

EX POST EVALUACE RÁMCE PODPORY SPOLEČENSTVÍ
A JEDNOTNÝCH PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ
Z PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ 2004 – 2006
MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ

Zpráva zpracována k datu: 30.6. 2011

Zpracovatel:

Konsorcium firem:

HOPE-E.S., v.o.s., divize EUservis.cz

Berman Group – služby ekonomického rozvoje, s.r.o.

Cassia Development & Consulting, s.r.o.

Strana 1



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Obsah

1	Cíle a kontext realizace ex-post hodnocení.....	3
2	Metodický postup, identifikace klíčových aspektů strategie RPS/JPD.....	3
3	Faktory intervenční strategie RPS a JPD.....	4
4	Souhrnné vyhodnocení úspěšnosti realizace kohezní politiky.....	5
4.1	<i>Cíle RPS a operačních programů a jejich naplnění jednotlivými intervencemi.....</i>	5
4.2	<i>Hodnocení RPS na základě intervencí OP podle evaluačních kritérií.....</i>	5
4.2.1	Produktivní prostředí.....	5
4.2.2	Lidské zdroje.....	8
4.2.3	Infrastruktura a životní prostředí.....	9
4.3	<i>Hodnocení programů Cíle 2 a 3 podle evaluačních kritérií.....</i>	10
4.3.1	Jednotný programový dokument pro Cíl 2.....	10
4.3.2	Jednotný programový dokument pro Cíl 3.....	11
4.4	<i>Snižování regionálních rozdílů.....</i>	11
5	Bariéry a doporučení.....	12
5.1	<i>Bariéry úspěšné realizace intervencí strukturálních fondů v programovém období 2004-2006.....</i>	12
5.2	<i>Doporučení pro další úspěšnou realizaci intervencí.....</i>	13

1 Cíle a kontext realizace ex-post hodnocení

Projekt „Ex post evaluace Rámce podpory Společenství a jednotných programových dokumentů z programového období 2004 – 2006“ byl zadán Ministerstvem pro místní rozvoj na konci roku 2010 a byl realizován v období 1. 1. – 30. 6. 2011 konsorciem firem HOPE–E.S., v.o.s., Berman Group – služby ekonomického rozvoje, s.r.o. a Cassia Development&Consulting, s.r.o.

Období 2004-2006 bylo v jistém smyslu pilotním, v němž se instituce v ČR přizpůsobovaly nárokům kohezní politiky a učily se řídit a realizovat příslušné intervence. Ex-post evaluace Rámce podpory Společenství (RPS) a jednotných programových dokumentů (JPD) programového období 2004-2006 je první souhrnnou evaluací tohoto druhu, která se v ČR realizuje, i když navazuje na dílčí evaluace jednotlivých operačních programů (OP) a jednotných programových dokumentů (JPD) a na souhrnnou evaluaci mid-term¹.

Podstatou ex-post hodnocení je zjišťování, zdali realizované dílčí intervence směřovaly k naplnění cílů RPS, zdali a jak byly přínosné ke strategii RPS, zdali byly ve shodě s její logikou a smyslem, a to bez ohledu na formální hodnocení indikátorů na všech úrovních. Ex-post hodnocení RPS a JPD 2004-2006 považujeme za strategické, protože jedním z jeho významných cílů je připravit a zdůvodnit strategická doporučení pro nastavení intervencí, především pro období 2014+.

2 Metodický postup, identifikace klíčových aspektů strategie RPS/JPD

Institucionální podmínky, zejména sektorové rozdělení kompetencí mezi jednotlivá ministerstva, pro přípravu a implementaci RPS významně ovlivnily strukturu prioritních os a priorit RPS a JPD. Struktura RPS a JPD, jakkoliv logická z pohledu organizace intervencí v ČR, nevystihuje zcela podstatu, účel a smysl intervencí, které se v jejím rámci realizují, což je však podstata hodnocení RPS. Pokud bychom použili stávající strukturu priorit RPS/JPD, některá důležitá témata věcného obsahu by nebylo možné v adekvátní podrobnosti a logice vztahu k cílům RPS zhodnotit z pohledu užitečnosti a účelnosti. Pro vyhodnocení realizace RPS/JPD se tak jako nezbytný krok ukázala nutnost identifikovat klíčové aspekty intervencí ve strategii RPS a JPD. Cílem identifikace těchto aspektů je strukturovaným způsobem uchopit smysl a účel intervencí – tedy jejich širší užitek z pohledu globálního cíle a specifických cílů RPS/JPD.

Dalším krokem bylo posouzení vztahu a významu jednotlivých OP/JPD a jejich priorit a opatření, k cílům RPS a jejich klíčovým aspektům a hodnocení přínosu a váhy intervencí realizovaných jednotlivými OP/JPD.

Na základě vyhodnocení příspěvku jednotlivých opatření pro naplňování specifických cílů RPS/JPD se zahrnutím výsledků dosažených hodnot indikátorů a objemu čerpaných prostředků byla vybrána opatření jednotlivých OP, která svým rozsahem a zaměřením nejvýznamněji přispívala k naplnění specifických cílů RPS. U těchto opatření pak byla provedena podrobná verifikace realizovaných aktivit na úrovni všech projektů. Opatření pak byla ve vztahu k RPS/JPD zhodnocena na základě 4 kritérií:

Užitečnost hodnotí vztah mezi problémy, které měly být intervencemi řešeny a výsledky intervencí, tedy, zdali byly intervence zaměřeny smysluplně z hlediska potřeb společnosti

¹ Projekt „Evaluace střednědobého pokroku realizace RPS“ byl realizován pod záštitou NOK v roce 2006.

a cílových skupin. Samotné správné zaměření však nemusí nezbytně nutně vyjadřovat účinnost a účinnost intervencí, které je ovlivněno dalšími vnitřními i vnějšími faktory.

Účelnost se zaměřuje na vztah mezi intervencemi a jejich výsledky = hodnotí, zdali realizované intervence splnily svůj účel, tedy zdali a v jaké míře byly naplněny cíle RPS, zdali dosažené výsledky přispěly k těmto cílům, zdali a jakých výsledků se dosáhlo.

Účinnost rozšiřuje celý koncept hodnocení o zhodnocení finanční náročnosti realizovaných intervencí v kontextu principu „best value for money“. Předmětem hodnocení je, zda bylo při daných vstupech možné dosáhnout vyššího výstupu a zda intervence přispívaly k nejlepšímu dosažení cílů/výsledků při dané velikosti prostředků nebo zda bylo možné finanční prostředky vynaložit účinněji.

Udržitelnost hodnotí, zdali výstupy a zejména výsledky, jichž bylo dosaženo, existují i po skončení intervencí. Pro ex-post hodnocení to znamená, zdali realizované intervence i po určité době stále odpovídají svému smyslu a zdali přetrvávají pozitivní dopady, které díky realizaci intervencí vznikly.

Projektové analytické a hodnotící práce využívaly výstupů závěrečných zpráv za operační programy, výstupů a dat z monitorovacích systémů operačních programů i centrálního monitorovacího systému SF a předchozích evaluačních studií. Tato práce se sekundárními zdroji byla doplněna rozsáhlými průzkumy v terénu, založenými jednak na on-line šetřeních mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli i mezi nežádajícími subjekty (dohromady cca 1 785 vyplněných dotazníků, jednak na řízených hloubkových rozhovorech s více než 115 příjemci podpory. Tyto zdroje byly doplněny zpracováním případových studií a projektových listů.

3 Faktory intervenční strategie RPS a JPD

Klíčovým problémem dalšího rozvoje ČR v souvislosti se vstupem do Evropské unie (EU) bylo řešení relativně nízké hospodářské vyspělosti ve srovnání se zeměmi EU a podstatně zřetelnější projevy této situace v některých regionech a sub-regionech (zvláště venkovských) a mezi některými skupinami obyvatel. Strategický přístup k řešení naznačeného širokého problému spočíval v posílení úrovně investic v soukromém sektoru, ve zvýšení konkurenceschopnosti soukromého sektoru a v podpoře takových rozvojových procesů vhodnými veřejnými investicemi. Související faktory, které danou situaci ovlivňovaly, je možno rozdělit na vnitřní a vnější podle toho, do jaké míry přímo či nepřímo ovlivňovaly soukromý sektor.

Vnitřními faktory v tomto kontextu byly ty, které určovaly konkurenceschopnost firem. Konkurenceschopnost firem tvoří mikroekonomické základy hospodářství a je podmiňována celou řadou dílčích, vnitřních faktorů – např. úrovní investic (soukromého sektoru), rozsahem a tempem inovací, kvalitou řízení atd. Jádrem strategie RPS, při zohlednění klíčových aspektů, bylo založeno na těchto vnitřních či „trhu blízkých“ faktorech, navržených tak, aby posilovaly konkurenceschopnost účastníků trhu, vytvářely podmínky pro efektivnější investice soukromého sektoru a pro větší účinnost soukromého sektoru jako celku. Součástí této skupiny faktorů a na ně navazujících intervencí bylo také zlepšení podmínek na trhu práce a vyrovnání regionálních nerovností.

Vnější faktory vytvářejí podmínky pro rozvoj soukromého sektoru a trhu. Nepřímo tak ovlivňují konkurenceschopnost hospodářství jako celku. Většinou se jedná o neobyčejně heterogenní faktory, silně historicky podmíněné a s velkou setrvačností. Externí faktory negativně ovlivňovaly konkurenceschopnost soukromého sektoru v průmyslu, obchodu a ve službách a obecně byly břemenem zatěžujícím rozvoj ekonomiky i sociální rozvoj. Mnoho z nich náleželo částečně do sféry veřejných investic a musely být tedy řešeny intervencemi veřejného sektoru. Nejvýznamnější

klíčové aspekty a intervence byly představovány oblastmi Kvalita fyzického prostředí (zlepšení životního prostředí a zlepšení dopravní dostupnosti území) a Lidské zdroje (Systém celoživotního učení, Excelence veřejného výzkumu v Praze atd.).

4 Souhrnné vyhodnocení úspěšnosti realizace kohezní politiky

4.1 Cíle RPS a operačních programů a jejich naplnění jednotlivými intervencemi

Globálním cílem RPS byl „Udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti“. V tomto cíli jsou obsaženy intervence s pozitivním vlivem na dlouhodobý růst produktivity a tvorbu nových pracovních míst a to prostřednictvím podpory podnikání, šíření inovací, rostoucí kvalifikace lidských zdrojů a zlepšování dopravní a technické infrastruktury. Globální cíl byl doplněn o dílčí, specifické cíle:

1. Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí
2. Zvyšování flexibility trhu práce
3. Zlepšování kvality infrastruktury

Mezi explicitně vyjádřené specifické cíle nebylo zařazeno vyrovnávání regionálních rozdílů. Ze strategie RPS i ze zdůvodnění priorit a operačních programů, stejně tak jako z indikátorů přesto vyplývá, že tento cíl byl stejně závažný, jako zbývající specifické cíle.

Specifické cíle byly různou měrou, či spíše s různým obsahem, převzaty do jednotlivých OP. Jejich měření indikátory, stanovenými v programových dokumentech, je sice možné, ale mnohdy zavádějící, protože indikátory byly stanoveny tak, že na jejich naplnění mají vliv ještě jiné skutečnosti, než intervence realizované v RPS a v OP, a tento vliv je mnohdy větší, než vliv intervencí samotných². Je tak možné posoudit naplnění indikátorů, ale určit vliv jednotlivých intervencí spolehlivě nelze, a tak není možné říci, zdali nenaplnění jednoho indikátoru je důsledkem selhání intervencí nebo naopak naplnění jiného je důsledkem úspěchu intervencí.

4.2 Hodnocení RPS na základě intervencí OP podle evaluačních kritérií

Souhrnné hodnocení úspěšnosti intervencí RPS je dále popsáno podle oblastí podpory, v nichž se intervence kohezní politiky typicky realizovaly. Tyto oblasti také v zásadě odpovídají specifickým cílům RPS.

4.2.1 Produktivní prostředí

V oblasti produktivních investic, tedy investic, které přímo směřovaly k podpoře konkurenceschopnosti a podnikání, byl nejvýznamnějším programem operační program Průmysl a podnikání (OP PP) a měly k nim přispívat i vybrané priority operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (OP RVMZ), který financoval intervence na venkově a v zemědělství a Společný regionální operační program (SROP) podporující podnikání a cestovní ruch. Jejich jednotlivá opatření se však podle úspěšnosti intervencí značně lišila.

OP PP byl zaměřen na podporu ve 4 oblastech: (i) podnikatelská infrastruktura, (ii) služby podporující rozvoj podnikání a spolupráci mezi firmami (iii) podpora inovačního podnikání a modernizace českých firem a (iv) efektivnější využívání energií.

² Podrobněji jsou možnosti využití indikátorů za období 2004-2006 vysvětleny v hodnocení jednotlivých operačních programů v přílohách závěrečné zprávy.

Všechny druhy podnikatelské infrastruktury byly vybudovány úspěšně a její kapacita se významně zvýšila. Ne vždy však byla (nebo i v současnosti je) její funkce – poskytování vysoce kvalitních, na trhu jinak málo obvyklých podnikatelských služeb, podporujících rozvoj firem – dostatečná či vůbec reálně nabízená. Terénní výzkum i některé další analýzy ukazují, že ani v inovační infrastruktuře nejsou vždy inovační firmy dostatečně zastoupeny. Rovněž nenaplněnost některých zařízení podnikatelské infrastruktury ukazuje problematické naplňování smyslu podpory této infrastruktury. Je však třeba zdůraznit, že na tyto skutečnosti měla významný vliv také ekonomická krize. Lze předpokládat, že bez jejího působení by výsledky i dopady byly podle všech kritérií úspěšnější.

Účelnost, účinnost i udržitelnost výsledků projektů na podporu podnikatelské infrastruktury do značné míry závisela na ochotě, schopnosti a připravenosti zřizovatelů (často subjektů veřejné správy) ve vybudované infrastruktuře systematicky rozvíjet služby (např. v podnikatelských a inovačních inkubátorech, školících střediscích) nebo aktivně pracovat s cílovými skupinami a věnovat na práci s nimi další finanční prostředky.

Služby na podporu rozvoje podnikání (např. program Klastry, Marketing) a na podporu spolupráce byly i ve svých dlouhodobějších výsledcích poněkud úspěšnější než projekty podnikatelské infrastruktury. I v jejich případě byla významným faktorem úspěšnosti motivace a očekávání žadatelů, v tomto případě firem, a jejich vůle výsledky projektu dále rozvíjet vlastním úsilím.

Intervence na zavádění nových technologií, modernizaci podniků a na podporu inovačních aktivit v podnicích byly ze všech intervencí v oblasti produktivního prostředí nejúspěšnější v tom smyslu, že přinesly největší měřitelné efekty. Např. v programu Rozvoj bylo vytvořeno nejvíce pracovních míst, tento program byl současně soustředěn do postižených regionů, kde jsou podnikatelé znevýhodněni místním prostředím. V programech Inovace a Rozvoj lze rovněž hovořit o dosažení smyslu intervencí, protože podpořeným firmám rostly tržby, produktivita, export, a to v převážné míře rychlostí vyšší, než tomu bylo v případě příslušných sektorů či ekonomiky jako celku. Na druhou stranu terénní šetření ukazují, že tyto investice byly zatíženy značnou „mrtvou vahou“, protože mnohé investice by se byly odehrály v podobné míře i bez podpory, snad jen s určitým časovým zpožděním.

Podpora se tedy ukázala jako úspěšná v tom smyslu, že dynamika růstu podpořených firem, zvláště z OP PP, byla vyšší než firem nepodpořených. Účelnost i účinnost podpory závisela významně na inovačním charakteru projektu a na tom, zdali podpořené firmy měly či neměly promyšlenou a důsledně realizovanou rozvojovou strategii, která dalece přesahovala dotační podpory. Účelnost i účinnost projektů, jejichž realizátoři těmto kritériím neodpovídali, byla výrazně nižší. To se ukázalo i v tom, že mnohé takto podpořené firmy byly těžce zasaženy finanční krizí a žádoucí efekty ve formě posílení stability a růstu firem nenastávaly nebo byly ztráceny – tudíž udržitelnost výsledků projektů se snižovala. Na druhou stranu firmy, které splňovaly výše zmíněná kritéria, byly i v průběhu krize stabilnější.

Pro dosažení cílů OP i cílů RPS bylo významné zajištění přístupu MSP k finančním prostředkům formou půjček a záruk. Přestože pro tuto oblast nejsou k dispozici žádné bližší ukazatele, objem prostředků i množství podpořených firem ukazují, že se bezesporu jednalo o nejúčelnější podporu ve sféře produktivního prostředí, přestože informace o její účinnosti a udržitelnosti – dlouhodobých výsledcích – nebyly pro účely hodnocení k dispozici.

Z terénních šetření vyplývá jednoznačný závěr, že nejvýznamnějším kritériem jak účelnosti, tak účinnosti je schopnost projektů generovat multiplikační efekty, tj. nastartovat ve firmách další rozvojové aktivity, nastartovat spolupráci s oblastí výzkumu a vývoje (VaV) apod. Výsledky

podpory produktivního prostředí v OP PP jsou tedy nejlepší v případech, kdy žadatelé měli jasný cíl, vlastní strategii rozvoje a silnou vůli naplnit smysl podpory. Naopak v případech, kdy podpora (a např. výstavba infrastruktury) byla žadateli považována za smysl sama o sobě, byly výsledky často sporné.

Někteří podnikatelé v průzkumech uváděli, že proces od vyhlášení výzvy až k realizaci výsledků podpory (k investici a jejímu uvedení do provozu) příliš dlouhý, což má vliv na jejich konkurenceschopnost. V době žádosti by se se svým záměrem stali lídry na trhu, ale kvůli trvání celého procesu nakonec svými projekty jen konkurenci doháněli³.

Cílů RPS v oblasti konkurenceschopnosti bylo dosahováno také podporou v sektoru zemědělství a na venkově. Intervencím v této oblasti dominovaly intervence na nákup strojů, technologií a na modernizaci zemědělského majetku. Ty sice splnily cíl, deklarovaný v OP RVMZ, jímž byla právě modernizace, ale dlouhodobé přínosy ke konkurenceschopnosti odvětví jsou nejisté, resp. jejich podmínky leží mimo projekty, které byly podpořeny. Smysl intervencí byl však splněn v oblasti dodržení hygienických a dalších norem, vynucených požadavky v návaznosti na vstup do EU. Tím bylo umožněno velkému množství subjektů v odvětví zemědělství a zpracování jeho produkce překonat jednorázovou bariéru a dopady je možno hledat v udržení konkurenceschopnosti podpořených zemědělských podnikatelů. Nicméně tyto intervence nerozlišovaly v kvalitě a potřebách příjemců a spíše se soustřeďovaly na zemědělské podniky než na jednotlivé zemědělce, jejichž význam pro stabilitu venkova je nepochybný.

Za úspěšné v OP RVMZ lze podle většiny kritérií považovat investice podporující malé a střední firmy (MSP), které byly impulsem pro jejich další rozvoj a nastartovaly další investice. Terénní šetření ukázalo, že příjemci, kteří měli dopředu jasnou vizi/představu dalšího růstu firmy, následně obvykle realizovali další vlastní investice a jejich firmy rostly nebo expandovaly na nové trhy.

Podnikání bylo podpořeno také v jedné z priorit SROP, avšak z pohledu SROP samotného i z pohledu RPS se jednalo o projekty, které nebyly vesměs příliš úspěšné podle žádného z hodnotících kritérií. Projekty příliš nepřispívaly ani k dosažení cílů programu ani k řešení problémů podnikatelů a nebyly ani příliš úspěšné v podpoře růstu konkurenceschopnosti. V převážné většině projektů se jednalo o prostou obnovu vybavení či o pořízení vybavení nového, s malými důsledky pro růst firem, pro zavádění inovací či pro průnik na nové trhy, přestože tato skutečnost byla ve SROP deklarována jako zdůvodnění podpory podnikání na regionální úrovni. To je také důvodem malé účinnosti podpory a její nízké udržitelnosti – podniky podpořené ze SROP byly ve srovnání s OP PP daleko méně odolné vůči důsledkům ekonomické krize. Přestože za pozitivní je třeba považovat skutečnost, že podpořeny byly velmi malé podniky a často i podniky mimo hlavní centra, které mají obecně horší podmínky rozvoje, lze realizovanou podporu označit spíše za neúčinnou.

SROP podporoval v oblasti produktivních investic také projekty cestovního ruchu (CR), jejichž smyslem bylo (mělo být) zvýšení významu cestovního ruchu v lokálních a regionálních ekonomikách a zvýšení přínosu CR pro hospodářský rozvoj v území. Zde se v rámci detailního vyhodnocení jednotlivých realizovaných projektů ukázalo, že účelnost intervencí byla rozdílná

³ Otázkou v tomto případě zůstává, zdali se v takovém případě jednalo o projekty, vhodné pro podporu z veřejných zdrojů. Přestože proces poskytování podpory se zkracuje a nejspíš jej lze ještě zkrátit, není pravděpodobné, že by pružnost veřejných intervencí kdy dosáhla pružnosti rozhodování při investicích z vlastních zdrojů nebo z běžných komerčních úvěrů, přinejmenším v případě podpor poskytovaných formou dotace.

u národních projektů a projektů podpořených na regionální úrovni. Obecně lze říci, že národní projekty byly ve všech ohledech úspěšnější, zejména díky vyšší koncentraci prostředků na řešení souboru projektů, které často řešily problém v daném místě komplexně, mnohdy s v přímé provázanosti s řešením kvality služeb, produktů a marketingu CR. Naproti tomu intervence podporované na regionální úrovni byly obvykle rozdrobené, neprovázané a charakter investic do veřejné infrastruktury by často spíše napovídaly, že se jednalo o dobudování zařízení pro občany příslušného místa (např. budování koupališť a sportovišť v obcích) než o reakci na reálnou poptávku a potřebu turistů – zákazníků v daném území. Celkově tak účinnost intervencí SROP, i přes uvedené dobré příklady, byla spíše nižší.

4.2.2 Lidské zdroje

V oblasti rozvoje lidských zdrojů, tedy v oblasti, která přispívala k naplnění globálního cíle RPS nepřímo, byl nejdůležitějším programem Operační program Rozvoj lidských zdrojů (OP RLZ), dále minoritním způsobem část SROP (část: infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech) a OP PP (část: školící střediska). Splnění podpory v jednotlivých tematických oblastech bylo vnitřně různorodé.

OP RLZ byl zaměřen na podporu ve čtyřech, do jisté míry provázaných, oblastech: (i) aktivní politika zaměstnanosti, (ii) sociální integrace a rovnost příležitostí, (iii) celoživotní vzdělávání a (iv) adaptabilita zaměstnanců a zaměstnavatelů na nové ekonomické podmínky.

V zásadě se podařilo s úspěchem podporovat trh práce pomocí aktivní politiky zaměstnanosti a přispívat ke snižování nezaměstnanosti. Do této oblasti byly nasměrovány také nejvyšší finanční alokace. Díky programům ESF tak bylo umístěno na trh práce dalších 10 % původně nezaměstnaných⁴. Základním faktorem, který ovlivnil úspěšnost a de facto i účinnost intervencí, byl široce aplikovaný individuální komplexní přístup ke klientům nabízených služeb (produktů), což platilo u aktivní politiky zaměstnanosti i u práce se sociálně vyloučenými skupinami. Tento přístup měl vysokou přidanou hodnotu a lišil se od dosavadního „klasického“ přístupu úřadů práce, který byl a je ovlivněn množstvím dostupných finančních prostředků a personální kapacitou jednotlivých úřadů. Jako vysokou lze hodnotit kromě užitečnosti i účelnost této podpory, která měla přímou vazbu na plnění cílů RPS. Do realizace projektů ale vstoupila ekonomická krize, která si vynutila adaptaci projektů na změněné potřeby cílových skupin a vůbec změny v jejich složení, protože o některé nabízené služby byl nižší zájem. Na druhou stranu tato situace umožnila větší část podpory nasměrovat na podporu dlouhodobě nezaměstnaným. V závěru programového období bylo naopak prostředků využito ke zmírnění dopadů krize, a to rozsáhlým projektem „Vzdělávejte se!“, který umožnil firmám školit zaměstnance, pro které nebyla v důsledku krize práce, a nemusely tedy přistoupit k propouštění. Krize byla také hlavním faktorem, který ovlivnil udržitelnost dosažených výsledků podpory. Vzhledem k dopadům krize je však možné dosaženou udržitelnost hodnotit jako uspokojivou.

Přínosy projektů v oblasti počátečního vzdělávání byly pro strategii RPS spíše nízké a velmi zprostředkované, přičemž výsledky podpory základního školství se promítnou do ekonomiky až v horizontu desetiletí. Do základního a středního školství přitom směřoval 2,5 násobek finanční podpory určené vysokému školství, které má vazbu na konkurenceschopnost hospodářství bezprostřednější. U projektů středních škol snížilo účinnost nižší napojení na trh práce a příslušné

⁴Hodnocení přínosu projektů OP RLZ k APZ ČR, VÚPS (2010). Detailní studie založená na datech jednotlivců evidovaných úřady práce.

sektory hospodářství a v nich působící firmy. U projektů vysokých škol se jako účinné ukázaly projekty zaměřené na rozvoj vzdělávacích programů v progresivních a perspektivních směrech (pouze cca 1/3 finančních prostředků) a projekty ve spolupráci s výrobní sférou. Tyto projekty však byly výjimečné. Celková podpora v oblasti terciárního vzdělávání a její reálný dopad na strategii konkurenceschopnosti tak byl nízký i vzhledem k dostupné alokaci.

Účelnost intervencí v oblasti dalšího vzdělávání byla omezená roztržitostí podpory a neúspěšností zavedení systémových změn, přestože některé z nich byly nastartovány. Obecně míru přínosů programu snižovaly i zbytečně duplicitní projekty ve více krajích a nízká udržitelnost projektů. Projekty v oblastech firemního vzdělávání byly užitečné jen za podmínky, že se zaměřily na potřebné téma v dané oblasti, tedy v případě, že strana nabídky a poptávky byla dostatečně propojena. Naopak neúčinné i neúčinné byly projekty vzdělávacích agentur (institucí), v rámci kterých probíhalo vzdělávání pro vzdělávání, aniž z nich účastníci měli reálný užitek pro svou práci. Klíčovým faktorem úspěchu bylo napojení vzdělávání na propracovanou firemní strategii vzdělávání, což však většinu nebylo v silách zprostředkujících subjektů vyhodnotit.

Účelnost intervencí v sociální oblasti byla pro RPS nižší, tato podpora totiž měla fungovat kompenzačně ke strategii konkurenceschopnosti a podpořit skupiny ohrožené sociálním vyloučením či již vyloučené. Výrazná část podpory však směřovala ke vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb a ne na přímou práci s cílovými skupinami, která tvořila pouze asi 1/3. Na druhou stranu užitečnost podpory byla nesporná vzhledem ke zkvalitňování sociálních služeb ve spojitosti s nově přijatým zákonem o sociálních službách. I v této oblasti byla udržitelnost výsledků vzhledem k zaměření podpory a k ekonomické krizi dobrá.

Užitečnost i účelnost infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů, a to jak v oblasti vzdělávání, tak v oblasti sociální, budované v rámci SRP, lze obecně hodnotit jako nižší. Intervence směřovaly na oblasti, které lze označit za potřebné, jejich vlastní realizace však nebyla korigována žádnou dlouhodobější koncepcí na úrovni jednotlivých regionů a účelnost jednotlivých intervencí tak byla mnohdy velmi nízká. Kromě minimálního zacílení na opravdové potřeby v regionech z hlediska územního členění je u projektů SRP rovněž důležité zmínit jejich často velmi diskutabilní věcné zaměření, kdy často docházelo k prosté modernizaci objektů pod hlavičkou budování vzdělávacího centra nebo zlepšení podmínek pro výuku. Ve většině případů tak nedocházelo k vlastní modernizaci systému výuky, ale pouze prosté obměně zastaralého vybavení. Vliv ekonomické krize se však projevil v udržitelnosti a de facto i v účinnosti, protože pokles výdajů na vzdělávání snižuje míru využití vybudované infrastruktury. Vliv krize měl obdobný dopad i u infrastruktury budované v rámci OP PP (program Školící střediska).

4.2.3 *Infrastruktura a životní prostředí*

Stejně jako v předchozích oblastech i v případě rozvoje infrastruktury a oblasti životního prostředí byly jednotlivé cíle naplňovány několika programy. Hlavní roli hrál přitom Operační program Infrastruktura (OPI), částečně doplněn intervencemi v SRP realizovanými na regionální úrovni. Přispění jednotlivých intervencí v rámci obou programů bylo přitom velmi různorodé.

OPI se soustředil na podporu 4 hlavních oblastí a to (i) zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury, (ii) zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury, (iii) snížení znečištění ŽP a (iv) obnovu ekologických funkcí a využitelnosti krajiny. SRP pak řešil zejména budování regionální dopravní infrastruktury.

Patrně největším limitujícím faktorem v rámci podpory budování infrastruktury byl z pohledu OPI omezený rozpočet, který de facto neumožňoval žádné intervence většího rozsahu a tudíž žádné intervence, kterými by bylo možno dosáhnout nějaké zásadnější pozitivní změny v dané oblasti.

Tato skutečnost byla extrémně markantní u dopravní infrastruktury, kde je v případě realizace většího a komplexnějšího projektu potřeba několikanásobně víc prostředků, než byla alokace daného opatření OPI.

Na druhou stranu program obsahoval několik menších opatření jako např. Opatření 2.4 Studijní a výzkumné projekty k zabezpečování problematiky zlepšení životního prostředí z hlediska dopravy, nebo Opatření 2.3 Podpora zavádění alternativních paliv, která z pohledu analýzy problematiky řešené OPI a z pohledu výše uvedené potřeby koncentrace prostředků nepřispívala k řešení žádného problému a takto využití prostředky mohly být využity výrazně efektivněji a účinněji, např. právě pro navýšení nedostatečného rozpočtu na budování základní dopravní infrastruktury.

Obecně lze projekty v oblasti budování páteřní dopravní infrastruktury a projekty v oblasti životního prostředí označit za účelné a užitečné. Tento fakt je dán zejména obecně platným pravidlem, že tyto projekty jsou realizovány tam, kde je např. v oblasti životního prostředí jasně identifikovaný problém.

Jednotlivé projekty jsou tak zacíleny přímo na odstranění problému, čímž je do značné míry garantován i úspěch realizované intervence a její přínos pro plnění cílů RPS. I v případě projektů v oblasti životního prostředí tak lze konstatovat, že hlavním nedostatkem, který omezoval vyšší dopad realizovaných intervencí, byl zejména nízký rozpočet OPI.

V případě regionálních programů na podporu infrastruktury (SROP) byla situace odlišná. Většinu intervencí realizovaných v rámci SROP lze sice označit za užitečnou, jejich účinnost, účelnost je však výrazně snížena zejména minimálním zacílením na odstranění primárních vnitroregionálních disparit na dopravní síti, což vedlo k výraznému snížení dopadů jednotlivých projektů.

Přestože většina projektů řešila rekonstrukce komunikací vyšších tříd, bylo mezi projekty možno nalézt i komunikace III. třídy v území, které nelze považovat za prioritní z pohledu jeho napojení na regionální centra a nadřazenou silniční síť, což v konečném důsledku výrazně snižuje efektivitu/účinnost vynaložených prostředků.

4.3 Hodnocení programů Cíle 2 a 3 podle evaluačních kritérií

4.3.1 Jednotný programový dokument pro Cíl 2

Globálním cílem Jednotného programového dokumentu pro Cíl 2 regionu soudržnosti Praha (JPD 2) bylo „Zvýšení konkurenceschopnosti hlavního města Prahy lepším využitím městského území a posílením inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů“. Program již z hlediska svého objemu 140 mil. EUR (3,66 mld. Kč) a rozsahu vymezeného území (41 % rozlohy a 31 % obyvatel Prahy) mohl k naplnění tohoto cíle účinně přispět jen částečně.

Z hlediska užitečnosti realizované intervence sice zvýšily kvalitu života a přispěly k lepšímu využití území v konkrétních lokalitách, z hlediska účelnosti však na zvýšení konkurenceschopnosti Prahy měly jen malý a zprostředkovaný dopad. Důvodem byla zejména skutečnost, že realizované intervence zaměřené na revitalizaci a zvýšení kvality území nebyly orientovány na podporu následných rozvojových a podnikatelských aktivit s přínosem pro hospodářský rozvoj města. Hlavním přínosem realizovaných intervencí bylo tedy zejména zvýšení kvality území konkrétních lokalit, kde byly projekty realizovány.

Účelnost a užitek projektů na posílení inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů byl omezen na několik projektů, v rámci kterých byla vybudována funkční centra pro přenos výsledků VaV do podnikového sektoru a podporu start-up a spin-off firem prostřednictvím

podnikatelských inkubátorů. Ostatní projekty zaměřené na podporu podnikatelského prostředí a podporu konkrétních podnikatelských subjektů nebyly zaměřeny na inovační aktivity, a tedy nemohly přispět ke zvýšení využití inovačního potenciálu města ani k využití předností MSP pro rychlou aplikaci inovačního procesu.

4.3.2 Jednotný programový dokument pro Cíl 3

Globálním cílem Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3 regionu NUTS 2 hlavní město Praha (JPD 3) byl efektivní trh práce založený na kvalifikované pracovní síle, konkurenceschopnosti zaměstnavatelů, využití výzkumně-vývojového potenciálu regionu, sociální integraci ohrožených skupin a rovnosti příležitostí při respektování zásad udržitelného rozvoje.

Program de facto kopíroval zaměření OP RLZ, přestože v některých oblastech byl zaměřen progresivněji (terciérní vzdělávání) a navíc podporoval lidské zdroje ve vědě a výzkumu. Podpora lidských zdrojů byla v Praze, ve srovnání se zbytkem republiky a tamní situací na trhu práce, velmi vysoká, protože programem bylo vyčerpáno 118 mil. EUR, zatímco do zbytku republiky v rámci OP RLZ 423 mil. EUR. Program měl proto generovat největší přínosy spíše v jiných oblastech než trh práce ve smyslu snižování nezaměstnanosti. Pro Prahu a vlastně celou republiku bylo užitečnější i účelnější podporovat dominantně oblasti rozvoje konkurenceschopnosti firem a propojení vzdělávací a výzkumné oblasti s průmyslem. Problémem však byla absorpční kapacita v těchto progresivnějších oblastech; opatření k podpoře vědy, výzkumu a inovací se potýkala s nedostatečným zájmem cílových skupin. Největší bariérou byla v době realizace programu malá zkušenost s touto oblastí a podcenění nástrojů ke zvýšení absorpční kapacity v prioritních oblastech. Ze zpětného pohledu lze využití prostředků z JPD 3 hodnotit jako nedostatečně využitou šanci.

4.4 Snižování regionálních rozdílů

Cílem intervencí RPS bylo kromě vlastní podpory zvyšování konkurenceschopnosti snížení regionálních rozdílů v ČR, zejména na úrovni NUTS 2 a NUTS 3 a s velkým důrazem na řešení hospodářských problémů v regionech se soustředěnou podporou státu a na vyrovnávání podmínek ve venkovských oblastech.

Hlavním intervenčním nástrojem, který měl toto vyrovnávání disparit za cíl, byl SROP a OP RVMZ, i když i ostatní programy měly k tomuto cíli přispívat, mimo jiné proto, že byl navržen jako horizontální cíl. Regionální analýzy intervencí však ukázaly, že operační programy k tomuto cíli přispívaly jen v omezené míře nebo vůbec. Pokud bylo možné identifikovat výsledky programů směřující k tomuto cíli, jednalo se zpravidla jen o vedlejší účinky intervencí, nikoliv o cílené úsilí.

Za úspěšné lze považovat územně vázané intervence v OP RVMZ – podporu vzniku místních akčních skupin (MAS) a podporu intervencí realizovaných v jejich rámci – a to nikoliv kvůli jejich věcným výsledkům, ale kvůli tomu, že se ukázalo, že se jedná o funkční nástroj realizace územně propojených, do určité míry integrovaných či přinejmenším synergicky působících projektů. Vzhledem k rozsahu byly výsledky této intervence marginální (10 podpořených MAS), ale z hlediska prověření funkčnosti nového typu nástroje je význam těchto intervencí veliký.

Za neúčinné a neúspěšné lze naopak z tohoto pohledu až na výjimky označit intervence realizované v rámci SROP, které až z velké části realizované na regionální úrovni, nezohledňovaly rozdíly mezi a v rámci jednotlivých regionů ČR. Podpora tak byla ve většině případů realizována plošně, bez přímého zaměření na identifikované vnitroregionální problémy.

Obecně lze tento fakt přisoudit velmi malému počtu regionálních sektorových a územních analýz, které by umožnily objektivně posoudit, zda a případně v jakých oblastech a územích by mělo dojít

ke koncentraci prostředků. Projekty tak byly posuzovány spíše formálně podle souladu s „krajskými či národními koncepcemi“ v dané oblasti, které však často daný problém popisují pouze na celokrajské úrovni a nejsou tudíž použitelné pro bližší zacílení v rámci jednoho regionu.

5 Bariéry a doporučení

5.1 Bariéry úspěšné realizace intervencí strukturálních fondů v programovém období 2004-2006

Bariéry a rizika implementace jsou identifikovány především s ohledem na úspěšnost realizace relevantních programů a jejich opatření naplňujících danou oblast, resp. daný specifický cíl. Bariéry byly identifikovány nikoliv z pohledu formálních procedur, postupů a formální správnosti realizace, ale z pohledu úspěšnosti ve smyslu dosahování výsledků a dopadů intervencí v ekonomice, což je role ex-post hodnocení. Bariéry byly identifikovány na základě výsledků terénního šetření, na základě analýzy dat o programech a také s využitím závěrečných zpráv za jednotlivé programy.

Základní bariérou naplnění předpokládaných přínosů a cílů realizovaných programů je samotné nastavení a koncepce těchto programů. Nastavené cíle totiž v zásadě překračovaly samotné možnosti programů. Důsledkem pak bylo nastavení cílů, které neodpovídají možnostem a rozsahu realizovaných intervencí a vymezení dopadových indikátorů bez vazby na tyto intervence, tj. indikátorů, které jsou spíše (často i výhradně) ovlivněny faktory mimo realizaci programů.

Zásadní překážkou maximalizace užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných intervencí je nedostatečné zaměření na skutečný smysl realizovaných projektů. Tato skutečnost se prokázala na základě provedeného terénního šetření, jak s příjemci podpory, tak s pracovníky implementačních struktur. To se pak odráží v implementaci programů, zejména v důrazu na formalismy, a to v průběhu celého projektového cyklu (hodnocení a výběr projektů, kontrola realizace a udržitelnosti), kde formální „papírování“ zastíňuje skutečný smysl projektů. Zásadní dopady jsou pak patrné i na kvalitě a kontrole naplňování indikátorů, kdy jsou projekty kontrolovány na základě naplňování indikátorů, které nevyjadřují skutečný smysl projektu. Nedostatečné zaměření na skutečný smysl se také odráží v nedostatečné míře flexibility při realizaci projektů, kdy lze jen obtížně reagovat na objektivní změnu podmínek.

Obecnou bariérou, která souvisí s předcházejícími, bylo nevhodné stanovení indikátorů, např. použití indikátorů, které jsou v zásadě kontextové, pro měření dosahování cílů. Dále pak obecně malá provázanost indikátorů na skutečnou podstatu intervence a měření marginálních skutečností (počty projektů apod.). Často také byly indikátory příliš četné a ne zcela jednoznačně definované. V některých případech nedocházelo v dostatečné míře k verifikaci vložených dat v průběhu programového období a zpětné korekce se ukázaly jako velice obtížné. S indikátory souvisí i nastavení cílových hodnot, které bylo v podstatě zkusmé. Spíše než kvalitou intervencí to však bylo dáno nezkušeností s nastavením reálných cílových hodnot.

Určitou bariérou je skutečnost, že centrální řízení intervencí není dostatečně silné, resp. jeho role je spíše koordinační a metodická. Zdá se pravděpodobné, že vliv národního orgánu, představovaného v programovém období 2004-2006 odborem RPS, který by zajistil či zlepšil dosahování výsledků intervencí tak, aby více naplňovaly smysl strategie a cílů RPS, byl nedostatečný.

Bariérou, resp. skutečností, která měla vliv na dosažení cílů intervencí, bylo to, že většina programů byla (a i v období 2007-2013 stále je) poptávkově orientovaných. Tzn., že potřeba intervence – společenská – je ztotožněna s poptávkou potenciálních příjemců podpory. V jistém

smyslu to může znamenat, že obsah intervencí je v příliš velké míře řízen požadavky/poptávkou příjemců a méně společenskou potřebou intervencí, která by byla vyjadřována záměry a zájmy řídicích orgánů (ŘO) a zprostředkujících subjektů (ZS). Zjednodušeně to znamená, že obsah intervencí je dán existujícími projekty příjemců; v případě, kdy existuje společenská potřeba, ale nejsou-li projekty, tak se na intervenci rezignuje.

Poptávkově orientované intervence pak směřují k převaze investičních a infrastrukturních projektů, nedostatečně či vůbec propojovaných s dalšími, „měkkými“ aktivitami, které by usnadnily využití vybudované infrastruktury tak, aby co nejlépe sloužila svému účelu. Obecně se zdá, že důraz v intervencích byl kladen na infrastrukturu (a investice) samotné, nikoliv na jejich účel, který mají v ekonomice plnit.

Intervence v různých programech nebyly dostatečně, v podstatě vůbec, propojeny, a to ani v případech, kdy bylo takové propojení významnou podmínkou pro úspěšnost intervencí či pro naplnění jejího smyslu. Velmi dobrým příkladem jsou projekty Školících středisek z OP PP a jejich malá propojenost se školícími programy financovanými z ESF. Průzkum a případové studie ukazují, že tam, kde se propojení zdařilo, byly i přínosy projektů podle všech hodnocených kritérií vyšší.

Souvisejícím problémem byla také rozdrobenost intervencí na velké množství malých, vzájemně málo či vůbec nesouvisejících projektů, což byla často primární překážka pro dosažení přínosů projektů. Dobrým příkladem jsou intervence v oblasti železniční infrastruktury na národní úrovni, nebo některé projekty realizované v rámci tzv. národních projektů ve SROP. Negativním příkladem jsou naopak projekty na regionální úrovni SROP podpořené v rámci tzv. grantových schémat a individuálních projektů, a to v podstatě ve všech oblastech, které SROP na regionální úrovni podporoval. Problém se ovšem týká v podstatě všech operačních programů.

Jako významná překážka hladkého průběhu realizace projektů se ukázaly časté změny v pravidlech poskytování podpory a neochota přijmout odpovědnost na straně ŘO/ZS za poskytování odpovědí a informací, kdy stanovisko úředníka nemá závaznou povahu a na žadatele a příjemce je tak přenášena neadekvátní zodpovědnost.

5.2 Doporučení pro další úspěšnou realizaci intervencí

Pro maximalizaci užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných intervencí je nezbytné zaměřením na skutečný smysl projektu. Zaměřením na skutečný smysl projektů by se mělo promítnout do všech fází projektového cyklu – požadavky kladené na žádosti, hodnocení projektů, kontrola realizace a udržitelnosti.

Jedním z hlavních nedostatků intervencí v ČR byla jejich rozdrobenost na malé části, mezi sektory, a to i v případě jednoho programu, a jejich rozdělení podle typů činností, nikoliv podle logiky potřeb. Synergické projekty se sice v období 2004-2006 nerealizovaly, ale terénní šetření ukazuje na důležitost jiných, neformálních faktorů, pro zajištění provázanosti intervencí. Praxe ukazuje, že jedinou možností jak nastavit systém tak, aby docházelo k podpoře reálných integrovaných projektů, je expertní hodnocení projektových záměrů ve vztahu k objektivně (analyticky) daným potřebám, za současného bodového zvýhodnění synergických projektů. Zde je důležité zmínit, že právě prvek expertního posouzení zde bude hrát důležitou roli. Za příklad lze v tomto ohledu považovat způsob hodnocení „národních projektů“ SROP, kde studie proveditelnosti podléhala externímu hodnocení specializované firmy.

Navazujícím problémem, který výrazně ovlivňuje nižší účinnost a účelnost programů, byl způsob skutečností, že v ČR je výběr projektů soustředěn na formální kritéria, resp. také hodnocení kvality projektů je mnohdy formalistické – alespoň pokud lze soudit podle toho, které projekty

byly vybrány v některých programech. Z toho důvodu by měla být významně posílena řídicí role NOK a zodpovědnost řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů za doložitelné výsledky, které reprezentují účely intervencí, namísto pouhé odpovědnosti za výstupy a především za vyčerpání finančních prostředků.

Programové období 2004-2006 ukázalo, že v případě malých objemů dostupných prostředků je nutná vysoká míra selektivity při výběru projektů při současné vysoké koncentraci na úzce vymezenou oblast či na úzeji vymezené cíle – např. OPI, kde byly prostředky v oblasti železnic koncentrovány na jeden dopravní tah, jehož podmínky byly intervencí zásadně zlepšeny, na rozdíl od silnic, kde se podpora rozložila do izolovaných staveb, jejichž dopad na zlepšení silniční dopravy byl velmi malý.

Při financování infrastruktury je důležité, aby se daleko více dbalo na schopnost, vůli a připravenost příjemců financovat provoz a údržbu podpořené infrastruktury, a to jak v případě podnikatelské infrastruktury, tak v případě veřejné infrastruktury, např. turistické.

Přestože obecně by měly být podporovány v budoucím období především intervence vedoucí k růstu konkurenceschopnosti ekonomiky ČR (viz i Strategie EU 2020), tak v oblasti rozvoje venkova a v některých případech rozvoje lidských zdrojů, je významnější zlepšení podmínek života a snaha o snížení některých znevýhodnění (např. sociálně vyloučených), tedy intervence vedoucí k soudržnosti spíše než ke konkurenceschopnosti.