

DOPORUČENÍ K EFEKTIVNÍMU A PRŮHLEDNÉMU UŽÍVÁNÍ A ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ ZE SF

Pro Transparency International - Česká republika, o.p.s. zpracovali:
Ing. Oto Potluka
Ing. Martin Pělucha
Ing. Markéta Šumpíková, Ph.D.

Praha
duben 2006

Obsah

1	Úvod.....	4
2	Institucionální střet zájmů	5
2.1	Zákon o střetu zájmů a jeho novelizace	5
2.2	Současné znění zákona o podpoře regionálního rozvoje a jeho vazba na programování	7
2.3	Implementační systém SF v ČR a střet zájmů.....	9
2.4	Finanční aspekty střetu zájmů v institucionálním kontextu	12
2.5	Transparentnost a přístup k informacím.....	14
3	Vliv politické reprezentace na výběr projektů	15
4	Výběr a realizace projektů konečných uživatelů.....	17
4.1	Aplikace principu partnerství	17
4.2	Žádosti konečných uživatelů o podporu ze strukturálních fondů	18
4.3	Výběr projektů konečných uživatelů.....	18
5	Výběr a realizace projektů technické asistence.....	20
5.1	Slabá koordinace mezi řadou malých projektů technické asistence	20
5.2	Výběr projektů technické asistence.....	20
6	Úloha monitoringu a evaluace ve veřejných výdajových programech	21
7	Doporučení k monitoringu a evaluacím	22
8	K efektivnosti a transparentnosti.....	27
9	Seznam použité literatury	30

Seznam zkratek

Zkratka	Vysvětlení zkratky
CF	Cohesion Fund (Fond soudržnosti)
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
HMU	Hospodářská a měnová unie
ESF	Evropský sociální fond
HSS	Hospodářská a sociální soudržnost
KP	Konečný příjemce
MD	Ministerstvo dopravy a spojů ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MSSF	Monitorovací systém strukturálních fondů
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MZe	Ministerstvo zemědělství ČR
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
OP	Operační program
OPI	Operační program Infrastruktura
OPPP	Operační program Průmysl a podnikání
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP RVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
RLZ	Rozvoj lidských zdrojů
ROP	Regionální operační program
RPS	Rámec podpory Společenství
RR	Regionální rada
ŘO	Řídící orgán
SF	Strukturální fondy
SOP	Sektorový operační program
SROP	Společný regionální operační program
VRR	Výbor regionálního rozvoje
ZS	Zprostředkující subjekt

1 Úvod

Česká republika má již za sebou první zkušenosti s administrací projektů a programů podpořených ze strukturálních fondů v období 2004 - 2006.¹ Zároveň již započala příprava na další programové období (2007 - 2013). Zkušenosti z prvního programového období jsou vynikající možností k tomu, abychom se poučili a zlepšili ty části implementačního systému, které to vyžadují z pohledu jeho zefektivnění.

Následující text se zaměřuje právě na ty části administrace programů a projektů strukturálních fondů, kde autoři shledávají možnosti zlepšení a kde je naopak vhodné upozornit na dobré zkušenosti využitelné i nadále.

Pro úspěšné čerpání prostředků ze strukturálních fondů je rámcově zapotřebí splnit základní podmínky v podobě:

- připravených vhodných priorit a strategií,
- zabezpečení spolufinancování ze strany České republiky,
- zabezpečení funkčního implementačního systému,
- dostatečného počtu kvalitních projektů.

Všechny výše uvedené aspekty jsou zaměřeny na čerpání prostředků.² Otázku transparentnosti využití prostředků je vhodné řešit připojením ještě jednoho průřezového bodu, zasahujícího do všech výše uvedených:

- transparentní využití prostředků.

Splnění všech těchto podmínek ovlivňuje celá řada faktorů, přičemž autoři tohoto textu se zaměřili jen na vybraný okruh těchto faktorů.

Identifikaci problémů spojených s implementací veřejných výdajových programů v praxi byla věnována předchozí studie zpracovaná pro Transparency International-Česká republika (Hrozby a příležitosti SF v ČR, kapitola Monitoring a evaluace) a ještě podrobněji je tato problematika diskutována na praxi strukturálních fondů, programů rozvoje krajů a vybraných národních programů v publikaci Šumpíková, Ochrana, Pavel, 2005. V této publikaci jsou uvedena také doporučení, z nichž bylo čerpáno i při přípravě tohoto textu. Cílem tohoto textu není zmapovat existující problémy, ale navrhnout doporučení na zlepšení stavu, který byl popsán a analyzován v předchozích dvou publikacích. Některé závěry a doporučení zde uvedená mají širší platnost a vztahují se spíše na veřejné výdajové programy obecně, nikoliv jen na strukturální fondy. Předpokládáme, že i tyto informace budou přínosné pro diskusi o tom, kam a jak by se měly programy strukturálních fondů ubírat.

¹ Text byl připraven v březnu 2006 a odpovídá stavu v tomto období. Případné pozdější odlišnosti jsou dány dynamickým vývojem v oblasti strukturálních fondů.

² Čerpání může být chápáno i jako politická otázka, kdy je za problémový považován takový stav, kdy není dosaženo 100procentní využití prostředků z Evropské unie.

2 Institucionální střet zájmů

Tato část věcně navazuje na kapitulu „Institucionální střet zájmů při rozdělování finančních prostředků ze strukturálních fondů“ zpracovanou v rámci dokumentu „Problematické oblasti v distribuci a užívání SF/CF“ pro Transparency International-Česká republika v listopadu 2005.³ Hlavním cílem této části je tedy provést hlubší analýzu dílčích oblastí vymezených ve výše uvedeném průvodním dokumentu.

V kontextu institucionálního střetu zájmů ve strukturách implementačního systému SF v ČR lze vymezit následující problematické oblasti:

- zákon o střetu zájmů⁴ a jeho novela z března 2006,
- současné znění zákona o podpoře regionálního rozvoje⁵ a jeho vazba na programování,
- implementační systém SF v ČR a střet zájmů,
- finanční aspekty střetu zájmů v institucionálním kontextu,
- transparentnost a přístup k informacím,
- vliv politické reprezentace na výběr projektů.

2.1 Zákon o střetu zájmů a jeho novelizace

Hned v úvodu je možné konstatovat, že oblast „střetu zájmů ve veřejném sektoru“ je v ČR problematikou sice velmi intenzivně diskutovanou, ale v zásadě dlouhodobě neřešenou koncepčně a strategicky. Dokladem tohoto tvrzení či stavu může být historie klíčového dokumentu, tj. **zákona o střetu zájmů**.⁶

Jak již bylo naznačeno v úvodním dokumentu, tento zákon nevyhovoval současnému fungování české veřejné správy a jejích výkonných veřejných funkcionářů.⁷ Proto došlo v loňském roce k novelizaci tohoto zákona, která ovšem byla v rozporu s českou legislativou, což bylo také stvrzeno i nálezem Ústavního soudu. Proto se v druhé polovině roku 2005 rozeběhla další etapa vyjednávání k tomuto zákonu, která byla završena schválením další novely v březnu 2006.

Hlavním cílem této novely by mělo být zamezení možnosti kumulace funkcí mezi politiky, soudci, státními zástupci či některými policisty. Veřejní činitelé budou přitom nuceni daleko více odhalit své soukromí, protože by měl být veřejný přehled nejen o přírůstku jejich nemovitého majetku, ale také o nových movitostech, darech a závazcích. Ve srovnání s dosavadní úpravou je zákon daleko přísnější a v případě porušení by veřejní činitelé neměli zůstat - jako dosud - bez jakýchkoli citelných sankcí.

³ Součástí materiálu Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR, k dispozici na stránce TIC <http://www.transparency.cz/index.php?id=2811>.

⁴ Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmu), ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmu), ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Přesná definice „veřejného funkcionáře“ je v zákoně č. 238/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů, § 2.

Nový zákon o střetu zájmů, který má zpřísnit kontrolu majetku veřejných funkcionářů, nabývá účinnosti dne 1. ledna 2007. Významným způsobem se rozšířil seznam veřejných funkcionářů, kteří by měli podléhat této novele. Formou čestného prohlášení by nově měly tisíce veřejných funkcionářů podávat oznámení o osobním zájmu, činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích získaných během výkonu funkce: od starostů a placených zastupitelů obcí po premiéra, od policistů po soudce, od úředníků ve vedoucích funkcích po představitele České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu a dalších ústředních úřadů. Pravidla mají mj. platit i pro veřejného ochránce práv (ombudsmana) nebo ředitele tajných služeb.⁸

Bohužel i tato novela je spjata s určitými problémy a nejasnostmi, přičemž je možné, že i v této podobě bude zákon opět napaden u Ústavního soudu. Jedním z hlavních důvodů této situace je i fakt, že řada nových odstavců zákona se pohybuje na hraně ústavnosti. Nová norma totiž mj. přináší zásah do nezávislosti soudců, zavádí nerovnost mandátů zastupitelů a bude znamenat nárůst počtu úředníků, kteří by oznámení evidovali. Pro přesnou evidenci oznámení všech veřejných funkcionářů jsou stanoveny příslušné „evidenční orgány“, které povedou dané registry.⁹ Na základě této situace ale právně nastává problém zejména u starostů malých obcí, protože při aplikaci novely by jednotlivá oznámení měli podávat sami sobě.

Za zajímavou inovaci tohoto zákona lze nicméně považovat zakotvení sankčních postihů, které by se měly pohybovat od 30 000 Kč do 500 000 Kč. Vzhledem k tomu, že se oznámení mají podávat za předchozí rok, měla by se nová přiznání podávat až ke konci června 2008. To je určitým problémem ve vazbě na zmíněný Ústavní nálezh, který zrušil loňskou novelizaci, protože dosavadní zákon je ve své podobě nyní v podstatě nepoužitelný.

Jedním z hlavních problematických okruhů novely zákona o střetu zájmů je **neprovázanost se zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje**. Vzhledem k tomu, že novela zákona o střetu zájmů byla schválena spíše s ohledem na fakt blížících se voleb do Poslanecké sněmovny ČR, není v tomto roce v podstatě možné očekávat strategičtější přístup k řešení problematiky tzv. kumulace funkcí v ČR.¹⁰

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- nízká provázanost zákona o střetu zájmů se zákonem o podpoře regionálního rozvoje.

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- úprava zákona o podpoře regionálního rozvoje s ohledem na kumulaci funkcí v orgánech zapojených do rozhodovacího procesu přijímání projektových žádostí (např. sjednocení podmínek o podjatosti veřejných činitelů).

⁸ Viz také http://ihned.cz/3-18202370-z%E1kon+st%F8etu+z%E1jmu-000000_d-72.

⁹ Oznámení mají být k dispozici mj. i v elektronické podobě, přičemž bude umožněno na základě písemné žádosti nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy.

¹⁰ Podrobněji k problematice „kumulace funkcí“ viz průvodní dokument Transparency International-Česká republika, „Problematické oblasti v distribuci a užívání“, str. 12 - 14.

2.2 Současné znění zákona o podpoře regionálního rozvoje a jeho vazba na programování¹¹

V průvodním dokumentu byla zmíněna problematika **nesouladu současného stavu implementace SF v ČR se zákonem o podpoře regionálního rozvoje**. Proto se v následující části klade důraz na hlubší analýzu vzniklé situace, a zejména vytvoření relevantních doporučení pro formování politiky HSS v období 2007 - 2013.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje představuje v ČR hlavní legislativní dokument pro koordinaci a realizaci regionální politiky, a zejména stanovuje podmínky pro implementaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, tzv. kohezní politiky EU. Jeho současná podoba v podstatě představuje výsledek formování regionální politiky a veřejné správy ČR během 90. let. Tyto podmínky tak vytvořily spíše „deformující“ než „reformující“ dopad ve fungování strukturálních fondů EU v ČR a v celkových schopnostech úspěšně čerpat alokované finanční prostředky. Hlavním důvodem tohoto stavu je vytvoření „dvoukolejné“ soustavy regionální struktury v ČR, kdy na jedné straně máme velmi dobře fungující kraje aplikující regionální politiku v českém kontextu (statisticky na úrovni NUTS III), a na druhé straně tzv. regiony soudržnosti¹² (statisticky na úrovni NUTS II). Kromě Hl. m. Prahy, Středočeského a Moravskoslezského kraje bylo nutné sdružit kraje do řádově větších územních celků regionů soudržnosti, aby ČR mohla implementovat politiku HSS EU. Proto je nezbytné zdůraznit, že **území regionů soudržnosti byla vytvořena s charakterem statistických jednotek**, a nikoliv s charakterem správních obvodů či obvodů územních samosprávných celků.

Současná verze zákona o podpoře regionálního rozvoje předpokládala realizaci decentralizovaného modelu české a evropské regionální politiky, tj. implementace regionálních operačních programů (ROP). Regiony soudržnosti mají dále stanovenou vlastní institucionální strukturu, kterou tvoří:

- regionální rada (RR)¹³ – dle zákona v podstatě plní úlohu řídicího orgánu,
- a výbory regionálního rozvoje (VRR)¹⁴ – dle zákona v podstatě plní úlohu monitorovacího orgánu.

Po řadě vyjednávání s EK se ovšem dospělo k určitému kompromisu s ohledem na princip koncentrace a nízkou kapacitu regionální úrovně v zajištění potřebných kvalifikovaných úředníků pro zvládnutí agendy programů EU. **Došlo tedy k vytvoření tzv. Společného regionálního operačního programu (SROP), který vlastně představoval centralizaci regionální politiky EU v ČR v období 2004 - 2006.** Centrální úloha MMR byla nakonec částečně oslabena prostřednictvím delegace některých pravomocí ŘO na RR. V programových dokumentech SROP¹⁵ byly následně stanoveny úkoly RR a VRR, které se do značné míry lišily/liší od zákona o podpoře regionálního rozvoje, který vycházel z předpokladu realizace decentralizovaného systému SF. Jediným řešením této situace by byla úprava/novela tohoto zákona s větší reflexí současné implementační struktury SROP.

Současná situace je ovšem taková, že při vyjednávání o podobě Národního strategického referenčního rámce pro období 2007 - 2013 se dohodla realizace cca 24 operačních programů, mj. i 7 regionálních operačních programů. Proto je možné očekávat, že v tomto kontextu již zákon o podpoře regionálního rozvoje měněn nebude, nicméně je třeba varovat před tím, že vyjednávání s EK budou probíhat ještě během podzimu 2006, kdy bude stanovena pevná

¹¹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Definované zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 15.

¹³ Viz zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16.

¹⁴ Viz zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 17.

¹⁵ Programový dokument a programový dodatek.

implementační struktura pro období 2007 - 2013. Pokud by opět došlo k situaci, kdy by EK doporučila sjednocení jednotlivých ROP do jednoho společného operačního programu, k novelizaci zákona o podpoře regionálního rozvoje by muselo dojít téměř okamžitě.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje nicméně trpí ještě dalšími „vadami“, které zapříčiňují určité zmatky a nesrovnalosti ve fungování regionů soudržnosti. Jedním z hlavních problémů je **nevyjasněná role RR a neprovázanost na zákon o střetu zájmů** (s vazbou na kumulaci funkcí a možností ovlivňování rozhodování o realizaci klíčových projektů na místní úrovni).

Hovoříme-li o nevyjasněné povaze RR, musíme zdůraznit, že zákon o podpoře regionálního rozvoje pouze stanovuje její jednotlivé úkoly.¹⁶ Tuto legislativní mezeru zpravidla vyplňují statuty či jednací řády RR, které ovšem ne vždy zcela správně formulují roli RR,¹⁷ protože regiony soudržnosti nejsou územně samosprávnými jednotkami ani vykonavateli státní správy. Tento problém navíc velmi úzce souvisí i s **neexistencí právní subjektivity regionů soudržnosti**, která je kompenzována právě fungováním krajské úrovně. V následující tabulce jsou shrnuty dílčí vazby mezi jednotlivými úrovněmi NUTS v kontextu fungování české státní správy a samosprávy. **Institucionální střet zájmů je v ČR zejména na regionální úrovni, která ve své podstatě není vymezena. Je tedy otázkou, zda regionální úroveň je možné charakterizovat prostřednictvím „regionů soudržnosti“ nebo „krajským zřízením“.** Z pohledu implementace politiky HSS by se mělo jednat o úroveň NUTS II, tedy regiony soudržnosti. Ovšem z pohledu české regionální politiky patří na regionální úroveň statistické jednotky NUTS III, tedy vyšší územně samosprávné celky (kraje).

Tabulka č. 1 – Fungování jednotlivých úrovní regionální politiky v ČR

Úroveň	Státní správa/EU	Samospráva
NUTS I	ČR	
NUTS II	regiony soudržnosti	
NUTS III	kraje	kraje
NUTS IV	obce	mikroregiony/sdružení obcí
NUTS V	s rozšířenou působností	obce

Zdroj: částečně vytvořeno na základě publikací René Wokouna (2003) a Jitky Pekové (2004)

Jako nejpříjemnější definice RR se může jevit vymezení povahy RR ve statutu Rady regionu soudržnosti Střední Morava, kde je stanoveno, že Rada je orgánem krajů, které tvoří region soudržnosti. Za stávající legislativní úpravy regionálního rozvoje v ČR by tato definice mohla být ještě upřesněna o vytváření RR na základě smlouvy o spolupráci krajů.¹⁸

Jak již bylo zmíněno, pro příští programové období se předpokládá realizace regionálních operačních programů. Za této situace budou RR mít hlavní úlohu v podobě řídicího orgánu, a proto by měly mít ve všech regionech soudržnosti takový počet členů, aby byla zajištěna plynulost implementace SF na regionální úrovni. Tento problém je tedy spojen se

¹⁶ Viz zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16, odst. 1 a 2.

¹⁷ Např. jednací řád RR regionu soudržnosti Severozápad vymezil RR jako výkonný orgán, což nemůže být pravdou, protože terminologicky se „výkonný orgán“ vztahuje k územnímu samosprávnému celku, k zájmové a profesní veřejnoprávní korporaci a k vnitřně strukturovaným vykonavatelům státní správy (viz také Svoboda K., 2005).

¹⁸ Svoboda K., 2005.

zvýšenou frekvencí a periodicitou zasedání RR, proto by regiony soudržnosti, které jsou zároveň kraji, měly vytvořit podmínky pro tento systém a zvýšené požadavky.¹⁹

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- nesoulad současného stavu implementace SF v ČR se zákonem o podpoře regionálního rozvoje,
- nevyjasněná role/povaha regionálních rad v regionálním rozvoji ČR,
- nevyjasněná role regionů soudržnosti v regionálním rozvoji ČR a neexistence jejich vlastní právní subjektivity,
- potenciální vznik regionálních operačních programů pro období 2007 - 2013 a požadavky na zabezpečení plynulosti jejich fungování a realizace (př. zvýšená frekvence a periodičita zasedání RR).

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- upřesnění povahy a role RR (včetně regionů soudržnosti) v zákonu o podpoře regionálního rozvoje, tj. uvedení nad rámec současného výčtu úkolů RR v tomto zákonu,
- regiony soudržnosti, které jsou zároveň kraji a připravují vlastní ROP, by měly vytvořit podmínky pro tento systém se zvýšenou reflexí těchto nových povinností a požadavků (příprava podmínek 100 % fungování RR a jejich sekretariátů).

2.3 Implementační systém SF v ČR a střet zájmů

Česká republika je v současné době na časovém rozhraní dvou programových období, přičemž to stávající má/mělo být určitým „zahřívajícím kolem“ pro období 2007 - 2013. Toto obecně souviselo zejména s připraveností ČR na vstup do EU a realizaci politiky HSS. Proto vznikla celá řada různých problémů, které se v průběhu let 2004 a 2005 řešily a systém se tím dále zkvalitňoval. Během posledních dvou let navíc vznikla celá řada různých evaluačních studií, jejichž úkolem bylo poukázat právě na slabá místa a nedostatky v celém systému. Prostřednictvím řady doporučení pak docházelo a dochází k postupnému zdokonalování systému.

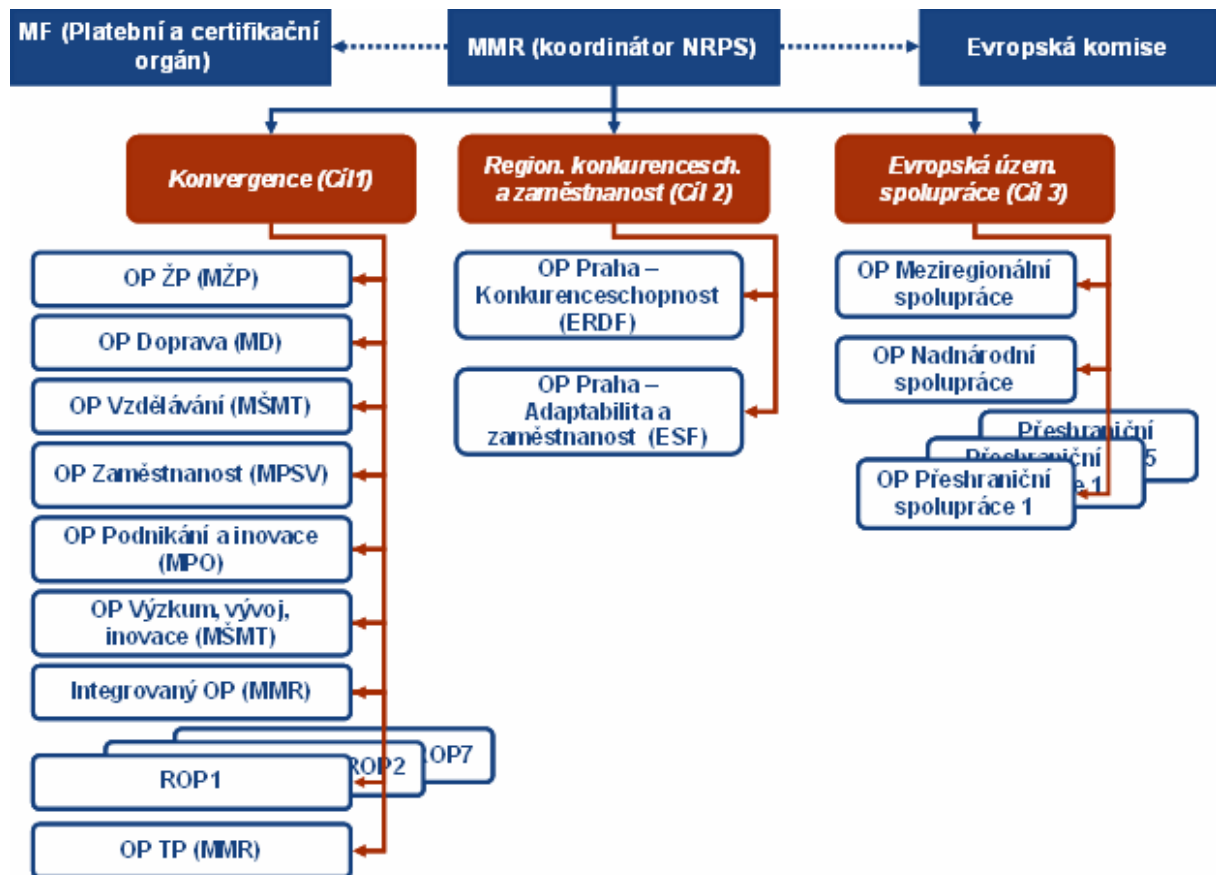
Přesto lze vymezit v kontextu problematiky střetu zájmů několik klíčových problémů, které v současné době nadále komplikují úspěšné a zejména transparentní čerpání finančních prostředků. Jako první problém lze spatřovat **zvýšenou meziinstitucionální konkurenci v zajišťování vlastních personálních kapacit**. V příštím programovém období let 2007 - 2013 se předpokládá realizace 24 operačních programů,²⁰ což je pětinasobný nárůst počtu operačních programů ve srovnání se stávajícím systémem. Lze tedy předpokládat, že implementační systém bude ještě komplikovanější než je tomu dosud, a to bez ohledu na výsledky vyjednávání o podobě implementačního systému SF s Evropskou komisí.

¹⁹ K tomuto problému by rovněž bylo nutné přihlídnout při novelizaci zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

²⁰ Viz také „Návrh Národního rozvojového plánu České republiky 2007 - 2013“, Ministerstvo pro místní rozvoj, leden 2006.

Současný návrh systému operačních programů pro období 2007 - 2013 je uveden v následujícím schématu.

Schéma č. 1 – Návrh systému operačních programů pro období 2007 - 2013 (verze leden 2006)



Zdroj: www.strukturalni-fondy.cz

Jednou z klíčových priorit veřejných intervencí EU bude mj. i podpora tzv. přívětivé veřejné správy.²¹ Podpora této oblasti znamená zejména restrukturalizaci a efektivizaci veřejnosprávních institucí s ohledem na úspěšnou realizaci politiky HSS. V rámci české veřejné správy na všech jejích úrovních jde o oblasti:

- běžného regionálního úředníka,
- znalostní kompetentnost úředníků.

Pro úspěšné zajištění těchto nových výzev se zároveň předpokládá i schválení zákona o státní a veřejné službě, který stále v české legislativě schází. V souvislosti s připravovanými ROP nejde pouze o rizika spojená se spolufinancováním, což vyžaduje zásadní změny v rozpočtových procesech,²² ale také o administraci OP na regionální úrovni, kde bude nezbytné zajistit přibližně 45 kvalifikovaných a zkušených pracovníků pro každý tento program. V příštím roce by tedy již mělo plně fungovat dalších 300 nových profesionálních úředníků se schopnostmi administrace pravidel nového programového období. Proto lze nyní předpokládat, že bude docházet nejen k vyšší fluktuaci administrativního personálu ve veřejné

²¹ Anglický ekvivalent – „smart public administration“.

²² Podrobněji dále – viz „Finanční aspekty střetu zájmů v institucionálním kontextu“.

správě, ale také k zvýšené meziinstitucionální konkurenci v zajišťování těchto nových pracovních pozic vyžadujících vysokou kvalifikaci a úroveň zkušeností.

Jak vyplývá ze schématu č. 1, další problematickou oblastí je **plánovaná vysoká fragmentace systému pomoci EU pro období 2007 - 2013**. S tím je velmi úzce spojeno nejen riziko překryvů v plánovaných oblastech veřejných intervencí politiky HSS (**střet zájmů institucí a střet zájmů jednotlivých oblastí podpory**), ale také riziko nižší schopnosti úrovně NSRR efektivně koordinovat celý systém. Vzhledem k tomu, že na příští programové období se předpokládají zvýšené požadavky na monitoring, evaluaci a reporting, všechny ŘO OP a úroveň NSRR budou muset být mnohem více ve vzájemném kontaktu. To předpokládá zjednodušení systému předávání informací a posílení funkčnosti MSSF, jehož jednotlivé úrovně nejsou adekvátně provázané. Výsledkem tohoto stavu je pak výskyt duplicitních činností v systému s vysokými nároky na lidskou práci. Navíc je nutné upozornit i na reálnou (ne)připravenost monitorovacího systému absorbovat daleko robustnější systém v souvislosti s plánovaným vyšším počtem operačních programů, jejich dat a procesů v systému.

Princip transparentnosti může být zároveň zpochybnován i v souvislosti se střetem zájmu celého systému a možností přístupu do něj pracovníky ŘO OP (RPS/NSRR). Monitorovací systém sice funguje uspokojivým způsobem pro administraci a monitoring, ale využitelnost pro účely evaluace programů a projektů je velmi diskutabilní.²³ Proto lze považovat určitou omezenost v přístupu ke kvalitním primárním zdrojům dat za problém v transparentnosti systému, zapříčiněný jeho vlastní neprovázaností. To ve svém důsledku vede k nízké koordinaci nejen mezi jednotlivými ministerstvy na národní úrovni, ale také mezi regionálními ZS a ŘO OP. **Institucionální střet zájmů lze tedy spatřovat v nízké ochotě zapojených subjektů (zvláště ministerstev) k vzájemnému předávání informací.**

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- v souvislosti s připravovanou strukturou systému operačních programů a zejména zvýšení jejich samotného počtu vzroste meziinstitucionální konkurence v zajišťování vlastních personálních kapacit,
- plánovaná vysoká fragmentace systému pomoci EU pro období 2007 - 2013 spojená s vysokým rizikem překryvů v plánovaných oblastech veřejných intervencí politiky HSS (střet zájmů institucí a střet zájmů jednotlivých oblastí podpory).

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- již nyní zahájit cykly školících a trainingových kurzů a workshopů za účelem zvýšení kvalifikace a celkové profesionality současných pracovníků ve veřejné správě a zajištění potřebných nových pracovních pozic vyžadujících vysokou kvalifikaci a úroveň zkušeností,
- znovu přehodnotit a zvážit navržený systém operačních programů na období 2007 - 2013 (tam kde je to ještě možné) a alespoň upravit a upřesnit podmínky fungování úrovně NSRR s ohledem na zvýšené požadavky příštího programového období na monitoring, evaluaci a reporting (všechny ŘO OP a úroveň NSRR budou muset být

²³ Viz také „Závěrečná zpráva evaluačního projektu 1/04“, MMR.

mnohem více ve vzájemném kontaktu, což předpokládá zjednodušení systému předávání informací a posílení funkčnosti MSSF).

2.4 Finanční aspekty střetu zájmů v institucionálním kontextu

V kontextu probíhajících příprav na příští programové období lze spatřovat hlavní problém ve financování politiky HSS v ČR ve **vzájemné neprovázanosti systému národních veřejných intervencí a programů s programy strukturálních fondů EU**. V této souvislosti tedy není dvoukolejná pouze regionální struktura ČR, ale také systém financování veřejných intervencí z národních a evropských zdrojů. Pokud nedojde ke zvýšení koherence obou systémů, lze očekávat významné problémy v zajišťování finančních prostředků na spolufinancování SF. Navíc je nutné zdůraznit i fakt, že prostředky českých veřejných rozpočtů (především státního rozpočtu a mimorozpočtových fondů) mají zcela jiný režim fungování, systému rozhodování, využití a zpětné kontroly než prostředky ze SF EU. Tento stav je navíc posílen i faktem obdobného využití „tvrdých“ i „měkkých“ opatření těchto veřejných intervencí ke stejným účelům. Pokud ovšem analyzujeme možnosti/bariéry spolufinancování SF v období 2007 - 2013, je nutné zároveň uvést, že i čistě teoretická eliminace všech nebo většiny národních podpůrných programů by nevyřešila problém se spolufinancováním navržených operačních programů. Proto je nezbytné se zaměřit na vyjasnění vztahu mezi oběma systémy podpory.

Střet zájmů by v této souvislosti mohl nastat zvláště v případě realizace oddělených systémů podpor (národních a evropských), které by si navíc vzájemně konkurovaly. Možnosti strukturálních fondů v příštím programovém období je nutné chápat jako výzvu pro české veřejné intervence, které by měly postupně plnit úlohu doplňujícího systému a to nejen z finančního, ale i věcného hlediska. Úplné propojení nebo převedení národních programů do systému evropských veřejných intervencí by ovšem neznamenalo pouze výhody spojené s vyšším množstvím financí na spolufinancování, odstranění duplicit v programování či zvýšení přehlednosti celého systému pro potenciální žadatele, ale také nevýhody nebo dokonce rizika z důvodu přerušení pomoci specifickým potřebným cílovým skupinám a také snížení flexibility systému.

S nedostatkem finančních prostředků se budou potýkat i určité typy cílových skupin vybraných do intervenčních oblastí. Tímto může být ohrožena i odhadnutá absorpční kapacita (a to nejen u obcí a neziskových organizací), proto bude nezbytné zajistit následující systémové prvky ve finančním řízení:²⁴

- přesměrování existujících národních finančních zdrojů na financování operací politiky HSS,
- programové a implementační sblížení/sjednocení národních programů a programů SF,
- rozsáhlou změnu postavení organizací, které jsou zodpovědné za realizaci národních (státních a regionálních) veřejných intervencí a intervencí SF.

Jak již bylo naznačeno v průvodním dokumentu této publikace, **další problematickou oblastí je systém financování veřejné správy na regionální úrovni**. Jde o to, že stále nevyjasněné otázky financování regionálních operačních programů mohou ve svém důsledku vést ke stavu tzv. fiskálního stresu,²⁵ zapříčiněného neschopností krajské samosprávy finančně

²⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj, *Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR*, Praha 2005, str. 55.

²⁵ Termín „fiskální stres“ je vysvětlen v průvodním dokumentu Transparency International-Česká republika, „Problematické oblasti v distribuci a užívání“, str. 16.

zabezpečovat ze zákona²⁶ povinné úkoly a přidělovat/vytvářet potřebné finanční prostředky na spolufinancování vlastních operačních programů. Pokud by tedy došlo k situaci zprostředkovaného financování ROP ze státního rozpočtu (např. jednorázové finanční přesuny, dotace, návratné finanční výpomoci apod.), pak by institucionální střet zájmů bylo možné vyloučit, „kdo financuje, ten rozhoduje“.

Možným řešením této situace je pouze dlouhodobá a strategická koordinace aktivit na národní a regionální úrovni. Příkladem pak může být nejen změna zákona o rozpočtovém určení daní,²⁷ ale také věcné nasměrování či stanovení oblastí podpory. Prostředky krajů jsou dnes využívány zejména na oblasti mandatorních výdajů, proto by se mohlo zaměření ROP usměrňovat k „programování mandatorních výdajů“. Tím by se částečně mohla řešit problematika spolufinancování.

Je tedy možné konstatovat, že **fungující kombinovaný model fiskálního federalismu**²⁸ založený na částečné decentralizaci veřejných příjmů na regionální úroveň a upřesnění role národní a regionální úrovně by výrazně napomohlo řešení fiskálního stresu. Proto i zákon o rozpočtovém určení daní by měl více optimalizovat decentralizaci zejména daňových příjmů, které je vhodné alokovat do rozpočtů územní samosprávy, zejména pak z hlediska stability příjmů rozpočtů územní samosprávy. Toto může být výrazným problémem v ČR v následujících letech, protože situace v hospodaření ve státním rozpočtu je velmi napjatá. Navíc stále existují tlaky na deficitnost státního rozpočtu vlivem pomalých hospodářských reforem, a nutnost respektování maastrichtských kritérií nutných pro vstup do HMU²⁹ prostřednictvím konvergenčního programu ČR. **Zde tedy budou vznikat tlaky na střet zájmů národní úrovně s regionální úrovní a jejich schopnostmi financovat vlastní výdaje.**

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- možnost výskytu střetu zájmů v případě realizace oddělených systémů podpor (národních a evropských), které by si navíc vzájemně konkurovaly,
- systém financování veřejné správy na regionální úrovni a v současné době nemožnost krajů ovlivnit a realizovat své strategické záměry (střet zájmů národní úrovně s regionální úrovní a jejich schopnostmi financovat vlastní výdaje).

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- přesměrování existujících národních finančních zdrojů na financování operací politiky HSS a programové a implementační sblížení/sjednocení národních programů a programů SF,
- změna zákona o rozpočtovém určení daní³⁰ a úprava věcného nasměrování či stanovení oblastí podpory pro ROP s cílem zabezpečení fungujícího kombinovaného modelu fiskálního federalismu.

²⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

²⁸ Peková J., 2004.

²⁹ Vstup ČR do HMU se v současné době předpokládá v roce 2010.

³⁰ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

2.5 Transparentnost a přístup k informacím

EU jako „společenství práva“ mj. zahrnuje možnost kontroly chystaných či vydaných právních aktů obsažených ve spisových materiálech. Přístup k nim je tedy problémem transparentnosti fungování EU, který se v posledních letech stává důležitým předmětem legislativy i judikatury. Zatímco severské země podporují přístup tzv. **transparency through public access**, tj. relativně volný přístup občanů k dokumentům vládních orgánů, jiné členské státy tomu nejsou nakloněny kvůli zachování efektivity jednání mezi 25 členy EU. Kompromisem je tzv. **transparency through communication**, tj. informovanost veřejnosti prostřednictvím informací a údajů, které EU lidem sama „dávkuje“. Tomuto kompromisu částečně odpovídá i případ fungování transparentnosti a přístupu k dokumentům v ČR.³¹

Střet zájmů velmi často nespočívá v množství poskytnutých informací, ale hlavně v jejich formě. Jako slabá stránka se v této souvislosti jeví nízká přehlednost a srozumitelnost informací umístěných zejména na internetu. Jako určitou výhodu lze spatřovat fungování jednoho centrálního zdroje informací (www.strukturalni-fondy.cz), který obsahuje základní informace o všech operačních programech. Nicméně jednotlivé OP si spravují vlastní webové stránky, na které jsou umísťovány příslušné aktuální informace. Míra aktualizace jednotlivých webových stránek je ovšem velmi rozdílná, a proto velmi často dochází k rozporům mezi jednotlivými informačními zdroji. **Vzhledem k tomu, že v příštím programovém období se počet operačních programů zpětinásobí, je maximálně vhodné podpořit fungování komplexního centrálního internetového zdroje informací, který by plnil úlohu hlavního systému sdílení informací.** Pro takový systém je ovšem nutné mít fungující systém výměny informací, který by zároveň zajišťoval vysokou flexibilitu v poskytování informací a údajů informačními pracovníky. Jako další doporučení k této problematice se jeví stanovení povinnosti pro zveřejňování klíčových dokumentů týkajících se implementace daného OP. Jedná se zejména o veškeré informace o OP a interní metodické materiály. Střet zájmů je v této souvislosti spojen s ochotou jednotlivých subjektů zveřejňovat vlastní interní materiály.

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- nízká přehlednost a srozumitelnost informací umístěných zejména na různých webových stránkách zapojených subjektů do implementační struktury SF.
-

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- s ohledem na plánovaný zvýšený počet operačních programů v příštím programovém období je maximálně vhodné podpořit fungování komplexního centrálního internetového zdroje informací, který by plnil úlohu hlavního systému sdílení informací o SF v ČR.

³¹ Svoboda P., 2005, str. 32.

3 Vliv politické reprezentace na výběr projektů

Problematika vlivu politické reprezentace na výběr projektů je velmi úzce spojena nejen s „kumulací funkcí“,³² ale také s legislativním zázemím určeným pro fungování regionální politiky ČR. Tím je zejména **ustanovení o podjatosti členů RR**,³³ které v zákoně o podpoře regionálního rozvoje schází. Jednodušší situaci mají v tomto smyslu ty regiony soudržnosti, které jsou zároveň kraji (tj. Hl. m. Praha, Středočeský a Moravskoslezský kraj), protože mohou legislativní kontext čerpat přímo ze zákona o krajích.³⁴ Vliv politické reprezentace na výběr projektů se pak může projevat v hlasování RR, kdy podmínky pro „podjaté členy RR“ jsou odlišně upravovány. Např. některé jednací řády RR obsahují doložku o podjatosti, která ovšem stanovuje, že v případě střetu zájmů tuto informaci musí příslušný „podjatý člen“ oznámit předsedajícímu RR před zahájením schůze. Naproti tomu zákon o krajích je v tomto směru trochu přísnější, protože jasně stanovuje, že podjatý člen o dané věci nehlasuje.

Dalším problémem v oblasti vlivu politické reprezentace na výběr projektů je **možnost ovlivňování fungování sekretariátů RR se zaměřením pouze na problémy a potřeby daného kraje** (týká se hlavně regionů soudržnosti sdružujících 2 a více krajů). Dle SROP plní sekretariáty RR řadu úkolů (poskytují informace potenciálním projektovým žadatelům, provádějí příjem projektových žádostí a kontrolu jejich přijatelnosti, připravují podklady pro jednání RR a VRR). Sekretariáty RR jsou zpravidla součástí krajských úřadů, přičemž u regionů soudržnosti Středočeského a Moravskoslezského kraje existuje pouze jeden sekretariát. V roli a postavení těchto sekretariátů problémy nejsou. Jiná situace ovšem nastává u ostatních regionů soudržnosti, jejichž příslušné jednotlivé kraje mají vlastní sekretariáty RR, tj. existují dva a více sekretariátů RR. Na základě této situace mohou vyvstávat otázky týkající se možných konfliktů pramenících z rozdílných zájmů krajů tvořících daný region soudržnosti.³⁵ Pracovníci sekretariátu jsou zaměstnanci kraje a jsou příslušně odpovědní vedoucím úředníkům, které koordinuje ředitel krajského úřadu odpovědný hejtmanovi. Z této situace tedy vyplývá, že pracovníci sekretariátu RR musí vycházet ze zájmů kraje a mají nízkou možnost sami prosazovat zájmy regionu soudržnosti jako celku. Přitom předpokladem pro kvalitní fungování regionů soudržnosti je i dobře zavedený odborný aparát sekretariátu RR. V této souvislosti by bylo vhodnější vyčlenění těchto „krajských“ sekretariátů RR z daných krajských úřadů a vytvoření samostatného fungujícího útvaru/odboru RR.

Vliv politické reprezentace na výběr projektů se může mj. projevit i v **systému výběru hodnotitelů projektů**. Problémem ovšem nemusí být počet a kvalita hodnotitelů, ale také způsob a transparentnost systému hodnocení projektů. Celý proces výběru projektů je velmi často označován jako málo průhledný zejména z toho důvodu, že pro výběr projektů existuje celá řada interních metodických materiálů, které nejsou běžně dostupné (ani na internetu, ani na vlastní písemnou žádost). Tento stav tak navozuje dojem ovlivnitelnosti systému výběru projektů příslušnou politickou reprezentací v daném kraji. Pro odstranění těchto pochybností by bylo vhodné zajistit zveřejnění všech dokumentů řízení pomoci všech OP, včetně manuálů implementace (operačních manuálů), pravidel a výsledků hodnocení, kontroly projektů a dalších metodických dokumentů.³⁶

³² Podrobněji k problematice „kumulace funkcí“ viz průvodní dokument Transparency International-Česká republika, „Problématické oblasti v distribuci a užívání“, str. 12 - 14.

³³ Svoboda K., 2005.

³⁴ Viz zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 34, odst. 3.

³⁵ Svoboda K., 2005.

³⁶ Viz také „Závěrečná zpráva evaluačního projektu 1/04“, MMR.

Přehled problémů analyzovaných v této části:

- možnost ovlivňování fungování sekretariátů RR příslušnými zástupci krajských úřadů, kteří by upřednostňovali zaměření aktivit daného sekretariátu pouze na problémy a potřeby daného kraje a nikoliv regionu soudržnosti jako celku (týká se hlavně regionů soudržnosti sdružujících 2 a více krajů).

-

Přehled doporučení k nápravě zejména systémových záležitostí ovlivňujících institucionální střet zájmů:

- upravit systém fungování sekretariátů RR v regionech soudržnosti, které sdružují více krajů, nebo upřesnit jejich roli a vazbu na fungování daného regionu soudržnosti a jejich příslušného kraje.

4 Výběr a realizace projektů konečných uživatelů

4.1 Aplikace principu partnerství

Problematika aplikace principu partnerství se rozděluje na dvě základní úrovně:

- naplňování partnerství na úrovni programů a celé asistence strukturálních fondů,
- naplňování partnerství na úrovni jednotlivých projektů.

V legislativě Evropské unie³⁷ je zmíněno, že jak Evropská komise, tak jednotlivé členské státy úzce spolupracují při administraci pomoci ze strukturálních fondů. Tato spolupráce se vztahuje jak na přípravu, tak i na samotnou realizaci programů.

Zároveň členské země mají za úkol tam, kde je to vhodné, zapojit do partnerství další instituce, jakými jsou kraje, obce,³⁸ hospodářští a sociální partneři a další vhodné instituce. Toto zapojení dalších partnerů by mělo být dostatečně reprezentativní.³⁹

Evropská legislativa tak vnesla do českého systému nový pojem „partnerství“. Tím, že tento pojem však v české legislativě není vymezen, vznikla řada nejasností a pochybností, které svým způsobem přetrvávají dodnes.

Na národní úrovni tento stav vyvolává otázky ohledně toho, kdo se může zúčastnit přípravy programových dokumentů (Národního rozvojového plánu, Národního strategického referenčního rámce, jednotlivých operačních programů atd.). Účast takového subjektu by měla být co nejpřínosnější nejen pro samotnou přípravu těchto dokumentů, ale také pro cílové skupiny, které tento partner zastupuje.

Na místní úrovni (respektive na projektové úrovni) se stává, že jsou partneři podezříváni ze snahy o obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek. U řady projektů je možné tato podezření považovat za oprávněná, nebo alespoň není jasně vysvětlen přínos účasti některých institucí na řešení projektu. V tomto směru zde **schází vymezení pojmu partnerství** mnohem více než na národní úrovni. Řada projektů měla problémy s tím, že je tato nejasnost zbrzdila při řešení projektu a naplňování projektových aktivit.

Třetí oblastí, kde působí nejasnosti kolem partnerství, jsou projekty realizované ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru.⁴⁰ Řada těchto projektů se doposud nerozeběhla právě kvůli nejasnému právnímu vymezení rolí a pozic jednotlivých partnerů. Obce pak upouštějí od takovýchto projektů, aby byly kryty před případnými možnými riziky.

Přehled doporučení k nápravě v oblasti aplikace principu partnerství:

V rámci řešení tohoto problému je nutné novelizovat zákon č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje tím, že v něm bude doplněn pojem „partnerství“. Na programové úrovni je možné stav řešit větší otevřeností k veřejné diskusi nad návrhy programových dokumentů. Na druhou stranu by se však příprava těchto dokumentů neměla zpomalit nebo dokonce zastavit na přemrštěných požadavcích některých cílových skupin, které by dokončení programových dokumentů mohly zastavit.

³⁷ V nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 v článku 8, ale také v návrhu všeobecného nařízení vztahujícího se na strukturální fondy pro programové období 2007 - 2013.

³⁸ Všeobecně jde o instituce veřejné správy. Zde je pro případ České republiky použito krajů a obcí.

³⁹ Mělo by jít o zástupce občanské společnosti, environmentální partnery, neziskové organizace a další.

⁴⁰ PPP – Public private partnership.

Na projektové úrovni je řešením vymezení projektového partnera jako subjektu, který sice není nositelem řešeného projektu, ale nositeli pomáhá s jeho řešením. Pro oba partnery (případně i další partnery, budou-li v projektu zahrnuti) by mělo platit, že v započatých projektových aktivitách by měli povinnost pokračovat i po skončení financování z fondů Evropské unie. Tím by se odstranila zásadní výtka vůči partnerství: snaha o obcházení zadávání veřejných zakázek. Ze strany veřejné správy to bude vyžadovat vyšší kontrolu u projektů a jejich aktivit právě ve fázi, kdy již končí financování z Evropské unie.

V případě projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru by napomohlo vytvoření metodiky s vzorovými smlouvami a postupy pro utváření takového partnerství.

4.2 Žádosti konečných uživatelů o podporu ze strukturálních fondů⁴¹

Ačkoli programy financované ze strukturálních fondů byly toužebně očekávány neziskovými organizacemi, obcemi i firmami, došlo k postupnému vystřízlivění. Jedním z důvodů, proč se tak stalo, je fakt, že procesy žádání a samotné realizace projektů jsou pro žadatele o podporu a realizátory projektů poměrně administrativně náročné a komplikované. Pro řadu žadatelů je finančně neúnosné, aby byli schopni připravit rozsáhlejší projekty.

Mnozí z úspěšných žadatelů po zkušenostech s administrací projektů raději další projekty nechtějí předkládat, nebo jsou skeptičtí.

Přehled doporučení k problematice žádostí konečných uživatelů

V žádostech je nutné odstranit ty pasáže ve formulářích, které nejsou využívány při evidenci nebo hodnocení projektů. Jde o zbytečně vynaložené úsilí žadatelů, které zůstane nevyužito.

Systém podávání průběžných zpráv realizátory projektů by měl být zautomatizován nebo být přinejmenším co nejjednodušší, aby se nestávalo, že bude mnohem více pracovních sil potřeba na administraci projektu než na samotné věcné řešení projektu.

V oblasti přípravy projektů nedoporučujeme vypisování národních podpor na přípravu projektů. Obvykle tyto prostředky „pomohou“ konzultačním firmám a celý proces se díky těmto „dotacím pro získání dotací“ stává velice nepřehledným. Spíše je vhodnější zjednodušit projektové žádosti a proces žádání o podporu.

4.3 Výběr projektů konečných uživatelů

Řada žadatelů považuje za úspěšný projekt ten, který projde bodovacím hodnocením, a zapomíná na to, že úspěšné překonání výběru ještě nemusí znamenat, že projekt samotný je připraven kvalitně a bude realizován bez problémů.

V řadě případů je fakt, že je žadateli navržena smlouva o financování, považován za faktor úspěšného projektu a řada konzultantů si v tom okamžiku nechává vyplácet své honoráře. Samotný fakt přidělení finanční pomoci však může být zkreslující a projekt se může dostat dříve nebo později do problémů. Z tohoto pohledu by finanční odměna konzultantům za pomoc při přípravě projektů měla být vyplácena až v průběhu, respektive po skončení projektu.⁴² Samozřejmě záleží v první řadě na vzájemných smluvních podmínkách a rozsahu práce konzultanta.

⁴¹ Konečnými uživateli jsou pro účely tohoto textu myšleni ti, kdo připravují, předkládají a následně realizují projekt podpořený ze strukturálních fondů.

⁴² Ve chvíli, kdy se ukáže, zda je projekt skutečně životaschopný.

Dalším aspektem ovlivňujícím to, jaké projekty budou vybrány k realizaci, je systém bodování a kritérií pro výběr projektů. Pokud bodovací kritéria zvýhodňují některou skupinu předkladatelů, pak lze samozřejmě mluvit o nerovném přístupu.⁴³ Z tohoto pohledu je důležitější, zda výsledky a dopady projektu napomohou cílové skupině při řešení jejich problémů a nikoli to, kdo je předkladatelem / realizátorem projektu.

Dalším z rozporů je nestejná úroveň vyhotovených hodnocení ze strany hodnotitelů. Vzhledem k tomu, že každý z hodnotitelů vnáší do své práce také subjektivní náhledy (ať chce, či nechce), hodnocení jednoho projektu se od sebe obvykle liší. Cílem by měl být takový stav, kdy by rozdíly v hodnocení mezi dvěma (a více) hodnotiteli měly být co nejmenší. Některé prvky, které reagují na tyto problémy, jsou již do systému zapracovány a fungují, jiné je ještě potřeba doplnit.

Přehled doporučení k výběru projektů konečných uživatelů

Aby bylo dosaženo pokud možno objektivního hodnocení předložených projektů, je vhodné standardizovat přístupy jednotlivých hodnotitelů. Toho lze dosáhnout průběžným školením, na kterém budou představeny standardy hodnocení a příklady hodnocení projektů. Zároveň je vhodné „profesionalizovat“ hodnotitele, čímž je myšleno právě jejich pravidelné proškolení a také zkoušení. Pokud by u některých hodnotitelů nastávaly problémy s hodnocením opakovaně, pak je vhodné takové hodnotitele ze systému vyřadit.

V oblasti objektivizace hodnotících kritérií je vhodné klást větší důraz primárně na dopady na cílové skupiny (bez ohledu na to, kdo projekt předkládá) a také na to, zda je projekt vnitřně logicky provázaný a realizovatelný při efektivním využití finančních prostředků.

⁴³ Například problém u Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, který byl zmíněn v publikaci Transparency International-Česká republika „Hrozby a příležitosti strukturálních fondů“, str. 8.

5 Výběr a realizace projektů technické asistence

Pro úspěšnou realizaci pomoci ze strukturálních fondů je vždy část prostředků ponechána pro projekty, které mají napomoci řídicímu orgánu zefektivnit využívání pomoci. Těmito prostředky je tzv. technická asistence. Tyto prostředky jsou určeny na studie a práce spojené s chodem implementačního systému. Zejména jsou využívány na zkvalitňování fungování systému.

5.1 Slabá koordinace mezi řadou malých projektů technické asistence

V průběhu programového období 2004 - 2006 měl každý operační program k dispozici prostředky na technickou asistenci. Tyto prostředky byly využívány na studie a propagaci programů. Stávalo se, že některé řídicí orgány mezi sebou nespolupracovaly. Respektive nespolupracovaly s odborem Rámce podpory Společenství na MMR ČR. Bohužel se tím stávalo, že zkušenosti získané v rámci jednoho operačního programu byly neznámé nebo těžko použitelné pro jiné operační programy. V jiných případech byly zadávány k vyhotovení obdobné studie, které by bylo možné realizovat efektivněji v rámci jednoho balíku studií za všechny operační programy.

Byla tak řešena celá řada malých, dílčích projektů, které mezi sebou nesouvisely a jejich řešení nemělo společný synergický efekt pro zkvalitnění fungování systému programů strukturálních fondů.

Přehled doporučení ke koordinaci projektů technické asistence

Vyčlenění prostředků na technickou asistenci do zvláštního operačního programu vytváří systém, který vyžaduje mnohem náročnější koordinaci požadavků ze strany jednotlivých řídicích orgánů. Na druhou stranu lze předpokládat, že koordinace technické asistence může přinést velkou výhodu v podobě odstranění duplicitního řešení projektů v různých operačních programech, jak se tomu někdy stává v současném programovém období 2004 - 2006.

V případě, že by každý z operačních programů měl k dispozici své vlastní prostředky na technickou asistenci, pak je bezpředmětná existence samostatného operačního programu technické asistence.

5.2 Výběr projektů technické asistence

Pro výběr jednotlivých projektů technické asistence si každý zadavatel stanovuje svá vlastní výběrová kritéria. V řadě případů hraje dominantní roli cena. Tento postup je pochopitelný vzhledem k napjatým veřejným financím. Nese však s sebou riziko toho, že díky tomuto kritériu zvítězí ve výběrovém řízení méně kvalitní návrhy (to samozřejmě nemusí znamenat, že i výsledky projektu budou méně kvalitní).

Přehled doporučení k výběru projektů technické asistence

Sjednocení výběrových kritérií u projektů technické asistence přispěje k vyšší transparentnosti v užívání prostředků strukturálních fondů.

6 Úloha monitoringu a evaluace ve veřejných výdajových programech

Role evaluace a monitoringu je v implementaci veřejných výdajů nezastupitelná, pokud je zájem o dosažení co nejvyšší možné efektivity. V takovém případě evaluace a monitoring poskytují vhodné podklady pro rozhodování o efektivní alokaci veřejných financí. Velmi důležitá je také maximální možná transparentnost jednotlivých kroků alokace, aby se umožnilo občanům kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky. Důvodem pro požadavek maximální transparentnosti je jednak její prokazatelný vliv na snižování korupce a lobbyismu, jakož i fakt, že peníze rozdělované v rámci veřejných výdajových programů byly původně v soukromých rukou a formou různých druhů daní a poplatků se dostaly do veřejných rozpočtů.

Evaluace a monitoring jsou dvě rozdílné činnosti, které se vzájemně doplňují. Obě tyto činnosti lze provádět na úrovni programů i jednotlivých projektů. **Monitoring** je průběžné hodnocení implementace programu/projektu. Monitoring odpovídá na otázku, do jaké míry je realizace programu/projektu v souladu s původním návrhem. Výsledky monitoringu slouží jako zpětná vazba a jsou podkladem pro operativní řízení a pro rozhodování o případných změnách v průběhu implementačního procesu.

Evaluace poskytuje podklady o tom, do jaké míry byly splněny vytyčené cíle a jaké jsou dosažené výsledky. Evaluaci lze chápat jako periodický proces posuzování toho, jak se nakládá s finančními prostředky veřejných rozpočtů. Alokační veřejných finančních prostředků se dá v souladu s metodikou Evropské komise⁴⁴ zkoumat z celkem šesti hledisek, kterými jsou:

- **Relevantnost a koherence** – zde se hodnotí dva aspekty: posouzení relevance cílů projektu ve vztahu k potřebám a problémům příjemce (vnitřní relevantnost) a posouzení projektu ve vztahu k cílům opatření a programu.
- **Efektivita** – jde o posouzení naplnění cílů projektu. Odpovídá na otázku: Jsou očekávané výstupy vyprodukovány či nakoupeny v souladu s projektovou žádostí?
- **Efektivita nákladů** – jde o posouzení vyprodukováného výstupu v poměru k nákladům vynaloženým na daný výstup.
- **Účinky** – jde o posouzení kvantitativních a kvalitativních výsledků a dopadů výstupů z projektu.
- **Účinnost a užitečnost** – zahrnuje posouzení hodnoty a užitečnosti výsledků a dopadů v poměru k vynaloženým investicím.
- **Udržitelnost** – jde o posouzení, do jaké míry budou výstupy, výsledky a dopady projektu pro příjemce trvalé. Odpovídá na otázku: Budou výstupy, výsledky a dopady přetrvávat i v delším časovém horizontu, nebo budou z různých důvodů narušeny?

Dodatečně lze do posouzení zahrnout čtyři specifická hodnotící kritéria, která jsou definována následujícím způsobem:

- **Účinek mrtvé váhy** – činnost provedená v rámci projektu by byla provedena i bez podpory.
- **Adicionalita** – činnost provedená v rámci projektu bude zrealizována pouze díky podpoře.

⁴⁴ Podobně i metodiky OECD a Světové banky.

- **Pákový efekt** – podpora poskytnutá projektu vede k získání dalších finančních zdrojů pro další investice.
- **Efekt vymístění** – činnost v rámci projektu vytváří nové pracovní místo, což je pozitivní, ale současně naruší (vytlačí) existující pracovní místo v jiném regionu, což je samozřejmě špatné.

Výsledky kvalitně provedených a také veřejně dostupných evaluací jsou mezi odbornou veřejností i na úrovni Evropské komise jednoznačně považovány za jeden z nástrojů zvyšování transparentnosti a hospodárnosti při čerpání veřejných zdrojů (viz např. Wright, Nemeč 2003; Ochrana 2002; Evropská komise 2005 aj.). Podle studie NEI (NEI 2002) i podle výzkumů provedených například v rámci projektu GA ČR 402/03/1221 (více viz např. Šumpíková, Ochrana, Pavel, 2005) se však nezávislé hodnotící expertízy odpovídající mezinárodním standardům ještě zdaleka nestaly běžnou součástí implementace evropských fondů v nových členských státech, ačkoliv zkušenosti z ČR hovoří o určitém zlepšení stavu v souvislosti s nástupem SF/CF.

7 Doporučení k monitoringu a evaluacím

Dobré základy pro evaluační a monitorovací činnosti je třeba položit už **na samém začátku úvah o vytvoření veřejného výdajového programu**. Tvůrci veřejných výdajových programů by měli už v počátečních fázích tvorby konkrétního veřejného výdajového programu brát v úvahu fakt, že naplňování programu by se mělo průběžně monitorovat a měla by se hodnotit jeho efektivnost. Z toho důvodu by se měly cíle veřejného výdajového programu explicitně definovat. Dále by cíle měly být v ideálním případě kvantifikovatelné a takové, aby se k nim daly přiřadit snadno zjiřitelné a snadno ověřitelné indikátory splňující požadavek kauzality, důvěryhodnosti a dostupnosti dat. Současně by bylo třeba vytvořit takové formuláře žádostí o podporu a formuláře zpráv a výkazů, aby data zde uvedená poskytovala důvěryhodné podklady využitelné pro monitoring a měření efektivnosti.

Z důvodu potřeby provádění monitoringu a evaluací se rovněž jeví jako vhodné provést na centrální úrovni rozhodnutí o tom, co je **nejdůležitějším cílem** (cíli) všech implementovaných veřejných programů/výdajů – zřejmě půjde v různých obměnách o zajištění zaměstnanosti, zajištění konkurenceschopnosti a ochranu životního prostředí. Řada výzkumů v oblasti veřejné volby ukazuje, že volba těchto hlavních cílů se zdá být někdy více závislá na politických cílech než na potřebách společnosti, ale tuto otázku nechme stranou, neb její zodpovězení není cílem tohoto textu. Jiná věc však je, že existují určité signály, že i systém indikátorů veřejných programů je nastaven spíše tak, aby byl prioritně použitelný pro politické cíle a nikoliv pro potřeby řádné evaluace a monitoringu. To by potom bylo téma k diskusi, avšak až ve chvíli, kdy tyto signály budou mít podobu důkazů.

Funkci hlavních cílů měla původně zřejmě plnit především horizontální témata, ale k tomu, aby tato situace nastala, je třeba urazit ještě kus cesty. Už jenom proto, že zatím neexistuje jednotná metodika sledování naplňování těchto horizontálních priorit (viz např. studie MMR).

Pro hlavní cíle, které by mohly představovat „páteř“ všech veřejných výdajů, by se pak mohlo zvolit několik málo vhodných indikátorů splňujících výše uvedené podmínky (zejména kauzality). Tyto „páteřní“ indikátory by pak měly být převzaty a rozepsány do všech veřejných výdajových programů jako klíčové indikátory. Všechny programy i projekty by pak měly uvádět, do jaké míry přispívají k naplnění těchto hlavních cílů.

Z analýz implementace strukturálních fondů, z nichž vychází publikace Šumpíková, Ochrana, Pavel (2005) však mimo jiné vyplývá, že se u všech horizontálních priorit (HP) vyskytují

problémy s identifikací kritérií a volbou monitorovacích indikátorů (zvláště pak u HP Životní prostředí, z důvodu dlouhodobých účinků dopadu programu). Vysvětlením je, že na úrovni dopadu jsou patrné synergické efekty způsobené součinností několika programů uplatňujících ve větší či menší míře stejná průřezová témata. Je tedy vhodné posuzovat jednotlivé programy a v nich implementované horizontální priority na základě indikátorů a hodnocení vztažených k úrovni implementace – výstupy a účel – výsledky (v hierarchii indikátorů).

Dále se ukazuje jako potřebné zpracovat studie napomáhající implementaci HP Rovnost příležitostí pro aktivity týkající se naplňování k nim relevantních cílů, zejména v programech financovaných z ERDF a EAGGF. Stejně tak by měly být organizovány konference, diskuse a další aktivity poskytující možnost diskuse o možných přístupech a opatřeních směrem k funkčnímu zavádění rovných příležitostí pro ženy a muže.

V oblasti HP Životní prostředí se doporučuje zahájit diskusi nad výběrem environmentálně významných priorit či opatření pro další programové období již v rámci přípravy programových dokumentů, a to formou pracovních skupin za účasti zpracovatelů ex-ante hodnocení a zpracovatelů strategického hodnocení dopadu na životní prostředí (SEA). Priority s možným významným vlivem na životní prostředí by měly být identifikovány zejména v rámci posouzení vlivů jednotlivých programových dokumentů na životní prostředí (SEA). Doporučeno je také pro jednotlivé priority a opatření (popřípadě programové dokumenty) navrhnout specifické sady indikátorů a výběrových kritérií pro oblast životního prostředí.

Provádění kvalitní evaluace a monitoringu závisí také na **vymezení pravomocí a kompetencí jednotlivých orgánů implementační struktury** v této věci. Současný Řídící orgán Rámce podpory Společenství nemá zřejmě tak silnou pozici v oblasti kontroly, monitoringu, hodnocení a metodického vedení řídicích orgánů operačních programů, jak by se dalo očekávat z jeho postavení na samotném vrcholu řídicí pyramidy implementačního systému, kde zodpovídá za celkovou realizaci programů strukturální pomoci v ČR. Podobně složitá je i situace Evaluační jednotky RPS.

Podobně by za účelem provádění kvalitních evaluací, monitoringu a zajištění transparentnosti bylo třeba odstranit **nesoulad kompetencí a zodpovědnosti řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů a konečných příjemců** v oblasti komunikace a poskytování relevantních informací potenciálním předkladatelům projektových žádostí a konečným uživatelům. Výrazný pozitivní efekt na vyřešení tohoto nesouladu by zřejmě mělo zásadní zjednodušení implementační struktury (zejména snížení počtu zprostředkujících subjektů), jasné definování pravomocí a zavedení a zveřejnění pravidel pro přehlednou a otevřenou komunikaci. Dalším důležitým krokem by mohlo být vytvoření podmínek pro využití zkušeností s implementací programů v ČR v období 2004 - 2006 a také využití zkušeností s implementací strukturální pomoci z ostatních členských států EU.

Klíčová je tato záležitost mimo jiné pro kraje v souvislosti s možným zavedením regionálních operačních programů v období 2007 - 2013. Pro kraje by to znamenalo nutnost střednědobého plánování, a s tím související plánování v oblasti stanovení priorit kraje, finanční, technické a personální zabezpečení těchto plánů. Při přípravě regionálních operačních programů se jeví jako vhodné využít zkušeností s implementací Společného regionálního operačního programu, a to pro národní i krajskou úroveň. Zejména se jedná o zkušenosti v oblastech administrace programů a zapojení cílových skupin.

Kvalita evaluačního a monitorovacího procesu je kriticky závislá na **personálních kvalitách a kapacitách** organizací (útvárů), které tyto činnosti provádějí. Problém udržení kvalitních a zkušených pracovníků ve veřejném sektoru je společný zřejmě napříč všemi státy EU (viz NEI 2002, MMR 2004a, 2005a). Postupy zaměřené na zlepšení personální situace by měly

být vedeny se zřetelem na několik aspektů, mezi něž patří regionální vytiženost institucí; možnosti snížení administrativní náročnosti, počtu úrovní řízení apod.; identifikace možností zkrácení (souběhu) některých činností s cílem zkrátit administraci projektů a vytvořit maximální časový prostor pro realizaci projektů. Dále je třeba zajistit schopnost všech segmentů systému používat metody hodnocení veřejných projektů, jako například nákladově užitkovou analýzu.

Do oblasti evaluací patří také identifikovaná potřeba provádění průběžného **detailního hodnocení dodržování lhůt** administrace projektů v jednotlivých výzvách. Na základě zjištěných údajů by pak mohly být upravovány reálné lhůty administrace pro další výzvy.

Následující dvě doporučení směřují do zatím nepříliš probádané oblasti administrativní náročnosti implementace výdajových programů, která je však i přes pozornost věnovanou v moderní teorii evaluace (viz např. OECD 1997) stále opomíjena. Tato doporučení jsou zařazena s vědomím a důvěrou, že čas, kdy by bylo vhodné zaměřit se tímto směrem, přijde až po nezbytné konsolidaci systému národních a evropských programů v ČR.

Principiálně jde zaprvé o to, že v rámci konstrukce jednotlivých veřejných výdajových programů by měla být brána v potaz také otázka jejich administrativní náročnosti. Měl by tak být zvažován poměr mezi vynakládanými prostředky a **administrativními náklady nesenými veřejným sektorem** s respektováním předpokladu, že relativní administrativní náklady jsou regresivní, tzn. jsou v případě malých výdajových titulů relativně vysoké. Z těchto důvodů se jako lepší jeví tvorba menšího počtu výdajových programů s komplexnějším zaměřením než přílišná fragmentace sledující řadu dílčích cílů.

Za druhé jde o to, že realizace veřejných výdajových programů není spojena pouze s náklady na straně sektoru veřejného, ale i na straně sektoru soukromého, kde hovoříme o tzv. nepřímých administrativních nákladech či nákladech vyvolaných. Jde o náklady, které musí vynaložit soukromé subjekty, aby se k veřejným finančním prostředkům vůbec dostaly. Opět je nutné si uvědomit, že tyto náklady mají výrazně regresivní charakter a malé a střední subjekty jsou tak výrazně znevýhodněny. V případě, že by tato problematika byla opomíjena, lze předpokládat výrazné snížení konkurence na straně subjektů ucházejících se o prostředky veřejných výdajových programů s negativními dopady na jejich efektivnost.

Na třetím místě je úvaha, protože tento bod má k formě doporučení ještě velmi daleko. V tomto případě je záměrem pouze nastolit problém, nikoliv poskytovat doporučení k jeho řešení, protože i na světové úrovni je tato problematika diskutována zatím spíše v teoretické rovině (v ČR je problém administrativní náročnosti dosud rozpracován pouze v daňové oblasti, viz např. Pudil a kol. 2004, zejména kapitoly zpracované L. Vítkem a J. Pavlem, a v oblasti veřejných zakázek, viz Pavel 2005). Z pohledu metodicky čistých evaluací zaměřených na zkoumání efektivnosti veřejných výdajů by se měly brát v úvahu nejen prostředky vynaložené z veřejných rozpočtů, ale také tzv. **administrativní a vyvolané náklady**, které představují veškeré náklady na straně soukromých i veřejných subjektů při shromažďování peněz do veřejných rozpočtů/fondů, odkud jsou potom alokovány na cíle stanovené ve „společenském zájmu“.

Zaměříme-li se čistě na oblasti evaluací a monitoringu, pak zde byly na základě analýz provedených a citovaných v předchozí studii pro Transparency International-Česká republika (Šumpíková 2005) zkonstatovány především tyto problémy:

- nízká přehlednost a transparentnost monitorovacího systému;
- nízká provázanost některých monitorovacích indikátorů s cíli programových dokumentů;
- a v případě programů strukturálních fondů ještě navíc nutnost provedení analýzy indikátorů potřebných ke sledování jednotlivých horizontálních priorit.

Malá přehlednost a transparentnost monitorovacího systému je zjevně způsobena buď tím, že vůbec nejsou zvoleny indikátory měření efektivity, nebo jsou zvoleny nevhodně, případně jsou zvoleny nevhodně a ještě jich je zbytečně mnoho (případ programů strukturálních fondů).

První doporučení tedy směřuje k řídicím orgánům operačních programů, aby věnovaly **více pozornosti vytváření soustavy indikátorů**, a to již v počátečních fázích návrhů programů. Nezbytná je názvoslovná a obsahová unifikace indikátorů a možnost agregace z regionálních úrovní na centrální. Z hlediska tvorby veřejných výdajových programů je proto nezbytné ve fázi sestavování jednotlivých indikátorů reflektovat stanovené cíle tak, aby bylo možné v průběhu programového období objektivně hodnotit úspěšnost programových aktivit. To se týká zejména indikátorů, kde se úspěšnost projeví až s odstupem času.

Je rovněž nezbytné jasně definovat, kdy přesně by mělo probíhat **zjišťování výsledků a dopadů**. Bude-li použit termín „po skončení podpory“, pak je třeba jej jasně definovat s ohledem na to, že data pro měření výsledků a dopadů by se měla získávat šetřením na úrovni příjemců pomoci po roce až dvou letech „po skončení podpory“. Je tedy třeba rozhodnout, zda se bude používat „po skončení podpory“ nebo „po skončení projektu“ a co je tím přesně míněno (Čím končí podpora? Čím končí projekt?). To je další důvod pro přesné vymezení podmínek sběru dat. Současně je třeba vyvinout efektivní způsoby, jak přimět řešitele projektů, aby tato data s výše zmíněným odstupem času poskytovali.

Základními pravidly, kterými by se měla tvorba indikátorů řídit, jsou požadavky na jejich **vypovídací schopnost**. Doporučením proto je volit takové indikátory, které vypovídají o dosaženém pokroku vzhledem k počátečnímu stavu a o efektivnosti dosahování cílů při naplňování priorit. Z toho vyplývá, že by měly být zvoleny takové ukazatele, které popisují kauzální vztahy mezi poskytnutou podporou a dosaženým efektem. Zavedení užšího provázání skutečných efektů programů s poskytnutou podporou by například u programů strukturálních fondů znamenalo přesunutí těžiště získávání dat pro indikátory na (regionálně působící) zprostředkující subjekty, což by bylo zcela v souladu s filozofií EU o dalším přesunu odpovědnosti a řízení sociálně-ekonomického rozvoje do regionů. Tento postup by mohl vyvolat synergický efekt u programů, které se potýkají s nadměrným počtem indikátorů. Lze totiž očekávat tlak na redukci množství monitorovacích indikátorů ze strany zprostředkujících subjektů, protože tyto jsou vybaveny jen omezenými administrativními kapacitami.

V případě použití indikátorů vykazujících pokrok vůči výchozímu stavu je zřejmé, že se musí tento výchozí stav nejdříve změřit. Bude třeba zjistit, jaká je výchozí hodnota sledovaného jevu, než se začne s poskytováním podpory, například formou dotazů v projektové žádosti (do určité míry se tak již děje, jde spíše o to, jak jsou takto získané údaje věrohodné, konzistentní a jak jsou pak využitelné a využívány pro evaluace). Jedině tak bude možné vykázat **dynamiku jevu** ve vztahu k poskytnuté podpoře.

Dalším doporučením je, aby každý z navrhovaných indikátorů byl posouzen také s ohledem na **dostupnost dat pro jeho naplnění** – zda potřebná data budou k dispozici včas a v požadované struktuře (problém sledování na nižších regionálních úrovních, rozlišení muži/ženy apod.). Jde o to, aby příslušná data byla použitelná pro operativní i strategické rozhodování.

Pro hodnocení efektivity a účinnosti **technické pomoci včetně měření administrativních nákladů** jako indikátoru vstupu je vhodné vyvinout odpovídající indikátory.

S ohledem na závažnost těchto problémů je vhodné vycházet ve fázi tvorby monitorovacích indikátorů ze současných zkušeností a zjištěných nedostatků a také respektovat všeobecné

pokyny Evropské komise pro monitorovací indikátory v příslušné oblasti nejen z hlediska formálního (doporučení počtu monitorovacích indikátorů), ale také z hlediska věcného (terminologické vymezení). Jako východisko by se například mohly použít metodiky OECD (OECD 1997), jak vyplývá mimo jiné ze studie Pavel 2006.

U programů strukturálních fondů lze ještě navíc doporučit **průběžné konzultace nově navrhovaných monitorovacích indikátorů s řídicími orgány operačních programů** a zajištění projednání v rámci pracovní skupiny. Strukturalizace soustavy indikátorů by měla proběhnout na úrovni Národního strategického referenčního rámce ve formě jasné definice indikátorů tak, aby se zabránilo slabým vazbám mezi indikátory nižší úrovně s indikátory vyšší úrovně a opakování stejných nebo modifikovaných ukazatelů. Doporučením pro programové období 2007 - 2013 je vytvořit sestavu indikátorů rozřazených do pěti tematických celků: indikátory ekonomické rovnováhy; indikátory rozvoje lidských zdrojů; indikátory udržitelného rozvoje; indikátory vyváženého rozvoje regionů; indikátory efektivnosti realizace NSRR/operačních programů.

Další problematickou oblastí v současném monitorovacím systému je nedostatečná **citlivost a provázanost vůči cílům příslušných veřejných výdajových programů a realizovaným aktivitám**. Z toho logicky vyplývá doporučení na změnu soustav indikátorů tak, aby indikátory objektivně odrážely a měřily skutečné efekty finančních prostředků alokovaných v rámci daného veřejného výdajového programu. Jde o splnění podmínky kauzality, která je nezbytná pro hodnocení efektivnosti programů a také pro jejich větší transparentnost.

Také by bylo vhodné více posílit **koordinaci a komunikaci řídicích orgánů operačních programů, zprostředkujících subjektů a tvůrců softwarového systému** při zpracování a především testování systému a formulářů elektronické žádosti před vlastním spuštěním programů. Takový přístup by mohl vést k vyšší kvalitě zpracování projektů a k menším problémům při administraci tak, aby se zajistila plynulost vyhlásování výzev a včasné poskytnutí formulářů žádostí potenciálním žadatelům. Rovněž je důležité zavést silnější propojení existujících elektronických formulářů projektových žádostí s monitorovacími a informačními systémy, což by zajistilo efektivnější sdílení dat (řídicí orgány a zprostředkující subjekty, orgány veřejné správy, evaluátory systému strukturální pomoci apod.) a následně i snížení administrativní náročnosti přípravy projektů.

K oblasti hodnocení veřejných výdajových programů patří také problematika **hodnocení projektových žádostí**. Zde byly identifikovány určité problémy se srovnatelností hodnocení a s transparentností procesu výběru projektů. Doporučení proto směřují ke zvýšené pozornosti výběru hodnotitelů (zejména pak podle jejich zkušeností s hodnocením, příp. realizací projektů či programů) a jejich vhodnému proškolení. Srovnatelné náročnosti hodnotitelů by se mohlo dosáhnout také zajištěním systematického budování znalostí a dobré komunikace s vyhlášovatelem a administrátorem programu. Rovněž by bylo možné využít externí odborníky a externí evaluační kapacity ve vybraných fázích administrace projektů.

Pro zlepšení transparentnosti a jednoznačnosti procesu hodnocení a výběru projektů by bylo vhodné zveřejňovat postupy hodnocení projektových žádostí, hodnotících kritérií, výsledků a zdůvodnění hodnocení, a to u všech veřejných výdajových programů. Stejně tak poskytnutí informací neúspěšným žadatelům o tom, proč jejich projekt nebyl přijat, může být pro ně velmi cennou pomůckou při sestavování dalších projektů. Zajímavě vypadá i myšlenka zavedení či posílení předběžného posouzení kvality projektu na základě stanovených kritérií.

S ohledem na identifikovanou roztržitost kritérií pro hodnocení projektů v operačních programech strukturálních fondů lze doporučit využití manuálů např. Společného regionálního operačního programu jako východiska pro tvorbu metodických příruček pro žadatele. Vhodné by také bylo, aby bylo centrálně zajištěno souběžné zpracování a průběžné

porovnávání těchto dokumentů. Zpracovatelé programů tak budou nuceni mnohem dříve konfrontovat operační a implementační problémy a ověřovat soulad mezi strategickými politickými cíli a jejich praktickou implementací. Přípravu těchto dokumentů koordinuje Řídící a koordinační výbor dle usnesení vlády ČR č. 245/2005.

V oblasti monitoringu a hodnocení programů strukturálních fondů bylo v Šumpíková, Ochrana, Pavel (2005) poukázáno na problém **nesystematického provádění evaluací jednotlivých programů i Rámce podpory Společenství jako celku**. Tento stav je způsoben nejasným rozdělením kompetencí příslušných evaluačních jednotek a vede k tomu, že vytvořená doporučení buď nejsou realizována vůbec nebo jsou naplňována nekoordinovaně. V důsledku toho je implementační systém vystaven neustálým změnám, které postrádají synergický efekt nebo jsou přímo kontraproduktivní v kombinaci s jinými změnami. Bude zřejmě nezbytné vytvořit koordinovanější a provázanější systém evaluačních projektů a především sledovat míru jejich praktické realizace. Pokud totiž nebude existovat efektivní systém implementace doporučení a vyhodnocení jejich naplnění, pak systém evaluací ztrácí na smysluplnosti a efektivnosti.

Ke zlepšení stavu by mohlo přispět i upřesnění koordinační role evaluační jednotky Národního strategického referenčního rámce (NSRR) pro období 2007 - 2013. Tato jednotka by se prostřednictvím metodického vedení měla z podstaty věci podílet na přípravě a realizaci koordinovaných evaluačních plánů jak NSRR, tak i operačních programů. Pracovníci zabývající se evaluacemi v jednotlivých řídicích orgánech operačních programů by měli výkonnou roli a zabezpečovali by odbornou stránku problematiky svých operačních programů.

Dalším identifikovaným problémem je nastavení a využívání **Monitorovacího systému strukturálních fondů** (MSSF). Současný stav MSSF neumožňuje dostatečnou možnost porovnání kvality projektů a programů. Jedním z důvodů je složitá komunikace jednotlivých úrovní systému a aplikací. Druhým důvodem je selhávání zodpovědných orgánů ve včasném naplňování MSSF daty o projektech. Lze tedy doporučit, aby byla vytvořena jednotná metodika pro všechny systémové úrovně, která zajistí efektivnější komunikaci jednotlivých úrovní systému a aplikací. Pokud bude ovšem využito stávající architektury systému, je nutné důkladně posoudit robustnost současného nastavení ve vztahu k výrazně větším požadavkům na kapacitu předpokládaným v programovém období 2007 - 2013. Vyřešení problému včasného zadávání a tudíž zveřejňování dat o projektech pomocí MSSF souvisí velmi úzce s vytižeností implementační struktury, s kapacitami útvarů, které mají tyto činnosti ve své kompetenci, a zřejmě i s tím, za jak prioritní je považována tato činnost ze strany implementačního systému.

8 K efektivnosti a transparentnosti

Vzato ze širšího hlediska, efektivnost implementace veřejných výdajů je ovlivněna řadou faktorů, mezi něž mimo jiné patří také sestavení kvalitního programu s dobře nastaveným systémem ukazatelů. **Kvalita programu** by se měla hodnotit například i podle toho, jak program odpovídá potřebám cílových skupin. Efektivnost a transparentnost alokace veřejných zdrojů je jistě ovlivněna také **nastavením systému implementace** – v českých podmínkách se například vyskytuje tzv. „dvojkolejnost“ (tj. koexistence evropských a národních veřejných výdajových programů, které se do určité míry překrývají). Roztříštění prostředků do desítek programů snižuje totiž možnosti soustředit významné prostředky na důležité cíle, komplexnější projekty, které by řešily koordinovaně problémy ve více oblastech najednou. Spíše se jde cestou menších projektů, jejichž koordinace v zájmu dosažení cílů programu je

ovšem obtížná, resp. spíše nemožná. To vede ke snižování efektivnosti veřejných programů jako celku.

Taková situace z podstaty věci zhoršuje **transparentnost** rozdělování prostředků. Jakou šanci má občan zajímající se o to, jak se nakládá s jeho penězi, když informace o alokacích jsou umístěné na desítkách internetových adres a v řadě případů netouží být příliš spatřeny, takže jsou buď ukryty někde hluboko v odkazech, nebo jsou zveřejňovány s velkým časovým zpožděním, nebo nejsou zveřejňovány vůbec? Další možností je, že jsou poskytovány v nesrovnatelné struktuře, což nelze považovat za záměr, ale spíše za důsledek neexistence jednotné metodiky (z důvodu samostatnosti rozhodování samosprávných jednotek v určitých oblastech je role centrálního orgánu vymezena do oblasti doporučení). Toto je možné pozorovat na příkladu krajských veřejných výdajových programů realizovaných na bázi Programu rozvoje kraje (více viz např. Krbová 2005). Tento fakt je významný s ohledem na implementaci strukturálních fondů v období 2007 - 2013, kdy zřejmě bude krajská implementační úroveň velmi významná a kdy se zřejmě tvorba regionálních operačních programů bude do určité míry opírat o programy rozvoje krajů.

Analýzy evropských i národních programů zaměřených na životní prostředí v ČR ukázaly, že je ponechán relativně velký **prostor pro arbitrární rozhodování** administrátorů či správců veřejných výdajových programů (Šumpíková, Ochrana, Pavel 2005). Z toho důvodu doporučujeme věnovat náležitou pozornost jasnému a přesnému definování kritérií tendrů a výběru projektů, aby tento prostor nevznikal nebo byl alespoň minimalizován a byla zajištěna transparentnost výběru a zadávacích procesů.

Transparentnost veřejných výdajů souvisí úzce s publicitou. Současná úroveň transparentnosti je podle zjištění uvedených ve výše citované knize velmi nízká. Proto doporučujeme zlepšit přehlednost a systematičnost ve zveřejňování informací, což by mělo pozitivně přispět ke zvýšení důvěryhodnosti celého systému veřejných výdajových programů.

U programů strukturálních fondů by se toho mohlo docílit tím, že všechny operační programy by využívaly výhradně internetový portál www.strukturalni-fondy.cz jako centrální archív. Pozornost je třeba také věnovat zlepšení koordinace informační činnosti jednotlivých zprostředkujících subjektů, konkrétně v oblasti poskytování informací navenek a sdílení informací mezi zprostředkujícími subjekty (lze například následovat příklad CzechInvestu). Tím by se mohla zlepšit celková srozumitelnost a přehlednost potenciálních možností podávání projektů, což by mohlo pozitivně ovlivnit absorpční kapacitu u programů strukturálních fondů.

Pro praktický transfer know-how s ohledem na zvýšení absorpční kapacity v regionech by mohlo být přínosné také vytváření tzv. „projektových inkubátorů“. Jde o formu pomoci s přípravou projektu, která má přispět spíše k získání vlastních dovedností přípravy a řízení projektu než pouze k asistenci s přípravou konkrétního projektu. Rovněž by mohlo napomoci zveřejňování dobrých příkladů z praxe.

Také lze doporučit vytvoření centrálního informačního systému strukturálních fondů na úrovni Národního strategického referenčního rámce, který by sdružoval aplikace zaměřené jednak na výklady pojmů, řešení častých problémů a vyhledávání vhodných dotačních titulů. Všechny aplikace by měly být přístupné jak žadatelům, tak složkám implementační struktury. Tento informační systém by mohl být začleněn pod MSSF. Pro zlepšení povědomí veřejnosti o strukturálních fondech, možnostech podpor a systému implementace je třeba zpracovat komunikační plány koordinované napříč systémem NSRR a operačních programů.

Přehled doporučení k monitoringu a evaluacím:

Mnohá zde uvedená doporučení změn ve sledovaných veřejných výdajových programech jsou dlouhodobějšího, případně systémového charakteru. Některá doporučení by se dala realizovat v podstatě ihned (u programů strukturálních fondů by se dala realizovat ještě v rámci programového období 2004 - 2006). Většina doporučení však vyžaduje delší čas na implementaci, protože mají komplexnější charakter (například sladění národních a evropských programů) a budou vyžadovat i příslušné legislativní změny. Řada doporučení k monitoringu a evaluacím je považována za natolik zásadní, že je třeba je implementovat hned na začátku tvorby veřejného výdajového programu, protože se ukázalo (na příkladu programů strukturálních fondů), že například změny v systému indikátorů jsou v průběhu implementace programu už v podstatě nemožné. Všechna doporučení jsou navržena s vědomím, že na hodnocení některých zde sledovaných veřejných výdajových programů (konkrétně strukturálních fondů v ČR a regionálních výdajových programů krajů) je ještě relativně krátká doba a že se nacházíme v podstatě na počátku a sbíráme zkušenosti. Přesto se již podařilo shromáždit řadu empirických důkazů a domácích i zahraničních zkušeností v oblasti implementace veřejných výdajových programů a na jejich základě lze identifikovat oblasti možných zlepšení směrem k větší efektivnosti a transparentnosti celého systému.

9 Seznam použité literatury

- [1.] Bachtler, J., Méndez, C., McMaster, I., Wishlade, F., Programming with an uncertain future; Review of Programme Developments: Autumn 2004 – Spring 2005, IQ – Net Review Paper No. 16 (1), University of Strathclyde, 2005.
- [2.] Bradley, J., Does EU cohesion policy produce cohesion? The debate on Structural Funds.
- [3.] Krbová, J., Veřejné výdajové programy krajů. In: Šumpíková, Ochrana, Pavel a kol.: Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia. Praha, CZ, 2005.
- [4.] Malan, J., Benchmarking Evaluation Capacity in the New Member States, Centre for Strategy and Evaluation Services, 2004.
- [5.] Ochrana, F., *Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)*. Ekopress, Praha, CZ, 2002.
- [6.] Pavel, J., Efficiency of Public Tendering: Level of Transparency versus Private Transaction Costs. Sborník referátů z mezinárodní konference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries [CD-ROM]. Moskva : NISPAcee, 2005. ISBN 80-89013-21-X., 2005.
- [7.] Pavel, J., Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí - metodika OECD. In: Jílková, J., Pavel, J. a kol., Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Praha, 2006.
- [8.] Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, Management Press, Praha 2004.
- [9.] Pišová, E., Grolig, D. (2005): *Evaluace/hodnocení – disciplína pro veřejné rozpočty*, zveřejněno na <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000008001010006> dne 18. 5. 2005.
- [10.] Potluka, O., Pělucha, M., Šumpíková, M., Fanta, P., Jetmar, O., Viktorová, D., Záboj, M., Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR, IREAS, ISBN 80 – 86684 – 30 – X, Praha, 2005.
- [11.] Potluka, O., Pělucha, M., Šumpíková, M., Fanta, P., Vondráčková, V., Metodika pro přípravu programových dokumentů pro období 2007 - 2013, IREAS, ISBN 80 – 86684 – 29 – 6, Praha, 2005.
- [12.] Pudil, P., Vybíhal, V., Vitek, L., Pavel, J. a kol., Zdanění a efektivnost. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- [13.] Svoboda, K., Institucionální zajištění koordinace hospodářské a sociální soudržnosti v regionech soudržnosti, konference „Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností“, Senát Parlamentu ČR, 11. listopadu 2005.
- [14.] Svoboda, P., Úvod do evropského práva, Praha 2005.
- [15.] Šmidmayer, J., Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza, Transparency International-Česká republika, 2005.
- [16.] Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. a kol., Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, CZ, 2005.
- [17.] Taylor, S., Bachtler, J., Rooney, M. L., Implementing the New Generation of Programmes: Project Development, Appraisal and Selection, in Improving the

- Quality of Structural Funds Programming through Exchange of Experience, University of Strathclyde, 2000.
- [18.] Wright, G., Nemeč, J., *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Ekopress, Praha, CZ, 2003.
- [19.] Wokoun, R., Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie, nakladatelství Oeconomica, 2003.
- [20.] Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR, Transparency International-Česká republika, Praha, 2005.
- [21.] Zpráva o realizaci Rámce podpory Společenství pro Monitorovací výbor RPS, Ministerstvo pro místní rozvoj, prosinec 2004.
- [22.] Ministerstvo financí - Centrum zahraniční pomoci, Výroční zpráva o implementaci před-vstupních fondů v ČR, 2001.
- [23.] Ministerstvo pro místní rozvoj, 2004a: Projekt Phare CZ01.10.03 - „Dokončení struktur a opatření pro zvýšení absorpční kapacity na národní a regionální úrovni“ (ABCap) – Národní závěrečná zpráva, říjen 2004.
- [24.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 1/04 – Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace a rizik poruch, srpen 2005.
- [25.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 2/04 – Přehled a analýza hodnotitelských postupů horizontálních priorit strukturálních fondů a osvědčené příklady z praxe, červen 2005.
- [26.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 3/04 – Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS, červenec 2005.
- [27.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 4/04 – Bariéry růstu konkurenceschopnosti České republiky, 2005.
- [28.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 5/04 – Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém, červen 2005.
- [29.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 6/04 – Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení, červen 2005.
- [30.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Návrh Národního rozvojového plánu České republiky 2007 - 2013“, leden 2006.
- [31.] Ministerstvo pro místní rozvoj, Závěrečná zpráva projektu 5/04 – Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém, červen 2005.
- [32.] Nařízení Rady (ES) č. 1260/99 pro strukturální fondy.
- [33.] NEI Regional and Urban Development, Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Final report for European Commission, DG REGIO/DG ENLARGEMENT, 2002.
- [34.] OECD, Evaluating the Efficiency and Effectiveness of Economic Instruments in Environmental Policy, Paris, 1997.
- [35.] Sborník z konference, Kontrolní mechanismy strukturálních fondů, IREAS – Institut pro strukturální politiku, Praha, 2005.
- [36.] Sborník z konference, Systém podporování projektů v rámci Společného regionálního operačního programu, IREAS – Institut pro strukturální politiku, Praha, 2004.

- [37.] Delegation of European Commission, Finanční zdroje EU poskytnuté České republice před vstupem do Evropské unie v letech 1990-2003, 2003.
- [38.] Evropská komise (2005): Communication to the Commission from the President et al Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Publikováno na http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm.
- [39.] Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.
- [40.] Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu ve znění pozdějších předpisů.
- [41.] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
- [42.] Web HN: http://ihned.cz/3-18202370-z%E1kon+st%F8etu+z%E1jmu-000000_d-72, staženo dne 7. 4. 2006.