v předchozím bodě – důraz na společenské a zdravotní aspekty sportu.

MŠMT tyto problémy vnímá a při tvorbě státní politiky podpory sportu na ně bere zřetel. Znalost těchto bariér se promítla do novely zákona o podpoře sportu.

Novela zákona o podpoře sportu

Hned v úvodu zákon nově definuje priority v oblasti sportu: „Základními prioritami v oblasti sportu je podpora sportu dětí a mládeže a jejich trenérů a podpora sportovních reprezentantů České republiky.“ Dále zákon uvádí základní pojmy v oblasti sportu: sportovní organizace, sportovec, významná sportovní akce a významná sportovní akce mimořádné důležitosti. Změny se dotkly i úkolů, které má na starosti MŠMT (tučně vyznačeny změny):

- vypracovává návrh **plánu** státní politiky ve sportu (dále jen „plán“) a předkládá jej vládě ke schválení,
- koordinuje uskutečňování vládou schváleného **plánu**,
- zabezpečuje finanční podporu sportu ze státního rozpočtu,
- **kontroluje použití podpory sportu ze státního rozpočtu u příjemců podpory a u osob, kterým příjemce tuto podporu v souladu s podmínkami pro použití podpory dále poskytnul,**
- vytváří podmínky pro **sport dětí a mládeže a jejich trenéry**, pro rozvoj sportu pro všechny, pro sport zdravotně postižených občanů a pro sportovní reprezentanty České republiky a **jejich účast na sportovních akcích v České republice a zahraničí,**
- vydává antidopingový program, organizuje a kontroluje jeho uskutečňování a **vydává program prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží,**
- **zřizuje příspěvkovou organizaci za účelem plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu,**
- zřizuje rezortní sportovní centrum a zabezpečuje jeho činnost,
- koordinuje činnost rezortních sportovních center Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra,
- **vede v elektronické podobě rejstřík sportovních organizací žádajících o podporu ze státního rozpočtu podle § 6b nebo 6c a sportovců, trenérů a sportovních zařízení, na jejichž činnost se žádá o poskytnutí této podpory (dále jen „rejstřík“).**

Kromě kosmetických změn došlo k posunu v kontrole použití finančních prostředků na podporu sportu a v zavedení rejstříku sportovních organizací, sportovců, trenérů a sportovních zařízení, kterému se budeme věnovat v další kapitole.

Změnily se i úkoly Ministerstva zdravotnictví, které podle nového znění nezřizuje laboratoř dopingové kontroly.

Novela upravuje úkoly krajů a obcí. Krajům i obcím bylo uloženo zpracovat plán rozvoje v kraji/obci a zajišťovat jeho naplňování. U obcí došlo také k upřesnění zabezpečování rozvoje sportu pro všechny – v novém změně je akcentováno zaměření na mládež.

Úplně nové jsou ustanovení § 6a až § 6d. Ustanovení § 6a definuje, co se rozumí Plánem státní politiky ve sportu: „**Plán určuje cíle státní politiky v oblasti sportu, prostředky, které jsou nezbytné k dosahování těchto cílů, a vymezuje priority a kritéria podpory sportu ze státního rozpočtu. Součástí plánu jsou také opatření proti nezákonnému ovlivňování sportovních výsledků a opatření pro podporu vzdělávání a dalšího profesního uplatnění sportovních reprezentantů v průběhu sportovní kariéry a po jejím skončení.**“ Podobná definice existuje i pro Plány rozvoje sportu v obci a kraji: „**Plán rozvoje sportu v obci nebo kraji obsahuje zejména vymezení oblastí podpory sportu, stanovení priorit v jednotlivých oblastech podpory sportu a opatření k zajištění dostupnosti sportovních zařízení pro občany obce nebo kraje. Součástí plánu je také určení prostředků z rozpočtu obce nebo kraje, které jsou nezbytné k naplnění plánu.**“

Ustanovení § 6b se věnuje podpoře sportu ve formě dotace ze státního rozpočtu. Kromě vcelku jasné definice komu a na co jsou dotace poskytovány, je zde i definováno, komu naopak nelze podporu poskytnout:

Podporu sportu nelze poskytnout osobě, která v uplynulých třech letech opakovaně nebo závažným způsobem porušila pravidla boje proti dopingu nebo závažným způsobem ohrozila naplňování programu prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží, anebo která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s činností v oblasti sportu, nebo pro trestný čin dotačního podvodu, nedošlo-li k zániku účinků odsouzení pro tento trestný čin.

Důležitou informací je i to, že podporu sportu lze poskytovat pouze sportovním organizacím zapsaným v rejstříku. Obě zmíněné novinky v zákoně hodnotíme pozitivně.

Ustanovení § 6c upřesňuje podporu významných sportovních akcí. Zákon nařizuje žadatelům žádat o souhlas vlády s pořádáním významné akce mimořádného rozsahu, přiložit k žádosti předpokládaný rozpočet akce a studii proveditelnosti. Ustanovení § 6d stanovuje zásady koordinace poskytování podpory. MŠMT podle odstavce 1 koordinuje podporu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a podle odstavce 2 nesmí poskytnout podporu, pokud by její poskytnutí bylo v rozporu s právem EU nebo s rozhodnutími Evropské komise.

Zavedení rejstříku dopadlo i na § 7e, který upravuje správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Sportovní organizace se dopustí správního deliktu, pokud se nezapíše do rejstříku, anebo když do rejstříku nezapíše potřebné údaje. Dále se žadatelé o podporu ze státního rozpočtu určenou na pořízení nebo technické zhodnocení sportovního zařízení dopustí správního deliktu, když do rejstříku nevyplní všechny povinné informace o daném sportovním zařízení. Tyto správní delikty projednává MŠMT.

Rejstřík

Velkou novinkou v zákoně je zavedení rejstříku sportovních organizací, sportovců, trenérů a sportovních zařízení. Tento rejstřík bude neveřejný, nicméně údaje o počtu sportovců a trenérů sdružených ve sportovních organizacích nebo seznam sportovních zařízení bude veřejně přístupný, a to i způsobem umožňující dálkový přístup. Otázka, jestli kompletní přístup do rejstříku bude mít pouze MŠMT, anebo i kraje, obce, případně i jiní aktéři sportovního prostředí, je stále v jednání. Sportovní organizace mají přístup k údajům o sportovcích, kteří jsou v organizaci evidováni, a k údajům u sportovních organizací v ní sdružených. V praxi to znamená, že sportovní svaz může nahlížet do údajů o sportovcích a trenérech ve sportovních spolcích, které pod tento svaz spadají.

Které informace musí tedy sportovní organizace do rejstříku zapsat? Zákon jmenuje tyto:

- název, sídlo a identifikační číslo sportovní organizace, předmět její hlavní činnosti a předmět činnosti v oblasti sportu, případně členství v jiné sportovní organizaci,
- ukončení činnosti sportovní organizace v oblasti sportu a jeho datum,
- výše zmíněné informace o sportovní organizaci, která je v ní sdružena,
- jméno a příjmení, datum narození a adresu místa pobytu sportovce a trenéra evidovaného u sportovní organizace; u sportovce rovněž druh sportu; v případě cizinců rovněž státní občanství,
- datum, od kdy sportovec nebo trenér začal vykonávat činnost,
- datum, od kdy sportovec nebo trenér přestal tuto činnost vykonávat,
- údaje o sportovním zařízení, které užívá pro činnost v oblasti sportu – adresa, údaje o druhu sportovního zařízení, údaje o výši a účelu podpory ze státního rozpočtu, byla-li poskytnuta za účelem pořízení, nebo technické zhodnocení sportovního zařízení.

Domníváme se, že by bylo vhodné, aby sportovní organizace do rejstříku zadávaly kromě užívaných sportovních zařízení i ty, které vlastní. Podle slov Karla Kováře z MŠMT se bude rejstřík tvořit v roce 2017 ve spolupráci se střešními sportovními organizacemi. Od 1. ledna 2018 by měl rejstřík začít plně fungovat a veškeré žádosti o dotace budou informacemi z rejstříku podloženy. Cílem rejstříků je spravedlivější a transparentnější rozdělení dotací do sportu. Dalším takovým nástrojem, který k tomu má přispět, jsou plány rozvoje sportu (viz dále). Za předpokladu, že bude rejstřík funkční a využívaný a data v něm budou úplná a reálná, lze tuto aktivitu hodnotit pozitivně.

Dotační programy

Dotační programy MŠMT můžeme rozdělit na investiční a neinvestiční. V rámci investičních MŠMT pro rok 2017 vyhláší Program 133510 – podpora materiálně technické základny sportu. Pod tento program spadaly v minulosti dva podprogramy: Podprogram 133512 – materiálně technická základna sportovních organizací a Podprogram 133513 – materiálně technická základna sportovní reprezentace. Druhý jmenovaný byl zrušen. Žadatelem může být spolek, který vyvíjí činnost v oblasti sportu jako svou hlavní činnost, a druhou kategorií jsou obce, městské části nebo obvody statutárního města. Celkem je v programu k dispozici 438 mil. Kč a limit na jednu žádost je 20 mil. Kč.

Neinvestičních programů je v současnosti 10: **Program I – Sportovní reprezentace ČR, Program II – Sportovně talentovaná mládež, Program III – Činnost sportovních organizací, Program IV – Údržba a provoz sportovních zařízení, Program V – Činnost sportovních svazů, Program VI – Významné sportovní akce, Program VII – Zdravotně postižení sportovci, Program VIII – Organizace sportu ve sportovních klubech, Program IX – Organizace školního a univerzitního sportu, Program X – Projekty pro sportování veřejnosti.** I zde jsme se dočkali řady novinek. Nejviditelnější změnou je možnost dlouhodobějšího financování: u programu I, II, III, V, VII a IX mohou žadatelé uzavřít s MŠMT smlouvu o dlouhodobé spolupráci na období tří let. To je pro žadatele velký posun. Získají tak „jistotu“, že v následujících třech letech dostanou ze státního rozpočtu určitou sumu peněz. Sportovní organizace po tomto posunu volaly již delší dobu a tento krok vítá i TI. Dále se zavádí informační systém MŠMT pro elektronické řešení dotačních programů v oblasti sportu. Žadatelé o dotaci budou do tohoto systému vyplňovat všechny potřebné informace, například kontaktní údaje, údaje o členské základně nebo zdroje financování. Nicméně od několika účastníků workshopu, který TI pořádala, zaznělo, že informační systém má mezery a nefunguje zcela ideálně. Samo ministerstvo o problémech ví a bude se je během roku 2017 snažit vyřešit tak, aby byl systém plně funkční. V jednání je využívání tohoto systému i obcemi a kraji. To by jednoznačně přispělo ke zjednodušení pozice žadatele a při nastavení vhodných funkcionalit i k propojení různých systémů přerozdělování veřejných financí do sportu.

Na závěr této části bychom zmínili, že MŠMT chystá udělit Odboru sportu větší pravomoci a totéž výrazně doporučí i obcím a krajům.

KOMENTÁŘ TI

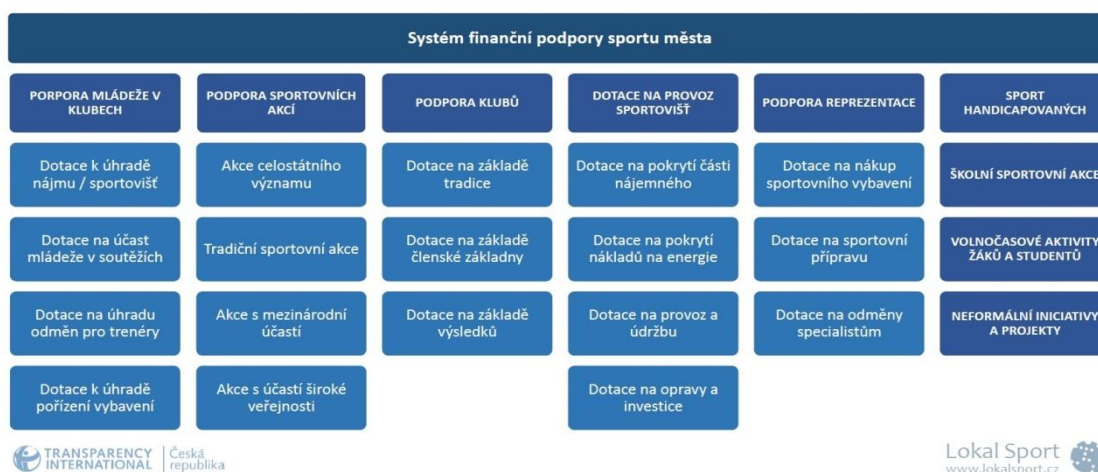
Některé otázky praktického fungování novely zákona o podpoře sportu zůstávají stále nezodpovězeny. Kdo bude mít přístup do rejstříků? Jak bude MŠMT kontrolovat správnost údajů? Jak proběhne pasportizace sportovišť? Kdo všechno spadá pod pojem sportovní organizace? Za zvážení by stálo zákonné ošetření pomoci dobrovolníkům, například ve formě školení a dalšího vzdělávání. Věříme, že tyto otázky budou podrobeny důkladné diskuzi a že budou zodpovědně vyřešeny.

Provázanost celostátní a regionální úrovně – dotační programy

U dotačních programů ještě chvíli zůstaneme. Jakub Popelka provedl analýzu dotačních programů vybraných statutárních měst. Díky ní můžeme porovnat, zda se tyto dotační tituly podobají těm, které vyhlašuje MŠMT.

Financování sportu statutárními městy a kraji | Transparency International | 1. 12. 2016 | Praha

Dotační tituly poskytování dotací statutárních měst



Je patrné, že kromě Programu V, VIII a X zrcadlí dotační programy statutárních měst všechny programy MŠMT. Prakticky může působit problém, pokud se dotační programy na úrovni krajů a obcí překrývají, čímž mohou být některá sportovní odvětví zvýhodněna. Tomu by mohl zabránit právě informační systém MŠMT, pokud by se ho podařilo rozšířit na půdu krajů a obcí.

Koncepce rozvoje sportu v krajích a ve statutárních městech

Opodstatnění tvorby koncepcí

Důvodů, proč by kraje, statutární města či obce měly mít koncepci rozvoje sportu, je celá řada. Koncepce je střednědobým plánem, který se kraj/město zavázalo dodržet. Občanům dává prostor posuzovat, jak současné politické zastoupení plní předestřené plány. Z koncepcí vycházejí i vyhlášené dotační programy, jejichž účinnost by se měla podle koncepcí také hodnotit.

J. Popelka uvádí další důvody tvoření těchto koncepcí. Jedním z nich je princip „good governance“. Ten se opírá o tyto základní pilíře:

- transparentnost
- participace
- dodržování pravidel
- zodpovídání se
- komunikace a reakce na podněty
- snaha o nalezení konsenzu
- sociální spravedlnost
- efektivita a efektivnost

Právě tyto základní body „good governance“ se ve velké míře promítají do koncepcí. Navíc prostředí sportovní podpory je čím dál tím komplexnější, což s sebou přináší potřebu aktivity více plánovat a dlouhodoběji směřovat.

V České republice neexistuje přesný návod, jak takovou koncepci tvořit a nové znění zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, jen velmi obecně upřesňuje, co má koncepce obsahovat. Proto je jejich forma velmi různorodá. Přesto existuje několik koncepcí, které by podle TI mohly sloužit jako příklady pro ostatní města či kraje. Tyto příklady mohou být nápomocny všem obcím a krajům, jež zatím koncepci podpory sportu nemají. Nové znění výše zmíněného zákona ukládá krajům a obcím povinnost zpracovat plán rozvoje sportu do 18 měsíců ode dne nabytí účinnosti novely, tj. 1. 1. 2017. Prozatím tedy tuto povinnost nemají.

Současný stav v krajích a statutárních městech

Zástupcům krajů a statutárních měst jsme na toto téma položili dvě otázky:

Je financování sportu založeno na obecně známé a schválené koncepci rozvoje sportu v kraji/městě?

Pokud podobná koncepce či strategie existuje, jak byla schvalována a jak je dostupná veřejnosti?

Situace v krajích

Na základě dotazníků jsme zjistili, že Zlínský, Olomoucký, Jihočeský, Liberecký, Pardubický, Moravskoslezský a Královéhradecký kraj tuto koncepci má. Ústecký kraj přiznává, že ji nemá, Kraj Vysočina píše, že samostatnou koncepci nemá, nicméně oblast sportu je zahrnuta v jiných koncepčních materiálech kraje. Středočeský kraj čeká na schválení národní koncepce sportu a zákona o podpoře sportu, na tyto dva dokumenty pak naváže nová koncepce podpory sportu – v současnosti má zastaralou. Jihomoravský a Karlovarský kraj koncepcí podpory sportu nedisponuje a Plzeňský kraj ji právě tvoří. Jinými slovy, sedm (osm se Středočeským) krajů řídí podporu sportu podle schválené koncepce. Nicméně u kraje Jihočeského se musíme pozastavit. Kraj sice koncepci má, ale je z roku 2003 a naposledy byla aktualizována v roce 2006. Mezi důležité kroky plánu tak patří například obnova sportovišť po povodních v roce 2002, což je (doufáme) už dávno vyřešeno.

TI realizovala podobný průzkum v roce 2010. Je tedy možné porovnat, kam se kraje od té doby posunuly. Stručně řečeno: nikam. V roce 2010 měly vypracovanou koncepci tyto kraje: Olomoucký, Jihočeský, Liberecký, Pardubický a Královéhradecký. Zlínský kraj tehdy v našem průzkumu nefiguroval, tudíž jejich posun nemůžeme ověřit. Jediný kraj, který koncepci za šest let udělal, je kraj Moravskoslezský.

Co se týče způsobu schvalování a dostupnosti veřejnosti, pro přehlednost shrneme informace do tabulky.

Způsob schválení a dostupnost

Kraje

KRAJ	ZPŮSOB SCHVÁLENÍ	DOSTUPNOST
Jihočeský	Zastupitelstvem kraje	Na webu
Královéhradecký	Zastupitelstvem kraje	Na webu
Liberecký	Projednána Radou kraje a zastupitelstvem	Na webu
Moravskoslezský	Zastupitelstvem kraje	Kraj na otázku neodpověděl
Olomoucký	Zastupitelstvem kraje	Na webu
Pardubický	Radou kraje	Na základě písemného či osobního vyžádání
Zlínský	Radou kraje	Na webu

Situace ve statutárních městech

U oslovených statutárních měst je situace z hlediska počtu měst, které koncepci mají, obdobná jako u krajů. Ve dvanáctce měst jich sedm operuje koncepcí podpory sportu ve městě. Jde o tato města: Brno, Hradec Králové, Jihlava, Kladno, Mladá Boleslav, Plzeň, Ústí nad Labem a Zlín. Olomouc zmiňuje podporu sportu v Programovém prohlášení Rady města Olomouce na období 2014–2018, ale to bohužel nemůžeme považovat za plnohodnotnou koncepci. Ostatní města (Liberec, Ostrava a Prostějov) koncepci nemají. U měst jsme však narazili na problém s dohledatelností těchto koncepcí. Například u Kladna a Zlína se nám na webových stránkách města nepodařilo jejich koncepcce dohledat.

Způsob schválení a dostupnost

Města

MĚSTO	ZPŮSOB SCHVÁLENÍ	DOSTUPNOST
Brno	Schválena Komisí Rady města Brna pro TV a sport – předložena Radě a zastupitelstvu	Na webu
Hradec Králové	Zastupitelstvem města	Na webu
Jihlava	Radou města	Na webu
Kladno	Radou města	Město neodpovědělo
Mladá Boleslav	Město neodpovědělo	Na webu
Plzeň	Město neodpovědělo	Na webu
Ústí nad Labem	Zastupitelstvem města	Na úřední desce
Zlín	Zastupitelstvem města	Na webu

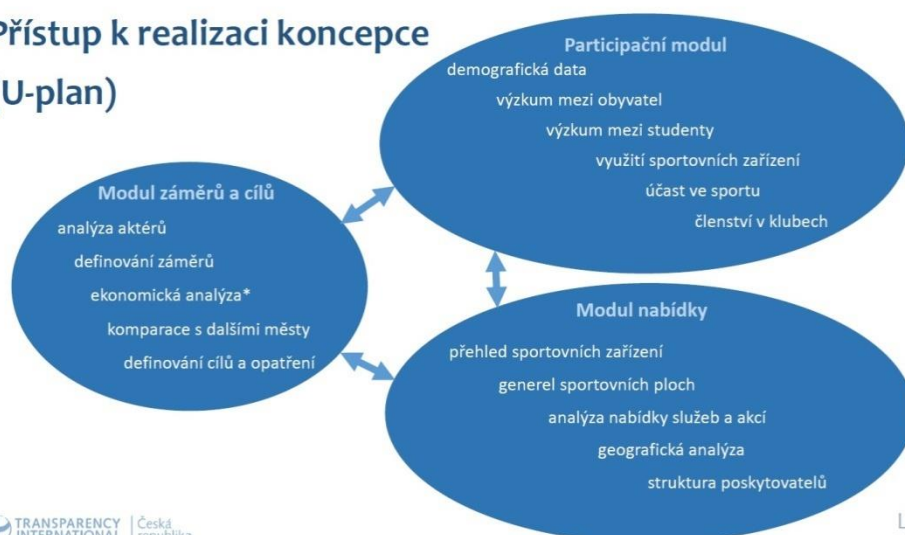
Ideální model

Jakub Popelka představil na workshopu „Financování sportu statutárními městy a kraji“ následující model tvorby koncepce, který se uchytil v zahraničí.

Financování sportu statutárními městy a kraji | Transparency International | 1. 12. 2016 | Praha

Přístup k realizaci koncepce

(U-plan)



„U-plan“ vychází ze třech vzájemně propojených modulů: participačního modulu, modulu záměrů a cílů a modulu nabídky. Všechny tři moduly a jejich části by územní celek měl zpracovat, aby vytvořil kvalitní koncepci podpory sportu. Participační modul v sobě obsahuje detailní údaje o obyvatelstvu z hlediska sportovního zapojení. Může se jednat o počet účastníků různých sportovních akcí, procentuální podíl dětí a mládeže v organizovaném sportu nebo o výzkum preferencí obyvatelstva i sportovních subjektů. Dále je třeba brát v úvahu i základní geografické a sociálně-demografické charakteristiky. Pohled města/kraje je shrnutý v modulu záměrů a cílů. Město/kraj by si mělo definovat účel zpracování koncepce, ekonomické možnosti, záměry koncepce, jaká opatření zvolí a jak bude koncepci vyhodnocovat. Poslední modul, modul nabídky, poskytuje městu/kraji informace o sportovním prostředí z hlediska infrastruktury. Územní celek díky tomuto modulu ví, jaké sportovní zařízení vlastní, co mají k dispozici školy, sportovní spolky, ale i jaká komerční zařízení se na území města/kraje nacházejí. Samozřejmě je třeba zohlednit nejen počet, ale i kvalitu daných zařízení. Tvůrce koncepce by měl dále znát geografické charakteristiky města/kraje a sportovní akce, které se zde pořádají.

NÁZOR MŠMT

Na výše zmíněném workshopu reagoval na pana Popelku Karel Kovář MŠMT s ujištěním, že MŠMT nebude po krajích a obcích vyžadovat takto detailní zpracování koncepcí. Koncepce by však neměly být vnímány jako zbytečná povinnost, ale jako cenný strategický nástroj, který při správném zpracování může výrazně přispět k efektivnějšímu plánování a vynakládání finančních prostředků. Domníváme se, že je v silách krajů, a přinejmenších větších měst, zpracovat koncepce kvalitní a přiměřeně podrobné.

TI se v otázce koncepcí shoduje s panem Jakubem Popelkou. Bezpochyby je důležité, aby obce a kraje jasně definovaly své záměry a cíle, detailně zanalyzovaly současnou situaci, vytvořily koncepci a nastavily ukazatele, kterými budou kontrolovat, jak jsou cíle naplňovány. Znovu připomínáme, že 1. 1. 2017 začíná všem obcím a krajům běžet 18měsíční lhůta, ve které musí zpracovat plány podpory sportu. Podle slov Karla Kováře bude MŠMT v průběhu jara 2017 pořádat metodické semináře právě k tvorbě koncepcí a jejich obsahu. Předběžně se počítá se čtyřmi modely – pro kraje, statutární města, střední města a obce. Během těchto seminářů se teprve dozvíme, co bude ministerstvo vyžadovat a jaká je jeho představa dobrého plánu podpory sportu.

KOMENTÁŘ TI

Je třeba kladně hodnotit každý kraj a město, které vytvořilo koncepci podpory sportu, přestože to prozatím není jejich povinností. Z provedeného průzkumu lze vyzdvihnout například koncepci Pardubického a Zlínského kraje. U měst vystupuje z řady koncepcí města Plzně. Tyto mohou sloužit jako dobrý příklad pro ostatní i menší města, které tvorba koncepcí (či plánu, jak je řečeno v zákoně) teprve čeká. Samozřejmě je vždy třeba zohlednit lokální specifika.

VYHODNOCENÍ DOTAČNÍCH PROGRAMŮ/GRANTOVÉ SOUTĚŽE

PROČ BY NÁS TO MĚLO ZAJÍMAT

V České republice se financování sportu statutárními městy a kraji potýká s několika problémy. Jde například o jejich nízkou provázanost a nedostačující komunikaci, nedostatek hodnotících dat a odborného personálu či malé zapojení akademické sféry¹. V důsledku těchto a dalších nedostatků se vytvářejí neefektivní a netransparentní dotační programy/grantové soutěže, což se ve výsledku může projevit například tím, že jeden sportovní klub neefektivně čerpá dotaci nejen od města, ale také od kraje, a na jiný se nedostane. Bez jasně definované a konkrétnější legislativy upravující základní normy ve financování sportu na úrovni měst a krajů je důležité, aby si tyto územní samosprávy vytvořily svůj rámec a postup při utváření dotačních programů.

EFEKTIVNÍ A TRANSPARENTNÍ NASTAVENÍ DOTAČNÍCH PROGRAMŮ A JEJICH VYHODNOCENÍ

Sport je z majoritní části financován veřejnými zdroji pocházejícími z pokladny krajů a měst. Tyto finanční zdroje na podporu sportu tvoří $\frac{3}{4}$ ² z celkového rozpočtu alokovaného na sport. Města a kraje disponují zcela autonomním rozhodnutím, jak a v jaké míře podporovat sport, a často se musí rozhodnout, které odvětví veřejného společenského života finančně upřednostnit – tj. sportovní, či naopak kulturní. Nicméně i přesto se nemalá část z celkového rozpočtu krajů a obcí přerozděluje na financování sportu, a to především díky dlouhodobému politickému trendu podpory sportu (z důvodů zdravotních, sociálně-společenských, reklamních apod.). Klíčové otázky, jež vznikají v této návaznosti, se dotýkají především vyhodnocování dotačních programů neboli grantové soutěže. Ty tvoří nezbytnou součást přerozdělování finančních prostředků na sport a jejich konstruktivní a smysluplné nastavení umožňuje takové přerozdělování, které je zároveň spravedlivé a především efektivní. Strukturu efektivního dotačního programu lze rozdělit na dva základní pilíře:

- kritéria a indikátory pro vyhodnocení grantové soutěže,
- metody a metodiky vyhodnocení grantové soutěže.

Je zřejmé, že veřejný sektor postrádá výše zmíněnou strukturu grantové podpory, která by se opírala o jasně definovaná kritéria a indikátory, a využívala odborné metody a metodiky pro její vyhodnocení. Reakcí na tyto nedostatky je celosvětový trend v používání nákladově-užitkové analýzy (Cost Utility Analysis (CUA)), která je především jednoduchá, aplikovatelná, měřitelná, vyhodnocuje výsledný užitek a umožňuje vytvoření kvantitativní nebo kvalitativní indikátory hodnocení na základě jasně stanovených kritérií.

Použitím této či jiných odborných metod lze nastavit kritéria pro vyhodnocování výsledků užitku, které budou odrážet součet ekonomických a specifických faktorů. Mezi tyto metody se řadí například:

- Cost Utility Analysis (CUA), viz výše
- Multi Criteria Analysis (MCA)
- Cost Minimalization Analysis (CMA)
- Cost Effectiveness Analysis (CEA)
- Cost Benefit Analysis (CBA)

¹ Numerato, D., 2009. The institutionalisation of region public sport policy in the Czech Republic. *International Journal of Sport Policy* Vol. 1, No. 1.

² Studie KPMG z roku 2012

V ideálním případě komise složená z expertů v dané oblasti, jakožto kompetentní orgán obce či kraje, stanoví hodnotící kritéria a váhu hodnocení jednotlivých indikátorů. Následným dosazením vstupních hodnot grantů se jednou z výše zmíněných metod (např. metodou normalizovaných hodnot) vypočte celkové užití jednotlivých grantů.

Klíčem k efektivnímu a spravedlivému vyhodnocování dotačních programů je především vytvoření postupu, který by transparentně odrážel předem definované cíle daného grantu. Je důležité, aby si obec či kraj předem stanovily hodnotící indikátory a pomocí odborné metody (např. nákladově-užitkově) přerozdělily veřejné finance objektivně, efektivně a bez politických zásahů.

SOUČASNÝ STAV V KRAJÍCH A STATUTÁRNÍCH MĚSTECH

Zástupcům krajů a statutárních měst jsme na toto téma položili tři na sebe navazující otázky:

Používáte pravidelný a specifický dotační program zaměřený výhradně na sport (nikoli např. ad hoc financování, resp. financování prostřednictvím šířeji založených dotačních programů, např. obecně volnočasových)?

Vymezuje případný dotační program jednotlivé a konkrétní oblasti a priority?

Pokud ano, jsou tyto priority stále stejné, nebo se každý rok inovují?

Situace v krajích

Zdali kraje používají pravidelný a specifický dotační program zaměřený výhradně na sport (nikoli např. ad hoc financování, resp. financování prostřednictvím šířeji založených dotačních programů, např. obecně volnočasových) odpověděla valná většina, že ano. Většina krajů financuje sport prostřednictvím opakujících se dotačních programů zaměřených především na podporu mládeže, jako například ve Zlínském, Karlovarském či Libereckém kraji. Některé kraje, například Ústecký, uvedly, že mají pravidelný a specifický dotační program, a to i přesto, že nemají vytvořenou koncepci podpory sportu (viz výše).

Poněkud atypický systém financování sportu zastávají v Kraji Vysočina, kde má financování údajně „složitější strukturu“. Složitější strukturou je myšlena podpora formou grantů z Fondu Vysočina, systémová podpora akcí přímo z rozpočtu kraje, doplňkové a občas i individuální dotace na vybranou aktivitu z rozpočtu kraje. Takovýto systém podpory lze hodnotit jako nesourodý a nestruturovaný, což v důsledku způsobuje neefektivní štěpení financí za účelem podpořit sportovní činnost bez prvotního stanovení cílů a priorit.

Na otázku, zdali vymezuje případný dotační program jednotlivé a konkrétní oblasti a priority, deset z dvanácti krajů odpovědělo kladně. Výjimkou byl Kraj Vysočina, který namítá, že nemůže posoudit, co spadá do podpory sportu a co již do zdravého životního stylu. Jihomoravský kraj otázku nezodpověděl. Priority zůstávají stejné u dotačních programů ve většině krajů. Shledali jsme, že dobrým směrem se ubírá kraj Ústecký, Olomoucký a Pardubický, kde se priority financování mění na základě vyhodnocení předchozího ročníku.

Níže uvádíme tabulku, která shrnuje odpovědi vybraných krajů:

KRAJ	VYMEZUJE DOTAČNÍ PROGRAM JEDNOTLIVÉ A KONKRÉTNÍ OBLASTI A PRIORITY? PŘÍKLADY	JSOU TYTO PRIORITY STÁLE STEJNÉ, NEBO SE KAŽDÝ ROK INOVUJÍ?
Liberecký	Ano	Vzhledem k tomu, že zaměření programů odpovídá Strategii podpory sportu, jsou programy shodné, inovací prochází alokace prostředků a případně hodnotící kritéria.
Plzeňský	-	Dlouho byly stejné, to, co se osvědčilo z hlediska kontroly vyúčtování, ale průběžná změna legislativy v oblasti dotací = došlo ke změnám spíše formální úpravy znění, vyhlášení DP než přímo obsahovým změnám priorit a poskytovaných účelů.
Olomoucký	Ano	V určitých bodech se inovují.
Jihomoravský ³	-	-
Karlovarský	Ano, každý dotační program obsahuje specifikaci žadatelů a účel dotace (jedná se o činnost mládeže, významné sportovní akce, a vrcholový sport).	Ano, priority jsou v podstatě stejné.
Ústecký	Ano	Priority jsou měněny zejména na začátku nového období. V případě potřeby mohou být měněny komisí při každoročním schvalování dotačního programu.

³ Na tyto otázky Jihomoravský kraj neodpověděl

Situace ve statutárních městech

V obecné rovině statutární města uvedla, že mají pravidelný a specifický dotační program, který je zaměřený výhradně na sport, a nikoliv ad hoc financování. Avšak statutární města též uvádějí, že jejich dotační program je obecně definovaný, například jako „sport a tělesná kultura“ či „volnočasové aktivity“.

Výjimkou ve vytváření specifických dotačních programů, zaměřených výhradně na sport, je statutární město Prostějov a Kladno. V Prostějově jsou dotace poskytovány na účel, který si sám určí žadatel v žádosti na dotaci. V Kladně dotační programy nejsou vyhlašovány vůbec. Z informací, které nám statutární město Prostějov a Kladno poskytlo, lze hodnotit tyto praxe jako netransparentní a v porovnání s ostatními dotazovanými statutárními městy nedostačující.

Na otázku, zdali tento dotační program vymezuje jednotlivé a konkrétní oblasti a priority, většina dotazovaných statutárních města uvedla, že ano. V obecné rovině se tyto priority každoročně opakují.

Výjimkou byly statutární město Prostějov a Kladno, které nemají dotační program, a tudíž ani nevymezují jednotlivé a konkrétní oblasti a priority.

Níže uvádíme tabulku, která shrnuje odpovědi vybraných statutárních měst:

MĚSTO	VYMEZUJE DOTAČNÍ PROGRAM JEDNOTLIVÉ A KONKRÉTNÍ OBLASTI A PRIORITY? PŘÍKLADY	JSOU TYTO PRIORITY STÁLE STEJNÉ, NEBO SE KAŽDÝ ROK INOVUJÍ?
Liberec	ANO: 1. Na pravidelnou sportovní činnost dětí a mládeže. 2. Na veřejné jednorázové, náborové a propagační akce.	Často se dotační programy inovují, avšak prioritou „sportující mládež“ a „sportovní akce“ je prakticky konstantní.
Hradec Králové	ANO: 1. Pořádání nepravidelných sportovních akcí registrovaných sportovců soutěžního charakteru (zejména pro děti a mládež). 2. Organizace pravidelných sportovních aktivit (zejména pro děti a mládež). 3. Vrcholový a výkonnostní sport dospělých a nejstarších kategorií mládeže. 4. Investiční a neinvestiční podpora rekonstrukcí, údržby a oprav sportovišť.	Priority jsou dlouhodobě standardní.
Prostějov ⁴	–	–
Kladno	Jednotlivé a konkrétní oblasti a priority se nevymezují prostřednictvím dotačního programu, ale prostřednictvím zejména činností městem zřizované společnosti Sportovní areály města Kladna s.r.o.	–
Ostrava	Ano	Dochází pouze k drobným úpravám a doplněním (např. v reakci na novelizaci zákona, pokusy o zneužití poskytnutých finančních prostředků apod.), ale jinak jsou priority stále stejné.
Plzeň	Ano	Priority jsou stále stejné, drobné úpravy se týkají pouze procentuálních nebo bodových úprav.

⁴ Na tyto otázky statutární město Prostějov neodpovědělo.

TIPY TI

1. Stanovení jasného cíle daného dotačního titulu (např. smyslem tohoto dotačního titulu je podpora sportující mládeže atp.).
2. Zmapovat, zdali grant není vyhlášen na jiné úrovni – krajské či městské. Snahou je zamezit zdvojování.
3. Určení kritérií daného dotačního titulu a jejich váhy. Je důležité, aby rámec byl stejný pro všechny, avšak náplň tohoto rámce se lišila podle potřeb/zaměření daného kraje/obce (např. sportovní události se účastní pouze děti, sportovní akce se zaměřuje na určité sportovní odvětví, či nikoliv apod.).
4. Zveřejnění dotační soutěže společně s kritérii a váhou těchto kritérií v dostatečném předstihu. Zveřejnění finanční částky, která je pro účely této konkrétní dotace uvolněna.
5. Zveřejnění výsledků dotačního řízení společně s výpočtem kritérií.

IDEÁLNÍ MODEL

Případová studie Vladimíra Hobzy

Navržená metoda byla implementována v případové studii grantového programu „Sport pro všechny – sport pro zdraví“. Město uvolní 700 tis. Kč ze svého rozpočtu pro program. Celkový finanční limit pro udělení nesmí překročit 350 tis. Kč.

Tabulka 1. Seznam grantů v programu Sport pro všechny:

NÁZEV GRANTU	PROJEKT Č. P...	NÁKLADY NA GRANT (E)
¼ maraton	P1	350 000
Orientační běh v parku	P2	250 000
Stolní tenis „utkání zájmových klubů“	P3	50 000
Klub turistů – pěší poznávací turistika	P4	50 000
„Škola pohybu v přírodě“	P5	3 000 000
Klub tance „seniorů“	P6	35 000

Stanovení indikátorů

K vyhodnocení užitkových funkcí byla navržena a odsouhlasena kritéria (indikátory), které dále rozpracovávají cíle navrhovaného grantového programu.

Pro oblast zdravotně-sociální byly stanoveny následující indikátory:

- (A) zdravotní efekt předmětného grantu,
- (B) kognitivní efekt,
- (C) sociální efekt,
- (D) trvalá udržitelnost (obnovitelnost, pravidelnost programu, atd.).

Pro oblast ekonomické efektivity vynaložených prostředků byly stanoveny tyto indikátory:

- (E) požadované náklady na grant,
- (F) náklady na 1 účastníka akce,
- (G) počet aktivních sportovců-neprofesionálů na akci,
- (H) počet aktivně sportujících vybraných skupin obyvatelstva (mládež, senioři, handicapovaní atd.).

Stanovení váhy jednotlivých kritérií

Pro oblast zdravotně-sociální byla stanovena váha 60 %, z toho:

- 30 % pro zdravotní efekt předmětného grantu,
- 5 % pro kognitivní efekt,
- 15 % pro sociální efekt,
- 10 % pro trvalou udržitelnost programu (obnovitelnost, opakovatelnost programu).

V oblasti ekonomické byla stanovena váha hodnocení zbylých 40 %, z toho:

- 12 % požadované náklady na grant,
- 5 % náklady na jednoho účastníka akce,

15 % počet aktivních sportovců-neprofesionálů na akci,
8 % počet aktivně sportujících vybraných skupin obyvatelstva (mládež, senioři, handicapovaní, atd.).

Ordinální bodovací stupnice

BODY	SLOVNÍ HODNOCENÍ PŘIDĚLENÝCH BODŮ SPLNĚNÁ KRITÉRIA
1	Kritérium není vůbec splněno
2	Kritérium není téměř vůbec splněno
3	Kritérium je splněno minimálně
4	Kritérium je splněno téměř průměrně
5	Kritérium je splněno přibližně průměrně
6	Kritérium je splněno mírně nadprůměrně
7	Kritérium je splněno dosti vysoce
8	Kritérium je splněno mimořádně vysoce
9	Kritérium je splněno téměř úplně
10	Kritérium je splněno naprosto dokonale

Zpracování základní tabulky

NÁZEV GRANTU	PROJEKT Č. P...	(E) CZK*	(F) CZK*	(G) OSOB*	(H) OSOB*
¼ maraton	P1	350 000	1.093	320	50
Orientační běh v parku	P2	250 000	1.471	85*2 = 170	30
Stolní tenis „utkání zájmových klubů“	P3	50 000	391	32*4 = 128	60
Klub turistů – pěší poznávací turistika	P4	50 000	167	50*6 = 300	200
„Škola pohybu v přírodě“	P5	3 000 000	857	35*10 = 350	350
Klub tance „seniorů“	P6	35 000.	130	30*9 = 270	270

*(E) požadované náklady na grant, (F) náklady na 1 účastníka akce, (G) počet aktivních sportovců-neprofesionálů na akci, (H) počet aktivně sportujících vybraných skupin obyvatelstva (mládež, senioři, handicapovaní apod.)

Výsledky hodnocení

Hodnocení předložených grantů ex ante prostřednictvím ordinální stupnice.

NÁZEV GRANTU	PROJEKT Č. P...	(A)*	(B)*	(C)*	(D)*
¼ maraton	P1	4	6	3	4
Orientační běh v parku	P2	8	7	6	10
Stolní tenis „utkání zájmových klubů“	P3	6	4	7	5
Klub turistů – pěší poznávací turistika	P4	7	3	9	8
„Škola pohybu v přírodě“	P5	5	8	5	9
Klub tance „seniorů“	P6	9	5	8	7

*(A) zdravotní efekt předmětného grantu, (B) kognitivní efekt, (C) sociální efekt, (D) trvalá udržitelnost (obnovitelnost, opakovatelnost apod.)

KOMENTÁŘ ČUS (Česká unie sportu)

Marek Hájek z České unie sportu se již dlouhodobě zabývá myšlenkou transparentního systému rozdělení dotací. V tomto smyslu přichází i s praxí, která je zavedena ve městě Opava.

V Opavě systém rozdělení dotací zakládají na matematickém výpočtu s několika proměnnými (koeficienty). Klíčové je stanovení vah, které budou odrážet potřebu finanční podpory, a cíl daného města:

- počet členů soutěžících – koeficient 1
- počet členů nesoutěžících – koeficient 0,2
- počet licencovaných trenérů

Jak dále uvádí Hájek, přerozdělení financí na základě matematicky vypočítané dotace je efektivní a spravedlivé především z toho důvodu, že do takového výpočtu nelze politicky zasáhnout.

VYNALOŽENÉ PROSTŘEDKY DO SPORTU V KRAJÍCH A VE STATUTÁRNÍCH MĚSTECH

Nedílnou součástí financování sportu je i vyhodnocování kvantitativních dat, které umožňuje porovnávat údaje o finanční podpoře napříč kraji a statutárními městy. Použitím dat z Českého statistického úřadu byl zjištěn počet obyvatel daného statutárního města a kraje a vypočítána průměrná výše finanční podpory, která byla za jeden kalendářní rok použita na účely podpory sportu.

Protože někteří dotazovaní neposkytli úplné informace ohledně výše finanční podpory sportu, například statutární město Olomouc, nebo dokonce neposkytly v tomto směru informace žádné, například Kraj Vysočina, nejsou data kompletní.

V obecné rovině je však zřejmý trend navyšovat finanční podporu sportu. Lze uvést, že kraje a statutární města si jsou vědomy, jak důležitou roli hraje sport ve formování nejen dobrých návyků mládeže, ale především v utváření pestrého společenského života a udržování zdravého životního stylu občanů. Je tedy dobrou zprávou, že náklady na sport se úměrně zvyšují i s důležitostí sportu v každodenním životě, a odráží tak pochopení důležitosti sportu na poli zdravotním, ekonomickém a především sociálním.

KČ/OSOBA	2012	2013	2014	2015
BRNO	517	476	662	676
HRADEC KRÁLOVÉ	1990	2871	2070	1999
JIHLAVA	779	944	901	958
KLADNO	1977	1579	2141	1995
LIBEREC	77	46	98	388
MLADÁ BOLESLAV	1540	1541	1540	1538
OLOMOUC	-	-	1639	1360
OSTRAVA	1629	2402	1253	1341
PLZEŇ	2331	1756	845	663
PROSTĚJOV	441	359	370	385
ÚSTÍ NAD LABEM	217	240	255	273
ZLÍN	-	-	-	-

KČ/OSOBA	2012	2013	2014	2015
Ústecký kraj	14	6	28	35
Zlínský kraj	36	35	52	55
Kraj Vysočina	-	-	-	-
Olomoucký kraj	-	78	93	102
Středočeský kraj	16	15	23	32
Jihočeský kraj	31	38	31	41
Liberecký kraj	-	39	68	127
Jihomoravský kraj	40	41	55	104
Pardubický kraj	29	27	34	89
Karlovarský kraj	32	35	51	64
Plzeňský kraj	24	25	21	22
Moravskoslezský kraj	22	32	33	39
Královéhradecký kraj	12	14	23	22

ZÁVĚR

Analýza financování sportu statutárními městy a kraji ukázala rozdílnost přístupu samospráv ke koncepčnímu a systémovému pojetí dotačních programů a nedostatku relevantních komparativních dat – a otevírá velký prostor pro další spolupráci na jejich zlepšování. Tl se bude v dalším období této oblasti věnovat a nabízí spolupráci všem institucím, které budou o průhledné a efektivní financování sportu usilovat.

Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

**„Hlídáme veřejný
zájem, hájíme
efektivní a
odpovědnou správu
země“**

Bankovní číslo účtu Transparency International ☉ Česká republika,
o. p. s. vedeného u Fio banky, a. s. (pobočka banky na Praze 1) je
2100385154/2010.

www.transparency.cz

posta@transparency.cz

[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)

©Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena

