



Transparency International - Česká republika
**DOPORUČENÍ K EFEKTIVNÍMU
A PRŮHLEDNÉMU UŽÍVÁNÍ A ČERPÁNÍ
PROSTŘEDKŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH
FONDŮ** | *Březen 2007 Praha*





Transparency International - Česká republika
**DOPORUČENÍ K EFEKTIVNÍMU
A PRŮHLEDNÉMU UŽÍVÁNÍ A ČERPÁNÍ
PROSTŘEDKŮ ZE STRUKTURÁLNÍCH
FONDŮ | *Březen 2007 Praha***

Zpracovali: Lenka Brown, Markéta Fantová-Šumpíková, Barbora Pěchotová,
Martin Pělucha, Ota Potluka; Grafická úprava a sazba: Michal Hořava
© 2006 Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz





ISBN 978-80-903032-2-5





OBSAH

Seznam zkratk	6
Úvod	7
Shrnutí situace v novém období 2007-2013	11
Institucionální střet zájmů v programovém období 2007-2013	19
Výběr a realizace projektů konečných uživatelů	35
Výběr a realizace projektů technické asistence	49
Úloha monitoringu a evaluace ve veřejných výdajových programech	55
Použité zdroje	75





SEZNAM ZKRATEK

Zkratka	Vysvětlení zkratky
2007+	Období 2007-2013
CF	Cohesion Fund (Fond soudržnosti)
CZK	Kč
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EAGGF	Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond
EC	Evropská komise
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ES	Evropská společenství
ESA 95	Název metodiky
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EU 15	Původních 15 členských zemí EU před rozšířením v roce 2004
EU 25	Členské země EU po rozšíření v roce 2004 (25 zemí)
EU+10	Země, které přistoupily do EU v květnu 2004 (mezi nimi i ČR)
EUR	Euro
FIFG	Finanční nástroj na podporu rybolovu
HDP	Hrubý domácí produkt
IOP	Integrovaný operační program
MD	Ministerstvo dopravy ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MSC 2007	Monitorovací systém strukturálních fondů pro období 2007-2013
MSSF	Monitorovací systém strukturálních fondů pro období 2004-2006
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
NUTS 2	Regiony soudržnosti
NUTS 3	Kraje
OP	Operační program(y) – podle kontextu
PPP	Public-private partnership
ROP	Regionální operační program
RPS	Rámec podpory Společenství
SF	Strukturální fondy
SROP	Společný regionální operační program
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže





ÚVOD

Česká republika má již za sebou první zkušenosti s administrací projektů a programů podpořených ze strukturálních fondů v období 2004-2006. V současnosti Evropská komise hodnotí navržené operační programy pro stávající programové období (2007-2013). Zkušenosti z prvního programového období byly a jsou vynikající možností k tomu, abychom se poučili a zlepšili ty části implementačního systému, které to vyžadují z pohledu jeho zefektivnění.

Tento materiál vznikl v návaznosti na doporučení, která byla publikována v dubnu 2006¹ jako konečný výstup první fáze projektu Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR. Ten byl zaměřen na programovací období 2004-2006 s cílem upozornit na zásadní nedostatky při distribuci prostředků z fondů EU a přispět tak k jejich odstranění v příštím programovacím období. Oba materiály se zabývají následujícími klíčovými oblastmi:

- Institucionální střet zájmů
- Výběr a realizace projektů konečných uživatelů
- Výběr a realizace projektů technické asistence
- Úloha monitoringu a evaluace

Oproti minulému materiálu jsme v tomto textu vypustili dvě oblasti: přístup k informacím a vliv politické reprezentace na výběr projektů. Přístupu k informacím, což je klíčová problematika ve všech oblastech, jimiž se Transparency International - Česká republika, o.p.s. (TIC) zabývá, se budeme věnovat v samostatné analýze, která bude publikována do konce června tohoto roku. Téma vlivu

1) Doporučení k efektivnímu a průhlednému užívání a čerpání prostředků ze SF, Transparency International - Česká republika, duben 2006.





politické reprezentace na výběr projektů je taktéž jedním z prioritních témat TIC a bylo podrobně analyzováno ve výzkumu, který jsme představili v červnu 2006.²

V následujícím textu najdete stručné shrnutí základních rozdílů mezi programovými obdobími 2004-2006 a 2007-2013. V kapitolách věnovaných jednotlivým oblastem pak přinášíme porovnání obou období se zaměřením na jejich rozdíly, analýzu situace a doporučení.

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.

Oto Potluka a Barbora Pěchotová

2) Výzkum vlivu politické reprezentace na výběr projektů Společného regionálního operačního programu, viz www.transparency.cz.









ČÁST PRVNÍ

SHRNUTÍ SITUACE V NOVÉM OBDOBÍ 2007-2013

MARKÉTA FANTOVÁ-ŠUMPÍKOVÁ



Nové programovací období 2007-2013 s sebou přináší řadu změn v oblasti fungování strukturálních fondů. Tyto změny lze pozorovat na všech úrovních. Vzhledem k rozsahu materiálu a množství změn, které s příchodem nového období nastaly, je zde uveden pouze indikativní výčet těch nejdůležitějších.

ZMĚNY NA EVROPSKÉ ÚROVNI

V novém programovacím období jsou mezi strukturální fondy počítány pouze dva fondy, a to ERDF (Evropský fond pro regionální rozvoj) a ESF (Evropský sociální fond). K nim přistupuje ještě CF (Fond soudržnosti), ze kterého jsou spolufinancovány velké infrastrukturní projekty, zejména v oblasti dopravy a životního prostředí.

V novém programovacím období budou prostředky ze strukturálních fondů použity na dosažení pouze tří nových cílů namísto původních sedmi:

Cíl Konvergence – je zaměřen na podporu růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých regionech. Oprávněnými pro financování v rámci cíle Konvergence jsou ty regiony, které mají HDP na obyvatele nižší než 75 % průměru EU, a dále regiony, které trpí tzv. statistickým efektem (regiony původní EU15, které mají více než 75 % HDP na obyvatele v EU25, ale méně než 75 % v EU15).

Cíl Konkurenceschopnost a zaměstnanost – v rámci tohoto cíle jsou financovány regionální programy pro regiony a orgány regionální správy podporující ekonomické změny v průmyslových, městských a venkovských oblastech.

Cíl Evropská územní spolupráce – je zaměřen na podporu harmonického a vyváženého rozvoje na území Evropské unie a vychází ze současné Iniciativy Interreg.



ZMĚNY NA NÁRODNÍ ÚROVNI

V každé zemi je čerpání evropské pomoci ze strukturálních fondů upraveno národními, strategickými a implementačními dokumenty. Hierarchie dokumentů v České republice je pro nové programovací období následující:

1. Cíle Evropské komise – jsou dány pro celou EU.
2. Národní rozvojový plán – definuje priority veřejných podpor v ČR. Není vyžadován EK pro čerpání pomoci a ČR jej zpracovala dobrovolně.
3. Národní strategický referenční rámec – je základní rozvojovou strategií ČR identifikující silné a slabé stránky země, stanovuje strategické cíle a definuje jednotlivé operační programy. Tento dokument je vyžadován EK pro čerpání podpory.
4. Operační programy – jsou strategické dokumenty upravující rámcově konkrétní oblast podpory a poskytují žadatelům základní informace, na co lze pomoc EU čerpat. OP jsou zpracovávány povinně a schvaluje je EK. Všechny operační programy jsou dále nově členěny na prioritní osy a dále pak na oblasti podpory.
5. Implementační dokumenty – jsou technické dokumenty pro implementaci jednotlivých OP a částečně nahrazují původní dodatky k OP. Tyto dokumenty nejsou vyžadovány EK a jsou v ČR zpracovány dobrovolně.

ZMĚNY NA ÚROVNI OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

Jednotlivé operační programy pro období 2007-2013 lze rozdělit do celkem tří kategorií, kterými jsou operační programy sektorové, regionální a programy přeshraniční spolupráce.



Sektorové operační programy (nebo též tematické) jsou programy, které jsou zaměřeny na podporu určité oblasti, například životního prostředí, infrastruktury apod. Tyto programy jsou platné pro celou Českou republiku.

Pro nové období byly v ČR připraveny následující sektorové operační programy:

- OP Životní prostředí (financován z ERDF, řídicím orgánem je Ministerstvo životního prostředí ČR),
- OP Doprava (ERDF, Ministerstvo dopravy),
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (ESF, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR),
- OP Výzkum a vývoj pro inovace (ERDF, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR),
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost (ESF, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR),
- OP Podnikání a inovace (ERDF, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR),
- Integrovaný OP (ERDF, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR),
- OP Technická pomoc – je určen na financování implementace strukturálních fondů v ČR.

Regionální operační programy jsou zpracovány pro jednotlivé regiony soudržnosti NUTS 2. Každý region soudržnosti má svůj jeden ROP, jehož řídicím orgánem je vždy regionální rada regionu soudržnosti. Výjimkou je hlavní město Praha, pro které byly zpracovány dva operační programy, a to OP Praha Konkurenceschopnost a OP Praha Adaptabilita.

Programy přeshraniční spolupráce jsou financovány z ERDF a jsou platné pro příslušné příhraniční regiony. Zaměřují se na podporu spolupráce s příslušným přeshraničním regionem. Pro oba sousedící regiony bude zpracován jeden stejný operační program, přičemž řídicí orgán bude pouze v jedné zemi. Příhraniční regiony



v České republice mohou v novém období čerpat z těchto operačních programů:

- OP přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko
- OP přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko
- OP přeshraniční spolupráce ČR - Slovenská republika
- OP přeshraniční spolupráce ČR - Polsko
- OP přeshraniční spolupráce ČR - Svobodný stát Sasko

Mezi programy přeshraniční spolupráce jsou zahrnuty další čtyři programy, které však nebyly připravovány pro ČR, ale jsou jednotné pro více členských i nečlenských zemí. Těmito operačními programy jsou OP Mezinárodní spolupráce, OP Nadnárodní spolupráce, ESPON 2013 a INTERACT II.

Výše uvedené operační programy budou financovány ze strukturálních fondů. Pro úplnost je třeba dodat, že v ČR byly připraveny další dva významné operační programy, kterými jsou OP Zemědělství a OP Rozvoj venkova. Tyto dva programy však nejsou financovány ze strukturálních fondů, ale z EAGGF.

Praktická implementace jednotlivých operačních programů vyplyne až z jednotlivých implementačních dokumentů, které jsou v současnosti ve fázi příprav. Pravděpodobně největší změny v implementaci by mělo přinést zjednodušení předkládání projektových žádostí díky jednotnému registru, ve kterém se budou shromažďovat údaje o žadatelích. Mělo by tím odpadnout předkládání společných identifikačních příloh ke každému projektu zvlášť. Druhou významnou změnou by mělo být častější využívání zálohového financování projektů.



**ROZDÍLY MEZI OBDOBÍM 2004-2006 A 2007-2013**

Hlavní rozdíly mezi minulým a novým programovacím obdobím jsou přehledně shrnuty v následující tabulce.

	2004-2006	2007-2013
Strukturální fondy	ERDF ESF CF EAGGF FIFG	ERDF ESF CF
Cíle politiky soudržnosti	Cíl 1 Cíl 2 Cíl 3 INTERREG URBAN LEADER EQUAL	Cíl Konvergence Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost Cíl Evropská územní spolupráce
Operační programy	4 tematické OP 3 regionální OP	7 tematických OP 9 regionálních OP 5 OP přeshraniční spolupráce









ČÁST DRUHÁ

INSTITUCIONÁLNÍ STŘET ZÁJMŮ V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007-2013

MARTIN PĚLUCHA





V rámci této části jsou podrobněji analyzovány otázky týkající se střetu zájmů v kontextu institucionální struktury v implementačním systému strukturálních fondů v ČR. S ohledem na rozsah této problematiky a její celkovou komplexnost byly pro tuto analýzu vybrány dosavadní zkušenosti s implementací Společného regionálního operačního programu (dále jen SROP) z období 2004-2006 a na něj navazujících 7 Regionálních operačních programů (dále jen ROP), které mají specifické postavení ve struktuře operačních programů v novém programovacím období (viz dále).

Problematika dílčích analýz a příslušných doporučení k institucionálnímu střetu zájmů je přehledně shrnuta v následujících podkapitolách:

- Hlavní rozdíly v oblasti institucionálního střetu zájmů v období 2004-2006 a 2007-2013;
- Implementační systém SF v ČR a střet zájmů;
- Institucionální střet zájmů v kontextu finančního řízení SF.

HLAVNÍ ROZDÍLY V OBLASTI INSTITUCIONÁLNÍHO STŘETU ZÁJMŮ V OBDOBÍ 2004-2006 A 2007-2013

V regionech soudržnosti České republiky působily během programovacího období 2004-2006 Regionální rady, výbory Regionální rady a sekretariáty Regionální rady. Působnost Regionálních rad při výkonu kontroly podle dříve platné úpravy byla dosti omezená. Do určité míry uplatňovaly předběžnou a průběžnou kontrolu, protože do jejich působnosti náleželo rozhodovat o využití finančních prostředků z fondů na jednotlivá opatření a aktivity a také provádět průběžné vyhodnocování programu. Rozsáhlejší kontrolní oprávnění měly výbory regionálního rozvoje mající povahu monitorovacího výboru, resp. podvýboru Monitorovacího výboru SROP. Vykonávaly zejména kontrolu průběžnou (např. periodické hodno-





cení pokroku dosaženého v naplňování cílů pomoci, prověřování dosažení cílů stanovených pro jednotlivá opatření) a následnou (příprava podkladů pro sestavení roční a závěrečné zprávy o realizaci SROP).³ Po průběžné analýze zveřejňování informací o výkonu a aktivitách výborů v jednotlivých regionech soudržnosti v ČR bylo ovšem zjištěno, že pouze některé výbory pravidelně zveřejňovaly zápisy ze svých jednání a následně i příslušná přijatá usnesení. Z tohoto důvodu je velmi obtížné zhodnotit úroveň plnění kontrolní funkce výborů regionálního rozvoje.

Určitou kontrolní funkci v oblasti institucionálního střetu zájmů mohou také plnit i občané České republiky. Možná účast veřejnosti na kontrole průběhu implementace strukturálních fondů v České republice byla nicméně velmi omezená a kromě stížností a podnětů adresovaných orgánům kontroly a dozoru nemají zvláštní kontrolní oprávnění. Možnosti veřejnosti podílet se na této kontrole se nicméně multiplikovaly v případě kolektivních akcí občanů, např. prostřednictvím občanských sdružení. Pro tento stav je nezbytné v novém programovacím období let 2007-2013 posílit celkově informovanost o aktivitách orgánů regionů soudržnosti (zejména pak Regionálních rad a výborů regionálního rozvoje) prostřednictvím zveřejňování důležitých dokumentů a zápisů z jednotlivých jednání, příp. i přijatých usnesení na příslušných webových stránkách.

Novelou zákona o podpoře regionálního rozvoje byla založena nová struktura orgánů v rámci Regionální rady (řídící orgán Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti):⁴

- výbor Regionální rady,⁵

3) Svoboda, K. (2006).

4) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16, odst. 4.

5) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16d.





- předseda Regionální rady,⁶
- úřad Regionální rady.⁷

Zastupitelstva krajů zvolila členy výboru Regionálních rad, kteří většinou byli již členy Regionálních rad během období 2004-2006. Úřady Regionálních rad se formují na základě dosavadních sekretariátů.

Novela zákona o podpoře regionálního rozvoje definuje roli výboru Regionální rady v oblasti jeho kontrolní funkce k projektové úrovni následovně:⁸

- předběžná kontrola – týká se výběru projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční pomoc, a zároveň schválení rozpočtu Regionální rady;
- průběžná kontrola – týká se rozhodování v záležitostech spojených s realizací Regionálního operačního programu;
- následná kontrola – týká se schválení výroční a závěrečné zprávy o realizaci Regionálního operačního programu a také schválení závěrečného účtu Regionální rady.

Na kontrole realizace Regionálního operačního programu se nicméně bude dále podílet i úřad Regionální rady, který je v novele zákona o podpoře regionálního rozvoje charakterizován jako její výkonný orgán. Tento fakt je možné dovodit i ze samotného nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 60, kde je stanoveno, že řídicí orgán odpovídá za řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení. V kontextu novely zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 17, odst. 1, dále vyplývá, že úřad Regionální rady zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu

6) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16f.

7) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 17.

8) Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16e.





s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru (podle § 16e zmíněného zákona).

Díličí zjištění a závěry:

Realizace Regionálních operačních programů bude klást ve všech regionech soudržnosti vysoké organizační a administrativní nároky na orgány Regionálních rad. Přitom zvládání úkolů, které připadají na jednotlivé subjekty zajišťující agendu evropských veřejných zdrojů, je přímo závislé na odbornosti a organizační zdatnosti jejich pracovníků. Nejzávažnější problémové oblasti se týkají především odborné kvalifikace běžného regionálního úředníka a jazykové vybavenosti pracovníků ve veřejné správě.

Plynulost čerpání finančních prostředků ze SF EU je do značné míry také ovlivněna stále vysokou fluktuací pracovníků ve veřejné správě, přitom zajištění nerušené kontinuity systému je na zmíněném faktoru přímo závislé. Tento problém mj. souvisí do značné míry se stále neexistujícím zákonem o státní a veřejné službě a také schází jasná vládní politická koncepce, která by systém fungování veřejné správy směřovala k její efektivizaci.

K řešení této problematiky by měla výrazně přispět implementace stále diskutovaného Integrovaného operačního programu (IOP). Jeho obsahové zaměření bylo nicméně předmětem největších výtek Evropské komise a jeho spuštění je stále nejisté. Přesto jeho díličí aspekty zaměřující se na zde analyzovaný problém by měly být určitě realizovány, ať už ve zmíněném IOP, nebo jiném programu.

IMPLEMENTAČNÍ SYSTÉM SF V ČR A STŘET ZÁJMŮ

Struktura implementačního systému SF v ČR byla už během prvního zkráceného programovacího období 2004-2006 v ČR velmi





komplikovaná, administrativně velmi náročná a málo transparentní. Tento problém navíc úzce souvisel i s definičním vymezením kompetencí jednotlivých zapojených subjektů, které bylo nedostačující. Systém se potýkal s nevyjasněností kompetencí jednotlivých úrovní administrace, které nebyly popsány v příslušných manuálech, a případně také docházelo k nesouladu kompetencí a také pravomocí jednotlivých úrovní systému.

Nové programovací období let 2007-2013 je nicméně poznamenáno stále silným resortním přístupem k tvorbě programových dokumentů financovaných z evropských veřejných prostředků. Tento fakt se projevil zejména v celkovém počtu 24 dohodnutých operačních programů, viz obr. č. 1. Postupné projednávání všech operačních programů nakonec vyústilo v minimum překryvů v rámci jednotlivých dotačních titulů operačních programů. Přesto je možné předvídat zesílený problém komplikovanosti celého systému a zároveň (s ohledem na potenciální absorpční kapacitu) pak i výrazné střety zájmů zapojených subjektů do implementační struktury.

I v dokumentu Ex-ante hodnocení 5. verze Národního strategického referenčního rámce ČR 2007-2013 bylo konstatováno, že nejzávažnější skutečností bylo neřešení slabin systému implementace a slabin externího prostředí implementace intervencí strukturálních fondů již v období příprav na nové programovací období 2007-2013. Systém implementace programů i realizace jejich intervencí, tj. způsoby podpory dílčích projektů a mechanismy realizace, zůstávají pro nové programovací období téměř nezměněny a zatím se stále neuvažuje o jejich zásadní změně. Tato skutečnost může být navíc problematická v případech nově zapojených subjektů/orgánů, které budou zajišťovat své vlastní operační programy.

Proto je nezbytné vytvořit standardizované a jednoznačné postupy při řešení určitých kategorií problémů se stanovením odpovědnosti ve vztahu konečných příjemců/uživatelů pomoci a





zprostředkujících subjektů směrem k řídicím orgánům (ŘO) OP. Jak je uvedeno výše, je nezbytné v systému stanovit mechanismy spolupráce a reálného naplňování principu partnerství i na vertikální linii ve veřejné správě.⁹ Tato reflexe bude velmi důležitá i v kontextu realizace SF v ČR v novém programovacím období, kdy s ohledem na:

- potenciální výši finančních prostředků,
- větší rozsah sfér intervencí v Cíli Konvergence,
- realizace regionálních operačních programů,
- větší důraz politiky soudržnosti na náročné typy projektů (podpora výzkumu, vývoje a rozvoje inovací),
- a větší požadavky na monitoring, evaluaci a reporting

nemohou zprostředkující subjekty nadále plnit úlohu administrátora systému strukturálních fondů, ale naopak roli iniciační (developerskou) s konkrétními dopady na absorpční kapacitu. Reflexe těchto nových požadavků bude významná s ohledem na úpravy systému, kompetencí a pravomocí jednotlivých úrovní a subjektů. Nastavení transparentnějšího systému ve vazbě na pravomoc subjektů by výrazněji napomohlo i zveřejnění veškerých metodik, pravidel a operačních manuálů na webových stránkách SF nebo na stránkách ŘO OP. Tento přístup by umožnil rychlejší a flexibilnější systém v rozhodovacím procesu a také by se vytvořila jasná pravidla pro otevřenou komunikaci. V těchto dokumentech by měly být jasně uvedeny rozdíly mezi výkonem a odpovědností za prováděné činnosti.¹⁰

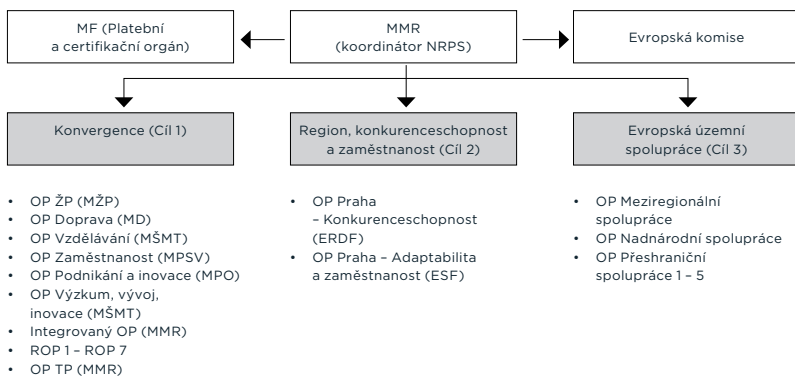
9) Např. u realizace SROP přetrvaly některé body, kde je značné napětí mezi celkovým řízením programu a implementací grantového schématu. Jejich odstranění si vyžádá určitý čas, ale bude to znamenat zdokonalení dlouhodobého mechanismu pro podporu regionálního rozvoje na krajské úrovni (viz také „Zpráva o realizaci RPS“, 2004).

10) Samotný výkon je podstatně administrativně náročnější na lidské zdroje a používané nástroje než odpovědnost za příslušnou činnost. Na druhou stranu by měly existovat jasně vymezené mechanismy, jak může rozhodovací orgán (př. ŘO OP) ovlivnit systém, a to jak na úrovni ŘO OP - ZS tak RPS - ŘO OP.





OBRÁZEK 1 NÁVRH ROZLOŽENÍ PROGRAMŮ PODPORY ČR V LETECH 2007-2013



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj (2007)

Díličí zjištění a závěry:

- Implementační systém strukturálních fondů bude v novém programovacím období let 2007-2013 mnohem složitější, přičemž už v minulém zkráceném období 2004-2006 byla tato struktura velmi komplikovaná. V tomto stavu se odrazil i stále silný rezortní přístup k řešení národohospodářských problémů v ČR.
- Způsoby podpory díličích projektů a mechanismy realizace implementace SF zůstávají pro nové programovací období téměř nezměněny. Tento stav může negativně ovlivnit celkovou koordinaci řízení soustavy operačních programů v období 2007-2013.
- Je nezbytné posílit roli hlavního koordinátora celé soustavy operačních programů v období 2007-2013, tj. právního nástupce za ŘO RPS, který by měl výrazněji předcházet potenciálním problémům analyzovaným v souvislosti s institucionálním střetem zájmů.





- Dále je vhodné podporovat roli zprostředkujících subjektů v plnění jejich dílčích úkolů a pohlížet na ně nikoliv jako na pouhé administrátory systému strukturálních fondů, ale naopak jako na iniciátory a aktivní hráče regionálního rozvoje (iniciační – developerská role).

INSTITUCIONÁLNÍ STŘET ZÁJMŮ V KONTEXTU FINANČNÍHO ŘÍZENÍ SF

Jak již bylo uvedeno, v současné době se dokončují aktivity připravující podmínky na implementaci SF v novém programovacím období (v některých případech OP se dokonce už předběžně oznámily první termíny vyhlášení výzev), ve kterém lze očekávat významně větší objem potenciálně dostupných finančních zdrojů ze SF. V ČR budou také realizovány regionální operační programy, ovšem zde se bude narážet na problém spolufinancování těchto programů. Podle současného systému přerozdělování finančních prostředků dle zákona o rozpočtovém určení daní budou kraje v ČR do značné míry stále závislé na rozhodnutí vlády ČR o alokaci finančních prostředků. I v této souvislosti zde může nastat problém institucionálního střetu zájmů ve smyslu „kdo financuje, ten rozhoduje“.

Tímto způsobem může docházet k tzv. fiskálnímu stresu, jak na úrovni národní, tak i regionální (resp. krajské), kdy převod kompetencí na nižší úroveň veřejné správy je rychlejší než přesuny adekvátních finančních prostředků. Systém financování krajů stále není stabilizován a kraje tak obtížně vytvářejí rezervy na rozvojové akce regionálního významu. Proto je nezbytné zabývat se i otázkou novelizace zákona o rozpočtovém určení daní tak, aby se posílila finanční kapacita krajů a zvýšil se podíl finančních prostředků, s nimiž mohou volně nakládat. Politické priority krajů a zadání





(politických) představitelů krajů krajské exekutivě směřuje převážně do oblastí bezprostředních kompetencí krajů nebo jejich „mandatorních výdajů“. V případě novely zákona o rozpočtovém určení daní by se vytvořil i na krajské úrovni dostatečný prostor nad rámec financování tzv. mandatorních výdajů. S ohledem na současný stav veřejných financí na národní úrovni bude ovšem toto doporučení velmi ztěžka realizovatelné.

Nové programovací období let 2007-2013 bude vyžadovat i intenzivnější spolupráci mezi jednotlivými řídicími orgány operačních programů. Tento předpoklad je možné vyvodit ze znění Všeobecného nařízení pro SF (nařízení Rady (ES) č. 1083/2006), kde jsou všechny operační programy navrženy jako monofondové. Monofondovost programů, jejich široké zaměření a v některých případech souvislost intervencí (např. OP Výzkum a vývoj pro inovace a OP Vzdělávání) však nezbytně budou vyžadovat velice těsnou koordinaci mezi programy. Tato situace je velice náročná na spolupráci a jednotný postup implementačních orgánů programů, přičemž podmínky pro tento druh spolupráce nejsou v případě operačních programů vytvořeny.¹¹

V oblasti finančního řízení se může vyskytnout problém v rámci jedné dílčí změny systému finančních toků, kdy budou veškeré prostředky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti integrovány do státního rozpočtu. Příjemcům podpory budou prostředky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti předfinancovány ze zdrojů státního rozpočtu. Platební a certifikační orgán bude následně převádět všechny prostředky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti do státního rozpočtu. Tímto systémem bude zajištěn jednotný tok národních i evropských prostředků ke konečným příjemcům pomoci a dojde tak ke zrychlení administrace. Problémem ovšem je situace, kdy jednotlivým řídicím orgánům je stále ponechána

11) Ministerstvo pro místní rozvoj (2006).





značná volnost při konkrétní aplikaci uvedených pravidel, což znamená, že ta se mohou v jednotlivých operačních programech neodůvodněně zpříšňovat či komplikovat. To může v některých případech vést ke zpomalení implementace nebo k vyřazení určitých skupin žadatelů/konečných příjemců pomoci z důvodu složitých podmínek pro financování a z důvodu velké finanční zátěže v průběhu projektu.¹²

Dalším problémem v oblasti finančního řízení a institucionálního střetu zájmů je implementace pravidla n+2 (resp. n+3 pro první 4 roky nového programovacího období), které bude vytvářet velké problémy ve finančním managementu starého a nového programovacího období. Pravidlo n+2 používané ve finančním řízení strukturálních fondů EU definuje, že závazek, který začne platit v roce „n“, musí být zrealizován v dalších dvou letech. Evropské komisi ovšem v tomto smyslu nestačí pouze provedení ukončení projektů k 31. 12. roku n+2, ale musí být zároveň provedeny kontroly, schváleny závěrečné zprávy a vše musí být odesláno Evropské komisi.¹³ Z tohoto hlediska budou nadále růst problémy ve věcné i finanční koordinaci „starých“ a „nových“ řídicích orgánů, včetně příslušných zprostředkujících subjektů. Tento stav je komplikován situací, kdy finanční alokaci roku 2005 bude nutné zadministrtovat do konce roku 2007 a alokaci roku 2006 do 31. 12. 2008. V tomto období už nicméně budou běžet i nové programy financované v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU stanovené pro období 2007-2013. Tento stav bude klást mimořádné nároky na personální zajištění ve veřejné správě administrující programy EU. Personální problematika je nicméně v zodpovědnosti každé instituce zvláště, a to na všech úrovních implementační struktury (problémem může být např. nedostupnost náhradní pracovní síly v případě onemocnění nebo výpovědi pracovníků). V tomto smyslu se budou zvyšovat

12) Ministerstvo pro místní rozvoj (2006).

13) Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c).



vat i konkurenční tlaky mezi jednotlivými institucemi a subjekty administrujícími programy EU při získávání nových a kvalifikovaných pracovníků. Tento stav potenciálního institucionálního střetu zájmů bude navíc podmíněn i hrozbou:

- nízkého čerpání alokovaných finančních prostředků,
- nedostatečných kontrol ze strany zprostředkujících subjektů a v důsledku toho i pozdějšího vrácení již vyčerpaných finančních prostředků při kontrolách ze strany EU,
- nedodržování termínů v administraci programů (např. lhůty pro schvalování projektů, certifikace žádostí o platbu apod.),
- nesouladu mezi připravenou administrativní kapacitou a počtem předložených projektových žádostí (např. na regionální úrovni).

Z tohoto důvodu bude nezbytné provést podrobné analýzy personálních potřeb s cílem určit potřebné personální zdroje pro implementační systém SF a průběžně sledovat naplňování potřebného počtu kvalifikovaných pracovníků. V tomto smyslu je dále nutné průběžně sledovat zájem potenciálních předkladatelů projektů a upravovat příslušné administrativní kapacity, přičemž je vhodné rozlišovat mezi jednotlivými opatřeními a programy dle zájmu žadatelů a charakteru programu.¹⁴

Dílčí zjištění a závěry:

- S ohledem na potenciálně větší množství dostupných finančních zdrojů z fondů EU během období 2007-2013 budou sít i problémy týkající se záležitostí se spolufinancováním z národních zdrojů. Tento stav je navíc posílen i slabou finanční úrovní a kapacitou krajů v ČR v důsledku nízkého přerozdělování dle zákona o rozpočtovém určení daní. Tímto se zesiluje závislost

14) Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c).



regionální úrovně na státní úrovni v oblasti finančního managementu strukturálních fondů v ČR.

- Nově zavedený princip monofondovosti operačních programů bude vyžadovat intenzivnější spolupráci mezi jednotlivými řídicími orgány operačních programů. V současné době nejsou pro tento stav v ČR uzpůsobeny příslušné podmínky.
- Personální problémy budou možným projevem mez institucionální konkurence a boje o kvalifikované pracovníky a administrátory pomoci EU v české veřejné správě. Tato situace bude navíc dále zesílena i s ohledem na překryv nového a starého programovacího období v důsledku aplikace pravidla n+2.
- Bude nezbytné provést intenzivnější diskusi o systému financování krajů a regionů soudržnosti i v kontextu českých národních zdrojů. Dále je nutné iniciovat podmínky na národní úrovni pro potenciální spolupráci zapojených řídicích orgánů operačních programů a dalších institucí v roli zprostředkujících subjektů. Tyto záležitosti je nutné provázat i v souvislosti s nutností provést podrobné analýzy personálních potřeb dle jednotlivých řídicích orgánů a dle regionů soudržnosti (v logické souvislosti s potenciální absorpční kapacitou regionu).

Přehled dosavadních problémů analyzovaných v této kapitole:

- Realizace Regionálních operačních programů bude klást ve všech regionech soudržnosti vysoké organizační a administrativní nároky na orgány Regionálních rad. Přitom zvládnutí úkolů, které připadají na jednotlivé subjekty zajišťující agendu evropských veřejných zdrojů, je přímo závislé na odbornosti a organizační zdatnosti jejich pracovníků.
- Implementační systém strukturálních fondů bude v novém programovacím období let 2007-2013 mnohem složitější než doposud, a proto je velmi pravděpodobné i snížení celkové transparentnosti systému. Tento stav bude vyvolávat výrazné tlaky na



nutnou meziinstitucionální koordinaci.

- Dalším problémem je nesoulad kompetencí a zodpovědnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a konečných příjemců/uživatelů pomoci (nevyjasněné vazby mezi odpovědností a výkonem činností).
- Problémem je také značná závislost většiny aktérů regionálního rozvoje na státních dotacích (omezená možnost zejména krajů vytvářet rezervy na rozvojové akce regionálního významu).
- Slabá finanční úroveň a kapacita krajů v ČR a nově zavedený princip monofondovosti operačních programů bude vyžadovat intenzivnější spolupráci mezi jednotlivými řídicími orgány operačních programů.

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

- důrazně reálně uplatňovat princip partnerství na všech úrovních implementačního systému SF;
- posílit roli hlavního koordinátora NSRR - celé soustavy operačních programů v období 2007-2013, tj. právního nástupce za ŘO RPS, který by mohl např. v rámci koordinace implementace ROP organizovat pravidelné porady ředitelů úřadů Regionálních rad pro lepší vzájemné využití zkušeností;
- změnit roli zprostředkujících subjektů z úlohy administrátorů pomoci na iniciátory podporovaných aktivit;
- zvýšit transparentnost celého systému v nevyjasněných rozhodovacích procesech, kompetencích a pravomocích (zveřejněním všech metodik, operačních manuálů a ostatních pravidel);
- vytvořit mechanismy a podmínky pro intenzivnější spolupráci mezi jednotlivými řídicími orgány operačních programů;
- v oblasti zvýšení transparentnosti celého systému je vhodné zařadit do zákona č. 248/2000, o podpoře regionálního rozvoje, povinnost výborů Regionálních rad zveřejňovat zápisy ze zase-



dání a přijatá usnesení a umožnit k nim přístup na příslušných webových stránkách. Tímto způsobem se částečně zvýší transparentnost celého systému na úrovni ROP;

- v oblasti zvýšení transparentnosti celého systému je vhodné zařadit do zákona č. 248/2000, o podpoře regionálního rozvoje, ustanovení, že zasedání výborů Regionálních rad jsou veřejná nebo alespoň zčásti veřejná;
- provést podrobnou analýzu personálních potřeb dle jednotlivých řídicích orgánů, dle regionů soudržnosti a dle jednotlivých fází programového období 2007-2013, personálně dobudovat úřady Regionálních rad a zajistit jejich optimální kvalifikační strukturu.







ČÁST TŘETÍ

VÝBĚR A REALIZACE PROJEKTŮ KONEČNÝCH UŽIVATELŮ

OTO POTLUKA, LENKA BROWN





Zapojení konečných uživatelů (obcí, krajů, nestátních neziskových organizací a podniků) je jedním ze zásadních aspektů čerpání prostředků Evropské unie. Bez jejich projektů by realizace programů zůstala jen na papíře. Tato část dokumentu se zabývá vybranými oblastmi problémů týkajících se výběru a realizace projektů konečných uživatelů. Analyzuje nejasnosti související s aplikací principu partnerství a další problémy z oblasti žádání o podporu ze strukturálních fondů.

Pro každou problémovou oblast je navrženo opatření, které by mělo přispět k odstranění problémů v procesu žádání o podporu ze strukturálních fondů a následně i realizace takových projektů.

APLIKACE PRINCIPU PARTNERSTVÍ

Princip partnerství se při provádění pomoci ze strukturálních fondů EU aplikuje na třech různých úrovních:

- nadnárodní – tj. naplňování partnerství při sledování pokroku při dosahování cílů strukturální politiky EU jako takové ze strany Evropské komise a jednotlivých členských států EU;
- programové – tj. naplňování partnerství při přípravě i realizaci jednotlivých programů strukturálních fondů;
- projektové – tj. naplňování partnerství při přípravě i realizaci jednotlivých projektů.

Všechny tři dimenze principu partnerství jsou vymezeny přímo *acquis communautaire*. V případě naplňování tohoto principu na nadnárodní úrovni i na úrovni jednotlivých programů je zajištění partnerství požadováno pro programovací období 2007-2013 v obdobném rozsahu jako v programovacím období 2004-2006.¹⁵

¹⁵ V nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 v článku 8 a v nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 v článku 5 a 11.





Konkrétně je kromě úzke spolupráce členského státu s Evropskou komisí při vyhodnocování plnění cílů strukturální politiky EU stanovena členskému státu také povinnost spolupracovat při přípravě, provádění, monitorování a hodnocení jednotlivých operačních programů s regionálními a místními orgány, se sociálními a hospodářskými partnery a také se subjekty zastupujícími občanskou společnost. Toto zapojení dalších partnerů by mělo být dostatečně reprezentativní a mělo by být realizováno v souladu s platnými vnitrostátními pravidly a principy partnerství.¹⁶

Pojem „partnerství“ však není v české legislativě definován. Nicméně kvůli přímé aplikovatelnosti nařízení Evropských společenství na území celé EU musí být tento princip naplňován ze strany odpovědných orgánů ČR na všech třech výše uvedených úrovních. Tím, že tento pojem v české legislativě není vymezen, vznikla již při realizaci programů v průběhu programovacího období 2004-2006 řada nejasností a pochybností, které svým způsobem přetrvávají dodnes. Tyto nejasnosti se týkají zejména naplňování principu partnerství na programové úrovni a ještě výrazněji na úrovni projektové.

Na národní, programové úrovni tento stav vyvolává otázky ohledně toho, kdo má být zapojen do příprav programové dokumentace (tj. Národního rozvojového plánu, Národního strategického referenčního rámce, jednotlivých operačních programů, jejich prováděcích dokumentů atd.). Naplňování tohoto principu na programové úrovni je zvláště problematické při zajišťování zapojení zástupců neziskového sektoru do přípravy programové dokumentace, ale dále i např. do monitorování a hodnocení realizace jednotlivých programů. Jde totiž o to, že účast takového subjektu by měla být co nejpřínosnější nejen pro samotnou přípravu těchto dokumentů, ale také pro cílové skupiny, které tento partner zastupuje.

¹⁶ Viz nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 11.





Právě v případě neziskového sektoru je často těžké zajistit reprezentativní zastoupení za celý tento sektor, a to nejen kvůli velkému rozsahu aktivit, na něž se nestátní neziskové organizace zaměřují, ale také kvůli neexistenci zastřešujícího subjektu, který by mohl fungovat jako prostředník při komunikaci mezi orgány státní správy odpovědnými za přípravu, monitorování a hodnocení jednotlivých programů a mezi nestátními neziskovými organizacemi jako takovými. U zastoupení ostatních typů partnerských subjektů (sociálních partnerů, krajů a obcí) se obdobné obtíže téměř nevykytují, a to zejména díky existenci zastřešujících subjektů, které jsou schopny při tvorbě programových dokumentů i dalších činnostech souvisejících s realizací programů SF potřebné informace poskytovat ostatním subjektům z dané oblasti v rámci již dříve zavedených postupů komunikace a vzájemné úzké spolupráce.

Stávající vláda má ve svém plánu připravit ještě v tomto roce koncepci zapojení veřejnosti do projednávání strategických záměrů. Tato koncepce se ve svém zaměření dotkne i aplikace partnerství na programové úrovni.

K vůbec největším těžkostem s naplňováním principu partnerství však dochází na projektové úrovni. Na této úrovni dochází také v programovacím období 2007-2013 oproti předchozímu období 2004-2006 k výrazným změnám, a to zejména u programů financovaných z ESF. U programů financovaných z tohoto fondu je totiž princip partnerství jedním z principů, které se začínají podporovat v průběhu jejich realizace ještě v daleko větší šíři, než tomu bylo v předchozím období.¹⁷

Realizace principu partnerství na projektové úrovni se však vzhledem k neexistenci termínu partnerství v české legislativě stává velmi problematickou. Posouzení ze strany řídicích i kontrolních orgánů, zda se jedná o partnerství, či o pouhé obcházení zákona

17) Viz nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 3, 5 a 7.





o veřejných zakázkách, nemá oporu v zákoně, což v řadě případů vede k prodlevám při realizaci jednotlivých projektů. V průběhu realizace Iniciativy Společenství EQUAL v ČR dokonce kvůli chybné legislativní úpravě došlo k tak výrazným zpožděním při vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace jednotlivým příjemcům, že to kvůli následnému zpoždění při vyplácení zálohových plateb mnohé příjemce nejen z řad nevládních neziskových organizací přivedlo do velmi svízelné finanční situace.

V současné době existuje k problematice partnerství na projektové úrovni vyjádření ÚOHS vymezující základní charakteristiku, kterou projekty musí splňovat, aby nebyly napadnutelné z hlediska možného obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně jelikož není obdobná úprava zajištěna na úrovni zákona, dochází i ze strany některých orgánů odpovědných za řízení ESF programů či jejich částí k odlišným přístupům v této oblasti. U řady projektů je možné obdobné podezření považovat za oprávněné, nebo alespoň není jasně vysvětlen přínos účasti některých institucí na řešení projektu, nicméně tato skutečnost spíše ještě více zviditelňuje nezbytnost komplexního legislativního řešení této oblasti.

Třetí oblastí, kde lze nalézt nejasnosti kolem partnerství, jsou projekty realizované ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru.¹⁸ Řada těchto projektů se doposud nerozbehla právě kvůli nejasnému právnímu vymezení rolí a pozic jednotlivých partnerů. Nicméně v průběhu programovacího období 2007-2013 je podpora projektů založených na spolupráci veřejného a soukromého sektoru přislíbena nejen ze strany Evropské komise, ale i národních orgánů ČR.¹⁹

18) PPP – Public-private partnership.

19) Viz Strategické obecné zásady společenství EK.





Přehled doporučení k nápravě v oblasti aplikace principu partnerství:

- V rámci řešení tohoto problému je nutné novelizovat zejména zákon č. 248/2000, o podpoře regionálního rozvoje, tím, že v něm bude doplněn pojem partnerství, a to jak ve smyslu partnerství programového, tak i projektového.
- Na programové úrovni je možné stávající stav řešit nejen větší otevřeností k veřejné diskusi nad návrhy programových dokumentů, ale také formou přípravy a následné podpory národních ESF projektů zaměřených na budování sítí partnerských organizací na nadnárodní, celostátní, regionální i místní úrovni, a to ve všech jednotlivých oblastech podpory z tohoto fondu.²⁰
- Na projektové úrovni je řešením vedle legislativní úpravy také sjednocení postupů při interpretaci partnerství ze strany všech národních i regionálních orgánů zapojených do řízení a kontroly programů financovaných ze SF. Jako částečné řešení se jeví také 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 proto kromě jiného mělo platit, že v započatých aktivitách by měli mít povinnost pokračovat i po skončení financování z fondů Evropské unie. Tím by se odstranila zásadní výtku vůči partnerství: snaha o obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek. Ze strany veřejné správy to však 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.²¹

20) Viz nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 3, písm. e).

21) Pro zpracování dané metodiky by mohlo být využito podkladů vzniklých k této problematice již v průběhu let 2005 a 2006 na MMR a MD.





ŽÁDOSTI KONEČNÝCH UŽIVATELŮ O PODPORU ZE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ²²

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. Jiné organizace ve svých projektech uzpůsobují rozpočty této situaci tak, že ve výsledku jde na věcné řešení jen část prostředků a velká část je určena na administraci.

Technická, personální a finanční náročnost projektů financovaných ze strukturálních fondů postupně vede k tomu, že zejména v případě neziskových organizací a obcí projekty předkládají pouze dlouhodobě stabilní organizace s dostatečnými kapacitami a rezervami (zejména finančními).

Dalším problémem v oblasti žádání konečných uživatelů o podporu ze strukturálních fondů je z hlediska potenciálních žadatelů nepřehlednost dostupných informací o nabízených formách podpory pro jednotlivé typy potenciálních příjemců. Tento problém se navíc dále prohlubuje. Je tomu tak kvůli výraznému zvýšení počtu operačních programů realizovaných v programovacím období 2007-2013 ve srovnání s počtem programů realizovaných v období 2004-2006. Tím pádem se zvyšuje počet institucí zapojených do jejich řízení ve stávajícím programovacím období. Zaběhnutá praxe hodnocení projektů nevyžaduje od žadatelů, aby byli ve svých

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





projektech příliš inovativní. Obdobně je víceméně formálně řešena i problematika horizontálních témat.

U řady otázek spojených s administrací projektů poskytují instituce v implementačním systému příjemcům rozdílné informace. Příkladem je situace v oblasti podpory de minimis, kdy jednotlivé úřady z rozdílných programů poskytují informace, které si protirečí.

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 přinejmenším co nejjednodušší, aby se nestávalo, že bude mnohem více pracovních sil potřeba na administraci projektu než na samotné věcné řešení projektu.
- Dále doporučujeme řídicím orgánům jednotlivých operačních programů, resp. dalším orgánům zapojeným do řízení těchto programů zajištění nezávislého zhodnocení míry srozumitelnosti jednotlivých jimi zpracovávaných příruček pro žadatele a pro příjemce. Již v průběhu programovacího období 2004-2006 bylo u několika operačních programů zjištěno, že žadatelé a později ani příjemci předepsaným pravidlům dostatečně nerozumějí. Nezávislé hodnocení míry srozumitelnosti této dokumentace zajištěné externími subjekty a spojené s praktickými návrhy na úpravy této dokumentace ve smyslu jejího zjednodušení z pohledu neodborné veřejnosti se proto jeví jako vhodné opatření v této oblasti.
- V oblasti přípravy projektů nedoporučujeme vypisování národních podpor na přípravu projektů. Obvykle tyto prostředky „pomohou“ konzultačním firmám a celý proces se kvůli těmto „dotacím pro získání dotací“ stává velice nepřehledným. Spíše





je vhodnější zjednodušit projektové žádosti a proces žádání o podporu.

- V oblasti přípravy programů a podpory absorpční kapacity jednotlivých regionů pro čerpání podpory ze strukturálních fondů doporučujeme zpracování srozumitelných a přehledných informačních materiálů. Tyto materiály by měly zajistit jednotlivým typům potenciálních příjemců podpory (neziskové subjekty, firmy, obce a kraj atd.) přehled o oblastech podpory financovaných z jednotlivých operačních programů. Obdobné materiály by potenciálním žadatelům výrazně snížily administrativní náklady spojené se získáváním informací o možném zaměření jimi realizovaných projektů v rámci jednotlivých operačních programů.

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 honoráře. Samotné 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.²³ Samozřejmě záleží v první řadě na vzájemných smluvních podmínkách a rozsahu práce konzultanta.

23) 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.²⁴ Z tohoto pohledu je důležitější, zda výsledky a dopady projektu napomohou cílové skupině při řešení jejích 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 rozdíl v hodnocení mezi dvěma (a více) hodnotiteli budou co nejmenší. Některé prvky, které reagují na tyto problémy, jsou již do systému zapracovány a fungují, jiné je ještě potřeba doplnit.

S předchozím zjištěním také souvisí skutečnost, že mnozí hodnotitelé předkládaných žádostí o finanční podporu z některého operačního programu sami dříve nebo později v rámci stejných priorit či oblastí podpory, v nichž vystupují pro jiné žadatele v roli hodnotitelů jejich žádostí o podporu, sami předkládají žádosti o finanční podporu. V obdobných případech nejde jen o možnost zkreslování výsledků hodnocení žádostí předložených konkurenčními subjekty, ale také o možnost získat detailní informace o konkurenčních žádostech, což může vést i ke snaze daný projektový záměr zcizit a využít při vytváření vlastních projektů či projektů zpracovávaných pro jiné subjekty.

Jiným problémem souvisejícím s výběrem žádostí je stávající praxe, která u některých operačních programů umožňuje výběrovým komisím změnit pořadí hodnocených projektů oproti výsledkům

24) 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.





získaným bodovým hodnocením. Stávající systém se tak stává velmi netransparentním a subjektivním. Členové hodnotící komise mají možnost ovlivnit konečné rozhodnutí o výběru či zamítnutí konkrétní žádosti na základě osobních kontaktů s některými z žadatelů.

Obdobně problematická se jeví stávající praxe některých operačních programů, kdy se neúspěšní žadatelé od zástupců odpovědných orgánů nemohou dozvědět důvody pro zamítavé stanovisko svých žádostí.

Přehled doporučení k výběru projektů konečných uživatelů:

- Je nutné odstranit existující konflikty zájmů hodnotitelů žádostí o finanční prostředky v případě, že stejné osoby samy zpracovávají projekty v rámci daných prioritních os, resp. oblastí podpory, a to ať již samy pro sebe, či na komerčním základě pro externí subjekty. Hodnotitelé využívaní při hodnocení jednotlivých žádostí by proto měli být zavázáni, že v období realizace daného programu nebudou žádným způsobem participovat na přípravě projektů předkládaných ve stejných prioritách, jejichž hodnocením se zabývají. Toto pravidlo by mělo být realizováno i za cenu zvýšení finanční odměny vyplácené jednotlivým hodnotitelům, neboť z hlediska transparentnosti výběru podporovaných projektů se stávající konfliktní zájmy mnohých hodnotitelů jeví jako zcela neakceptovatelné.
- Dále je nutné, aby bylo zamezeno možnosti ovlivnit konečné výsledky hodnocení jednotlivých žádostí o finanční prostředky ze strany členů výběrových komisí. Z hlediska zajištění větší transparentnosti při výběru jednotlivých žádostí proto doporučujeme institut výběrových komisí zcela odstranit, resp. zrušit pravomoc jejich členů měnit pořadí hodnocených žádostí vzniklé v průběhu předchozích etap hodnotícího procesu.
- Aby bylo dosaženo pokud možno objektivního hodnocení předložených projektů, je vhodné standardizovat přístupy jednotlivých





vých 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.

- Je třeba objektivizovat hodnocení jednotlivých žádostí o finanční prostředky z daného programu zajišťované prostřednictvím externích hodnotitelů formou zavedení kontroly, zda se výsledky mezi zajištěnými hodnoceními příliš neliší. Je proto žádoucí u jednotlivých hodnocených žádostí o finanční podporu posoudit, zda např. bodová hodnocení jednotlivých kritérií, ale i celých žádostí nevykazují příliš velké rozdíly. V případě, že dojde ke zjištění, že více hodnocení jedné konkrétní žádosti vykazuje např. rozdíly vyšší 10-15 % hodnotící škály, je vhodné zajistit dodatečné hodnocení dalším hodnotitelem a při výsledném srovnávání výsledků hodnocení vycházet jen z těch dvou výsledků hodnocení, které jsou si bližší.
- 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.
- U všech zamítnutých žádostí doporučujeme spolu s rozhodnutím odpovědného orgánu o zamítnutí hodnocené žádosti také uvádět důvody pro toto rozhodnutí.









ČÁST ČTVRTÁ

VÝBĚR A REALIZACE PROJEKTŮ TECHNICKÉ ASISTENCE

OTO POTLUKA, LENKA BROWN





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.

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 stávalo v programovacím 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.

ZAMĚŘENÍ A VÝBĚR PROJEKTŮ TECHNICKÉ ASISTENCE

U některých projektů realizovaných z prostředků technické asistence není jasná vazba mezi požadovanými službami či dodávkami a plněním cílů priority technická asistence. Konkrétně jde zejména o oblast služeb a dodávek realizovaných při plnění komunikačního akčního plánu jednotlivých operačních programů. Velmi často totiž charakter vytvářených propagačních předmětů neodpovídá zaměření podpory financované z daného programu či strukturálního fondu, či dokonce nejsou určité typy propagačních předmětů téměř vůbec distribuovány mezi zástupce potenciálních žadatelů či příjemců, ale spíše jen mezi pracovníky subjektů odpovědných za řízení a administraci jednotlivých programů. (Tento problém se týká zejména takových propagačních předmětů, jakými jsou USB disky, luxusní kožené diáře atd.).

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 kvůli 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:

- Zajištění externího hodnocení realizace komunikačních akčních plánů jednotlivých operačních programů zaměřeného zejména na zhodnocení vazeb mezi vyráběnými propagačními předměty a informačními akcemi řídicího orgánu, resp. jiných orgánů do řízení a administrace daného programu zapojených, na nichž jsou tyto předměty distribuovány. Obdobná hodnocení by měla být dostatečnou zárukou efektivnějšího využívání prostředků strukturálních fondů v ČR.
- Sjednocení výběrových kritérií u projektů technické asistence přispěje k vyšší transparentnosti v užívání prostředků strukturálních fondů.









ČÁST PÁTÁ

ÚLOHA MONITORINGU A EVALUACE VE VEŘEJNÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMECH

MARKÉTA FANTOVÁ-ŠUMPÍKOVÁ





PROČ MÁ SMYSL ZABÝVAT SE OTÁZKAMI ALOKACE SF, POTAŽMO JAKÝCHKOLI VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ?

Zabývat se otázkami alokace veřejných výdajů obecně je určitě smysluplné, protože ve vyspělých zemích se přes veřejné rozpočty přerozděluje kolem 40-60 % hrubého domácího produktu země. V případě EU je to cca 48 % HDP a v ČR je to cca 44,1 % HDP (podle metodiky ESA 95, údaje za rok 2005, Eurostat). To znamená, že o 50-60 % veškerých výdajů na statky a služby (jakož i investice) v ekonomice se rozhoduje na základě jiných kritérií a jiných cílových funkcí, než mají soukromé subjekty, tj. jednotlivci, domácnosti, firmy, neziskové organizace apod.

Pro lepší představu o významu prostředků alokovaných v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti (regionální politika) EU uvádím několik základních údajů. Strukturální fondy v letech 2004-2006 měly alokovat zhruba 1/3 rozpočtu EU, což činí 195 mld. EUR pro EU 15 a dalších 15 mld. EUR pro EU+10. Prostřednictvím Fondu soudržnosti se mělo v období 2004-2006 alokovat 25,6 mld. EUR pro všech 25 členských zemí EU. V novém programovacím období se počítá s celkovým rozpočtem cca 336 mld. EUR.

Pro roky 2004-2006 byla pro ČR plánovaná alokace celkem 2,6305 mld. EUR (v běžných cenách), což představuje celkem 76,25 mld. Kč. Při přepočtu na HDP lze zjistit, že v roce 2004 činila plánovaná podpora z EU 0,76 % HDP ČR, v roce 2005 to už bylo kolem 0,81 % HDP ČR a v roce 2006 by to mělo být 0,97 % HDP ČR (více viz následující tabulka). V průměru za roky 2004-2006 vychází podíl finančních prostředků z EU na HDP ČR na 0,85 %.



TABULKA 1 **PODÍL FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ Z EU NA HDP ČR**

	2004			2005			2006*		
	mil. EUR	mlrd. CZK	% z HDP	mil. EUR	mlrd. CZK	% z HDP	mil. EUR	mlrd. CZK	% z HDP
HDP v běžných cenách		2781			2978			3208	
Strukturální operace celkem v běžných cenách	727	21,07	0,76	827,1	23,98	0,81	1076,3	31,20	0,97

Zdroj: ČSÚ, MMR ČR, Patria, 2006, vlastní výpočty.

* odhad Patria (www.patria.cz, listopad 2006)

Poznámky: Pro převod EUR na CZK byl zvolen kurz 28,9888 CZK/EUR.

V programovacím období 2007-2013 bude Česká republika využívat až 26,7 miliard EUR (cca 774 miliard korun).

Ještě zajímavější je porovnání finanční podpory z EU k objemu veřejných výdajů v ČR. Data o celkových veřejných výdajích podle metodiky ESA 95 jsou prozatím dostupná pouze za roky 2004 a 2005 (Eurostat, 2005, 2006). Podle vlastních výpočtů vychází v roce 2004 podíl celkové finanční podpory z EU na 1,89 % z celkových veřejných výdajů v ČR. V roce 2005 je to už 1,91 % z celkových veřejných výdajů v ČR. Porovnání s podílem veřejných výdajů na HDP poskytuje následující tabulka.

TABULKA 2 **PODÍL CELKOVÝCH VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ NA HDP A PODÍL CELKOVÉ FINANČNÍ PODPORY Z EU**

	2003	2004	2005	2006
	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
EU 25	48,5	47,2	47,4	n.a.
EU 15	48,5	47,4	47,6	n.a.
Česká republika	53,2*	44,6	44,1	n.a.
	% z celkových veřejných výdajů ČR	% z celkových veřejných výdajů ČR	% z celkových veřejných výdajů ČR	% z celkových veřejných výdajů ČR
Podíl celkové finanční podpory z EU na celkových veřejných výdajích v ČR	n.a.	1,89 %	1,91 %	n.a.

Zdroj: Eurostat (2005, 2006)

* nekonsolidovaný údaj

n.a. = údaj nedostupný





Z výše uvedených údajů vyplývá značný význam prostředků alokovaných v rámci Národního strategického referenčního rámce oproti alokaci všech veřejných zdrojů a pro celou českou ekonomiku a společnost obecně. V této souvislosti je třeba si uvědomit dvě závažné skutečnosti. První z nich je, že prostředky z EU tvoří cca 2 % HDP ČR, zatímco přes veřejné rozpočty je přerozdělováno v průměru kolem 45 % HDP. S ohledem na mediální pozornost věnovanou evropským fondům, na propagaci projektů spolufinancovaných z evropských fondů (billboardy, plakety apod.), dále s ohledem na množství školení a seminářů věnovaných evropským fondům a jistě z řady jiných důvodů (včetně negativní reklamy v podobě korupčních kauz) může vznikat mylný dojem, že evropské fondy jsou středobodem rozdělování veřejných zdrojů, že je to hlavní nástroj k jejich alokaci. Výše uvedená čísla však ukazují opak a v tomto duchu je třeba přistupovat i k relativnímu významu evaluací a monitoringu implementace evropských fondů vzhledem k celkovému objemu prostředků přerozdělovaných přes veřejné rozpočty.

Ano, evaluace a monitoring mají své nezastupitelné místo v alokaci zdrojů, ale provádí se u všech veřejných prostředků alespoň do té míry, jako v operačních programech evropských fondů? Odpověď zní, bohužel, že nikoliv. Kolem 80 % veřejných výdajů jsou tzv. výdaje mandatorní²⁵, které je „stát povinen zajišťovat podle zákona a dále z těch, které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků.“ Mimoto existuje nepřímá povinnost státu poskytovat peníze z rozpočtu, která má podobu tzv. kvazimandatorních výdajů.

25) Mandatorní výdaje se skládají z výdajů vyplývajících ze zákona (zejm. sociální transfery, platby na penzijní připojištění, příspěvek na stavební spoření, platby státu do zdravotního pojištění, dluhová služba apod.), výdajů vyplývajících z jiných právních norem a z výdajů vyplývajících ze smluvních závazků státu (záruky, transfery mezinárodním organizacím atd.). „Kvazimandatorní“ výdaje jsou především mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, kapitola ministerstva obrany (bez sociálních dávek), předurčené kapitálové výdaje a od roku 2001 také investiční pobídky (dotace na daňovou povinnost), jejichž objem relativně rychle narůstá.





Všechny tyto výdaje v roce 2003²⁶ pohltily 89 % příjmů státního rozpočtu a na celkových výdajích se podílely ze 78,8 %. Znamená to, že pouze 11 procent příjmů státního rozpočtu mohla Česká republika využít na jiné než povinné výdaje – rozvojové projekty, infrastrukturu, vědu a výzkum apod. (ČSÚ, 2004). U tohoto typu výdajů se jejich relevance vzhledem k potřebám společnosti a ekonomická efektivnost alokace zdrojů tímto způsobem zkoumá velmi zřídka, pokud vůbec. Často jde o politické, nikoliv ekonomické rozhodnutí o tom, jak se tyto výdaje budou vyvíjet. Podíváme-li se na nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu, zjistíme, že většina z nich se týká pouze zjištění formálních chyb (hodnotí se soulad se zákonem – zda bylo správně zaučtováno apod.), zatímco efektivnost alokace se v podstatě nehodnotí (více viz Šumpíková, Ochrana, Pavel, 2005).

Pokud se tedy budeme soustřeďovat pouze na evropské fondy, vzniká zkreslený pohled a naší pozornosti uniká efektivnost alokace řádově vyššího objemu veřejných prostředků.

Druhá závažná souvislost se týká přeceňování významu prostředků z evropských fondů pro celou ekonomiku a společnost. O evropských fondech ví – díky masivní reklamě – i široký okruh laické veřejnosti, ale to neznamená, že vše, co se v ekonomice a společnosti děje, je výsledkem působení evropských fondů. Každá událost v životě jednotlivce, soukromé či veřejné organizace i celé společnosti má celou řadu příčin více či méně významných. A z tohoto pohledu jsou intervence evropských fondů pouze jedním z faktorů, které zde působí, a nemusí být nutně (viz výše uvedené objemy peněz) tím hlavním faktorem. Jiná věc je, že – jak uvidíme dále – některé indikátory pro evaluaci operačních programů pro období 2007+ mohou vyvolávat dojem, že právě evropské fondy jsou tím jediným motorem změn.

26) V dokumentu ČSÚ to není přesně napsáno, ale zřejmě jde o rok 2003. Pozn. autora.





**ZAVEDENÁ PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ, AKTUALIZACE
A VYTVOŘENÍ NOVÝCH DOPORUČENÍ PRO OBDOBÍ 2007+
V OBLASTI MONITORINGU A EVALUACE**

V textu Doporučení k efektivnímu a průhlednému užívání a čerpání prostředků ze strukturálních fondů zpracovaném pro Transparency International - Česká republika v dubnu 2006 byla formulována celá řada doporučení pro etapu 2004-2006 a zejména pro etapu 2007+. Všechna doporučení byla formulována na základě zkušeností alespoň s prvním rokem implementace operačních programů a směřovala zejména do období 2007+. Vyvodit doporučení pro období 2007+ ve chvíli, kdy systém je už nastaven (takže případná doporučení by už byla do systému jen obtížně zapracovatelná, pokud vůbec), ale ještě neběží (takže nejsou zkušenosti s tím, jak to, co je napsané v dokumentech, bude v praxi fungovat), je velmi obtížné, ne-li nemožné. Nicméně můžeme se pokusit alespoň o prezentaci určitých vlastních nálezů z některých oblastí, o upozornění na souvislosti a o formulaci otázek, kterým by bylo třeba věnovat pozornost.

Mezi hlavní doporučení patřilo vytvořit vhodné základy pro evaluační a monitorovací činnosti už na samém začátku úvah o vytvoření veřejného výdajového programu a zejména pak při designování programu. Tomuto bodu se věnovalo nemalé úsilí na úrovni Evropské komise i na národní úrovni. Na obou úrovních vzniklo několik metodických návodů, o nichž bude ještě řeč.

Další doporučení z období 2004-2006 navrhovalo podstatné zjednodušení implementační struktury, což je v období 2007+ při 26 programech (8 tematických, 7 regionálních, 2 pro Prahu, 9 evropské územní spolupráce) úkol vpravdě sisyfůvský. Podobně tomu zřejmě bude při slaďování kompetencí, pravomocí a zodpovědností všech prvků implementační struktury.

Do určité míry bylo reflektováno doporučení, aby se věnovalo





více pozornosti zajištění dostatečných personálních kapacit pro implementaci. Byla navržena určitá opatření (dokonce financovaná z OP) zaměřená na zlepšení personální situace, ale na vyhodnocení účinnosti je příliš brzy.

V průběhu implementace programů v rámci období 2004-2006 se zřejmě dále prohlubuje problém druhotné platební neschopnosti řešitelů projektů. Tato druhotná platební neschopnost vzniká proto, že řešitelé musí zálohovat náklady spojené s řešením projektu z vlastních zdrojů, a veřejné prostředky dostávají od implementačních agentur s několikaměsíčním zpožděním. Tento stav má celou řadu příčin, některé jsou, samozřejmě, i na straně řešitelů (nekompletní monitorovací zprávy), ale z vlastních průzkumů metodou případových studií vyplývá, že do určité míry se na neuspokojivém stavu věci podílí i implementační struktura.

NÁKLADY NA IMPLEMENTACI

Následující dvě doporučení směřovala do zatím nepříliš probádané a zohledňované 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 byla 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. Tento čas zatím zřejmě nenastal ani v rámci etapy 2007+.

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 odvedly svoje peníze do veřejných rozpočtů a aby se k nepatrné části těchto veřejných financí alokovaných prostřednictvím veřejných výdajových programů zase dostaly (srovnej 44 % HDP přes veřejné rozpočty, ale z EU jsou to necelé 2 %). Případové studie provedené v několika neziskových organizacích a malých a středních podnicích na začátku roku 2007 naznačují, že například nevyčíslené náklady na administraci projektů (tj. náklady, které nejsou kalkulovány a hrazeny v rámci projektu – například náklady v podobě času, energie, potřeby znalostí a komunikačních dovedností, jakož i trpělivosti a flexibility apod. při zpracovávání monitorovacích zpráv projektu a odstraňování případných nedostatků) odhadují dotázané subjekty na 20-50 % veškerého času stráveného řešením projektu. Ohodnocení času se obvykle provádí alternativními náklady, tj. sazbou, kterou by si subjekt vydělal, kdyby se nevěnoval této, ale druhé nejvýhodnější činnosti.

Opět je nutné připomenout, že tyto náklady mají výrazně regresivní charakter a malé a střední subjekty jsou tudíž znevýhodněny oproti větším. V případě, že by tato problematika byla opomíjena, lze předpokládat výrazné snížení zájmu, a tudíž i konkurence mezi subjekty, které se ucházejí o prostředky z veřejných výdajových programů, s negativními dopady na efektivnost těchto programů. Logicky platí, že čím menší zájem, tím méně projektů, tím menší konkurence. Pokud je současně v operačních programech nastaven





jako jeden z hlavních indikátorů výstupu „počet podpořených projektů“ (což opravdu je), tak nastává potenciální nebezpečí, že budou podporovány i nekvalitní projekty jenom proto, aby se tento indikátor naplnil.

INDIKÁTOROVÁ SOUSTAVA

Jedno z hlavních doporučení z předchozího období se týkalo úpravy a konsolidace soustavy indikátorů určených k evaluaci a monitoringu implementace operačních programů. V období 2004-2006 byly hlavními nedostatky nedodržení principu kauzality mezi vynaloženými prostředky a jevem měřeným prostřednictvím indikátoru, dále názvoslovná a obsahová různorodost indikátorů, nemožnost agregovat indikátory z nižších úrovní na vyšší a nízká schopnost indikátoru ukázat míru dosažení stanovených cílů.

Bylo zjištěno (Institut J. Pernerá, 2005), že více než 20 % indikátorů použitých v období 2004-2006 nemá po obsahové nebo metodické stránce vlastnosti, které vyžaduje evaluace úspěšnosti operačních programů, a že volba indikátorů – zejména pro nastavení indikátorů dopadu – nebyla vždy konzistentní s nabídkou, kterou disponují stávající informační zdroje ČSÚ, resortních statistik a informační zdroje Eurostatu a OECD.

Potíže byly také s včasným zajištěním dat v potřebné struktuře pro naplnění indikátorů a v podstatě chyběly relevantní indikátory pro hodnocení efektivnosti a účinnosti technické pomoci, včetně měření administrativních nákladů.

Jaké kroky byly podniknuty k nápravě? Ministerstvo pro místní rozvoj nechalo zpracovat Národní číselník indikátorů pro programovací období 2007-2013 (Institut J. Pernerá, 2006). Cílem tohoto projektu bylo vytvoření národního číselníku, který by jednotně vymezoval soustavu harmonických indikátorů pro programovací





období 2007-2013. Soustava byla navržena tak, aby tvořila základní „zásobník“ indikátorů, jehož cílem je usnadnit výběr relevantních indikátorů a zajistit konzistentnost indikátorových soustav za jednotlivé operační programy z hlediska jejich terminologie, obsahu a zdrojů dat. Při zpracovávání této studie se vycházelo z Metodiky pro přípravu programových dokumentů (Struktura OP) pro období 2007-2013, jejíž aktualizaci vydalo MMR v únoru 2006, a také ze Zásad tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci v období 2007-2013 z března 2006.

Při tvorbě zásobníku měli řešitelé zřejmě nejednoduchou úlohu sladit platnou metodologii v oblasti obsahového vymezení, konstrukce a terminologie jednotlivých indikátorů s požadavky Evropské komise („core“ indikátory, Lisabonská strategie) a s možnostmi, které pro volbu indikátorů operačních programů nabízejí stávající disponibilní informační zdroje v České republice, zejména publikační systémy a databáze Českého statistického úřadu (kde je velký rozdíl v rozsahu regionálně a centrálně sledovaných dat – na úrovni regionů NUTS 2 a NUTS 3 je podstatně menší), resortů a také informační zdroje Eurostatu a OECD. Proto byly vytvořeny dva soubory indikátorů – jeden pro vyjádření globálních a specifických cílů RPS, kontextu a sektorových OP, druhý pro vyjádření globálních a specifických cílů regionálních operačních programů na úrovni regionů NUTS 2 a NUTS 3 – krajů.

Ze strany Evropské komise vzešla iniciativa v podobě metodických návodů pro monitoring a evaluace včetně stanovení hlavních („core“) indikátorů, které vyjadřují priority Evropské komise pro období 2007-2013 (Evropská komise, 2006). Komise vycházela z toho, že programy v sobě zpravidla zahrnují velký počet indikátorů, které zobrazují širokou škálu potřeb uživatelů a široký rozsah pomoci. Evropská komise sice potřebuje dostatek informací, ale svou pozornost soustřeďuje na tento omezený soubor hlavních („core“) indikátorů. Seznam „core“ indikátorů je v podstatě předepsán ze strany





EC, tyto indikátory musí být začleněny do každého operačního programu a musí být agregovatelné až na úroveň Národního strategického referenčního rámce (NSRR) a porovnatelné mezi jednotlivými operačními programy.

K určitému pozitivnímu kroku došlo i na straně oficiálních informačních systémů, ze kterých mají být u některých indikátorů získávána data. Tyto oficiální informační soustavy prošly procesem harmonizace s metodologií používanou orgány EU, což přispělo ke zvýšení stupně metodické provázanosti indikátorů používaných v programových dokumentech ČR s metodologií EU.

Jaké vlastnosti tedy má nová soustava indikátorů? Pro účely zhodnocení nového systému indikátorů byl proveden vlastní výzkum. Byly použity verze operačních programů, které byly dostupné na internetové stránce www.strukturalni-fondy.cz v polovině března 2007. Hodnoceny byly indikátory výstupu, výsledku a dopadu u tematických, regionálních a pražských operačních programů a programu Evropské územní spolupráce (kromě OP Mezinárodní spolupráce).

Navržené indikátory byly zhodnoceny podle dvou kritérií: kauzalita a smysluplnost. V případě kauzality šlo o posouzení, zda daný indikátor (resp. jeho hodnota a její plánované změny) mají či nemají přímou souvislost s vynaloženými veřejnými prostředky. Smysluplnost byla posuzována z hlediska možnosti použití daného indikátoru k hodnocení efektivnosti alokace vynaložených veřejných zdrojů v souladu s metodikou evaluací vytvořenou Evropskou komisí (Evropská komise, 2006, str. 24-25). Podle této metodiky by se měla hodnotit následující kritéria:

1. relevantnost – tj. do jaké míry zvolené cíle korespondují s existujícími společensko-ekonomickými problémy, jež se mají v rámci alokace daných veřejných zdrojů řešit;
2. účelnost (effectiveness) – tj. do jaké míry byl splněn plánovaný cíl (srovnává dosažené výsledky s plánovanými nebo odhadova-





- nými výstupy, výsledky a dopady);
3. efektivnost (efficiency) – tj. jaký je poměr mezi vstupy a výstupy daného veřejného výdajového programu;
 4. užitečnost – jde o posouzení, do jaké míry odpovídají dopady zvolené formy intervence (veřejného výdajového programu) potřebám společnosti a potřebám řešení společensko-ekonomických problémů (a to bez ohledu na původně zvolené cíle veřejného výdajového programu);
 5. udržitelnost – hodnotí se schopnost efektů programu přetrvávat ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu poté, co skončí podpora z veřejných výdajových programů.

Ve všech sledovaných operačních programech je celkem 1043 indikátorů včetně indikátorů kontextových. To je více než v období 2004-2006, kdy byly potíže se sledováním 715 indikátorů (Institut J. Pernera, 2005).

Hodnotit kauzalitu u kontextových indikátorů nemá smysl a současně byly z dalšího zkoumání vyčleněny programy Evropské územní spolupráce z důvodu specifické povahy indikátorů, takže hodnocení se dále zaměřilo na 730 indikátorů. Bylo zjištěno, že požadavku na kauzalitu mezi vstupy (vynaloženými prostředky) a efekty (výstupy, výsledky, dopady) vyhovuje 541 indikátorů, což je 74,11 %. Z těchto 541 indikátorů je však smysluplných pouze 265, což je 36,3 % z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů a 48,98 % z kauzálních indikátorů. Zbyly dvě skupiny indikátorů. První z nich jsou indikátory, které sice vykazují kauzalitu, ale nemají logiku z hlediska hodnocení efektivnosti programu. Těch je 243, což je 33,29 % z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů a 44,92 % z kauzálních. Druhou skupinu tvoří 33 indikátorů, u kterých nelze spolehlivě posoudit, zda jsou smysluplné, což je 4,52 % z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů a 6,1 % z kauzálních. Indikátorů, které nesplňují požadavek na kauzalitu, je 174, což je 23,84 %





z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů. Zbytek, tj. 15 indikátorů, jsou indikátory typu „hodnotící studie“, tj. 2,05 % z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů. U tohoto typu indikátorů nelze dopředu určit charakter ani kvalitu, vše bude záležet na nezveřejněné metodice studií.

Z výše uvedeného počtu 730 sledovaných indikátorů je:

1. 130 tzv. „core“ indikátorů a
2. 9 tzv. Lisabon indikátorů.

Jde o indikátory, které vyžaduje sledovat Evropská komise. Tyto povinné indikátory představují 19,04 % z celkového počtu sledovaných 730 indikátorů, zatímco ostatních indikátorů (tj. ne„core“, neLisabon) je 591, což je 80,96 %. Otázkou je, zda by se počet nepovinných indikátorů nedal snížit.

Samotné „core“ indikátory předepsané z úrovně Evropské komise (Evropská komise, 2006, Annex 1) by – pokud by byly hodnoceny podle stejné metodiky, jako indikátory národních operačních programů – dostaly toto hodnocení: z 55 indikátorů předepsaných pro cíle Konvergence, Konkurenceschopnost a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce by 24 indikátorů vyhovělo výše uvedeným požadavkům na kauzalitu i smysluplnost, 30 by vyhovělo pouze kauzalitě (jde o indikátory typu „počet projektů“) a 1 by nevyhověl kauzalitě ani smysluplnosti.

Obecně při výše uvedeném vyhodnocování indikátorů podle kritérií kauzality a smysluplnosti nastávaly následující metodologické potíže. U celé řady indikátorů se lze setkat s kvantifikovatelným typem indikátoru, ale není zcela jasné, zda měřené efekty budou v přímé souvislosti s vynaloženými prostředky, či nikoliv. V názvech indikátorů to není explicitně uvedeno, lze tak odvozovat pouze nepřímě, například porovnáním hodnot počátečního a cílového stavu (např. nulová hodnota na počátku – nenulová na konci) nebo podle zdroje dat. Příkladem může být rozdíl mezi skutečně





použitým indikátorem „počet km nově vytvořených silnic“ a indikátorem, kde by bylo explicitně uvedeno: „počet km nově vytvořených silnic v rámci projektů podpořených z daného OP“. Navzdory těmto metodologickým potížím byly takové indikátory klasifikovány jako kauzální a smysluplné. Při rozlišování podle zdroje dat se postupovalo tak, že pokud byl zdrojem dat např. řídicí orgán, byl indikátor považován za kauzální, zatímco u dat z ČSÚ se nepředpokládala dostatečně silná kauzální vazba na vynaložené prostředky, proto indikátory založené na zdroji ČSÚ byly považovány za nekauzální.

Dále bylo zjištěno, že v rámci jednoho OP jsou velké rozdíly v míře kauzality a smysluplnosti z pohledu zjišťování efektivnosti mezi prioritními osami, resp. specifickými cíli (viz např. Regionální operační program Severozápad, kde v rámci Prioritní osy 3 pro Specifický cíl 1 jsou indikátory relativně dobře zvoleny, zatímco pro Specifický cíl 2 je splnění kritérií kauzality a smysluplnosti přinejmenším diskutabilní).

Zajímavé jsou indikátory typu „realizované soukromé spolufinancování“ (indikátor výsledku) a „počet podpořených projektů“. Vyskytují se velice často. Otázka však je, jaký mají smysl pro hodnocení správnosti alokace zdrojů. Na obhajobu tvůrců operačních programů je však třeba říci, že jde o indikátory, které jsou uvedeny v metodice EC. „Počet podpořených projektů“ je vyžadován EC jako jeden z „core“ indikátorů a indikátor „realizované soukromé spolufinancování“ je uveden jako příklad v metodice EC (Evropská komise, 2006).

V rámci diskuse o kvalitě evaluací a monitoringu je třeba uvědomovat si polaritu tohoto problému. Na jedné straně jsou otázky metodologického charakteru – jak definovat indikátory, aby co nejlépe vypovídaly o tom, jaké efekty mají vynaložené veřejné prostředky (tj. splnění požadavku kauzality a smysluplnosti). Na druhé straně je otázka ekonomická: jaké jsou náklady (administrativní





a vyvolané) na evaluace a monitoring? Z toho lze formulovat klíčovou otázku: jaký je efektivní rozsah evaluací a monitoringu poskytující dostatek podkladů pro správné rozhodování o alokaci zdrojů? Na tuto otázku nelze v tuto chvíli odpovědět, přinejmenším proto, že neznáme výši administrativních a vyvolaných nákladů. Může však být podnětem pro další výzkumy.

SOUBĚH NÁRODNÍCH A EVROPSKÝCH DOTAČNÍCH TITULŮ

V období 2004-2006 byl identifikován problém s koexistencí evropských a národních dotačních titulů, které se do určité míry překrývaly a konkurovaly si mezi sebou. Často národní tituly přitahovaly více pozornosti, protože měly méně náročné podmínky pro podání a řízení projektů (včetně administrativy). Ministerstvo pro místní rozvoj nechalo zpracovat dokument Návrh rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů (DHV 2006), který je určen zejména pro zástupce řídicích orgánů jednotlivých operačních programů a správce národních dotačních programů. Cílem bylo navrhnout zaměření, úpravu vztahů a transformaci mezi národními a evropskými programy ve vybraných intervenčních oblastech politiky hospodářské a sociální soudržnosti 2007-2013 tak, aby se zlepšila efektivnost využití všech vynakládaných prostředků. V některých případech byl problém koordinace národních a evropských programů vyřešen faktickou eliminací národní větve programů (cestovní ruch a částečně i regionální rozvoj) nebo zahájením koordinace obou typů programů již v současném období (podnikání a inovace). Nejsložitější situace panuje v tomto ohledu v intervenční oblasti „Rozvoj lidských zdrojů“ a částečně i „Životní prostředí“.

V určitém smyslu je obhájitelné udržení takových národních dotačních titulů, které se zaměřují na aktuální potřeby cílových





skupin stojících mimo zaměření evropských fondů a nelze je tudíž z evropských fondů podpořit. Zaměření evropských fondů je však relativně široce a obecně definováno, takže by mělo jít spíše o výjimky, pokud však neexistují jiné důvody k udržení národních titulů.

Slučování evropských a národních titulů s sebou přináší určitá pozitiva i negativa. Pozitivem může být to, že náročnější pravidla alokace evropských fondů mohou vést ke zlepšení efektivity a transparentnosti implementace té části národních zdrojů, které se budou alokovat jako spolufinancování k intervencím evropských fondů (tj. u bývalých národních titulů). Na druhé straně však je nárůst administrativní náročnosti předkládání a řešení projektů, což znamená nárůst administrativních a vyvolaných nákladů a v konečném důsledku může vést ke snižování efektivity.

Lze tedy zkonstatovat, že pro období 2007+ došlo k užšímu propojení těchto dvou zdrojů, ale o úplné konsolidaci ještě hovořit nelze a dopředu nelze odhadnout výsledný efekt celé aktivity.

MONITOROVACÍ SYSTÉM

Dalším identifikovaným problémem v období 2004-2006 bylo nastavení a využívání Monitorovacího systému strukturálních fondů (MSSF). Stav MSSF neumožňoval dostatečnou možnost porovnání kvality projektů a programů. Jedním z důvodů byla složitá komunikace jednotlivých úrovní systému a aplikací, druhým důvodem bylo selhávání zodpovědných orgánů ve včasném naplňování MSSF daty o projektech.

Pro období 2007+ je v jednotlivých operačních programech navržena následující informační soustava.





TABULKA 3 STRUKTURA INFORMAČNÍCH SYSTÉMŮ PRO OBDOBÍ 2007+

	Centrální úroveň	Úroveň projektu (výkonná úroveň)	Úroveň žadatele (úroveň konečného příjemce)
Tématické operační programy			
Integrovaný operační program	MSC 2007	IS MONIT IOP	webová vrstva pro žadatele
OP Podnikání a inovace	Centrální modul	Výkonný modul	Informační modul
OP Životní prostředí	MSC 2007	SFZP Central	Bene-fill
OP Doprava	Centrální monitorovací systém	Informační systém OP Doprava	Modelové vstupy pro konečné příjemce
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	Centrální monitorovací systém	Monitorovací systém OP VK	Monitorovací systém OP VK
OP Výzkum a vývoj pro inovace	Centrální modul	Výkonný modul	Informační modul
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	Centrální monitorovací systém	Monitorovací systém OP LZZ	Monitorovací systém OP LZZ
OP Technická pomoc	Centrální monitorovací systém	???	???
Regionální operační programy			
OP NUTS 2 Severozápad	Centrální řídicí modul (MSC 2007)	Jednotný modul operačního programu	Modul konečného příjemce
OP NUTS 2 Severovýchod	Centrální řídicí modul (MSC 2007)	Jednotný modul operačního programu	Modul konečného příjemce
OP NUTS 2 Střední Čechy	MSSF Central	IS MONIT	???
OP NUTS 2 Jihozápad	MSSF Central	IS MONIT	???
OP NUTS 2 Jihovýchod	Centrální modul	výkonný modul	Informační modul
OP NUTS 2 Moravskoslezsko	Central	MONIT	ELZA
OP NUTS 2 Střední Morava	MSSF Central	IS MONIT	???
Operační programy Praha			
OP Praha Konkurenceschopnost	MSC 2007	Monit 2007	Benefit 7+
OP Praha Adaptabilita	Central (MSC 2007)	Monit 2007	Benefit 7+
Evropská územní spolupráce			
OP Mezinárodní spolupráce	Monitorovací systém	Monitorovací systém	Monitorovací systém
OP Nadnárodní spolupráce	Monitorovací systém	Monitorovací systém	Monitorovací systém
ESPN 2013	--	--	--
INTERACT II	--	--	--
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko	Monitorovací systém	Monitorovací systém	Monitorovací systém
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko	Central 2007 (MSC 2007)	MONIT	???
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko	Centrální monitorovací systém (CMS)	???	???
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko	???	???	???





OP Přeshraniční spolupráce ???
ČR – Slovensko

ITMS II

ITMS II

Vysvětlivka: ??? = nelze zjistit z veřejně dostupné verze OP
Zdroj: vlastní výzkum, 2007

Je zřejmé, že řada prvků zůstala zachována z období 2004-2006. Otázkou je, do jaké míry se podařilo zvládnout softwarový nesoulad jednotlivých systémů, aby vydržely nárůst požadavků v etapě 2007+. Z dostupných zdrojů se však nedá zjistit, jak bude celá tato soustava fungovat, takže s vyhodnocením bude třeba počkat na zkušenosti z prvních měsíců až roku implementace programů 2007+. Podobně se nelze vyjádřit ani k tomu, zda byl uspokojivě vyřešen problém včasného zadávání, a tudíž zveřejňování dat o projektech pomocí MSSF (resp. MSC 2007).







POUŽITÉ ZDROJE

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. Český statistický úřad (2004). Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky. Číslo jednací: 1022/2004, Kód: 1526-04, publikováno na: <http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>
3. DHV (2006). Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007-2013 – verze říjen/2006.
4. Eurostat – Jablonska, I. (2005). General Government Expenditure and Revenue in the EU in 2004. Statistics in Focus. No. 24/2005. European Communities. ISSN 1024-4298.
5. Eurostat – Jablonska, I. (2006). General Government Expenditure and Revenue: 2005 data. Statistics in Focus. No. 19/2006. European Communities. ISSN 1024-4298.
6. Evropská komise – AIDCO Evaluation Unit (2001). Evaluation in the European Commission, AIDCO Evaluation Unit H/6 D (2001), Brusel, březen 2001.
7. Evropská komise – DG Regio (nedatováno). The Update of the Mid-term Evaluation of Structural Fund Interventions. Working paper No. 9, Brusel.
8. Evropská komise – DG Regio (nedatováno). Working paper No. 2. The Ex-ante Evaluation of the Structural Funds Interventions, Brusel.
9. Evropská komise – DG Regio (nedatováno). Working paper No. 3. Indicators for Monitoring and Evaluation and Indicative Methodology, Brusel.





10. Evropská komise – Tavistock Institute (2003). The Evaluation of Socio-economic Development (The Guide).
11. Evropská komise (1997). Manual Financial and Economic Analysis of Development Projects.
12. Evropská komise (2002). Communication for the Commission from the Prezident and Mrs. Schreyer, Evaluation Standards and Good Practice, C (2002) 5267, z 23. 12. 2002.
13. 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.
14. Evropská komise (2006). The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Paper – Working Document No. 2 – Indicators For Monitoring And Evaluation: A Practical Guide. Publikováno na http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/WP_Indicators_EN.pdf.
15. Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR, Transparency International - Česká republika, Praha, 2005.
16. Institut J. Pernera (2005). Závěrečná zpráva projektu 6/04 – Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení – verze červen 2005.
17. Institut J. Pernera (2006). Národní číselník indikátorů pro programové období 2007-13. Publikováno na <http://www.strukturalni-fondy.cz/evaluace/narodni-ciselnik-indikatoru-pro-programove-obdobi-2007-13>.
18. Jílková, J. – Pavel. J. (eds.): Hodnocení efektivity veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Praha: IREAS, 2006, ISBN: 80-86684-31-8.
19. Lynn, J., Jay, A. (2002). Jistě, pane ministře. Praha: Aurora.
20. Ministerstvo pro místní rozvoj (2004): Zpráva o realizaci Rámce podpory Společenství pro Monitorovací výbor RPS, prosinec 2004.





21. Ministerstvo pro místní rozvoj (2004a): Projekt Phare CZ 01.10.03 – „Dokončení struktur a opatření pro zvýšení absorpční kapacity na národní a regionální úrovni“ (ABCap) – Národní závěrečná zpráva, říjen 2004.
22. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005a): Závěrečná zpráva projektu 1/04 – Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace a rizik poruch, srpen 2005.
23. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005b): Závěrečná zpráva projektu 2/04 – Přehled a analýza hodnotitelských postupů horizontálních priorit strukturálních fondů a osvědčené příklady z praxe, červen 2005.
24. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c): Studie – Pravidlo n+2, zpracovatel IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., srpen 2005.
25. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c): Závěrečná zpráva projektu 3/04 – Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS, červenec 2005.
26. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005d): Závěrečná zpráva projektu 4/04 – Bariéry růstu konkurenceschopnosti České republiky.
27. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005e): 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.
28. Ministerstvo pro místní rozvoj (2005f): Závěrečná zpráva projektu 6/04 – Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení, červen 2005.
29. Ministerstvo pro místní rozvoj (2006). Dodatek k „Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013“. Příloha č. 5 – Pokyny pro evaluaci.
30. Ministerstvo pro místní rozvoj (2006). Vzor kapitoly Evaluace operačních programů. Publikováno na <http://www.struktu->





ralni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/OP_ROP_kap_EVALUACE_vzor.pdf.

31. Ministerstvo pro místní rozvoj (2006): Ex-ante hodnocení 5. verze Národního strategického referenčního rámce ČR 2007-2013 ze 7. listopadu 2006, zpracovala společnost Berman Group, listopad 2006.
32. Ministerstvo pro místní rozvoj (2007): Národní rozvojový plán České republiky 2007–2013, <http://www.strukturalni-fondy.cz/index.php?show=000009009002008>, 12. února 2007.
33. Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999.
34. Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999.
35. Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS).
36. Nařízení rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.
37. Nařízení rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94.
38. Pělucha, M. (2006): „Dosavadní zkušenosti s implementací SF v ČR – implikace pro financování aktivit územní samosprávy“, sborník z konference „Management územní samosprávy s důrazem na využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků“, Masarykova univerzita v Brně, 2006, ISBN 80-210-3957-4.
39. Pělucha, M. (2005): Institucionální střet zájmů při rozdělování finančních prostředků ze strukturálních fondů, Problematické





- oblasti v distribuci a užívání SF/CF, kap. 1.4, Transparency International - Česká republika, 2005.
40. Pělucha, M., Shutt, J., Koutsoukos, S. (2006): The Czech Republic's Structural Funds Implementation and Delivery in the Programming Period 2007-2013: Critical Issues. Leuven 08.06.2006 – 09.06.2006. In: Hardy, S., Larsen, L. B., Freeland, F. (ed.). Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures. Seaford: Regional Studies Association, 2006, s. 46. ISBN 1-897721-29-3.
 41. 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.
 42. 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.
 43. Potluka, O., Pělucha, M., Šumpíková, M. (2006). Doporučení k efektivnímu a průhlednému užívání a čerpání prostředků ze SF. Praha: Transparency International - Česká republika.
 44. Sborník z konference, Systém podporování projektů v rámci Společného regionálního operačního programu, IREAS – Institut pro strukturální politiku, Praha, 2004.
 45. Svoboda, K. (2006): Hodnocení kontrolní funkce managementu regionálního rozvoje a zvláštní požadavky na management regionálního rozvoje, dílčí výstup v rámci realizace vědeckovýzkumného projektu „Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností“, zadaného Ministerstvem pro místní rozvoj s č. W 31/04, Vysoká škola ekonomická Praha, červenec 2006.
 46. Šmidmayer, J.: Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza, Transparency International - Česká republika, červenec 2005.





47. Šumpíková, M. (2005). Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR – Monitoring a evaluace. Praha: Transparency International - Česká republika.
48. Šumpíková, M., Ochрана, F., Pavel, J. a kol. (2005). Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Praha: Eurolex Bohemia.
49. 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.
50. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
51. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
52. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.







Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie.
Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědná Transparency
International - Česká republika, o.p.s. a nelze jej v žádném případě
považovat za názor Evropské unie.





Nevládní organizace Transparency International - Česká republika je jednou z více než 80 poboček mezinárodní sítě Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu systémovému omezení.

WWW.TRANSPARENCY.CZ

ISBN 978-80-903032-2-5