



Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Institute for European Policy

Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci Národního konventu

(zpracováno k 30. listopadu 2014)

Zpracovatel: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
Řešitelský tým: Radomír Špok, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM,
Zuzana Kasáková, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd,
Petr Volek, HOPE Group s.r.o.

Česká republika se stala od okamžiku vstupu do Evropské unie (EU) v roce 2004 čistým příjemcem prostředků z rozpočtu EU. Prostředky kohezní politiky tvoří významnou složku v celkových veřejných investicích země a přispívají k jejímu hospodářskému růstu. Finanční prostředky alokované pro Českou republiku se v průběhu času zvyšovaly. Zatímco v období 2004–2006 tvořil příspěvek EU na kohezní politiku 2,630 mld. EUR (tj. zhruba 0,87 mld. EUR ročně), v období 2007–2013 se již jednalo 26,540 mld. EUR (tj. 3,80 mld. Kč ročně). V přepočtu na obyvatele získala z evropských fondů nejvíce prostředků ze všech zemí EU. Vzhledem k rozpočtovým omezením celkového rozpočtu EU a většímu počtu členských zemí EU, které aspirují na postavení čistých příjemců, v současném období 2014–2020 celková alokace pro Českou republiku mírně poklesla a dosahuje výše 21,630 mld. EUR (přes 3 mld. EUR ročně).

Z hlediska čerpání finančních prostředků si Česká republika ve srovnání s ostatními zeměmi v současné době nestojí příliš dobře. I když programové období 2007–2013 zatím není z finančního hlediska uzavřeno a nelze tedy dosud přesně zhodnotit množství vyčerpaných prostředků, na základě posledních údajů¹ se Česká republika nachází na úrovni Slovenska, Malty, Itálie či Bulharska, které dokázaly vyčerpat 50 % až 60 % celkových alokovaných prostředků a patří mezi země s nejnižší úrovní čerpání. Dá se očekávat, že České republice se podaří vyčerpat všechny alokované prostředky a dojde tak k uplatnění principu tzv. decommitmentu, kdy finanční alokace bude zrušena a zůstane v rozpočtu EU. Dle odhadů dosáhne množství zrušených závazků Unie 1,4 mld. Kč (cca 38,4 mld. Kč)² z celkem 26,9 mld. Kč (tj. 5,2 %). Pesimistické odhady však hovoří o ztrátě až 10 % celkových potenciálních prostředků. Ve srovnání s předchozím obdobím 2004–2006, kdy se České republice povedlo vyčerpat téměř celou finanční alokaci (99,54 %)³, je zřejmé, že období 2007–2013 tak úspěšné nebude. Ukázalo se, že ČR nedisponuje dostatečnými kontrolními mechanismy v podobě nezávislého auditního orgánu a vhodně nastaveného monitorovacího systému.

I v období 2014–2020 má Česká republika možnost v rámci kohezní politiky využít velké množství prostředků. Možnosti čerpání z evropských strukturálních a investičních fondů však jsou tentokrát omezeny, a to především povinnou návazností národních priorit na priority celoevropské, jak je definuje evropská strategie Evropa 2020. Návaznost na předchozí Lisabonskou strategii (období 2000–2010) totiž nebyla mandatorní, což byla jedna z častých kritik této předchozí evropské strategie.

Cílem podkladového materiálu, členěného do čtyř kapitol reflektujících hlavní diskuzní otázky, je rozvinout debatu o problémech nastavení kohezní politiky a možnostech zlepšení jejího fungování a čerpání prostředků z evropských a investičních fondů v novém programovém období 2014–2020. Diskuzní příspěvek vychází z veřejně dostupných studií (např. evaluační zprávy, analytické studie apod.) a materiálů poskytnutých Ministerstvem pro místní rozvoj ČR a je určen expertní veřejnosti, která se aktivně zabývá tématem kohezní politiky.

Na kulatém stole budou diskutovány následující otázky:

¹ „Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: investice pro zaměstnanost a růst“ – sdělení Evropské komise (EK) zveřejněno dne 23. července 2014.

² Odhad Ministerstva financí ČR z října 2014 - Možnosti veřejných rozpočtů ČR spolufinancovat Evropské strukturální a investiční fondy v letech 2014–2023.

³ <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2010/2010-10-04-tiskova-zprava-5303-5303>, citováno 28. 11. 2014.

1. Jaké **přínosy** mají konkrétní projekty pro dosažení stanovených cílů na programové úrovni a které projekty mají vyšší potenciál pro dosažení požadované změny?
2. Lze výrazně snížit **administrativní zátěž** konečných příjemců?
3. Lze zabránit **distorzím trhu**, ke kterým došlo na základě masivních investic z evropských fondů do vybraných oblastí?
4. Je **inovativnost** projektu vždy nezbytná a vhodná?

I. Jaké přínosy mají konkrétní projekty pro dosažení stanovených cílů na programové úrovni a které projekty mají vyšší potenciál pro dosažení požadované změny?

Tato část se zabývá vztahem konkrétních projektů a cílů na programové úrovni a klade si otázku, jaké projekty mají vyšší potenciál pro dosažení změny, konkrétně na příkladech „měkkých“, především vzdělávacích projektů.

Přínosy projektů by zejména v případě projektů financovaných z veřejných zdrojů měly podléhat principům 3E. Projekt by tedy měl být a priori účelný, hospodárný a efektivní. **Účelnost** představuje základní a nutné kritérium hodnocení. Odpovídá na otázky, zda jsou alokace použity účelně a racionálně a zda vůbec mohou přinést očekávaný užitek. Účelnost se posuzuje ve vztahu k plánovanému konečnému stavu, lze však pracovat s mírou naplnění a s velikostí odchylky, rozhodující je tedy očekávání odrážející veřejné potřeby. Tyto potřeby by měly být dány dobře nastaveným, přehledným a logicky provázaným výdajovým programem.

Hospodárnost sleduje minimalizaci nákladů. Klíčovou otázkou je zachování zvoleného standardu či kvality. V praxi je toto kritérium sledováno zejména na úrovni angažování dostatečně kvalifikovaného personálu za přijatelných mezd a u služeb a zboží pak pořízení veřejnou zakázkou s dostatečnou vahou (záměrně neuvádíme „preferencí“) cenového kritéria.

Největší smysl má hodnocení **efektivnosti** projektů realizovaných v rámci programu. Lze si položit otázku, proč?. Účelnost by měla být zaručena metodou programování (včetně „povinné“ vazby na nadřazené cíle EU 2020 či národní a sektorové strategie). Hospodárnost lze nejlépe sledovat na úrovni jednotlivých výdajů při jejich uskutečňování (jedná se tedy o výkonové rozpočtování). Podstatou hodnocení efektivnosti je provedení analýzy nákladovosti, tedy ocenění nákladů za pořízení jednotlivých výstupů. Jedině efektivní, hospodárný a účelný projekt lze považovat za přínosný za dodržení podmínek transparentnosti a nestrannosti.

Přínosnost projektů je možné měřit v několika fázích projektového cyklu:

- vstup do programu
- realizační fáze
- sledování účinků projektu po jeho ukončení

Vstup do programu

První fází je prakticky již ex-ante hodnocení projektu. Právě toto hodnocení přijatelnosti, resp. kvality projektu, vzhledem k nastaveným kritériím rozhodne o vstupu daného projektu do realizace. Projekt se tak stává jedním z nástrojů dosažení cíle programu.

Hodnocení projektu v jedno- či vícekolových systémech bylo v období 2007–2013 založeno na souboru technických kritérií s praktickou nemožností revize hodnotícího procesu, a to i v případech pochybení hodnotitelů. V programech ESF je možné rovněž pozorovat způsob hodnocení, kdy daný projekt pouze musí překročit povinnou minimální bodovou hranici, a je automaticky podpořen. Tento způsob hodnocení zcela jistě nedává záruku 3E u daného projektu.

Existující evaluační studie a analýzy⁴ poukazují na nevhodné nastavení některých kritérií. Je např. vazba na strategie správným kritériem pro kvalitativní hodnocení projektu? Nikoli – bez patřičné vazby by se projekt vůbec neměl k hodnocení dostat.⁵ Systém hodnocení projektů je spojen i s otázkou transparentnosti a nestrannosti výběru, kdy u všech operačních programů nebylo dostatečně využíváno nezávislých hodnotitelů (min. dvou pro každý projekt), ale spoléhalo se na úředníky zprostředkujícího subjektu, (např. u OP Životní prostředí).⁶

Poznatek: Systém hodnocení projektů a jeho kvalita, a zejména relevance stanovených kritérií, je **klíčovým předpokladem pro realizaci projektů s vyšším potenciálem přínosu.**

Realizační fáze

Dalším okamžikem měření přínosů projektu (3E) je jeho vlastní realizace. Vytvořil projekt pracovní místa? Poskytuje služby cílové skupině? Dodržuje magický trojúhelník projektového managementu „co-kdy-s jakými zdroji“ se realizuje?

Kritickým faktorem efektivnosti jako jednoho z kritérií 3E projektu v realizační fázi projektového cyklu je poměr nákladů na obsluhu projektu (řízení a administrace) a nákladů na přímý výkon aktivit spojených s dodáním výstupů pro cílovou skupinu projektu.

Vysoký podíl nákladů věnovaných na obsluhu dotačních prostředků, který je způsoben nadměrnou administrativou (více v části věnované administrativní zátěži), však není jediným faktorem nižší účinnosti a efektivnosti realizace projektů spolufinancovaných SF EU. Vnitřní kvalitativní faktory a předpoklady, nesené přímo příjemci dotací, jsou rovnocenné z hlediska vlivu na přínosnost projektu. Zajímavé poznatky v tomto ohledu přinášejí evaluační studie při analýze případových studií. Co patří mezi faktory určující reálnou šanci projektu na úspěch a vyšší přínosnost? U neinvestičních projektů podpory lidského kapitálu jde zejména o reálnou reflexi skutečných potřeb trhu – faktory jako „zapojení zástupců cílových skupin do přípravy projektu, přímé a detailní zkušenosti s cílovou skupinou, kvalita poskytovaných služeb (princip sněhové koule), výběr kvalitního dodavatele, zajištění udržitelnosti – tj. realizovat aktivity reálně poptávané cílovou skupinou“.

Poznatek: Vnitřní efektivnost projektů je ovlivněna nadměrnou administrativní zátěží příjemců – nositelů projektů. Celý „průmysl realizace operačních programů“ dal vzniknout nové specializaci na trhu práce – administrátor projektů SF EU. Projekty spotřebovávají poměrně výraznou část rozpočtů vedlejší, administrativní procesy, nikoli na procesy hlavní, vedoucí k výstupu.

Sledování účinků projektu po jeho ukončení

Klíčovým bodem, kdy je v rámci projektového cyklu používaného v operačních programech SF EU (ESIF) posuzována „úspěšnost“ projektu, je jeho závěr. Právě zde je

⁴ Evaluace a optimalizace nastavení systémů hodnocení projektů, MMR 2010, <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Evaluacni-cinnost-2/Evaluace-a-optimalizace-nastaveni-systemu-hodnocen>, citováno 28. 11. 2014.

⁵ Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014-2020, MMR 2014, http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/e8d0dc27-63db-4e04-84b6-1750551f3f5c/MP_rizeni_vyzev_hodnoceni_vyber_projektu-v3_final.pdf, citováno 28. 11. 2014.

⁶ Problematika čerpání prostředků ze strukturálních fondů v České republice: Překážky limitující plynulé čerpání z fondů, Zimmermannová, Brown, 2013.

možné hodnotit dosažené výstupy (např. Nainstalovala se daná technologie? Kolik lidí prošlo připraveným kurzem?). Problémem takového hodnocení zůstává jednak nastavení a souměřitelnost sledovaných indikátorů a pak také kvalita dosažených výstupů. Jak dobrý je kurz, který má připravit nezaměstnané na vstup do jiného oboru?

Dosažení výstupu automaticky neznamená, že projekt opravdu přispěl k naplnění cílů programu, že byl **účelný**. Pokud by veřejné výdajové programy svoji pozornost zaměřily pouze na výstupy, nebylo by možné hodnotit dosažení cílů. Cílem přeci není vyškolit 1000 nezaměstnaných, ale přispět ke zvýšení zaměstnatelnosti cílové skupiny. Jde tedy primárně o kvalitu výstupu a tím i „náchylnost“ jeho přetavení na výsledek.

Výsledek je definován jako synonymum „účinku“. Teprve jeho dosažení, které lze měřit v mnohých případech až po určitém čase od ukončení projektů, napoví něco o smysluplnosti využití finančních prostředků. Účelnost se pomocí výsledků posuzuje ve vztahu k plánovanému konečnému stavu. Rozhodující je tedy očekávání odrážející veřejné potřeby.

Vhodnou metodou pro sledování přínosnosti projektů ve výsledkovém gardu je aplikace teorie změny, používaná poměrně krátce v české evaluační praxi, resp. celý soubor dopadově orientovaných evaluací. Příkladem širšího využití této metody je např. Roční operační hodnocení OP LZZ. Formou případových studií je demonstrována chybějící spojnice mezi cíli, aktivitami a případnými výstupy a výsledky, vedoucí k žádoucím účinkům projektu na své okolí a cílové skupiny.

Poznatek: Pro maximalizaci přínosnosti projektů v závěrečné či ex-post fázi je vhodné dát důraz na důslednou aplikaci evaluací a zejména promítnutí závažných zjištění do úprav jak systému hodnocení pro nově vstoupivší projekty, tak systému implementace jako celku. U větších, systémově zaměřených projektů realizovat on-going evaluace k ověření přínosnosti vytvářených produktů

Dílčí otázky k diskuzi:

- Jak vyloučit taková kritéria, která zvýhodňují řemeslně zručně napsané projektové žádosti či ztěžují vstup nových, nezkušených subjektů?
- Jak metodicky nastavit a zpřesnit systém hodnocení projektů tak, aby nebylo možné realizovat projekty s aktivitami nevedoucími k dosažení cílů, či nenaplňujících potřeby cílové skupiny (zejména zpřesnit a vynutit jednotný obsah popisu aktivit projektů)?
- Jak oddělit účelnost (tj. soulad s intervenční logikou programu) od kvalitativního hodnocení? Hodnotit soulad s programem jako podmínku sine qua non?
- Do jaké míry ve všech operačních programech za účelem dosažení transparentnosti a nestrannosti využívat nezávislých hodnotitelů?
- Je možné dosáhnout prostřednictvím úprav systému založených na redukci objemu administrace samotné snížení podílu nákladů na administraci projektů?
- Je možné nastavit pravidla tak, aby projekt mohl průběžně reflektovat potřeby cílových skupin s možností korekcí náplně projektu v průběhu jeho realizace?
- Jak nastavit pravidla výběrového řízení na dodavatele projektu tak, aby byl kladen důraz na kvalitu realizace projektu?

II. Lze výrazně snížit administrativní zátěž konečných příjemců?

Otázka administrativní zátěže představuje jeden z hlavních problémů čerpání finančních prostředků v České republice. Ve srovnání s komunitárními programy, je administrativa u projektů, které jsou realizovány za finanční podpory ze SF EU mnohem náročnější a složitější. Tato problematika se dotýká několika oblastí.

První je **nastavení pravidel** pro čerpání finančních prostředků, jejich **nejednoznačnost**, časté **změny** s mnohdy retrospektivní účinností, a **výklad**. Týkalo se to různých dokumentů, příruček a metodik, které jsou podstatným vodítkem pro správnou a bezchybnou realizaci projektového záměru. Na jedné straně je nutné uznat nutnost některých změn, které v průběhu reagují na nedostatky a problémy s cílem je řešit a odstranit, na straně druhé však tato nejistota nepřispívá k hladkému průběhu realizace projektu. Nutné je rovněž zdůraznit, že změna pravidel se týkala již přípravné fáze projektu. Žadatel byl tak nucen často sledovat vyhlášené výzvy, aby byl schopen rychle a odpovídajícím způsobem reagovat na změny ve své projektové žádosti. Tato skutečnost byla navíc umocněna ne vždy srozumitelným a jasně formulovaným zněním výzev. Tento stav vedl mnohdy k tomu, že žadatelé o podporu do projektu zahrnuli i aktivity, které dle výkladu zadavatele nebyly způsobilé, neboť nebyly explicitně zmíněny ve výzvě. A to i přesto, že logicky projekt propojovaly. K zamyšlení je v této souvislosti skutečnost, zda by poskytovatele dotace měli postupovat různě v případě, že žadatel o dotaci má v projektové žádosti aktivity, které nejsou z pohledu výzvy aktivity způsobilé. V některých případech poskytovatel dotace postupoval úplným vyloučením žádosti z podpory, v případě jiném došlo ke krácení projektu jak z hlediska obsahového (zrušením oné aktivity), tak finančního, neboť došlo k úměrnému snížení rozpočtu o položky, které byly s danou aktivitou spojeny.

K rozdílné interpretaci pravidel docházelo i na různých úrovních řízení programu. Stávalo se, že různým subjektům se dostalo odlišného výkladu pravidel u stejného programu jen proto, že jeden vznesl svůj dotaz u orgánu na centrální úrovni a druhý z nich na úrovni regionální. Rozdílné výklady rovněž podávali zaměstnanci implementačních struktur i na základě své praxe a zkušeností, výjimkou nebyla ani změna výkladu administrativních pravidel související pouze s výměnou projektových i finančních manažerů zprostředkujících subjektů. Tato praxe zjevně nepřispěla ke stabilitě, jasnosti a předvídatelnosti povinností pro konečné příjemce.

Otázka pravidel je velmi úzce spojena s problematikou **personálních kapacit**. Existence kvalitních a zkušených úředníků a pracovních týmů je nezbytnou podmínkou dobrého řízení programů. Nedostatečná personální kapacita na různých úrovních implementační struktury je často zmiňovaným problémem jak ze strany Evropské komise, tak i např. MMR coby národního orgánu pro koordinaci. Problémy lze nalézt ve třech rovinách:

- a) Vysoká fluktuace zkušených úředníků i celých týmů na základě politického rozhodnutí – např. po volbách. Chybí zde tzv. institucionální paměť a zkušenosti z předchozích období pak nejsou dostatečně reflektovány v budoucnosti.
- b) Propouštění úředníků v rámci úsporných opatření vede často k přijímání nezkušených pracovníků (např. absolventů), což zvyšuje náklady na školení zaměstnanců a snižuje efektivitu instituce z důvodu nezkušenosti.
- c) Nedostatečná motivace úředníků může souviset se špatným vedením organizace, častými změnami pravidel, nedostatečným finančním ohodnocením či politickým tlakem.

Potřeba zajistit a zachovat kvalitní týmy na úrovni řízení programů byla mnohokrát zdůrazňována ze strany Evropské komise. Na základě této kritiky se Česká republika zavázala k přijetí služebního zákona jako jedné z tzv. ex-ante kondicionalit vtělených do Dohody o partnerství a rovněž vypracovala novou metodiku pro lidské zdroje.

Nedostatečná personální kapacita poskytovatelů dotací společně s často zbytečnými procedurami při sledování projektů se promítá i do **nedodržování lhůt ze strany poskytovatelů dotací**. Překračování lhůt, jejich nedodržování a umělé prodlužování je možno sledovat při mnohých úkonech, počínaje běžnou komunikací, přes schvalování průběžných monitorovacích zpráv a konče schválením celého projektu. Tento stav může způsobovat vážné komplikace především menším společnostem, včetně menších neziskových organizací. Pokud taková organizace realizuje jeden objemnější projekt, na kterém je z velké míry závislá, může nedodržování lhůt a zpoždování plateb vážně ohrozit cash-flow organizace. V praxi není neobvyklé, že se jejím zaměstnancům opoždí výplata mezd, a to i o několik měsíců.

Dalším okruhem problémů je požadavek **předkládání dokumentů** spojených s přípravou a realizací projektů. Žadatelé byli nuceni předkládat množství příloh, které mají zbytný charakter, které si může orgán veřejné správy zjistit z veřejných rejstříků sám a které jsou často požadovány znovu v okamžiku podpisu dohody. Složitost systému umocňovalo i rozdílné prostředí používané jednotlivými řídicími či zprostředkujícími subjekty. Součástí požadavků předkládání průběžných a závěrečných monitorovacích zpráv projektu je zpracování výkazů práce, které mají dokládat práci na jednotlivých aktivitách projektu. Pracovní výkazy jsou zpracovávány dle požadavků poskytovatele dotace, který konečně příjemce projektů „tlačí“ na co největší specifikaci a konkretizaci vykazovaných aktivit. Je otázkou, zda skutečně takto detailní vykazování má smysl, které navíc není ze strany Evropské komise explicitně požadováno. Zátěž příjemců podpory je umocněna již výše zmíněným nejednotným výkladem pravidel pro vykazování činnosti, např. co se týče míry zaokrouhlování na celé hodiny nejen v rámci odpracovaných hodin, ale i dovolených či nemoci. Optikou této zkušenosti je vhodné položit si otázku, v čem spočívá přínos oné detailnosti a vůbec oněch pracovních výkazů. Poskytovatel dotace při schválení podpory na daný projekt vidí, jakých výstupů by mělo být dosaženo a v jakém časovém horizontu. Jinými slovy, zadavatel ví a schválením projektové žádosti souhlasí s výší úvazků osob podílejících se na realizaci projektu, časovém harmonogramu a počtu výstupů projektu. Neměla by být tedy spíše posuzována kvalita dosažených výstupů, zda skutečně odpovídají schválené žádosti, než vyplňování formulářů o činnosti? Navíc dosavadní monitorovací systém pouze zdvojuje potřebu zaznamenávání údajů a zpráv dokládaných fyzicky.

Obdobně se lze zamýšlet nad čím dál tím větším **omezením úvazků** osob pracujících na projektu u jednoho zaměstnavatele. Ať již se jedná o osoby na manažersko-administrativních postech či odborné pracovníky. Není jasné, jaká je přidaná hodnota těchto omezení (např. 100% celkový úvazek manažera projektu u jednoho zaměstnavatele či 20 % alokace rozpočtu projektu byla určena na manažersko-administrativních posty).

Poslední okruh problémů se týká **finančního výkaznictví** včetně zaokrouhlování částek na dvě desetinná místa, které je mnohdy v rozporu s účetní praxí organizace, a požadavků vrácení korunových částek, které jsou vykazovány jako nedočerpané. Lze se zamýšlet na zavedení určité flexibility, neboť za bankovní poplatky, jak konečný příjemce, tak poskytovatel dotace zaplatí více, než je požadovaná částka na vrácení.

Dílčí otázky k diskuzi:

- Jakým způsobem zajistit, aby ke změnám pravidel pro čerpání SF EU docházelo jen výjimečně a bez retroaktivního účinku?
- Napomůže elektronizace agendy, kterou MMR nyní testuje, duplicitě dokladování nejrůznějších příloh a dokumentů spojených s přípravou a realizací projektů?
- Jaká míra detailnosti by měla být požadována u výkazů práce? Jsou skutečně potřeba?
- Napomůže nová metodika pro lidské zdroje k redukci personálních změn na straně řídících a zprostředkujících subjektů?
- Je nutné omezovat výši úvazků osob zapojených do realizace projektu?

III. Lze zabránit distorzím trhu, ke kterým došlo na základě masivních investic z evropských fondů do vybraných oblastí?

V materiálu „Vymezení a další postup při přípravě ČR pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce pro programové období 2014–2020“ je stanoveno několik klíčových principů. Jedním z nich je **princip podpory fungujícího trhu**, který znamená, že podporovat se mají především ty oblasti, kde trh selhává, nebo kde tržní prostředí neexistuje. Nedošlo v minulém programovém období k výrazné **distorzi trhu** na základě masivních investic z evropských fondů do vybraných oblastí? Lze takovým distorzím trhu zabránit?

Následující část příspěvku se zabývá vlivem realizace projektů SF EU na situaci na vybraných trzích, ovlivněných existencí poměrně masivních dotací z veřejných prostředků (SF EU). Vzhledem k tomu, že celý příspěvek se zabývá neinvestičními programy a projekty a jejich realizací, tematicky se text zaměřuje na trhy firemního vzdělávání, adaptability a sociální problematiky.

Prvním faktorem **distorse** je modifikace na straně poptávky. Ta je dána zejména následujícími faktory:

- Firmy získaly náhradní zdroj na rozvoj svých zaměstnanců a realizaci vzdělávacích programů.
- Tento zdroj výrazně ovlivnil tenderové (nákupní) zvyklosti firem.⁷
- Původní faktory výběru dodavatelů, tj. tržní poměr cena/výkon (kvalita), se výrazně proměnily.
- Nové faktory výběru reflektují primárně „pravidla externího zdroje“. Potlačena je kvalita a kvalitativní faktory, dominantní či jediný faktor výběru je cenový ukazatel.⁸

Na straně nabídkové došlo k reakci a obdobnému posunu trhu:

- Vznikly zcela nové kategorie dodavatelů soustředících se takřka výhradně na trh vyvolaný intervencemi ze strukturálních fondů – mění se dodavatelská struktura jako důsledek nového způsobu výběru dodavatelů.
- Změna vnímání kvality jako nutné a primární součásti plnění – primární je cenová konkurenceschopnost.

Výsledkem může být stav, kdy klíčové know-how u části dodavatelů v této oblasti nespočívá v dlouhodobé orientaci na vzdělávání, vývoji nových metod, udržování vysoce odborných týmů trenérů, mentorů a koučů, ale ve znalosti taktik a formálních požadavků účasti ve výběrových řízeních dle zákona o veřejných zakázkách.

Posun trhu tedy není dán inovací samotného produktu, ale vnucením nového principu výběru na dané trhy. Cenová konkurenceschopnost je pak, minimálně zčásti, přímým odrazem poklesu kvality dodávaných služeb.

Příjemci dotací totiž mnohdy neměli či nemají velké zkušenosti s organizací výběrových řízení v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, jeho složitost a obava ze vzniku nezpůsobitelných výdajů vedly ke zjednodušování kritérií výběru se stoprocentním nebo obdobně dominantním kritériem ceny, což nebylo adekvátně vyváжено kvalifikačními kritérii či kvalitativním hodnotícím kritériem.⁹

⁷ Viz povinné postupy výběru dodavatelů dle dokumentace a pokynů pro příjemce dotací jednotlivých OP.

⁸ www.esfcr.cz, vlastní průzkum autorů.

⁹ Viz výběrová řízení na poli vzdělávání zveřejňovaná na www.esfcr.cz.

Dodavatelé a odběratelé samozřejmě chtějí pokračovat v (dosavadní) úspěšné spolupráci. Řešení zcela jistě dodavatelský sektor našel v získání nové odbornosti – poradenství při sepisování žádostí o dotace a řízení získaných dotačních projektů pro své odběratele.¹⁰

V praxi je však problém. Jak může daná vzdělávací společnost dodávat své služby pro odběratele (nositele projektu), když je autorem žádosti a projekt fakticky řídí, tj. organizuje i výběrové řízení?

Trh vždy nalezne řešení – jedním z nich je uspořádání, kdy služby dotačního managementu pro klienty zůstanou skryté a náklady na ně se rozpustí do ceny „vysoutěžené“ dodávky vzdělávacích služeb. Dodavatel samozřejmě zajistí, aby nejvhodnější nabídku doručil zadavateli právě on.

Výše uvedené řešení sice pomáhá řešit dilema kvality z pohledu odběratelů – nositelů projektů, ale jistě není efektivním řešením situace z pohledu využití veřejných prostředků.

Výše uvedená úvaha tvoří současně výzvu k provedení důsledné analýzy tohoto **fenoménu distorze trhu**, kterou lze považovat za zdroj tržního selhání a výrazné neefektivity. Zde se nabízí souvislost s neefektivní realizací projektů ze SF EU popsané v předchozí části tohoto příspěvku.

Dílní otázky k diskuzi:

- Je možné nastavit kritéria pro výběrové řízení tak, aby klíčovým ukazatelem nebyl cenový faktor produktu?
- Jakým způsobem by měl být brán v potaz kvalitativní charakter produktu?
- Jak lze zabránit neefektivitě využívání veřejných prostředků?

¹⁰ Viz www.prezentacefirem.cz zabývajících se vzděláváním.

IV. Je inovativnost projektu vždy nezbytná a vhodná?

Jednou z podmínek získání finanční podpory ze strukturálních fondů je inovativnost předkládaného projektu. Dosavadní zkušenosti s čerpáním finančních prostředků ze strukturálních fondů EU v České republice ukazují, že míra požadavků na inovativnost projektů se u jednotlivých operačních programů liší, rozdílné jsou nároky na inovativnost i u jednotlivých výzev daného programu.

Je nutné si položit otázku, jakou míru inovativnosti by projekt, který získá podporu ze strukturálních fondů, měl mít. Je zřejmé, že projekt určený k podpoře by měl určitým způsobem přispívat k naplňování cílů regionální politiky EU na obecné úrovni, a daného operačního programu na úrovni konkrétní. Neméně důležitým kritériem je také změna, jakou projekt přinese v oblasti, v jejímž rámci je realizován.

V rámci dělení na tzv. „tvrdé“ a „měkké“ projekty je nejsložitější posuzovat inovativnost, resp. míru inovativnosti, u „měkkých“ projektů. Pro zajištění efektivity čerpání finančních prostředků u těchto typů projektů je důležité zabránit tomu, aby příliš přísně stanovená kritéria pro zajištění inovativnosti nevedla k odrazení potenciálních žadatelů o dotaci. Včetně takových, kteří mají v dané oblasti bohaté zkušenosti. Dosavadní zkušenosti s čerpáním ukazují, že příliš vysoké nároky na inovativnost mohou dokonce vést k tomu, že potenciální žadatelé nebudou považovat náklady vynaložené na zpracování projektové žádosti odpovídající požadovaným podmínkám na inovativnost. V konečném důsledku tato situace vedla dokonce ke zrušení vyhlášené výzvy. Tím docházelo ke zpoždění v harmonogramu čerpání finančních prostředků a k dalším administrativním nákladům.

Důležité je si definovat, jaký dopad by projekty měly mít. V této souvislosti je nutné si položit otázku, zda definice dopadu je lineární: identifikace problému – aktivity – dopad, či zda se jedná o vícedimenzionální proces, ve kterém je nutné zajistit soulad jednotlivých složek, které se podílejí na realizaci projektu. Často je výstup „měkkého“ projektu, resp. to, čím je projekt inovativní, vytvoření nové služby, konference, workshop, školení či metodika. Je jasné, že tyto výsledky jsou jednoduše kvantifikovatelné. Inovace ale ovlivňuje a dotýká se také samotných osob, které jsou do realizace projektu zapojeny, důležitou roli hraje také cílová skupina (či skupiny), jaké jsou vztahy mezi poskytovateli služby a cílové skupiny, resp. jak probíhá jejich komunikace, nastavení pracovního prostředí atd. Tyto jednotlivé složky by měly být vzájemně vhodně provázány a v souladu. V této komplexnosti by měly být hodnoceny dopady projektu.

Je zřejmé, že každá oblast vyžaduje různou úroveň nových impulsů, tedy inovativnosti. Poskytovatel dotace by měl při stanovení kritérií pro inovativnost projektu brát v úvahu několik faktorů, které by zajistily, že požadavky na inovativnost nejsou příliš vysoké, nebo naopak nulové. Prvním je úroveň, resp. míra definovaných nedostatků, se kterými se daná oblast potýká, resp. jaké úrovně by se mělo celkovým čerpáním prostředků z fondů na realizace projektů v dané oblasti dosáhnout. Druhým faktorem je pak soubor potenciálních žadatelů a jejich zkušenosti a dosavadní aktivity v dané oblasti. Dalším pak potřeby cílové skupiny. V neposlední řadě by pozornost při formulaci požadavků na inovativnost měla být zaměřena na skutečnost, že se nejedná o lineární, ale multidimenzionální proces.

Dílčí otázky k diskuzi:

- Jak definovat kritéria pro inovativnost u jednotlivých oblastí podpory tak, aby byla reálně dosažitelná?
- Je možné snížit míru kvantifikace výstupů projektu jako nutnou podmínku pro zajištění inovativnosti projektu?

Zdroje

- Smlouva o fungování Evropské unie – v konsolidovaném znění (2008).
- Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: Investice pro zaměstnanost a růst, Sdělení Evropské komise ze dne 23. 7. 2014.
- Metodické doporučení pro projekty vytvářející příjmy v programovém období 2014-2020, MMR, září 2014.
- Metodické doporučení pro implementaci finančních nástrojů v programovém období 2014-2020, MMR, září 2014.
- Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014-2020, MMR, 2014, http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/e8d0dc27-63db-4e04-84b6-1750551f3f5c/MP_rizeni_vyzev_hodnoceni_vyber_projektu-v3_final.pdf.
- Evaluate a optimalizace nastavení systémů hodnocení projektů, MMR, HOPE Group, 2010, <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Evaluacni-cinnost-2/Evaluace-a-optimalizace-nastaveni-systemu-hodnocen>.
- Kvalitativní hodnocení vybraných projektů jako podklad pro Strategickou zprávu ČR za rok 2012, MMR, HOPE-ES, 2012.
- Roční operační vyhodnocení OP LZZ 2011, MMR, HOPE-ES 2012.
- Zpracování ex-ante evaluace OP VVV, MŠMT, Naviga 4, s.r.o., Hope-E.S., v.o.s., 2014
- Ex-ante evaluace programového dokumentu ESF v gesci MPSV pro období 2014–2020, MŠMT, Naviga 4, s.r.o., Hope-E.S., v.o.s., 2014.
- Možnosti veřejných rozpočtů ČR spolufinancovat Evropské strukturální a investiční fondy v letech 2014-2020, MF, říjen 2014.
- Návrhy ke snížení legislativních nelegislativních bariér implementace ESIF v programovém období 2014-2020, MMR, prosinec 2013.
- Vymezení programů a další postup při přípravě ČR pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce pro programové období 2014-2020, MMR, 2012.
- Koncepce jednotného metodického prostředí jako součást pro naplňování cílů Dohody o partnerství, MMR, únor 2013.
- Zpráva o pokroku v realizaci opatření legislativní i nelegislativní povahy zpracovaná v souladu s Usnesením Vlády ČR ze dne 15. 1. 2014 č 49, MMR, červen 2014.
- Soubor metodických doporučení k oblastem projekty vytvářející příjmy a finanční nástroje v programovém období 2014-2020, MMR, říjen 2014.
- Strategická evaluace ESF s důrazem na OP LZZ, zkrácená závěrečná zpráva, MPSV, DHV ČR, NVF, o.p.s., 2012.
- Roční operační vyhodnocení OP LZZ 2012, závěrečná zpráva, MPSV, IREAS, 2013.
- Studie nástrojů APZ MPSV, 2014.
- Srovnání uplatňování zásady partnerství veřejné správy a nestátních neziskových organizací při programování a implementaci strukturálních fondů v programovacím období 2007-2013 a evropských strukturálních a investičních fondů v programovacím období 2014-2020 s návrhy na opatření, IREAS, říjen 2014.
- 10 členství v EU: Makroekonomický vývoj a ekonomická integrace, GLOPOLIS, 2014.
- Problematika čerpání prostředků ze strukturálních fondů v České republice: Překážky limitující plynulé čerpání fondů, Zimmermannová, Brown, Praha 2013.