

Hrozby a příležitosti strukturálních fondů

Informační materiál

Praha, květen 2007

Pro Transparency International - Česká republika, o.p.s. zpracovali:

**Barbora Pěchotová
Martin Pělucha
Lenka Brown
Oto Potluka
Markéta Fantová Šumpíková**

Obsah

Úvod	2
Základní informace	3
Institucionální střet zájmů v programovém období 2007-2013: rizika a možnosti řešení	9
Projekty žadatelů a projekty technické asistence	17
Monitoring a evaluace	19
Použité zdroje a literatura	26

Úvod

Prostředky distribuované z evropských fondů představují značný objem veřejných zdrojů, přičemž systém jejich rozdělování je složitý a mnohdy těžko srozumitelný. Transparency International - Česká republika (TIC) se od roku 2005 účastní mezinárodního projektu TTA (Transparency Through Awareness), jehož cílem je přispívat k efektivnímu, transparentnímu a hospodárnému užívání prostředků z evropských strukturálních fondů. Jedním z cílů našich projektových aktivit je zpřístupňovat informace o evropských fondech širší veřejnosti, a to v co nejsrozumitelnější podobě.

Tento materiál navazuje na soubor informačních brožurek, které TIC vydala v roce 2005.¹ Jeho cílem je poskytnout základní přehled o situaci v novém programovém období 2007-2013 a informovat o změnách oproti období 2004-2006. Zaměřujeme se na základní problémy, s nimiž se setkávají žadatelé o podporu z evropských fondů, a dále na vybrané oblasti, které úzce souvisejí s prioritními tématy TIC: na institucionální střet zájmů a oblast evaluace a monitoringu.

¹ Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR, Transparency International - Česká republika, 2005.

1 Základní informace

Barbora Pěchotová

Fondy EU jsou nástrojem pro realizaci politiky **hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie** (také nazývané **regionální politika**), jejímž cílem je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje regionů a členských států EU a míry zaostávání nejvíce znevýhodněných regionů. Jde o projev principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj chudších států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel celé Evropské unie.

Česká republika může v období 2007-2013 ke zlepšení životní úrovně svých obyvatel čerpat z fondů EU přibližně **26,7 miliard €**, což je zhruba **752,7 miliard Kč**. Pro srovnání: výše rozpočtu ČR pro rok 2007 je 1 040,8 miliard Kč. Podpora z fondů EU, kterou může Česká republika v období 2007-2013 čerpat, tak odpovídá 74 % státního rozpočtu ČR na rok 2007.

Politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) je naplňována prostřednictvím **strukturálních fondů** (jejichž prostředky jsou určeny **regionům**) a **Fondu soudržnosti** (jehož prostředky jsou určeny **státům**).

Strukturální fondy (SF) jsou určeny pro chudší nebo jinak znevýhodněné regiony (např. venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti, oblasti s geografickým nebo přírodním znevýhodněním – např. řídké osídlené oblasti a pohraniční regiony).

V programovém období 2007-2013 existují dva strukturální fondy:

- **Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)**

Z něj jsou podporovány **investiční (infrastrukturní) projekty**, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, výstavby poldrů a úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, výsadba regenerační zeleně, ekologické a energeticky efektivní sanace bytových domů, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, investice do dopravní a technické infrastruktury průmyslových zón, zavádění služeb elektronické veřejné správy, posilování spolupráce podnikatelů v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod.

- **Evropský sociální fond (ESF)**

Z něj jsou podporovány **neinvestiční (neinfrastrukturní) projekty**, jako např. rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, děti, mládež, etnické menšiny a další znevýhodněné skupiny obyvatel, tvorba inovativních vzdělávacích programů pro zaměstnance, podpora začínajícím OSVČ, rozvoj institucí služeb zaměstnanosti, rozvoj vzdělávacích programů včetně distančních forem vzdělávání, zlepšování podmínek pro využívání ICT pro žáky i učitele, zvyšování kompetencí řídicích pracovníků škol a školských zařízení v oblasti řízení a personální politiky, zavádění a modernizace kombinované a distanční formy studia, stáže studentů, pedagogů a vědeckých pracovníků v soukromém a veřejném sektoru apod.

Fond soudržnosti (FS) je na rozdíl od strukturálních fondů určen na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. Podobně jako u ERDF jsou z něj podporovány **investiční** (infrastrukturní) **projekty**, avšak jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu (dálnice a silnice I. třídy, železnice, vodní doprava, řízení silniční, železniční, říční, námořní a letecké dopravy) a ochranu životního prostředí.

Regiony a členění České republiky

Každý členský stát EU má za sebou samostatný vývoj územněsprávního členění respektujícího přirozené potřeby státní správy a obyvatel. V Evropské unii tak existuje 27 různých systémů správního členění, což omezuje možnosti vzájemného statistického a ekonomického srovnávání regionů pro účely politiky HSS.

Pro statistické monitorování a analýzy ekonomické a sociální situace v regionech byla proto v roce 1988 zavedena jednotná **nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS)**. Na jejím základě jsou dle počtu obyvatel definovány **tři hlavní úrovně regionálního členění území**:

Úroveň	Doporučený minimální počet obyvatel	Doporučený maximální počet obyvatel
NUTS I	3 000 000	7 000 000
NUTS II	800 000	3 000 000
NUTS III	150 000	800 000

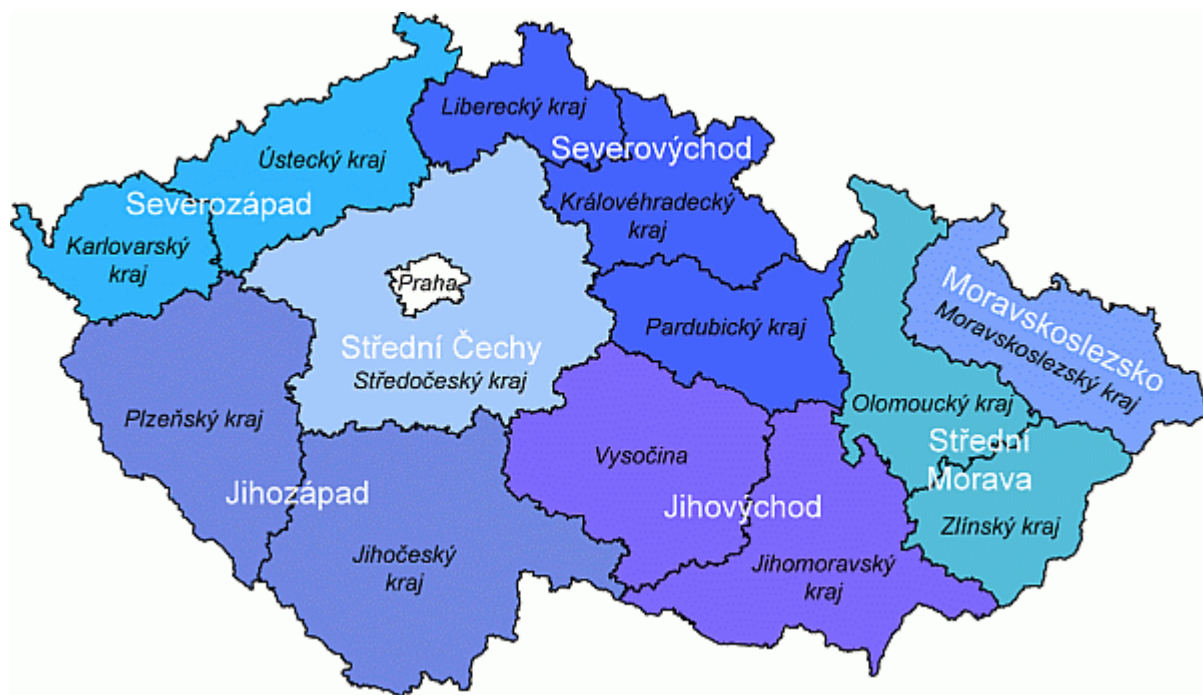
Česká republika byla historicky tradičně dělena na kraje odpovídající úrovni NUTS III, avšak kvůli vstupu do Evropské unie musela zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění odpovídající úrovni NUTS II: **regiony soudržnosti**. Právě na úroveň NUTS II je totiž směřována podpora z fondů EU v cíli Konvergence a částečně též Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.

Kromě tří úrovní NUTS ještě existují dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů EU. Jedná se o tzv. **místní administrativní jednotky (LAU)**.

Členění území České republiky

Úroveň	Název	Počet jednotek
NUTS I	Stát	1
NUTS II	Regiony soudržnosti	8
NUTS III	Kraje	14
LAU I	Okresy	76 + 15 pražských obvodů
LAU II	Obce	6 249

Obr.1 - Česká republika: členění 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II):



Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz>

Cíle regionální politiky

V období 2007-2013 sleduje regionální politika **tři cíle**, k jejichž dosažení má v evropském střednědobém rozpočtovém rámci (tzv. finanční perspektiva) prostřednictvím strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyčleněno 308 mld € (přibližně 8 686,8 mld. Kč).

V České republice budou prostředky čerpány prostřednictvím **26 operačních programů** (OP).

Cíl Konvergence

Obsahem je podpora hospodářského a sociálního rozvoje **regionů** na úrovni NUTS II s hrubým domácím produktem (HDP) na obyvatele nižším než 75 % průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii. Dále jsou k čerpání z tohoto cíle způsobilé **státy**, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je nižší než 90 % průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii. Tento cíl je financovaný z ERDF, ESF a FS.

V České republice připadá na cíl Konvergence 25,89 mld. € (cca 730 mld. Kč). Spadají pod něj všechny regiony soudržnosti s výjimkou Hl. m. Prahy a je realizován prostřednictvím osmi tematických operačních programů a sedmi regionálních operačních programů:

Sedm regionálních operačních programů (ROP) na úrovni regionů soudržnosti NUTS II (4,66 mld. €, cca 131,38 mld. Kč):

- ROP NUTS II Severozápad
- ROP NUTS II Moravskoslezsko
- ROP NUTS II Jihovýchod
- ROP NUTS II Severovýchod
- ROP NUTS II Střední Morava
- ROP NUTS II Jihozápad
- ROP NUTS II Střední Čechy

Osm tematických operačních programů (21,23 mld. €, cca 598,62 mld. Kč):

- OP Doprava
- OP Životní prostředí
- OP Podnikání a inovace
- OP Výzkum a vývoj pro inovace
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- Integrovaný OP
- OP Technická pomoc

Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Obsahem je podpora regionů na úrovni NUTS II nebo NUTS I, které přesahují limitní ukazatele pro zařazení do cíle Konvergence. Tento cíl je financovaný z ERDF a ESF.

V České republice připadá na tento cíl 0,42 mld. € (cca 11,73 mld. Kč) a spadá pod něj Hlavní město Praha se dvěma operačními programy:

- OP Praha Konkurenceschopnost
- OP Praha Adaptabilita

Cíl Evropská územní spolupráce

Obsahem je podpora přeshraniční spolupráce regionů na úrovni NUTS III nacházejících se podél všech vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a všech regionů úrovně NUTS III podél námořních hranic, které jsou od sebe obecně vzdáleny nejvýše 150 kilometrů. Dále je podporována meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů. Tento cíl je financovaný z ERDF.

V České republice na cíl Evropská územní spolupráce připadá 0,39 mld. € (cca 10,9 mld. Kč), spadají pod něj všechny regiony a podporu lze čerpat z devíti operačních programů:

- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Bavorsko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Polsko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Rakousko
- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Sasko

- OP Přeshraniční spolupráce ČR – Slovensko
- OP Mezinárodní spolupráce (všechny státy EU, Norsko a Švýcarsko)
- OP Nadnárodní spolupráce (ČR, Rakousko, Polsko, část Německa, Maďarsko, Slovinsko, Slovensko, část Itálie a z nečlenských zemí část Ukrajiny)
- Síťový operační program ESPON 2013 (všechny členské státy, Norsko, Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island, kandidátské státy EU)
- Síťový operační program INTERACT II (všechny členské státy)

Klíčové strategické programové dokumenty politiky HSS

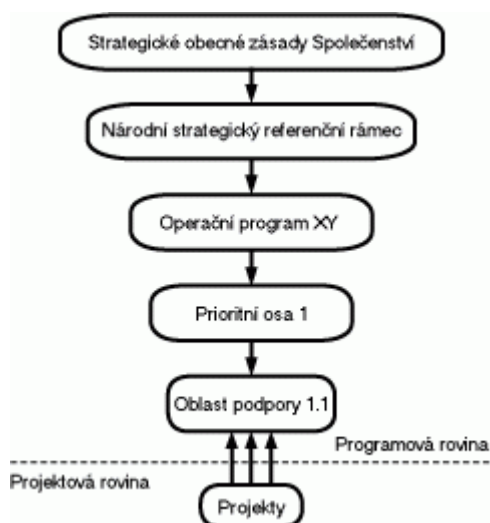
Nejvyšším strategickým dokumentem pro realizaci politiky HSS jsou na evropské úrovni **Strategické obecné zásady Společenství (SOZS)**, kde jsou definovány hlavní priority politiky HSS v období 2007-2013.

Každý členský stát definuje svůj **Národní rozvojový plán (NRP)** popisující hlavní rozvojové problémy země. Jelikož nemusí vždy platit, že priority rozvoje státu odpovídají i prioritám politiky HSS dohodnutým všemi členskými státy EU na nadnárodní úrovni, musí se najít společný průnik NRP a SOZS.

Dokumentem představujícím soulad NRP a SOZS a vymezujícím tak podobu realizace politiky HSS na území členského státu je **Národní strategický referenční rámec (NSRR)**. Český NSRR popisuje strategické cíle, způsob řízení a koordinace politiky HSS v České republice, představuje systém finančních toků fondů EU v ČR a představuje operační programy pro realizaci politiky HSS.

Operační programy jsou strategické dokumenty upravující rámcově konkrétní oblast podpory a poskytují žadatelům základní informace, na co lze pomoc EU čerpat. Všechny operační programy jsou dále nově členěny na **prioritní osy** a dále pak na **oblasti podpory**.

Obr.2 – Strategické dokumenty



Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz>

Institucionální zabezpečení fondů EU v České republice

Centrálním koordinátorem pro využívání fondů EU v České republice je ministerstvo pro místní rozvoj. To také zodpovídá za tvorbu Národního rozvojového plánu a dalších programových dokumentů na léta 2007 až 2013. Přípravu dokumentů na národní úrovni zajišťuje Řídící a koordinační výbor (ŘKV), kterému předsedá ministr pro místní rozvoj. Činnost sekretariátu ŘKV vykonává Odbor Rámce podpory Společenství MMR ČR.

2 Institucionální střet zájmů v programovém období 2007-2013: rizika a možnosti řešení

Ing. Martin Pělucha

Problematika institucionálního střetu zájmů v distribuci a užívání veřejných výdajových programů financovaných ze strukturálních fondů EU má mimořádný význam zvláště v současné době, kdy se dokončují přípravy na plné zahájení nového programového období 2007-2013. 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 sedmi Regionálních operačních programů (dále jen ROP), které mají specifické postavení ve struktuře operačních programů v novém programovém období (viz dále). V této kapitole jsou detailněji analyzovány následující oblasti institucionálního střetu zájmů:

- střet zájmů – definiční vymezení;
- důvody vzniku institucionálního střetu zájmů vyplývající z předchozích období;
- 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.

Střet zájmů – definiční vymezení

Záležitosti týkající se problematiky „střetu zájmů“ nebyly v ČR v uplynulých letech ustálené. O tomto stavu může svědčit situace zejména kolem tzv. zákona o střetu zájmů,² který byl např. v roce 2005 novelizován, přičemž tato novela byla později nálezem Ústavního soudu zrušena. Počátkem roku 2006 byl schválen nový zákon o střetu zájmů č. 159/2006 Sb., který vešel v účinnost 1. lednem 2007.³ Obecně lze tento zákon považovat za výrazný posun ke zvýšení otevřenosti a průhlednosti veřejného života. Nový zákon byl postaven na třech klíčových principech, tj. široké působnosti, otevřenosti a vynutitelnosti, a v podstatě respektuje strukturu předchozího zákona k této problematice. Na rozdíl od něj dopadá výčtem povinností na podstatně širší okruh osob, přenáší řízení o porušení těchto povinností do oblasti správního soudnictví a poměrně podrobně vymezuje sankce za porušení povinností jak veřejnými funkcionáři, tak i dalšími fyzickými osobami.

² Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (tento zákon zrušil původní zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmu), ve znění pozdějších předpisů).

³ Pokud samotný zákon ohledně některé povinnosti nestanoví jinak. To se týká povinnosti učinit čestné prohlášení o vykonávaných činnostech, o majetku a o příjmech, darech a závazcích. V těchto případech zákon stanoví, že takové prohlášení je veřejný funkcionář povinen učinit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku. Nejbližším „následujícím kalendářním rokem“ od účinnosti zákona je rok 2008, tedy první čestné prohlášení bude třeba učinit za rok 2007 k 30. červnu 2008. Výjimkou je případ, kdy veřejný funkcionář kdykoliv za účinnosti zmíněného zákona odchází z funkce, s níž jsou spojeny shora uvedené povinnosti. V takovém případě je povinen uvedená oznámení učinit vždy do 30 dnů od ukončení výkonu funkce.

Střet veřejného zájmu se zájmem osobním lze vymezit takovým jednáním, které ohrožuje důvěru daného člověka v jeho nestrannost nebo při němž tento člověk zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu. Veřejní funkcionáři proto musí vykonávat své funkce tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit. Z tohoto důvodu zákon pečlivě uvádí specifická omezení některých činností veřejných funkcionářů a navazující neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi.

Pokud této problematice přidáme institucionální rozměr ve SF, pak je možné konstatovat, že tento střet zájmů velmi úzce souvisí s implementační strukturou SF. Připravovaný systém operačních programů v období 2007-2013, který je dále analyzován, má ovšem mnohem složitější implementační strukturu než v předchozím programovém období. Tento fakt byl zapříčiněn několika interními, ale zejména externími faktory, které jsou uvedeny dále. Obecně lze současný stav charakterizovat tak, že v oblasti legislativní úpravy oblasti střetu zájmů byl proveden výrazný pokrok, ovšem v rámci implementace SF budou hrát významnou úlohu další možná rizika, která mohou negativně ovlivnit transparentní implementaci evropských prostředků.

Důvody vzniku institucionálního střetu zájmů vyplývající z předchozích období

Regionální struktura ČR je ve své současné podobě výsledkem vývoje 90. let a zároveň i určitým zrcadlem reformy veřejné správy. Prostřednictvím vzniku krajské samosprávy⁴ došlo k výraznému posunu v české regionální politice, nicméně s poměrně komplikovanou vazbou na možnosti co nejjednoduššího čerpání finančních prostředků ze SF EU. Pro implementaci SF v ČR jsou tyto územní jednotky malé nebo málo početné (kromě Hl. m. Prahy, Středočeského a Moravskoslezského kraje) a bylo nutné je sdružit do větších územních celků, tzv. regionů soudržnosti na úrovni NUTS II.⁵

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje nastavuje legislativní podmínky pro fungování regionální politiky v ČR.⁶ Tento zákon nicméně v době svého schválení počítal s vytvořením sedmi tzv. regionálních operačních programů (ROP), které se nakonec pod vlivem Evropské komise (EK) v období 2004-2006 nevytvořily, ale sestavil se Společný regionální operační program (SROP)⁷. Tento zákon tudíž plně nerefletoval stav programového období 2004-2006, zejména pak ne zcela jasně vymezoval roli Regionálních rad v regionech soudržnosti. Navíc vedlo uplatnění SROP spíše k centralizaci jeho řízení, která byla po složitých jednáních poněkud oslabena delegováním některých řídicích pravomocí na Regionální rady. V regionech soudržnosti byla vytvořena institucionální

⁴ Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

⁵ Z francouzského „Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques“ – regionální vymezení pro statistické potřeby EU a pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle s regionálním dopadem strukturální politiky EU.

⁶ Tento zákon stanovuje věcné, programové a institucionální podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji v rámci České republiky s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje.

⁷ SROP byl ustaven usnesením vlády č. 102 ze dne 23. 1. 2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie.

struktura zahrnující výbory regionálního rozvoje a sekretariáty Regionálních rad, přičemž tato struktura následně i předurčila dělbu úkolů mezi uvedenými orgány v oblasti kontroly.

Další poměrně zásadní otázkou byla problematika tzv. kumulace funkcí v ČR.⁸ I když se nejednalo o nelegální chování úředníků či veřejných funkcionářů, tyto případy nebylo možné označit jako chování odpovídající principu správného jednání. Někteří členové regionálních rad se tak mohli dostat do situace, kdy přímo či nepřímo rozhodovali o projektech, které jim byly blízké z územního i věcného hlediska. Tento stav byl v zákoně o podpoře regionálního rozvoje zmírněn ustanovením, kdy výkon funkce člena výboru je neslučitelný s funkcí ředitele a s pracovním poměrem vůči Regionální radě. V případě vzniku střetu zájmů u předsedy, místopředsedy a člena výboru se postupuje podle zákona č. 129/2000, o krajích.

Kumulace funkcí byla a je v ČR vysvětlována jako uplatnění tzv. „bottom up“ přístupu, tedy možnosti ovlivňování národních politik z úrovně lokální. Toto je ovšem problém, protože reálná propojenost jednotlivých úrovní veřejné správy by měla být uskutečňována prostřednictvím uplatňování principu partnerství a nikoliv „kumulací funkcí“. U tohoto problému navíc nejde pouze o střet zájmů, ale také o zpochybnění intenzity práce v daných funkcích, která automaticky klesá.⁹

Hlavní rozdíly v oblasti institucionálního střetu zájmů v období 2004-2006 a 2007-2013

V regionech soudržnosti České republiky působily během programového 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. Vykonyvaly zejména kontrolu průběžnou (např. periodické hodnocení 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).¹⁰ 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 plnit i občané ČR. Možná účast veřejnosti na kontrole průběhu implementace strukturálních fondů v ČR byla

⁸ Této problematice se také částečně věnuje analýza JUDr. Jana Šmidmayera, „Strukturální fondy Evropské unie v České republice – Úvodní analýza“, kap. 3.4 Protikorupční opatření, Transparency International - Česká republika, 2005.

⁹ V EU se uplatňují v této problematice různé přístupy, kdy např. v Polsku je kumulace funkcí z lokální úrovně na regionální (vojvodství) zakázána. Naopak ve Francii je kumulace funkcí povolena a dokonce i podporována v souvislosti s možností lobby lokální či regionální úrovně na národní úroveň.

¹⁰ Svoboda, K. (2006).

nicméně velmi omezená a kromě stížností a podnětů adresovaných orgánům kontroly a dozoru nemají občané zvláštní kontrolní oprávnění. Možnosti veřejnosti podílet se na této kontrole se nicméně multiplikovaly v případě kolektivních akcí občanů, resp. například prostřednictvím občanských sdružení. Pro tento stav je nezbytné v novém programovém období 2007-2013 posílit celkově informovanost o aktivitách orgánů regionů soudržnosti (zejména pak Regionální rady 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):¹¹

- výbor Regionální rady,¹²
- předseda Regionální rady,¹³
- úřad Regionální rady.¹⁴

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:¹⁵

- 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 řídící 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, úřad Regionální rady zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídícího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru (podle § 16e zmíněného zákona).

¹¹ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16, odst. 4.

¹² Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16d.

¹³ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16f.

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

¹⁵ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, § 16e.

Implementační systém SF v ČR a střet zájmů

Struktura implementačního systému SF v ČR byla už během prvního zkráceného programového 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 pravomocí jednotlivých úrovní systému.

Nové programové období 2007-2013 je poznamenáno stále silným resortním přístupem k tvorbě programových dokumentů financovaných z evropských veřejných prostředků. Tento fakt se projevil zejména v celkovém počtu 24 dohodnutých a navržených operačních programů. Postupné projednávání všech operačních programů nakonec sice 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 – i výrazné střety zájmů zapojených subjektů do implementační struktury.

Také 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 programové období 2007-2013. Systém implementace programů i realizace jejich intervencí, tj. způsoby podpory dílčích projektů a mechanismy realizace, zůstávají pro nové programové 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 OP. Jak je uvedeno výše, je nezbytné v systému stanovit mechanismy spolupráce a reálného naplňování principu partnerství i na vertikální linii ve veřejné správě.¹⁶ Tato reflexe bude velmi důležitá i v kontextu realizace SF v ČR v novém programovém 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

¹⁶ Např. u realizace SROP přetrvávaly 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).

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, kompetenci a pravomocí jednotlivých úrovní a subjektů. Pro 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 jasné uvedeny rozdíly mezi **výkonem a odpovědností** za prováděné činnosti.¹⁷

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 programovém 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 tento stav bude silně 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 zájmu 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 směřují 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 programové 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

¹⁷ Samotný výkon je podstatně administrativně náročnější na lidské zdroje a používané nástroje než odpovědnost za příslušnou činnost. Na druhou stranu by měly existovat jasné vymezené mechanismy, jak může rozhodovací orgán (př. ŘO OP) ovlivnit systém, a to jak na úrovni ŘO OP - ZS tak RPS - ŘO OP.

orgánů programů, přičemž podmínky pro tento druh spolupráce nejsou v případě operačních programů vytvořeny.¹⁸

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 značná volnost při konkrétní aplikaci uvedených pravidel, což znamená, že se mohou v jednotlivých operačních programech neodůvodněně zpříšňovat či komplikovat, což může v některých případech vést ke zpomalení implementace nebo k vyřazení určitých skupin žadatelů/konečných příjemců pomoci z důvod složitých podmínek pro financování a z důvodu velké finanční zátěže v průběhu projektu.¹⁹

Dalším problémem v oblasti finančního řízení a institucionálního střetu zájmů je implementace pravidla n+2 (resp. n+3 pro první čtyři roky nového programového období), což bude vytvářet velké problémy ve finančním managementu starého a nového programového období. Pravidlo n+2 používané ve finančním řízení strukturálních fondů EU definuje, že závazek, který začne platit v roce „n“, musí být zrealizován ve dvou následujících 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.²⁰ Z tohoto hlediska budou tedy nadále růst problémy ve věcné i finanční koordinaci „starých“ a „nových“ řídicích orgánů, včetně příslušných zprostředkujících subjektů. Současný stav je tedy komplikován situací, kdy finanční alokaci roku 2005 bude nutné zadministrativovat do konce roku 2007 a alokaci roku 2006 do 31. 12. 2008. V tomto období už nicméně poběží 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 je např. nedostupnost náhradní pracovní síly v případě onemocnění nebo výpovědi pracovníků). V tomto smyslu se budou zvyšovat i konkurenční tlaky mezi jednotlivými institucemi a subjekty administrujícími programy EU při získávání nových a kvalifikovaných pracovníků. 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).

¹⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj (2006).

¹⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj (2006).

²⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c).

Z tohoto důvodu bude nezbytné provést podrobné analýzy personálních potřeb s cílem určit potřebné personální zdroje pro implementační systém SF a průběžně sledovat naplňování 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).²¹

²¹ Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c)

3 Projekty žadatelů a projekty technické asistence

Ing. Oto Potluka, Mgr. Lenka Brown

Role žadatelů o podporu z fondů Evropské unie je významná z toho pohledu, že bez kvalitně připravených a dobře realizovaných projektů by naplnění programů zůstalo jen v rovině teorie. Takovou situaci by bylo možné přirovnat k armádě s plány, ale bez vojáků. Takové plány by nebyly nikdy naplněny.

Navzdory této významné roli se žadatelé setkávají s řadou problémů a nejasností, které jim ztěžují situaci a někdy i odrazují od aktivit vedoucích k využití podpory Evropské unie. V tomto textu se zmíníme o následujících oblastech problémů: partnerství v projektech, administrace projektů a hodnocení žádostí a projektů.

Dále zde nastíníme problematiku technické asistence, tj. prostředků, kterými disponují ministerstva a jež mají sloužit k zefektivnění fungování systému podpor z fondů Evropské unie.

Princip partnerství

Princip partnerství stále zůstává nedořešenou otázkou. Na jednu stranu je po žadatelích a řešitelích projektů partnerství vyžadováno, na druhou stranu obava z nařčení z obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek vede k omezování spolupráce mezi organizacemi.

Řešením by mohlo být sjednocení postupů při interpretaci partnerství ze strany všech orgánů zapojených do řízení a kontroly programů SF. Jako řešení se jeví vymezení projektového partnera jako subjektu, který příjemci pomáhá s řešením projektu. Navíc by mělo platit, že v započatých aktivitách budou partneři pokračovat i po skončení financování z fondů Evropské unie. Pokud by tyto aktivity byly skutečně kontrolovány a při jejich nedodržení by se musely vracet prostředky, vedlo by to ke snížení obavy ze strany implementačních orgánů ze snahy žadatelů a příjemců obcházet zákon o zadávání veřejných zakázek.

Změny v administraci

V předchozích letech si řada žadatelů o podporu z fondů Evropské unie stěžovala na komplikovanost administrativního procesu. Nedávno ohlásila Evropská komise některé změny, které mají za cíl zjednodušit proces realizace projektů podpořených z prostředků Evropské unie. Například jde o zvýšení hranice velikosti projektu, kdy je nutné nechat projekt zkontrolovat auditorem.

Ohlášené změny v administraci vzbuzují řadu nadějí na zjednodušení administrativních procesů. Snaha o zjednodušení procesů ze strany Evropské komise však ještě nemusí znamenat zjednodušení i těch částí procesu, které jsou vymezeny řídicími orgány jednotlivých programů v České republice.

Finanční a personální kapacity žadatelů

V oblasti schopnosti žadatelů a konečných příjemců pomoci se v průběhu programového období 2004-2006 postupně ukázalo, že dlouhodobě se o podporu z fondů Evropské unie budou ucházet hlavně takové organizace, které mají dostatečné personální, technické, ale hlavně finanční kapacity. Tudíž se o podporu nebudou ucházet zejména menší obce a menší neziskové organizace, které nemohou uvolnit dostatečné zdroje na přípravu projektů a při realizaci projektů nemohou zálohovat projekty ze svých zdrojů, než přijdou proplacené žádosti o platby.

Hodnocení projektů konečných uživatelů

Při hodnocení projektových žádostí se lze setkat s možnými konflikty zájmů hodnotitelů projektů a jejich vlastními projekty. V současnosti ještě systém hodnocení žádostí není založen na profesionálních hodnotitelích. Ti jsou rekrutováni z různých organizací, které však samy obvykle předkládají projekty.

Dalším aspektem hodnocení projektů je v řadě případů nestejná odborná úroveň hodnotitelů. Stává se tak, že jeden hodnotitel žádost ohodnotí průměrně, zatímco další jako nadprůměrnou. Vzhledem k tomu, že rozdíl v hodnoceních, při kterém je „povolán“ dodatečný hodnotitel, je poměrně široký, taková situace nenastává tak často, jak by jinak nastávala.

Řadu dohadů ohledně hodnocení nebo vyřazení projektů je možné řešit profesionalizací hodnotitelů projektových žádostí. Špatný pocit z nespravedlivě vyřazeného projektu může v potenciálních příjemcích pomoci vyvolávat averzi k celému systému a tím i nechuť k dalším pokusům o financování aktivit strukturálními fondy. Ve výsledku se to může stát jedním z faktorů, které zapříčiní nižší absorpční kapacitu České republiky.

Projekty technické asistence

Pro úspěšnou realizaci pomoci ze strukturálních fondů je 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. Jsou využívány zejména na zkvalitňování fungování systému.

Technická asistence je kapitolou, kterou je „nejsnazší“ vyčerpat, protože nad ní mají řídicí orgány operačních programů přímou kontrolu. V řadě případů však není jasně patrná vazba k cílům programů. To lze zlepšit důslednější kontrolou nejen u příjemců podpory, ale také u samotných řídicích orgánů.

Na hodnocení využití technické asistence z programů období 2007-2013 je však ještě příliš brzy, protože tyto projekty jsou teprve zahajovány.

4 Monitoring a evaluace

Ing. Markéta Fantová Šumpíková, Ph.D.

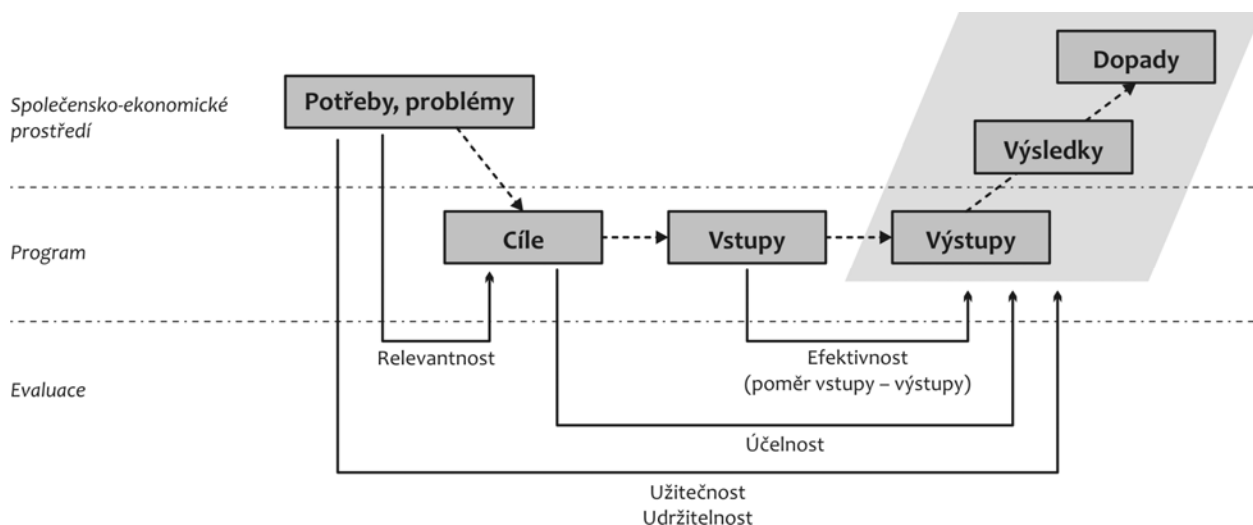
Při přípravě nového informačního materiálu jsem zvažovala, jak problematiku evaluací a monitoringu přiblížit co nejvíce veřejnosti a jak vysvětlit, proč jsou tyto činnosti tak důležité. V současné době považuji za podstatné věnovat se širším souvislostem veřejných výdajů a veřejných výdajových programů a jejich efektivnosti, a proto jsem tímto směrem zaměřila i následující text.

Předmět, cíl a metodika evaluací

V souladu s metodikou evaluací vytvořenou Evropskou komisí (Evropská komise, 2006, str. 24 - 25) 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 odhadovanými 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.

Obrázek 1 Program a souvislosti hodnocení programu



Zdroj: Evropská komise (2006, str. 7), vlastní úprava.

Podívejme se důkladněji na kritérium **efektivnosti**. Toto kritérium posuzuje, kolik nás stojí jednotka dosažených výstupů, výsledků či dopadů. Sledovat toto kritérium při alokaci veřejných zdrojů je velmi důležité, protože nám poskytuje základní údaje pro případné srovnání různých variant zabezpečování daného veřejného statku nebo služby v rámci veřejného sektoru, případně pro rozhodnutí, zda daný statek či službu je efektivnější zajišťovat prostřednictvím veřejného nebo soukromého sektoru.

Ve standardním tržním prostředí jsou všechny otázky správnosti alokace vzácných zdrojů řešeny schopností obstát v soutěži s konkurencí. Veškeré informace potřebné pro rozhodnutí o efektivní alokaci zdrojů v sobě nese tržní cena. V případě nesprávného rozhodnutí vedoucího k neefektivní alokaci zdrojů dojde ke ztrátě schopnosti udržet se na trhu a ekonomický subjekt zaniká (nebo přechází do jiného odvětví).

U veřejných výdajů však tento tržní test efektivní alokace chybí a tudíž je třeba jej napodobit nebo nahradit jinými nástroji, jako je například hodnocení výkonnosti (auditem výkonnosti) podle kvantitativních a kvalitativních kritérií. V případě hodnocení výkonnosti podle kvantitativních kritérií se jedná o sledování tzv. 3E, tj. hospodárnosti (minimalizace nákladů bez ohledu na výstupy), efektivnosti (podíl vstupy/výstupy) a účelnosti (stupeň dosažení cíle). V případě hodnocení výkonnosti podle kvalitativních kritérií by se posuzovaly zejména:

- kvalita poskytovaného statku/služby,
- plnění stanoveného standardu statku/služby (předpokládá se, že tento standard byl definován dopředu),
- dostupnost statku/služby pro její uživatele (podrobněji viz Ochrana, 2006).

Takové hodnocení je samozřejmě spojeno s celou řadou metodologických problémů, s nimiž se – více či méně úspěšně – potýkají všechny lokální, regionální, národní i mezinárodní (resp. nadnárodní) instituce alokující veřejné prostředky. To by však nemělo být důvodem, aby se od sledování efektivnosti alokace veřejných zdrojů zcela upustilo. Spíše je třeba mít stále na paměti následující skutečnosti:

- možnosti hodnocení jsou do určité míry zřejmě omezené,
- samotné intervence státu do ekonomiky mohou mít pozitivní i negativní důsledky,
- reálné jevy v ekonomice a ve společnosti jsou výslednicí nejen působení veřejných výdajů, ale také celé řady jiných faktorů (mimo jiné ekonomických, sociálních, psychologických, historických, politických aj.).

V tomto smyslu se vyslovuje i metodický dokument Evropské komise (Evropská komise 2006, str. 5).

Předmětem zkoumání, resp. hodnocení je – obecně řečeno – společenská efektivnost alokace veřejných zdrojů. Tato efektivnost alokace se může hodnotit podle různých kritérií, a to kvantitativních i kvalitativních, jak už o tom byla řeč výše.

Cílem evaluace je obvykle posoudit, zda prostředky byly alokovány v souladu se stanovenými kvantitativními a kvalitativními kritérii. Někdy může naopak být posuzována samotná vhodnost zvolených kritérií s ohledem na stanovené cíle intervence.

Hlavní zjištění k evaluacím a monitoringu v ČR

V Dodatku k Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013 je v příloze č. 5 uvedeno, že „pomoc poskytovaná členskými státy EU z fondů ES podléhá povinnosti evaluace, a to jak na úrovni Národního strategického referenčního rámce (NSRR) a ve vztahu k Národnímu programu reform (čl. 27 obecného nařízení Rady ES k hodnocení přínosu fondů EU), tak i operačních programů (čl. 45 až 47 obecného nařízení).“ Dále se zde mimo jiné uvádí, že cílem evaluace je „zvýšení kvality a efektivnosti pomoci poskytované z fondů EU a její konzistence s cíli EU“ a „zdokonalení strategie a zefektivnění implementace operačních programů, s důrazem na specifické strukturální problémy členské země a na udržitelný rozvoj.“

Z toho lze vyvodit, že při implementaci fondů EU se – zřejmě ve většině zemí – vyskytují určité potíže se zajištěním kvality a efektivnosti alokace fondů EU a také se zajištěním souladu cílů intervencí fondů v jednotlivých zemích s cíli EU. Současně to naznačuje, že na úrovni EU existuje určitý prostor ke zlepšení v oblasti stanovení strategie a také v oblasti efektivnosti implementace fondů EU. Tato konstatování odpovídají zjištěním, která jsme formulovali v našich předchozích příspěvcích o příležitostech a hrozbách implementace evropských fondů v ČR v období 2004-2006.

S ohledem na tento stav se Evropská komise snaží již delší dobu vyvinout a poskytnout členským zemím metodiku pro hodnocení intervencí evropských fondů. První pokusy s používáním indikátorů k monitoringu a evaluaci operací strukturálních fondů se na úrovni Evropské unie objevují od poloviny 90. let (viz working papers Evropské komise, 1999) a podobně je na tom i Světová banka. To znamená, že tato oblast je stále ve vývoji a výzkumy evaluací Světové banky a OECD ukazují (Jílková, Pavel 2006), že zdaleka nejde o vyřešenou problematiku. Z výzkumů vyplývá, že systematické hodnocení správnosti alokace veřejných zdrojů se obecně ve světě neprovádí.

V dostupné domácí i zahraniční odborné literatuře lze najít odkazy na celou řadu metodologických problémů spojených s hodnocením výkonnosti veřejných výdajových programů. Mezi tyto problémy patří – mimo jiné – ohodnocení potenciálních nebezpečí újmy/ztráty, sladění časově oddělených nákladů a přínosů, oddělení účinků jednotlivých nástrojů od sebe a od vlivu ostatních faktorů, vyčíslení a zahrnutí transakčních nákladů²² programu, zahrnutí širších ekonomických efektů programu (dopady na cenovou hladinu,

²² Sem patří náklady na administrativu veřejného výdajového programu a na shromáždění finančních prostředků pro tento program od (soukromých) subjektů a také tzv. vyvolané náklady, což jsou náklady, které vznikají na straně soukromého sektoru z důvodu povinnosti odvodů do veřejných rozpočtů nebo čerpání prostředků z veřejných rozpočtů (například náklady řešitelů projektů na zpracování průběžných a závěrečných monitorovacích zpráv). Podrobněji viz Pudil et al. 2004.

konkurenceschopnost, obchodní bilanci, resp. platební bilanci, zaměstnanost, distribuci důchodů, míru inovací, ekonomický růst).

Pro účely hodnocení alokace prostředků z fondů EU (ERDF, ESF a CF) byly na úrovni Evropské komise i na národní úrovni vytvořeny metodické návody pro tvorbu indikátorů pro období 2007-2013 (Evropská komise, 2006, Institut J. Pernera, 2006). Cílem těchto metodických návodů bylo pomoci Evropské komisi i členským zemím posílit výkonově orientované řízení veřejného sektoru.

V České republice je zřejmé, že se evaluaci programů začíná také věnovat rostoucí pozornost. Základní kameny pro provádění evaluací v období 2007+ jsou položeny v dokumentech Národní rozvojový plán (část 6.1.5 Hodnocení) a Národní strategický referenční rámec. Metodicky se vychází z doporučení, která vydává Evropská komise formou pracovních dokumentů (working papers) a metodických příruček (Evropská komise - Tavistock Institute 2003). Na základě těchto podkladů vydal řídicí orgán Rámce podpory Společenství metodickou příručku a doplňující texty „Evaluace socioekonomického rozvoje“. Doplňující texty jsou mimo jiné rozšířené také o příklady osvědčené evaluační praxe, které jsou podkladem pro technickou stránku provádění evaluace.

Současně Evaluační jednotka RPS vytvořila vzor kapitoly operačního programu²³ o evaluacích, s cílem zajistit pokud možno stejnou formu a minimální společný obsah kapitoly o evaluacích. Záměrem je zajistit alespoň nějaký základ pro provádění evaluačních aktivit za všechny operační programy současně. Je třeba si uvědomit, že v našich podmínkách v každém operačním programu vytváří tuto kapitolu jiný, Evaluační jednotce nepodřízený, orgán. Evaluační jednotka je – do určité míry – v obtížném postavení, protože má za úkol provádět komplexní evaluaci implementace fondů EU v ČR, ale nemá k tomu patřičné kompetence, zejména vzhledem k řídicím orgánům jednotlivých operačních programů. Proto i výše zmíněný vzor kapitoly o evaluacích je formulován jako metodická podpora a nabídka pro řídicí orgány OP.

Celkové zhodnocení situace v ČR

V souvislosti s diskusí o evropských fondech je třeba si uvědomit dvě závažné souvislosti. 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, nálepky apod.), dále s ohledem na množství školení a seminářů věnovaných této problematice 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. Může tak docházet k přeceňování významu evropských fondů pro naši ekonomiku a společnost. S vědomím této souvislosti je třeba přistupovat i k relativnímu významu evaluací a monitoringu implementace

²³ Operačními programy se zde myslí jak operační programy (OP), tak regionální operační programy (ROP). Pojem operační program je pro OP a ROP použit pro zjednodušení textu tam, kde je to vhodné a nemění to smysl celého textu.

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. 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 zaúčtováno apod.), zatímco efektivnost alokace se v podstatě nehodnotí (více viz např. Šumpíková, Ochrana, Pavel, 2005).

Kolem 80 % veřejných výdajů jsou tzv. výdaje mandatorní,²⁴ které je stát povinen zajišťovat podle zákona a které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků. Mimoto existuje nepřímá povinnost státu poskytovat peníze z rozpočtu, která má podobu tzv. kvazimandatorních výdajů. Všechny tyto výdaje např. v roce 2003 pohltily 89 procent příjmů státního rozpočtu a na celkových výdajích se podílely ze 78,8 procenta. 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 mandatorních a kvazimandatorních 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 způsobu použití a výši těchto výdajů. 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 toho pohledu jsou intervence evropských fondů pouze jedním z faktorů, které působí, a nemusí být nutně tím hlavním faktorem (viz výše uvedené objemy peněz). 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.

Podíváme-li se na situaci v alokaci samotných evropských fondů, potažmo veřejných výdajových programů v ČR obecně, můžeme zkonstatovat následující pozitiva.

Prvním pozitivem je, že implementace evropských fondů je postavena na principu programování. To znamená, že vynaložení prostředků:

²⁴ 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.) a 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.

1. má předem určený cíl,
2. má stanovený časový horizont začátku a konce existence, resp. potřeby všeho, co s implementací programu souvisí (včetně implementační struktury),
3. má určený finanční rámeček (objem prostředků),
4. má navržené indikátory k hodnocení správnosti alokace těchto zdrojů (tj. jsou stanoveny vstupy, výstupy, výsledky a dopady),
5. má určené orgány zodpovědné za implementaci apod.

Je tedy jasně stanoveno - jak by řekl Jan Werich - „vodky dokdy a co za to.“

To je podstatně jiná situace, než jaká převládá u alokace většiny národních zdrojů. Ty jsou z velké části alokovány na principu institucionálního financování a inkrementálního rozpočtování (podrobněji viz Ochrana 2006). Princip institucionálního financování znamená, že daná instituce/orgán/úřad dostává veřejné prostředky na svoji činnost proto, že existuje, a existuje proto, že dostává peníze. Neprovádí se systematické a pravidelné hodnocení potřeby této instituce/orgánu/úřadu vzhledem k požadavkům a potřebám společnosti, ale peníze se mu přidělují proto, že je potřebuje pro svoji existenci. Tato problematika je velmi přehledně a názorně zpracovaná například v publikacích autorů Lynn, Jay (2002).

Inkrementální rozpočtování je pravý opak programového. Inkrementální je založeno na přírůstcích – každý rok se o něco navýší rozpočet dané instituce/orgánu/úřadu z nějakého důvodu – například proto, že dochází k inflaci, která znehodnocuje reálnou kupní sílu peněz. Přidělované prostředky se navyšují indexováním o míru inflace, aby reálně bylo možno pořídit v daném roce stejný objem statků a služeb z veřejných peněz, jako v minulém roce. Chybí však analýza toho, na co jsou prostředky použity, zda prostředky jsou alokovány na společensky potřebné cíle a zda jsou použity tím nejvíce efektivním způsobem. Systematicky se nezkoumá ani to, zda by nebylo pro celou společnost méně nákladné a celkově vhodnější danou činnost, kterou doposud zajišťoval veřejný sektor, přenechat soukromému sektoru. V odborné literatuře existuje již řada studií ukazujících, že celá škála (i tradičně) veřejně poskytovaných statků a služeb může být méně nákladně zajišťována buď čistě na tržním principu nebo ve spolupráci veřejného a soukromého sektoru (více viz např. Pavel, 2006, Pavel, Vítek, 2006, Meričková, 2003 a 2005, Nemeč, Meričková, Šumpíková, 2004) .

S programovým (resp. programově-výkonovým) financováním souvisí také nastolení a řešení otázky, co a jaké jsou potřeby společnosti, resp. cílových skupin, které je třeba uspokojit z veřejných zdrojů, protože v dané oblasti neexistuje tržní řešení. Toto považuji za rovněž pozitivní posun od vágních pojmů „veřejný zájem“ nebo „společenský zájem“, které se často používají při obhajobě intervencí státu do ekonomiky a života společnosti, ale zřídka bývají tyto „zájmy“ jasně definované (čtenář sám se může přesvědčit, když se pokusí vyhledat definici těchto pojmů v základních právních normách). Vždy existuje nebezpečí, že to ve skutečnosti nebudou zájmy společnosti, ale parciální nebo individuální zájmy vydávané za společenské zájmy (viz teorie veřejné volby a teorie byrokracie, oboje přehledně popsáno např. v Stiglitz, 1988, Jakson, Brown, 2003, Medved', Nemeč, 2004, Ochrana, 2005).

Programové financování vede manažery veřejných zdrojů podstatně více ke zjišťování skutečných potřeb společnosti než inkrementální rozpočtování, a to zejména na úrovni cílových skupin. Ačkoliv je identifikace skutečných potřeb cílových skupin rovněž spojena s řadou metodologických a praktických problémů, ačkoliv je tento postup teprve „v plenkách“ a ne vždy se daří, jde určitě o podstatně vyšší míru konkretizace a transparentnosti než najdeme u „společenského zájmu“. A proto je třeba ocenit i tuto stránku širšího zavádění programového financování do alokace veřejných výdajů v ČR.

Programově výkonové rozpočtování má však i určitá úskalí, k nimž patří současná existence institucionální a programové řídicí struktury, kteréžto se nemusí nutně shodovat. To vede ke zvýšené potřebě koordinace, organizace a především k rostoucím požadavkům na vymezení kompetencí a pravomocí v rámci těchto struktur a mezi nimi navzájem.

V neposlední řadě je třeba uvést, že nástup evropských fondů v roce 2004-2006 byl pro českou správu věcí veřejných zcela novou zkušeností a z podstaty omylnosti každého člověka logicky vyplývá, že to nemohlo být dokonalé. Cílem není dokonalost, ale změna k lepšímu.

Použité zdroje a literatura

- [1] Evropská komise – DG Regio (nedatováno). The Update of the Mid-term Evaluation of Structural Fund Interventions. Working paper No. 9, Brusel.
- [2] Evropská komise – DG Regio (nedatováno). Working paper No. 2. The Ex-ante Evaluation of the Structural Funds Interventions, Brusel.
- [3] Evropská komise – DG Regio (nedatováno). Working paper No. 3. Indicators for Monitoring and Evaluation and Indicative Methodology, DG Regio. Brusel.
- [4] Evropská komise - Tavistock Institute (2003). The Evaluation of Socio-economic Development (The Guide).
- [5] 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.
- [6] Institut J. Pernera (2005). Závěrečná zpráva projektu 6/04 – Hodnocení indikátorů/ukazatelů a vhodnosti jejich nastavení – verze červen 2005.
- [7] Institut J. Pernera (2006). NÁRODNÍ ČÍSELNÍK INDIKÁTORŮ PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2007 - 13. Publikováno na <http://www.strukturalni-fondy.cz/evaluace/narodni-ciselnik-indikatoru-programove-obdobi-2007-13>.
- [8] Jílková, J. – Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Praha : IREAS, 2006, ISBN: 80–86684–31–8.
- [9] Kolář, P. – Vítek, L. – Pavel, J. a kol. (2005): Zdanění a neutralita, Eurolex Bohemia, Praha, ISBN 80-86861-56-2.
- [10] Lynn, J., Jay, A. (2002). Jistě, pane ministře. Praha : Aurora.
- [11] Ministerstvo pro místní rozvoj (2004): Zpráva o realizaci Rámce podpory Společenství pro Monitorovací výbor RPS“, prosinec 2004
- [12] Ministerstvo pro místní rozvoj (2005a): Závěrečná zpráva projektu 1/04 – Analýza a vyhodnocení slabých míst systému implementace a rizik poruch, srpen 2005
- [13] Ministerstvo pro místní rozvoj (2005b): Závěrečná zpráva projektu 3/04 – Analýza a vyhodnocení vnějšího prostředí systému implementace RPS, červenec 2005
- [14] Ministerstvo pro místní rozvoj (2005c): Studie – Pravidlo n+2, zpracovatel IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., srpen 2005
- [15] Ministerstvo pro místní rozvoj (2006). Dodatek k „Metodice pro přípravu programových dokumentů pro období 2007-2013 - PŘÍLOHA Č. 5 - POKYNY PRO EVALUACI.
- [16] Ministerstvo pro místní rozvoj (2006). Vzor kapitoly Evaluace operačních programů. Publikováno na http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/Evaluace/OP_ROP_kap_EVALUACE_vzor.pdf.
- [17] 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
- [18] Nemeč, J. – Meričková, B. – Šumpíková, M.: „Public-private-civil mix“: nástroj zvyšování efektivnosti veřejných výdajkových programů. In: IX. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha : Oeconomica [CD-ROM], 2004, 14 stran. ISBN 80-245-0677-7.
- [19] Ochrana, F. (2005). Transformace „nabídkového“ systému alokace veřejných zdrojů na „poptávkový“ systém alokace zdrojů. Náměty na zavádění programové výkonové rozpočtování a monitoring veřejných výdajů. Praha : VŠE, 25 s.
- [20] Ochrana, F. (2006). Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. Praha : Ekopress. ISBN 80-86929-13-2.
- [21] Pavel, J. (2006). Methods of selection of external suppliers of local public services and the impact of the quality of selection procedure on the effectiveness and efficiency of local public service provision in the Czech Republic. Moscow 12.07.2006 – 13.07.2006. In: *Mezinárodní konference světové banky [CD-ROM]*. Moscow : World Bank, 10 s.
- [22] 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

- [23] 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, 2005
- [24] 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, Sally, LARSEN, Lisa Bibby, FREELAND, Frankie (ed.). Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures. Seaford : Regional Studies Association, 2006, s. 46. ISBN 1-897721-29-3
- [25] Potluka, O., Pělucha, M., Šumpíková, M. (2006). Doporučení k efektivnímu a průhlednému užívání a čerpání prostředků ze SF. Praha : Transparency International.
- [26] Sborník z konference, Systém podporování projektů v rámci Společného regionálního operačního programu, IREAS – Institut pro strukturální politiku, Praha, 2004.
- [27] 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.
- [28] Šumpíková, M. – Ochrana, F. – Pavel, J. a kol.: Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Praha: Eurolex Bohemia. 2005. 248 stran. ISBN 80-86861-77-5.
- [29] Šumpíková, M. (2005). Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR – Monitoring a evaluace. Praha : Transparency International.
- [30] zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- [31] zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- [32] zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- [33] <http://www.strukturalni-fondy.cz>