

Ex post evaluace Rámce podpory Společenství a jednotných programových dokumentů z programového období 2004 – 2006

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

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.



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Obsah

1.	ÚVOD.....	7
2.	CÍLE A KONTEXT REALIZACE PROJEKTU	8
3.	SHRNUTÍ SOCIO-EKONOMICKÉHO KONTEXTU INTERVENČÍ RPS.....	10
3.1	HODNOCENÍ MAKROEKONOMICKÉ SITUACE ČR	10
3.2	OBYVATELSTVO, LIDSKÉ ZDROJE, TRH PRÁCE	11
3.3	REGIONÁLNÍ ROZDÍLY	12
3.4	ANALÝZA STAVU A VÝVOJE V OBLASTI DOPRAVY A DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY	12
3.5	ANALÝZA STAVU A VÝVOJE V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	13
4.	METODICKÝ POSTUP IDENTIFIKACE KLÍČOVÝCH ASPEKTŮ STRATEGIE RPS/JPD A POSTUP VYHODNOCENÍ PŘÍSPĚVKU JEDNOTLIVÝCH OP/JPD	14
4.1	IDENTIFIKACE KLÍČOVÝCH ASPEKTŮ STRATEGIE RPS/JPD A JEJICH VAZBA NA SPECIFICKÉ CÍLE	16
4.2	POSTUP VYHODNOCENÍ PŘÍNOSU JEDNOTLIVÝCH OP/JPD K PLNĚNÍ CÍLŮ RPS	18
4.3	VYMEZENÍ KLÍČOVÝCH OPATŘENÍ A VYHODNOCENÍ UŽITEČNOSTI, ÚČELNOSTI, ÚČINNOSTI A UDRŽITELNOSTI REALIZOVANÝCH INTERVENČÍ	19
4.4	SHRNUTÍ POSTUPU	20
5.	VYHODNOCENÍ NAPLNĚNÍ STRATEGIE RPS.....	22
5.1	ZAMĚŘENÍ STRATEGIE RPS A JEJÍHO GLOBÁLNÍHO CÍLE: IDENTIFIKACE KLÍČOVÝCH ASPEKTŮ INTERVENČÍ	22
5.2	INTERVENČNÍ LOGIKA RPS/JPD A OPERAČNÍCH PROGRAMŮ.....	23
5.3	KLÍČOVÉ ASPEKTY INTERVENČNÍ STRATEGIE RPS A JPD	29
5.4	KLÍČOVÉ ASPEKTY SPECIFICKÉHO CÍLE RPS 1 – VYTVÁŘENÍ PODMÍNEK PRO PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ (KONKURENCESCHOPNOST)	30
5.5	KLÍČOVÉ ASPEKTY SPECIFICKÉHO CÍLE RPS 2 – ZVYŠOVÁNÍ FLEXIBILITY TRHU PRÁCE	33
	(ROZVOJ LIDSKÝCH ZDROJŮ)	33
5.6	KLÍČOVÉ ASPEKTY SPECIFICKÉHO CÍLE RPS 3 – ZLEPŠOVÁNÍ KVALITY INFRASTRUKTURY (INFRASTRUKTURA A ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ).....	35
5.7	SOUHRNNÝ PŘÍSPĚVEK OPERAČNÍCH PROGRAMŮ K NAPLNĚNÍ KLÍČOVÝCH ASPEKTŮ SPECIFICKÝCH CÍLŮ RPS	37
5.8	CÍLE PROGRAMU JPD 2 A KLÍČOVÉ ASPEKTY NAPLNĚNÍ CÍLŮ	38
5.8.1	<i>Cíle programu JPD 2</i>	38
5.8.2	<i>Klíčové aspekty programu JPD 2 a jejich role při naplnění specifického cíle</i>	39
5.9	CÍLE PROGRAMU JPD 3 A KLÍČOVÉ ASPEKTY NAPLNĚNÍ CÍLŮ	42
5.9.1	<i>Cíle programu JPD 3</i>	42
5.9.2	<i>Klíčové aspekty JPD 3 a jejich role při naplnění specifického cíle</i>	42
6.	VYHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ REALIZACE OP KE STRATEGII RPS A VYHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ JPD.....	44
6.1	ZHODNOCENÍ OPERAČNÍHO PROGRAMU PRŮMYSL A PODNIKÁNÍ	44
6.1.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	44
6.1.2	<i>Souhrnné vyhodnocení OP PP</i>	47
6.2	ZHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ OPERAČNÍHO PROGRAMU INFRASTRUKTURA	51
6.2.1	<i>Stručná rekapitulace programu</i>	51
6.2.2	<i>Souhrnné vyhodnocení OPI</i>	52
6.3	ZHODNOCENÍ SPOLEČNÉHO REGIONÁLNÍHO OPERAČNÍHO PROGRAMU	55
6.3.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	55
6.3.2	<i>Souhrnné vyhodnocení SROP</i>	56
6.4	ZHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ OPERAČNÍHO PROGRAMU ROZVOJ VENKOVA A MULTIFUNKČNÍ ZEMĚDĚLSTVÍ K CÍLŮM RPS.....	59
6.4.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	59
6.4.2	<i>Souhrnné vyhodnocení OP RVMZ</i>	61
6.5	ZHODNOCENÍ OPERAČNÍHO PROGRAMU ROZVOJ LIDSKÝCH ZDROJŮ	65
6.5.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	65
6.5.2	<i>Souhrnné vyhodnocení OP RLZ</i>	66
6.6	ZHODNOCENÍ JEDNOTNÉHO PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU PRO CÍL 3	71
6.6.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	71
6.6.2	<i>Souhrnné vyhodnocení JPD 3</i>	72
6.7	ZHODNOCENÍ JEDNOTNÉHO PROGRAMOVÉHO DOKUMENTU PRO CÍL 2	76
6.7.1	<i>Stručná rekapitulace cílů a realizace programu</i>	76

6.7.2	Souhrnné vyhodnocení JPD 2.....	77
6.8	REGIONÁLNÍ ROZLOŽENÍ INTERVENČÍ RPS A JPD.....	81
6.8.1	Regionální rozložení intervencí z finančního hlediska.....	81
6.8.2	Regionální rozložení intervencí z věcného hlediska.....	84
7.	SOUHRNNÉ VYHODNOCENÍ ÚSPĚŠNOSTI REALIZACE KOHEZNÍ POLITIKY.....	89
7.1	CÍLE RPS A OPERAČNÍCH PROGRAMŮ A JEJICH NAPLNĚNÍ JEDNOTLIVÝMI INTERVENČEMI.....	89
7.2	HODNOCENÍ RPS NA ZÁKLADĚ INTERVENČÍ OP.....	93
7.2.1	Produktivní prostředí.....	93
7.2.2	Lidské zdroje.....	98
7.2.3	Infrastruktura a životní prostředí.....	99
7.3	SNIŽOVÁNÍ REGIONÁLNÍCH ROZDÍLŮ.....	100
8.	BARIÉRY A DOPORUČENÍ.....	101
8.1	BARIÉRY ÚSPĚŠNÉ REALIZACE INTERVENČÍ.....	101
8.1.1	Hlavní bariéry realizace programů SF v programovém období 2004-2006.....	101
8.1.2	Podpora podnikání a konkurenceschopnost.....	102
8.1.3	Rozvoj lidských zdrojů.....	104
8.1.4	Rozvoj infrastruktury.....	105
8.1.5	Cíl 2 kohezní politiky (JPD 2).....	106
8.2	DOPORUČENÍ PRO ÚSPĚŠNOU REALIZACI INTERVENČÍ.....	107
8.2.1	Systémová doporučení.....	107
8.2.2	Doporučení k implementaci.....	109
8.2.3	Doporučení za oblastí strategie RPS.....	110
8.2.4	Doporučení JPD2.....	114
9.	PŘÍLOHY.....	116

Seznam tabulek

Tabulka 1: Přínos klíčových aspektů pro naplňování specifických cílů RPS.....	17
Tabulka 2: Přehled klíčových aspektů vycházejících ze strategie RPS.....	29
Tabulka 3: Výsledky přiřazení opatření OP k aspektům specifických cílů RPS.....	37
Tabulka 4: Čerpání finančních prostředků opatření OP PP	46
Tabulka 5: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření (programů) OP PP.....	47
Tabulka 6: Čerpání finančních prostředků priorit a opatření OPI.....	51
Tabulka 7: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření OPI.....	52
Tabulka 8: Čerpání finančních prostředků opatření SROP	56
Tabulka 9: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření SROP	57
Tabulka 10: Čerpání finančních prostředků opatřeními OP RVMZ.....	61
Tabulka 11: Vyhodnocení přínosu vybraných programů OP RVMZ.....	62
Tabulka 12: Čerpání finančních prostředků opatření OP RLZ.....	66
Tabulka 13: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření OP RLZ	67
Tabulka 14: Čerpání finančních prostředků opatření JPD 3	72
Tabulka 15: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření JPD 3	73
Tabulka 16: Čerpání finančních prostředků opatření JPD 2	77
Tabulka 17: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření JPD 2	78
Tabulka 18: Regionální naplňování indikátorů	88
Tabulka 19: Ukazatele na úrovni RPS.....	90

Seznam obrázků

Obrázek 1: Schéma okruhů otázek ex-post evaluace	14
--	----

Seznam map

Mapa 1: Krajské podíly na celkovém objemu vyčerpaných veřejných prostředků z OP / JPD	82
Mapa 2: Intenzita krajského čerpání veřejných prostředků z RPS a JPD vzhledem k počtu obyvatel.....	83
Mapa 3: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury lidských zdrojů.....	85
Mapa 4: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury v rámci SROP	86
Mapa 5: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury v rámci OPI	87

Seznam zkratk

APZ	Aktivní politika zaměstnanosti
CR	Cestovní ruch
ČD	České dráhy
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka
ČOV	Čistírna odpadních vod
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ČVUT	České vysoké učení technické
EK	Evropská komise
EO	Ekvivalentní obyvatel/é
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
GS	Grantové schéma
HDP	Hrubý domácí produkt
ISO	International Organization for Standardization (Mezinárodní organizace pro normalizaci)
IT	Informační technologie
JPD	Jednotný/é programový/é dokument/y
JPD 2	Jednotný programový dokument pro Cíl 2
JPD 3	Jednotný programový dokument pro Cíl 3
LMT	Low and medium tech obory
MAS	Místní akční skupina
MF	Ministerstvo financí
MHMP	Magistrát hlavního města Prahy
Mld.	miliarda
Mil.	milion
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSP	Malý/é a střední podnik/y
MSSF	Monitorovací systém strukturálních fondů
MSSF Central	Centrální monitorovací systém strukturálních fondů
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NNS	Nadnárodní společnosti
NUTS	Nomenklaturní statistická územní jednotka
OP	Operační program/y
OP PP	Operační program Průmysl a podnikání
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů

OP RVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
OPI	Operační program Infrastruktura
OZE	Obnovitelné zdroje energie
p.b.	Procentní bod
PI	Podnikatelský inkubátor
PPS	PPS (Purchasing Power Standard/ Parita kupní síly). Standard kupní síly je měnová jednotka, v níž se navzájem vyrovnávají rozdíly mezi kupní silou jednotek národních měn členských zemí EU podle stavu po jejím rozšíření k 1. 1. 2007 na EU 27.
PZI	Přímé zahraniční investice
RIS	Regionální inovační strategie
RPS	Rámec podpory Společenství
RVMZ	Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
ŘO	Řídící orgán
SPŽP	Státní politika životního prostředí
SROP	Společný regionální operační program
SŠ	Střední škola
VaV	Výzkum a vývoj
VŠ	Vysoká škola
VTP	Vědecko technický park
VÚPSV	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
ZPS	Změněná pracovní schopnost
ZS	Zprostředkující subjekt
ŽP	Životní prostředí
ZŠ	Základní škola

1. Úvod

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky a společnost HOPE – E.S., v.o.s. podepsaly 30. 12. 2010 smlouvu na realizaci projektu „Ex post evaluace Rámce podpory Společenství a jednotných programových dokumentů z programového období 2004 – 2006“.

Projekt „Ex post evaluace Rámce podpory Společenství a jednotných programových dokumentů z programového období 2004 – 2006“ 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., které pro projekt ustanovily následující řešitelský tým.

Jméno experta	Pozice
RNDr. Martina Hartlová	Vedoucí projektu
RNDr. Jan Vozáb, PhD.	Zástupce vedoucího projektu
Doc. RNDr. Jiří Blažek, PhD.	Hlavní metodický poradce
Ing. Jan Šild	Senior expert
Mgr. Matěj Mareš	Senior expert
Vilém Čekaje, Dipl. Ek.	Senior expert
Mgr. Pavel Csank	Senior expert
Mgr. Jana Hanušová	Senior expert
Ing. Jana Filipová	Senior expert
Ing. Petr Friedek	Senior expert
Mgr. Pavlína Netrdová	Senior expert
Mgr. Luboš Lichtenberk	Analytik
Mgr. Tereza Gelná	Analytik
Bc. Marie Štefánková	Projektová asistentka

2. Cíle a kontext realizace projektu

Programové období 2000-2006 bylo v České republice (ČR) zkrácené, a to na roky 2004-2006, tzn. od vstupu ČR do Evropské unie (EU). Faktická realizace programů začala ve druhé polovině roku 2004, přičemž projekty byly realizovány od počátku roku 2005. Čerpání finančních prostředků bylo ukončeno až v polovině roku 2009¹. Česká republika měla v tomto období poprvé možnost realizovat intervence kohezní politiky, které byly pro české institucionální prostředí nové, stejně tak jako mnohé nástroje této politiky byly zahajovány až se vstupem ČR do EU. Rovněž finanční prostředky, které byly pro Českou republiku k dispozici, byly ve srovnání se současným obdobím přibližně 10x menší a z toho důvodu byly i možnosti intervencí omezené. Období 2004-2006 z těchto důvodů považujeme v jistém smyslu za pilotní období, v němž se instituce v ČR také přizpůsobovaly nárokům kohezní politiky a učily se řídit a realizovat příslušné intervence. Při ex-post hodnocení je nezbytné vzít tuto skutečnost přiměřeným způsobem v úvahu.

Ex-post evaluace Rámce podpory Společenství (RPS), operačních programů (OP) a jednotných programových dokumentů (JPD)² programového období 2004-2006 je první souhrnnou evaluací tohoto druhu, která se v ČR realizuje, i když navazuje na dílčí evaluace jednotlivých OP/JPD a na souhrnnou evaluaci mid-term³, které přinesly významné poznatky o fungování a výsledcích kohezní politiky v ČR. Pro první ex-post evaluaci tak komplexního systému programů, jako je RPS/OP/JPD, je klíčovou výzvou zjistit, zdali intervence dosáhly stanovených cílů a zdali se podařilo realizovat strategii rozvoje určenou v RPS (a JPD). Jelikož se jednalo o pilotní období, je také důležité zjistit, zdali realizované dílčí intervence směřovaly k naplnění dílčích cílů, zdali a jak byly přínosné k celkové strategii RPS, zdali byly ve shodě s její logikou a smyslem, a to bez ohledu na formální hodnocení indikátorů na všech úrovních.

Ze shora uvedených důvodů považujeme ex-post hodnocení RPS (a JPD) 2004-2006 za hodnocení strategické, protože jedním z jeho významných cílů je připravit a zdůvodnit strategická doporučení pro nastavení intervencí. To se bude týkat především budoucího programového období 2014+, protože v současném programovém období jsou strategická rozhodnutí již učiněna a rovněž možnosti měnit zaměření intervencí jsou omezené, jelikož většina prostředků SF je již alokována s omezenou možností změny. I když ke 4. květnu 2011 bylo českými řídicími orgány Cíle 1 a 2 schváleno celkem 25 723⁴ projektů ve výši 310 007,8 mil. Kč⁵, což činí 61,8 % alokace, je třeba připočítat nemalé množství prostředků vázaných na předložené, ale neschválené projekty, běžící výzvy a výzvy chystané do konce roku.

Závěry ex-post hodnocení RPS a JPD 2004-2006 budou sloužit pro řízení programů ve druhé půli stávajícího období tím, že upozorní na intervence potenciálně problematické z hlediska dopadů a z hlediska strategických přínosů pro naplňování cílů intervencí také upozorní na některé problémy vázané na systém implementace, přestože v novém programovém období se veliké množství

¹ ČR požádala Evropskou komisi (EK) o prodloužení období realizace programů z programového období 2004 – 2006 až do 30. 6. 2009, a to v souvislosti s ekonomickou krizí. Prodloužení se týkalo všech programů s výjimkou Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (OP RVMZ).

² Operační programy byly programové dokumenty navazující na zastřešující Rámec podpory Společenství na léta 2004-2006. Prostřednictvím operačních programů byla implementována kohezní politika v rámci Cíle 1, pod který bylo zahrnuto území celé ČR s výjimkou hl. m. Prahy. Realizace intervencí v rámci Cíle 2 a Cíle 3 kohezní politiky probíhala skrze jednotné programové dokumenty. Pod Cíl 2 byla zahrnuta část území hl. m. Prahy. Pod Cíl 3 pak celé území hl. m. Prahy.

³ Projekt „Evaluace střednědobého pokroku realizace RPS“ byl realizován pod záštitou odboru Rámce podpory Společenství (ORPS) v roce 2006.

⁴ Včetně Fondu soudržnosti: 27 747 schválených projektů, což představuje 62,5 % alokace.

⁵ <http://www.strukturalni-fondy.cz/Stav-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>

problémů období 2004-2006 podařilo odstranit. Především ale ex-post evaluace 2004 -2006 podpoří klíčová rozhodnutí o obsahu, zaměření a nástrojích kohezní politiky 2014+, a tím mimo jiné také přispěje jako jeden z mnoha podkladů pro vyjednávání ČR o její podobě, která se již začala odehrávat.

3. Shrnutí socio-ekonomického kontextu intervencí RPS

3.1 Hodnocení makroekonomické situace ČR

Hospodářský vývoj po roce 2004 lze hodnotit jako úspěšný. Reálný hrubý domácí produkt (HDP) v tomto období rostl dvojnásobným tempem ve srovnání s EU 27. Díky tomu se ČR výrazně přiblížila průměrné ekonomické výkonnosti EU27. V roce 2009 činil HDP na obyvatele v paritě kupní síly (Purchasing Power Standard - PPS) již 82 % evropského průměru. Konjunkturu českého hospodářství z let 2005-2007, kdy ekonomika rostla o více než 6 % ročně, vystřídala ekonomická krize, jejíž příčiny ležely vně hranic domácí ekonomiky. V souvislosti s globálním vývojem, finanční krizí a následující hlubokou recesí došlo v roce 2008 k výraznému snížení růstové dynamiky (na 2,5 %) a silnému poklesu hrubého domácího produktu (HDP) v roce 2009 (o 4,2 %). V souvislosti s ekonomickou recesí zaznamenala ČR v roce 2009 (s výjimkou Polska) nejnižší pokles reálného HDP mezi novými členskými státy z post – socialistické části Evropy. Toto bylo odrazem relativního zdraví české ekonomiky, jejího finančního sektoru a stability domácí měny.

Výrazný hospodářský růst byl ve sledovaném období tažen především zpracovatelským průmyslem, kde hrubá přidaná hodnota vzrostla o 50 %, což představuje dvojnásobek oproti růstu tohoto ukazatele v celé ekonomice. To bylo důsledkem masivního přílivu přímých zahraničních investic (PZI), který vedl k procesu tzv. sekundární industrializace. Příznivé nákladové podmínky v ČR (a dalších nových členských zemích EU) byly intenzivně využívány evropskými i mimoevropskými firmami k lokalizaci vlastních kapacit zaměřených na produkci pro evropské trhy. Významný byl rovněž stimulační efekt, který měly zahraniční investice na domácí podnikový sektor. V důsledku procesu sekundární industrializace tak patří ČR společně s dalšími zeměmi Visegrádu dle kvantitativních charakteristik (podílu zpracovatelského průmyslu na přidané hodnotě a zaměstnanosti) mezi nejprůmyslovější země světa.

Vnější rovnováha byla od roku 2004 založena především na silném přílivu PZI, který více než kompenzoval trvalý deficit běžného účtu platební bilance. Zásadní změnou ve sledovaném období 2004-2009 je velmi rychlá proměna obchodní bilance. Zatímco na počátku období vykazoval tento ukazatel deficit (cca 0,5 % HDP), v následujících letech se obchodní bilance dostala do výrazných přebytků (+3,5 % HDP v roce 2007). V důsledku silného růstu vývozu od poloviny 90. let minulého století se ČR postupně dostala mezi země s nejvyšší vnější otevřeností v rámci EU. Podíl vývozu na HDP v roce 2009 dosáhl 69,1 %, přičemž před probíhající recesí tento ukazatel dosáhl na 80,1 % (2007). Slabou stránkou vývoje obchodní bilance je velmi vysoká závislost vývozu na zahraničních firmách. Ty přitom realizují rozhodující objem aktivit ovlivňujících budoucí export z území ČR v zahraničí. Vývoj a stav obchodní bilance ČR je tedy mnohem více důsledkem aktivit NNS (nadmárodní společnosti) než důsledkem široce rozvinuté schopnosti původem místních firem obsazovat náročné zahraniční trhy. Funkční specializace ČR ve světové ekonomice a její vysoká závislost na aktivitách zahraničních firem je však srovnatelná s dalšími transformujícími se ekonomikami ve střední Evropě.

Vysoká růstová výkonnost a pokles nezaměstnanosti nebyly provázeny vážnější makroekonomickou nerovnováhou. Pokud jde o vnitřní podmínky, česká ekonomika se mohla v posledním desetiletí opřít především o velmi pozitivní vývoj inflace. Hlavním rizikem makroekonomické stability je vývoj veřejných financí. Ani v letech nejsilnějšího ekonomického růstu se nepodařilo dosáhnout vyrovnaného hospodaření. V letech hospodářského poklesu schodek veřejných financí dosahuje takřka úrovně 6 % HDP (2009). Důsledkem je velmi vysoké tempo růstu kumulovaného veřejného dluhu. Jeho úroveň (35,4 % HDP) se v roce 2009 sice držela významně pod průměrem evropských zemí, nicméně při pokračujícím tempu růstu představuje

veřejný dluh ve středním a delším období reálné nebezpečí pro udržitelnost úspěšného makroekonomického vývoje ČR v posledním desetiletí.

3.2 Obyvatelstvo, lidské zdroje, trh práce

Mezi lety 2004 a 2009 došlo k nárůstu počtu obyvatel ČR takřka o 300 tisíc. V důsledku zlepšení úmrtnostních poměrů a především díky rostoucí porodnosti se zastavil proces přirozeného úbytku obyvatel a od roku 2006 zaznamenáváme přírůstek obyvatel přirozenou měnou. Na zvyšování celkového počtu obyvatel se však podílel především přírůstek stěhováním, který dosahoval v období 2004 – 2009 průměrné roční hodnoty 45 tis. osob. Dle demografických prognóz budou v následujících desetiletích počty zemřelých osob převyšovat počty narozených s tím, že úbytek obyvatelstva přirozenou měnou (= narozením a úmrtím) bude nabírat na intenzitě. Předpokládaná kladná migrační salda budou kompenzovat tento úbytek pouze z části. Spolu s celkovým úbytkem obyvatelstva bude rovněž docházet k procesu demografického stárnutí, jehož projevy jsme mohli sledovat již v uplynulém desetiletí. Změny ve věkové struktuře obyvatelstva mají značné dopady do ekonomiky a její organizace. Jako problematické jsou chápány především dopady růstu osob v důchodovém věku pro udržitelnost penzijního systému, resp. fiskálního systému jako celku. Trend demografického stárnutí tak patří ke stěžejním negativním faktorům, které ovlivňují (a především v budoucnu budou ovlivňovat) ekonomický a sociální vývoj České republiky.

Demografický vývoj se pozitivně projevil v dočasném růstu početnosti pracovní síly v ekonomice, navíc dochází k trendu zvyšování vzdělanosti populace. Míra ekonomické aktivity zůstávala stabilní, mírně za průměrem EU27. Zaostávání za evropským průměrem je způsoben nižší ekonomickou aktivitou u žen – cca o 3 p.b. ve srovnání s průměrem EU27. Naopak ekonomická aktivita u mužů je v České republice tradičně vysoká, když mírně převyšuje průměr EU27. V ČR tak existuje výraznější rozdíl v míře ekonomické aktivity mezi oběma pohlavími. V důsledku značného ekonomického oživení jsme v období po roce 2004 mohli sledovat velmi příznivý vývoj nezaměstnanosti, jejíž míra poklesla z více než 8 % v roce 2004 na 4,5 % v roce 2008. Především do roku 2007 byl patrný prudký nárůst zaměstnanosti, který se projevil ve zvýšení počtu zaměstnaných prakticky ve všech odvětvích. Nelze tak hovořit o významné změně v odvětvové struktuře hospodářství a výrazné meziodvětvové mobilitě pracovních sil v uplynulém období. Výjimku představuje zemědělství a související činnosti, kde pokračoval dlouhodobý trend poklesu zaměstnanosti. Naopak se prozatím nepotvrdily předpoklady, podle kterých mělo docházet rovněž k poklesu zaměstnanosti v sekundárním sektoru (viz výše). Nejvyšší přírůstky v zaměstnanosti zaznamenaly zpracovatelský průmysl, zdravotní a sociální péče či ubytování a stravování. V rámci zpracovatelského průmyslu se na růstu podílely nejvíce výroba motorových vozidel, výroba kovových konstrukcí a kovodělných výrobků a výroba elektrických strojů a zařízení.

Významným trendem na domácím pracovním trhu je růst počtu zaměstnaných cizinců. Ten se od roku 2004 zvýšil téměř o 200 tis. na více než 350 tisíc v roce 2008. Zvýšení počtu cizinců na českém pracovním trhu souvisí bezprostředně se vstupem ČR do Evropské unie, což s sebou přineslo zjednodušení přístupu občanů EU/Evropského hospodářského prostoru na český trh práce a zvýšení atraktivity České republiky pro zaměstnání a podnikatelské aktivity i pro občany třetích zemí. Významný nárůst lze rovněž přičíst i neuspokojené poptávce českých zaměstnavatelů po pracovní síle v určitých odvětvích výroby i služeb. Podíl cizinců na celkové pracovní síle se v roce 2008 blížil úrovni 7 %.

Ekonomická krize se v roce 2009 promítla do situace na trhu práce výrazným nárůstem počtu nezaměstnaných a zároveň poklesem počtu volných pracovních míst. Míra nezaměstnanosti dosáhla takřka 7 %. V nejbližším období navíc nelze očekávat významnější zlepšení této situace. Riziko nezaměstnanosti je ve společnosti rozloženo velmi nerovnoměrně. Mezi skupiny nejvíce

ohrožené nezaměstnaností se tradičně řadí mladí lidé a absolventi a především pak osoby s nižším vzděláním. Výraznou roli ovšem hraje rovněž region, ve kterém lidé žijí.

3.3 Regionální rozdíly

Základním rysem regionálních rozdílů v Česku (na úrovni NUTS 2 a NUTS 3) je jejich poměrně významný nárůst v druhé polovině 90. let a následná stabilizace v období po roce 2000. Podle dosažené ekonomické úrovně je současná míra regionálních rozdílů výsledkem zejména výjimečného postavení hlavního města Prahy. Zatímco Česko jako celek dosáhlo v roce 2008 podle ukazatele HDP na obyvatele na 80 % průměru EU27, Praha tento průměr výrazně převyšovala, když zde HDP na obyvatele činilo 173 % průměru EU27. Významná ekonomická dominance regionu hlavního města je přitom charakteristickým znakem řady zemí (zejména nových členských zemí, ale i některých starších členů EU). Rozdíl mezi Prahou a ostatními regiony z hlediska ekonomického výkonu je velmi vysoký, na druhou stranu rozdíly mezi zbývajícími regiony jsou již na relativně nízké úrovni.

Nejvyšší růstovou dynamiku zaznamenávala v období po roce 2004 Praha, jakožto nejvyspělejší region, která společně se svým zázemím v podobě Středočeského kraje tvořila hlavní motor ekonomického vývoje země. Za úspěšné regiony dle vývoje ve sledovaném období můžeme označit Plzeňský a Jihomoravský kraj a rovněž kraj Vysočina. Naopak trvalé zaostávání za průměrným ekonomickým výkonem Česka bylo zaznamenáno v Olomouckém, Karlovarském a Ústeckém kraji. Odlišné postavení regionálních ekonomik jednotlivých krajů z hlediska dosažené výkonnosti i úrovně růstové dynamiky je evidentní při analýze vývoje nezaměstnanosti. Ta v důsledku ekonomické konjunktury po roce 2005 všeobecně klesala. Intenzita tohoto poklesu, ale především dosažená hodnota nezaměstnanosti v roce 2008, je však napříč kraji odlišná. V mnohých krajích byla nezaměstnanost v roce 2008 pod hranicí čtyř procent. Naopak nejhorší situace z hlediska trhu práce je v krajích nejvíce postižených transformačními změnami ve struktuře hospodářství (Ústecký, Karlovarský, Moravskoslezský).

Klíčový význam pro procesy transformace a restrukturalizace (především zpracovatelského průmyslu) na regionální úrovni měly přímé zahraniční investice (PZI). Vedle samotného objemu přitékajícího kapitálu hrála významnou roli pro budování konkurenceschopnosti regionu rovněž vnitřní struktura těchto investic. Charakter aktivit, kterých se týkaly (např. jejich technologická vyspělost), předurčoval budoucí přínosy a využitelnost investice pro daný region. Produktivita práce a exportní výkonnost ve zpracovatelském průmyslu hrají zásadní roli při budování úspěšné regionální ekonomiky. Výsledný regionální obraz Česka je však podmíněn i dalšími specifickými faktory, mezi které můžeme počítat např. hospodářskou specializaci, historické postavení kraje apod.

3.4 Analýza stavu a vývoje v oblasti dopravy a dopravní infrastruktury

Česká republika patří v Evropské unii mezi státy s nejhustší dopravní infrastrukturou, a to jak v případě silnic, tak i železnic. Problémem však zůstává technická zanedbanost odrážející se v nedostatečných parametrech, dopravních závadách včetně nedostatečné kapacity nebo kvality. V případě železniční dopravy je zásadním nedostatkem nedokončená modernizace železničních koridorů Českých drah (ČD) a tudíž nekvalitní připojení krajů na tranzitní koridory a adekvátní propojení ČR s evropskou železniční sítí. V případě silniční infrastruktury odpovídalo v roce 2004 jen 44,4 % délky silnic I. třídy normovým parametrům, část komunikací byla dokonce vedena historickými centry měst a obcí. Kvalitě silnic neodpovídá významný nárůst dopravních výkonů především v nákladní dopravě, která silniční síť zatěžuje nejvýraznějším způsobem. Mezi lety 2000 a 2005 vzrostla intenzita nákladní dopravy o 105 %. Toto bylo způsobené především vstupem ČR do Evropské unie (zrušení celních kontrol na hranicích → značné zrychlení cesty).

Zatímco statistiky železniční i silniční dopravy zaznamenávaly pouze minimální změny v počtu přepravených osob i celkových výkonů, letecká doprava byla po roce 2004 prakticky jediným segmentem osobní dopravy, ve kterém byl dosažen výrazný nárůst přepravních výkonů. V období 2004–2006 byla na letišti v Praze-Ruzyni realizována výstavba terminálu Sever 2 a většiny navazujících projektů zahrnutých po dohodě s Evropskou investiční bankou do projektu *EUropa*.

3.5 Analýza stavu a vývoje v oblasti životního prostředí

V případě odběrů vody pro vodovody pro veřejnou potřebu a pro průmysl lze v období 2004–2008 konstatovat pokračování trendu snižování odběrů vody, ačkoli pozvolnější než kupříkladu v 90. letech 20. století. Cíle Státní politiky životního prostředí (SPŽP) ČR zajistit do roku 2010 zásobování 91 % obyvatel kvalitní pitnou vodou byly naplněny již od roku 2004, přičemž uvedený podíl se ve sledovaném období nadále postupně zvyšoval. Kvalitu povrchových a podzemních vod v období 2004–2008 bylo, i přes její výrazné zlepšení od roku 1990, možno označit za stále neuspokojivou. Docházelo nicméně k pozvolnému poklesu vypouštěného znečištění z bodových zdrojů v ČR do povrchových vod a snižování průměrných ročních koncentrací hlavních ukazatelů znečištění ve vodních tocích. Výstavba nových kanalizací a čistíren odpadních vod (ČOV) se projevila v pokračování zvyšování podílu obyvatel připojených na kanalizaci zakončenou ČOV na 75,7 % v roce 2008.

Produkce komunálních odpadů na jednoho obyvatele za rok patří v ČR k nejnižším v Evropě (v r. 2008 činila celková produkce komunálních odpadů cca 4,4 mil. tun). I nadále však bylo ve sledovaném období nejčastějším způsobem nakládání s komunálními odpady skládkování, navíc se vzrůstající tendencí (v r. 2008 téměř 80 % všech komunálních odpadů uloženo na skládky, což představuje nárůst oproti r. 2004 o 7 %). Na nízké úrovni bylo využívání odpadů jako zdrojů druhotných surovin a recyklace.

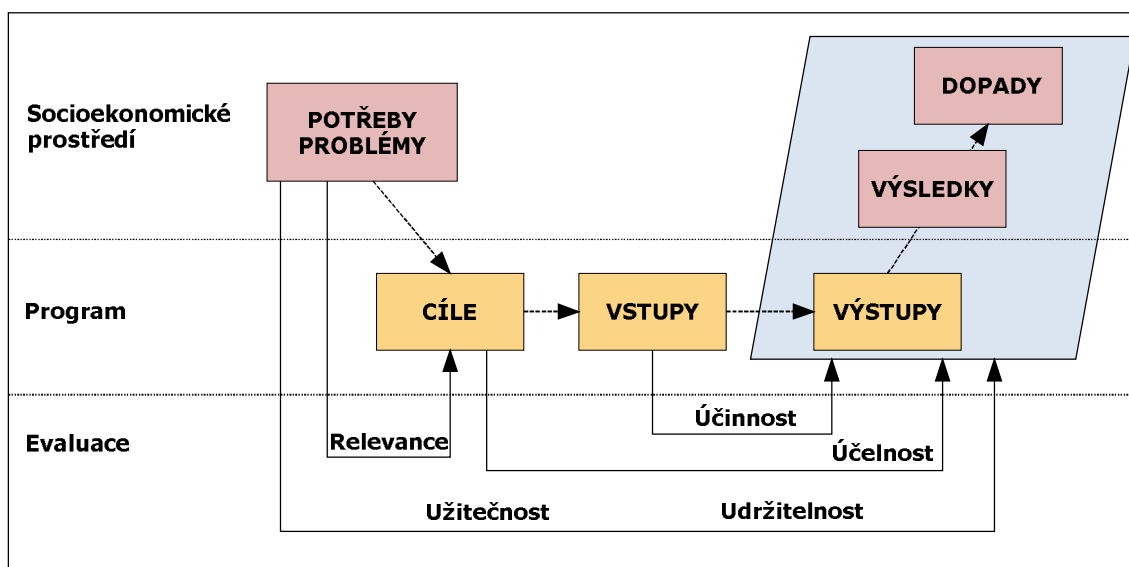
Problémy s plněním emisních limitů podle nové legislativy byly patrné zejména v případě některých spaloven nebezpečného odpadu. Přetrvávající (i do současnosti) obecný problém představovala podstatně vyšší energetická náročnost ČR oproti EU vztažená na tvorbu jednotky HDP a z toho vyplývající vysoké měrné emise, především CO₂ (důsledek vysokého podílu tuhých paliv v primárních energetických zdrojích).

Ve sledovaném období každoročně nabývala na významu výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů. V roce 2008 bylo díky obnovitelným zdrojům energie (OZE) získáno 3 726 GWh elektrické energie, což odpovídá 4,4 % podílu z celkového množství elektřiny vyrobené v ČR (v roce 2007 činil tento podíl 3,9 %). Struktura a poměr OZE jsou přitom dosti nerovnoměrné. Největší podíl (v r. 2008 celkem 54 % z OZE) zaujímala výroba elektřiny ve vodních elektrárnách a dále výroba elektřiny z biomasy (31 %). Ostatní zdroje byly ve sledovaném období relativně málo využívány, jednalo se především o výrobu energie z bioplynu (7,1 %), větrné elektrárny (6,6 %), fotovoltaické články (0,35 %) a spalování tuhého komunálního odpadu (0,30 %).

4. Metodický postup identifikace klíčových aspektů strategie RPS/JPD a postup vyhodnocení příspěvku jednotlivých OP/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. Věcný obsah priorit RPS byl členěn, přinejmenším částečně, podle toho, jaká instituce měla implementovat příslušný operační program a jak bude do implementace zapojena národní a regionální úroveň. Jakkoliv výsledná struktura zejména priorit RPS odpovídá institucionálním podmínkám implementačního prostředí v ČR, pro hodnocení věcného naplnění strategických cílů RPS není tato struktura zcela vhodná. Některé věcné cíle jsou rozděleny do více priorit, ačkoliv mají stejný účel (hledisko/hodnocení užitečnosti a účelnosti). Příkladem může být rozdělení problematiky kvality dopravní infrastruktury do třech priorit, i když společným účelem těchto intervencí v kontextu cílů kohezní politiky a RPS/JPD je zlepšit dopravní kvalitu a dostupnost území. Jiným příkladem je konkurenceschopnost firem, která je rozdělena také do tří priorit. Toto rozdělení je přitom do značné míry vedeno tím, že kompetence v oblasti podpory průmyslu, zemědělství a cestovního ruchu jsou rozděleny mezi různé instituce.

Obrázek 1: Schéma okruhů otázek ex-post evaluace



Zdroj: INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: MONITORING AND EVALUATION INDICATORS, European Commission (1999); upraveno

Na druhou stranu některé priority jsou vymezeny široce a z věcného hlediska vnitřně různorodým způsobem, zahrnujícím odlišné přínosy a užitky pro společnost a hospodářství. Bez jejich rozdělení do dílčích okruhů pro účely ex-post hodnocení by nebylo možné v dostatečné podrobnosti zhodnotit naplňování věcného obsahu RPS, což platí zejména u strategického cíle konkurenceschopnost. Příkladem je prioritou rozvoj podnikatelského prostředí, kde jsou velmi různorodé skupiny aktivit z hlediska vztahu ke globálnímu a strategickým cílům RPS (např. podnikatelské nemovitosti vs. infrastruktura pro podporu rozvoje znalostní ekonomiky).

Struktura RPS a JPD, jakkoliv logická z pohledu organizace intervencí v ČR, tedy 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, a tudíž by bylo přinejmenším obtížné také hodnocení účinnosti

podle požadavků metodických doporučení a podle požadavků zadání (zde můžeme odkázat i na relevantní metodické dokumenty EU). Případně by bylo velice obtížné příspěvek opatření a celých OP k naplňování RPS interpretovat.

Pro vyhodnocení realizace RPS/JPD se tak jako první 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. Identifikované aspekty se svou vazbou na cíle a strategii RPS/JPD budou pak tvořit základní referenční rámec pro hodnocení příspěvku intervencí realizovaných v rámci jednotlivých operačních programů.

Vytvořením vlastní věcné struktury RPS v podobě klíčových aspektů byla vnesena do ex-post hodnocení struktura, která více zohledňuje účinnost a účelnost intervencí a také jejich užitečnost, což je vůbec nejdůležitější aspekt ex-post hodnocení (definice jednotlivých kritérií jsou uvedeny níže).

Definice evaluačních kritérií

Užitečnost hodnotí vztah mezi problémy, které měly být intervencemi řešeny, a výsledky intervencí. Hodnotí tedy, zdali byly intervence zaměřeny smysluplně z hlediska potřeb společnosti a různých cílových skupin. I když se v tomto hodnocení implicitně odráží také správnost naplňování intervencí – tedy relevance programů, jejich cílů apod. – hodnocení užitečnosti se na vlastní kvalitu a relevanci plánovacích dokumentů nezaměřuje. Znamená to, že zejména posuzujeme, zdali kritériu užitečnosti odpovídají skutečně realizované intervence, nikoliv to, jak byly definovány v programovém dokumentu.

Pokud tedy např. v OP RVMZ byla deklarována podpora mladým a začínajícím zemědělcům jako jedno z hlavních zdůvodnění pro intervence na nákup strojů a vybavení a při hodnocení se ukázalo, že množství projektů tohoto druhu bylo pravděpodobně velice nízké, pak jedno z hledisek užitečnosti není splněno, přestože podle programového dokumentu by bylo možno intervenci hodnotit jako užitečnou.

Hodnocení užitečnosti souvisí také s účelností, účinností a částečně i s udržitelností: intervence, které nebylo možno hodnotit jako užitečné, není možné hodnotit jako účelné a účinné, i kdyby reálné výstupy byly vytvořeny a projekty byly formálně zcela v pořádku. Jestliže tedy např. intervence na podporu podnikání ze SROP se ukázaly jako málo užitečné (protože podporovaly takové projekty, které nepřispívaly k růstu konkurenceschopnosti), nemohly být hodnoceny jako účelné nebo účinné, i když investice podpořená v daném podniku byla uskutečněna, uvedena do provozu a stále funguje, a to proto, že nebylo dosaženo smyslu intervence.

Zároveň je snahou popsat, za jakých podmínek a předpokladů byly intervence užitečné.

Účelnost je jádrem hodnocení ex-post a zaměřuje se na vztah mezi intervencemi a jejich výsledky. Hodnotí tedy, zdali a v jaké míře byly naplněny cíle intervencí, zdali dosažené výsledky přispěly k těmto cílům, zdali a jakých výsledků či dopadů bylo dosaženo. Účelnost je hodnocena ze dvou dílčích hledisek, která se do jisté míry prolínají: (i) účelnost pro příjemce, tedy hodnocení, zdali bylo intervencí dosaženo dostatečných výsledků na straně těch, kteří obdrželi podporu, a (ii) účelnost v širším smyslu, tedy efekty intervencí v území, v němž se odehrávaly, v příslušném sektoru apod., tedy přínosy ke změně situace v nějaké oblasti.

Hodnocení účelnosti se zaměřuje na postižení smyslu intervencí, nejen na formální posouzení, zdali intervence naplnila slova, jimiž je definován cíl v programovém dokumentu. Hodnocení proto bere ohled také na souvislosti intervencí a snaží se, kromě jiného, posoudit realnost či uskutečnitelnost požadovaných výsledků v době jejich realizace. Zároveň také hodnocení významně přihlíží k tomu, zdali intervence přinesly žádoucí změny, kvůli nimž byly realizovány.

Pokud tedy část objektů agroturistiky podpořených v OP RVMZ není (dostatečně) využívána a nepřináší příjemcům dostatečné efekty, nebo pokud intervence v cestovním ruchu přináší jen malé či žádné efekty ve zvýšení významu CR pro místní ekonomiku, pak jsou tyto intervence hodnoceny jako málo účelné, přestože příslušná infrastruktura byla postavena, je funkční a vyhovuje všem formálním kritériím.

Účinnost se zaměřuje na vztah mezi výstupy a výsledky na straně jedné a finanční náročností jejich dosažení na straně druhé. Jde tedy o to, (i) zdali výsledky, jichž bylo dosaženo, byly realizovány tak, že peníze byly smysluplně vynaloženy a jejich využití splnilo účel, nebo zdali by bylo (zjevně) možné, využít peníze lépe a také zdali by to bývalo možné v té době, kdy se o intervencích rozhodovalo nebo (ii) zdali dosažená kvantita výstupů odpovídá množství investovaných finančních prostředků – v podstatě jde o jednoduché srovnání jednotkových cen.

Hodnocení účinnosti je závislé na výsledku hodnocení účelnosti: pokud je projekt či intervence hodnocena negativně podle kritéria účelnosti, nemůže být hodnocena pozitivně podle kritéria účinnosti, protože i když vynaložené prostředky nebyly formálně promrhány, pokud projekt nesplnil účel, nemohly ani finanční prostředky být vynaloženy účinným způsobem.

Udržitelnost hodnotí, zdali výstupy a zejména výsledky, jichž bylo dosaženo, existují i po skončení intervencí. Pro ex-post hodnocení je významné, a zároveň velice obtížné, hodnocení udržitelnosti výsledků – tedy odpověď na otázku, zdali realizované intervence i po určité době stále odpovídají svému smyslu např. zdali inovační inkubátor stále generuje nové inovační firmy, nebo zdali účastníci vzdělávacích kursů jsou stále zaměstnaní, nebo zdali nově vybudované ubytovací zařízení je stále využíváno hosty.

Pro posouzení udržitelnosti při ex-post hodnocení je klíčovou skutečností zjištění, zdali i po skončení intervence přetrvávají změny, k nimž intervence měla vést, zdali je tedy účel/výsledek intervence trvalý. To záleží na tom, zdali bylo intervencí vůbec smyslu intervence dosaženo – tedy na hodnocení účelnosti. Pokud je projekt hodnocen jako málo účelný – tedy nesplňoval požadavky, kladené na výsledek – nemohl být hodnocen ani jako udržitelný. Např. pokud byl podpořen inovační inkubátor nebo vědecko technický park (VTP), ale většina firem v něm usídlených je neinovačních, nelze projekt považovat za udržitelný, přestože podpořená infrastruktura byla vystavěna, stále existuje, je v majetku žadatele, a je třeba i ze 100 % obsazena (neinovačními) firmami. Formální kritéria udržitelnosti jsou splněna, ale smysl intervence naplněn nebyl (nebo není naplňován nyní, přestože původně mohl být), a proto je taková intervence hodnocena jako málo udržitelná (resp. neudržená).

Posouzení z uvedených čtyř kritérií vychází důsledně z povahy ex-post hodnocení, které se zaměřuje na smysl intervencí, nikoliv jen na formální stránku intervencí. Jelikož smyslem podpory v rámci kohezní politiky je podpořit či způsobit v ekonomice určité změny (a také v sociální oblasti, případně v oblasti životního prostředí), je hodnocení intervencí podle výše uvedených kritérií prováděno právě z pohledu dosažení žádoucích změn v ekonomice a v sociální oblasti, nikoliv jen z formálního hlediska naplnění indikátorů či pouhé realizace investice. Teprve pokud investice plní účel, kvůli němuž byla realizována, může být hodnocena pozitivně.

4.1 Identifikace klíčových aspektů strategie RPS/JPD a jejich vazba na specifické cíle

Prvním krokem věcné strukturace RPS/JPD bylo nalezení klíčových aspektů intervencí ve strategii RPS a v JPD. Cílem bylo nalézt takové aspekty, které budou odpovídajícím způsobem představovat smysl a účel intervencí. Výběr aspektů vycházel z věcného obsahu globálního cíle a nastavení strategie RPS/JPD. Důraz byl kladen na jejich užitek zejména z pohledu naplnění globálního cíle

a specifických cílů RPS/JPD. Cílem bylo identifikovat takový soubor aspektů, který pokryje nezbytný rozsah aktivit pro naplnění globálního a specifických cílů RPS/JPD. Vybrané klíčové aspekty tak de facto představují přeformulování strategie RPS/JPD do strukturované podoby s tím, že výchozím podkladem byl primárně globální cíl a následně specifické cíle jako takové a nikoli nutně strategie a z ní vyplývající dílčí cíle na úrovni prioritních os definovaných v příslušných dokumentech RPS/JPD. Identifikované aspekty tak představují expertní vyjádření relevantního rozsahu aktivit nezbytných pro naplnění globálního a specifických cílů RPS/JPD. Primárně bylo akcentováno plnění globálního cíle, tj. tam, kde specifické cíle plně nepokrývaly globální cíl, byl rozsah aspektů, nad rámec specifických cílů, rozšířen s ohledem na globální cíl jako takovému.

Obsahová vazba jednotlivých klíčových aspektů, která byla základním podkladem pro jejich výběr, na globální a specifické cíle RPS/JPD je podrobně popsána v kapitole 5, kde jsou detailně popsány jednotlivé aspekty a jejich vztah ke specifickým cílům.

S ohledem na rozdílnost charakteru intervencí RPS a JPD byly aspekty pro RPS a JPD vybrány odděleně. Z hlediska charakteru intervencí se pak od RPS vyděluje zejména Jednotný programový dokument pro Cíl 2 (JPD 2) s tím, že Jednotný programový dokument pro Cíl 3 (JPD 3) vykazuje vysokou míru podobnosti s cíli Evropského sociálního fondu (ESF) intervencí realizovaných v rámci RPS.

Posouzení významu klíčových aspektů pro naplnění specifických cílů RPS

Z výše uvedeného vyplývá, že identifikované aspekty se v některých ohledech obsahově odlišují od dílčích cílů definovaných na úrovni prioritních os vyplývajících ze strategie definované v dokumentech RPS/JPD, která byla nastavena s ohledem na sektorové rozdělení kompetencí jednotlivých ministerstev. Vymezení klíčových aspektů primárně vycházelo z globálního cíle RPS, takže tam, kde ve svém vymezení specifické cíle dostatečně nepokrývaly naplnění globálního cíle, identifikované klíčové aspekty specifické cíle doplňují. Pro posouzení vazby mezi klíčovými aspekty a specifickými cíli RPS bylo provedeno vyhodnocení teoretického přínosu jednotlivých aspektů pro naplnění specifických cílů RPS. Vyhodnocení bylo provedeno na základě expertního posouzení významu klíčového aspektu pro daný specifický cíl na škále: významný přínos (3 body), střední přínos (1 bod) a žádný nebo zanedbatelný přínos (0 bodů). Níže uvedená tabulka ukazuje výstup provedeného vyhodnocení přínosu identifikovaných klíčových aspektů pro naplňování specifických cílů RPS:

Tabulka 1: Přínos klíčových aspektů pro naplňování specifických cílů RPS

Klíčové aspekty (A)	Specifický cíl 1	Specifický cíl 2	Specifický cíl 3
	Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí	Zvyšování flexibility trhu práce	Zlepšování kvalitní infrastruktury
Oblast aspektů 1 Konkurenceschopnost v podnikovém sektoru			
A1.1 Vznik a rozvoj nových firem (a oborů)	3	0	0
A1.2 Růst (a restrukturalizace) zavedených firem	3	1	0
A1.3 Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání	3	0	0
A1.4 Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání	3	0	0
A1.5 Zlepšení podmínek pro rozvoj cestovního ruchu	1	0	1
Oblast aspektů 2 Rozvoj lidských zdrojů			
A2.1 Zvýšení kvality a flexibility ve vzdělávání	1	1	0
A2.2 Rozvoj systému celoživotního učení (přizpůsobení potřebám trhu)	1	3	0
A2.3 Zvýšení profesní mobility a zvýšení zaměstnatelnosti osob	0	3	0

Klíčové aspekty (A)	Specifický cíl 1	Specifický cíl 2	Specifický cíl 3
	Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí	Zvyšování flexibility trhu práce	Zlepšování kvalitní infrastruktury
A2.5 Sociální integrace ve vazbě na trh práce	0	1	0
Oblast aspektů 3 Kvalita fyzického prostředí			
A3.1 Snížení znečištění ŽP	0	0	3
A3.2 Zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury	1	0	3
A3.3 Zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury	1	0	3
A3.4 Obnova ekologických funkcí a využitelnosti území	0	0	1

Zdroj: Vlastní vyhodnocení (viz text). Významný přínos (3 body), střední přínos (1 bod) a žádný nebo zanedbatelný přínos (0 bodů).

4.2 Postup vyhodnocení přínosu jednotlivých OP/JPD k plnění cílů RPS

Dalším nezbytným krokem navazujícím na vymezení klíčových aspektů bylo posouzení vztahu a významu jednotlivých OP/JPD a jejich priorit a opatření k cílům RPS prezentovanými vybranými klíčovými aspekty. Cílem tohoto vyhodnocení bylo určit teoretický přínos a váhu intervencí realizovatelných v rámci OP/JPD pro naplňování klíčových aspektů. Teoretický proto, že v této fázi projektu se jednalo o vyhodnocení rozsahu intervencí nastavených v programových dokumentech, (zatím) bez ohledu na reálný rozsah skutečně realizovaných intervencí. Výstupy provedeného vyhodnocení tak lze chápat jako vyhodnocení možností realizace OP/JPD vzhledem s ohledem k plnění cílů RPS/JPD.

Posouzení teoretického přínosu OP/JPD pro naplnění klíčových aspektů bylo provedeno na úrovni jednotlivých opatření. Každé opatření bylo vyhodnoceno z hlediska jeho teoretického přínosu pro naplnění příslušného klíčového aspektu, a to na škále: významný přínos (3 body), střední přínos (1 bod) a žádný nebo zanedbatelný přínos (0 bodů). Pro posouzení bylo klíčové vymezení příslušného opatření v prováděcích dokumentech, ale i expertní posouzení potenciálu příslušného opatření s ohledem na příslušný kontext. Při hodnocení vazby tak experti (pro zajištění dostatečné průkaznosti bylo každé opatření ohodnoceno třemi experty) brali v potaz i skutečné předpoklady a očekávání realizace příslušných opatření v době, kdy byly formulovány příslušné programové dokumenty. Výstupy provedených ohodnocení jsou uvedeny v kapitole 5 a samostatných zprávách za OP/JPD (příloha 5).

Na základě tohoto ohodnocení pak byl, jako další krok, proveden výpočet objemu finančních prostředků, které na základě alokací příslušných opatření připadají na jednotlivé klíčové aspekty. Objem finančních prostředků připadající na jednotlivé klíčové aspekty byl vypočten rozpočtením alokace opatření dle váhy vazby tohoto opatření na příslušný klíčový aspekt. *Např. bylo-li opatření ohodnoceno s vazbou na dva aspekty, s významným přínosem (3 body) na jeden aspekt a středním přínosem (1 bod) na druhý aspekt, bylo 100 % alokace tohoto opatření rozděleno v poměru 3:1 mezi oba tyto aspekty.* Rozdělení finančních prostředků na jednotlivé klíčové aspekty za jednotlivé OP/JPD je uvedeno ve vyhodnocení přínosů jednotlivých programů (viz příloha 5).

Výstup provedeného ohodnocení následně posloužil pro kvalitativní a kvantitativní zhodnocení přínosu jednotlivých opatření a potažmo tak jednotlivých OP/JPD k naplňování klíčových aspektů a vyhodnocení úspěšnosti realizovaných intervencí z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti, které je předmětem následujících kapitol (viz kap. 5, 6 a 7).

4.3 Vymezení klíčových opatření a vyhodnocení užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných intervencí

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 mohla přispět k naplnění specifických cílů RPS. U JPD 2 byla vybrána opatření zejména s ohledem na příspěvek pro plnění globálního cíle, protože specifické cíle byly u tohoto programu definovány až na úrovni jednotlivých priorit.

U vybraných opatření pak byla provedena podrobná verifikace realizovaných aktivit na úrovni všech projektů v daných opatřeních. Cílem verifikace bylo ověřit skutečnou náplň realizovaných intervencí. Verifikace byla provedena primárně na základě dat o projektech z informačních systémů (název projektu, popis projektu a jeho aktivit, dosažené hodnoty indikátorů). V některých případech byla verifikace pro zjištění dalších podrobností o realizovaných projektech doplněna provedením průzkumu webových stránek či telefonického došetření. Výsledky provedené verifikace jsou obsaženy u hodnocení jednotlivých OP (viz příloha 5).

Zjištění z provedené verifikace pak posloužila jako podklad pro podrobné terénní šetření, jehož cílem bylo především ověření a doplnění hypotéz a závěrů učiněných v předchozích krocích hodnocení. Cíle a přínos terénního šetření byly následující:

- *Bližší poznání, z čeho se skutečně skládají souhrnné kvantitativní výsledky.* Mikroekonomické hodnocení pro ověření oprávněnosti závěrů kvantitativních analýz provedených na úrovni celých opatření, resp. OP/JPD a RPS. Získat zásadní a konkrétní informace o tom, jaké aktivity v rámci daných opatření a jakým způsobem reálně přispěly k naplnění cílů opatření, operačních programů a RPS.
- *Poznat konkrétní přínosy realizovaných projektů na úrovni konečného uživatele* (popř. i na úrovni příjemce u globálních grantů). Prozkoumat dopady, které nelze kvantifikovat a lépe pochopit kontextuální souvislosti implementace a velikosti/významu dosažených výsledků a dopadů na úrovni příjemce a zhodnotit přínosy ve vazbě na potřeby příjemců.
- Na základě výsledků terénního šetření provést expertní odhady dopadů pro vybrané typy intervencí, jako doplnění informací o dosažených výsledcích a dopadech.

Realizované terénní šetření mělo 3 formy:

- a) On-line dotazníkové šetření
- b) Hloubkové individuální rozhovory
- c) Případové studie

On-line dotazníkové šetření

Prostřednictvím webového tazatelského rozhraní byly osloveny tři cílové skupiny respondentů:

- a) 100% vzorek příjemců podpory všech OP a JPD z programového období 2004-2006⁶;
- b) 100% vzorek neúspěšných žadatelů všech OP a JPD z programového období 2004-2006⁷;

⁶ Příjemci, na které byl z Monitorovacího systému strukturálních fondů (MSSF) Central či od řídicího orgánu (ŘO) získán emailový kontakt, případně příjemci, jejichž kontakt bylo možno ve veřejných zdrojích dohledat.

- c) vybraný vzorek subjektů, které žádost o podporu nepodaly (jako jsou podnikatelské subjekty, obce žádající o prostředky ERDF nebo FS, a také subjekty působící v relevantní oblasti ESF⁸).

Celkem bylo osloveno 12,9 tis. žadatelů a příjemců a vyplněných dotazníků se vrátilo necelých 1,8 tis.⁹ Nežádajících subjektů bylo osloveno necelých 7,8 tis. a vyplněno bylo necelých 0,9 tis. Výsledky provedených dotazníkových šetření, včetně dalších informací, jsou uvedeny v příloze 3.

Hloubkové rozhovory s vybranými příjemci/žadatelem

Pro zjištění konkrétních dopadů na podpořené subjekty byly provedeny řízené rozhovory u vybraných příjemců podpory. Výběr subjektů pro řízené rozhovory byl proveden zejména v návaznosti na zjištění z provedené verifikace aktivit projektů, tj. byly vybrány takové skupiny projektů, resp. projekty zaměřené na aktivity, kde bylo možné na základě konkrétních efektů pro žadatele a cílové skupiny ověřit fungování intervenční logiky poskytnutých dotací.

Hloubkové rozhovory byly uskutečněny u 118 projektů všech řešených OP a JPD. Seznam provedených řízených rozhovorů je uveden v příloze 2.

Případové studie a projektové listy(karty)

Případové studie byly zpracovány pro vybrané projekty ze všech řešených OP. Studie se zaměřily na vyhodnocení konkrétních efektů na příjemce podpory a na vyhodnocení dopadů realizace projektu v daném prostředí – ekonomickém sektoru či regionu a identifikaci úspěšných aktivit a podmínek, které byly pro jejich úspěšnost klíčové. Studie tak slouží jako příklady dobré a špatné praxe (pokud je to relevantní).

Ve vazbě na identifikaci významných aspektů specifických cílů RPS a OP/JPD a klíčových aspektů pro jejich naplnění byly rovněž zpracovány tzv. „projektové listy“/“karty“ (stručnější případové studie). Cílem projektových listů je zejména prezentace typických či klíčových aktivit/intervencí. Příklady dobré a špatné praxe jsou uvedeny i v projektových listech/kartách, pokud je to relevantní.

Zpracované případové studie a projektové listy tvoří přílohu 4.

4.4 Shrnutí postupu

Celkové vyhodnocení užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných intervencí v rámci RPS/JPD a řešení dalších evaluačních úkolů bylo založeno na komplexním provázání výstupů jednotlivých výše uvedených (a dalších) kroků:

- vyhodnocení socioekonomického vývoje a kontextu realizace RPS/JPD;
- vymezení aspektů pro naplnění cílů a posouzení jejich váhy pro naplňování cílů RPS/JPD;
- vyhodnocení příspěvku jednotlivých opatření pro naplňování klíčových aspektů a specifických cílů RPS a cílů JPD;
- posouzení a vyhodnocení dosažených hodnot sledovaných indikátorů;

⁷ Žadatelé, na které byl z MSSF Central či od ŘO získán emailový kontakt, případně příjemci, jejichž kontakt bylo možno ve veřejných zdrojích dohledat.

⁸ Osloveny byly subjekty, které žádaly o dotaci v rámci programů ESF v programovém období 2007-2013 a zároveň nežádaly o dotaci v období 2004-2006. Databáze neziskových organizací, obcí a podniků působících v oblasti ESF byla vytvořena na základě dostupných údajů ve veřejných zdrojích (internet).

⁹ Návratnost nelze spočítat pouhým podílem, někteří žadatelé realizovali více projektů.

- verifikace náplně, zaměření a přínosů aktivit realizovaných prostřednictvím jednotlivých projektů;
- vyhodnocení provedeného terénního šetření (on-line dotazníkové šetření, hloubkové individuální rozhovory, případové studie).

5. Vyhodnocení naplnění strategie RPS

Česká republika přistoupila k Evropské unii v květnu 2004 a tím také získala možnost čerpání prostředků kohezní politiky ze strukturálních fondů a Kohezního fondu (= Fondu soudržnosti). Tyto prostředky se realizují prostřednictvím (operačních) programů, kterých bylo v ČR sedm. Pět z nich bylo součástí Rámce podpory Společenství, dokumentu, který určoval zaměření, způsob využití a objem prostředků kohezní politiky v regionech Cíle 1, kam s výjimkou Prahy patřily všechny regiony České republiky¹⁰. Praha pak patřila k regionům Cíle 3 (intervence zaměřené na zaměstnanost a trh práce) a také k regionům Cíle 2 (intervence zaměřené na hospodářský rozvoj a konverzi starých průmyslových území).

Řádné programové období kohezní politiky Evropské unie trvalo od r. 2000 do r. 2006, s povinností vyčerpat finanční prostředky nejpozději do konce r. 2009 (tato hranice byla na poslední chvíli u některých programů o 6 měsíců posunuta; viz též kap. 2). Členské země, které přistoupily k Unii v roce 2004, měly programové období zkrácené na roky 2004-2006, a rovněž množství finančních prostředků, které měly k dispozici (přepočteno na obyvatele), bylo výrazně nižší, než tomu bylo u většiny starých členských zemí.

Finanční alokace pro ČR byla na toto období 2,63 miliardy EUR, včetně zdrojů Iniciativ Společenství a Fondu soudržnosti. Ve srovnání se současným obdobím 2007-2013 se jednalo o přibližně 10x menší množství finančních prostředků; nutno ovšem zdůraznit, že Česká republika má v období 2007-2013 mimořádně vysokou alokaci, která se pravděpodobně již nikdy nebude opakovat, která je v přepočtu na 1 obyvatele vůbec nejvyšší v EU a která činí o něco více než 4 % HDP země.

5.1 Zaměření strategie RPS a jejího globálního cíle: identifikace klíčových aspektů intervencí

Strategie RPS, zpracovaná v letech 2002-2003 a schválená v roce 2004, zohledňovala aktuální potřebu ČR spojenou se vstupem do EU, jíž bylo především snížení rozdílů mezi ČR a rozvinutými zeměmi EU. To bylo také v souladu s Cílem 1 politiky Hospodářské a sociální soudržnosti, přestože pražský městský region spadal pod Cíle 2 a 3. Strategie nicméně brala v úvahu specifika ČR. Přestože celá ČR, s výjimkou Prahy, byla (a v současnosti, přes rychlý růst v letech 2004 - 2008, stále je) podle ukazatelů používaných pro vymezení regionů kohezní politiky zaostávajícím územím EU, nejméně dva regiony NUTS 2 (Moravskoslezsko a Severozápad) mohly být podle povahy svých problémů charakterizovány jako regiony strukturálně postižené, čemuž odpovídaly jak jejich specifické problémy hospodářské, tak kumulace problémů sociálních. Tato regionální specifika byla také popsána ve strategii, spolu s problémem zaostávání rozvoje venkova, přestože pouze na úrovni horizontálního cíle.

Proto také ČR v době vstupu do EU čelila dvěma naprosto odlišným druhům problémů:

- Celá ČR (mimo Prahy) byla vymezena jako hospodářsky slabé území (Cíl 1) a v kontextu Evropy bylo možno na ČR nahlížet jako na venkovské území. Z toho pak plynul klíčový úkol veřejných intervencí, spočívající ve vytváření podmínek pro hospodářský růst, s cílem snížit zaostávání za vyspělými zeměmi EU.
- Současně odvětvová struktura ekonomiky a výrobní/průmyslová historie charakterizovaly ČR jako průmyslový stát, v němž však modernizace a deindustrializace, které se

¹⁰ Pro regiony Cíle 1 bylo podmínkou, že jejich HDP na obyvatele v paritě kupní síly nepřesáhne 75 % průměrné hodnoty Evropské unie. Pro regiony Cíle 2 a Cíle 3 byla pravidla složitější, nicméně v ČR se jednalo pouze o území regionu Praha pro Cíl 3 a jen některá území Prahy pro Cíl 2.

ve vyspělých státech západní Evropy odehrály v 60. a 70. letech, začaly v ČR až na začátku 90. let jako důsledek post-komunistické ekonomické transformace.

I když tedy hlavním problémem ČR bylo zaostávání za průměrem EU, republika měla rovněž významné vnitřní problémy vyplývající ze strukturálních rozdílů mezi regiony a z konverze odvětví i jednotlivých podniků. Tato dvojstranná povaha ekonomických a sociálních problémů v ČR vedla k obecné formulaci Globálního cíle RPS: Trvale udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti. Tento globální cíl byl naplňován třemi specifickými cíli:

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

Na tyto specifické cíle navazovaly prioritní osy RPS, které pokrývaly intervenční oblasti jednotlivých operačních programů:

- Posílení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb
- Rozvoj dopravní infrastruktury
- Rozvoj lidských zdrojů
- Ochrana a zkvalitňování životního prostředí
- Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

Navíc byl přidán cestovní ruch, i když jeho význam ve srovnání s ostatními oblastmi je mnohem menší a také jeho význam pro konkurenceschopnost ČR (s výjimkou Prahy) byl malý. Důvody postavení cestovního ruchu na úroveň ostatním, mnohem významnějším prioritám RPS, ze strategie RPS ani z ostatních programových dokumentů nevyplývají.

Struktura RPS a JPD má institucionální a do jisté míry i věcnou logiku v tom, že rozděluje intervence na dílčí, tematicky podobné okruhy. Nicméně tato struktura nezohledňuje dostatečně podstatu, účel a smysl intervencí, které se v jejím rámci realizují. Jelikož předmětem ex-post hodnocení je posouzení výsledků právě z hlediska smyslu a účelu intervencí, není struktura RPS a OP dostatečným podkladem pro toto hodnocení.

Institucionální podmínky, zejména sektorové rozdělení kompetencí mezi jednotlivá ministerstva, významně ovlivnily strukturu prioritních os a priorit RPS a JPD. Věcný obsah priorit RPS byl členěn, přinejmenším částečně, podle toho, jaká instituce měla implementovat příslušný operační program a jak budou do implementace zapojeny národní a regionální úroveň. I když výsledná struktura zejména priorit RPS odpovídá institucionálním podmínkám implementačního prostředí v ČR, pro hodnocení věcného naplnění strategických cílů RPS není tato struktura vhodná.

Prvním krokem ex-post evaluace tedy bylo nalezení klíčových aspektů intervencí ve strategii RPS, s využitím strategického zaměření OP a JPD. Tyto klíčové aspekty představují smysl a účel intervencí – jejich širší užitek z pohledu globálního cíle a specifických cílů RPS/JPD. Klíčové aspekty jsou dále popsány ve dvou úrovních, jak je vidět z diagramů A a B níže. K takto strukturovaným klíčovým aspektům strategie jsou v krocích 3, 4 a dalších vztahena jednotlivá opatření operačních programů dle povahy, případně také míry příspěvku k jejich naplnění. Klíčové aspekty strategie RPS/JPD tak vlastně představují vysvětlení či posouzení vztahu „opatření OP/JPD ... <->... priorit RPS/JPD“ z věcného hlediska.

5.2 Intervenční logika RPS/JPD a operačních programů

Klíčovým problémem dalšího rozvoje ČR v souvislosti se vstupem do 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 jsou 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. 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. Makroekonomická stabilita, geografické umístění, infrastruktura, lidské zdroje a veřejná politika jsou mezi těmi nejvýznamnějšími. Popsané souvislosti jsou znázorněny v diagramu A níže a ve větší podrobnosti, která přibližuje jednotlivé klíčové aspekty, případně jejich dílčí obsah, v diagramu B, který je rozvinutím diagramu A.

Oba diagramy zahrnují pro úplnost – a v realitě jen obtížnou oddělitelnost – také klíčové aspekty, resp. intervenční logiku obou JPD, přestože jejich aspekty jsou uváděny zvlášť, odděleně od aspektů RPS. Je tomu tak proto, že skupiny aspektů i jednotlivé dílčí klíčové aspekty strategií RPS a JPD mají podobnou strukturu, ale jejich obsah může být v některých případech poněkud jiný a zejména jejich váha je jiná v Praze a jiná ve zbytku ČR.

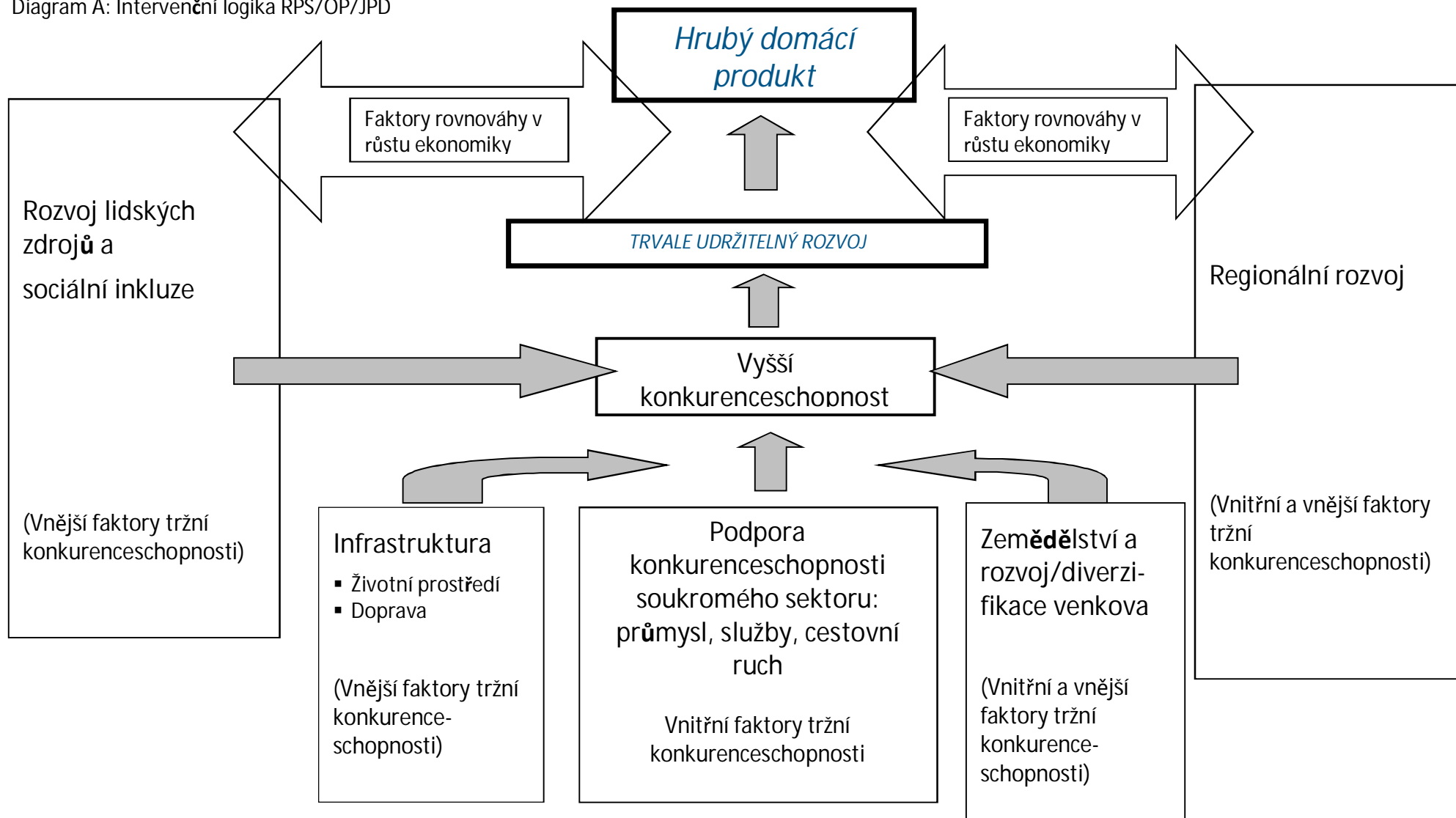
Vnitřní faktory

Jádro strategie RPS, při zohlednění klíčových aspektů, bylo založeno na interních, či také “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. To je klíčovým cílem “konkurenční části” strategie (viz Specifický cíl 1 RPS a skupina klíčových aspektů Konkurenceschopnost podnikového sektoru), která se vztahuje k průmyslu a službám, včetně cestovního ruchu. Jedná se o nejdůležitější cestu řešení problémů, které byly popsány výše, o jádro a smysl celé strategie RPS. Na toto jádro však navazují neopominutelné další skupiny faktorů, bez jejichž ovlivnění by intervence ve sféře soukromého sektoru neměly valného smyslu, nebo by byly málo účinné.

Proto bylo nezbytné posilovat investice soukromého sektoru také vytvářením a zlepšováním podmínek, které jeho investice ovlivňují. Podrobnější popis těchto vnitřních podmínek byl uveden v 1. prioritní ose RPS - Konkurenceschopnost průmyslu a výrobních služeb a zahrnoval např. podnikatelskou infrastrukturu, institucionální struktury pro rozvoj podnikání či spolupráci mezi výzkumem a průmyslem. Další faktory konkurenceschopnosti byly zčásti uvedeny v 5. prioritní ose - Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství a v 6. prioritní ose - Cestovní ruch. Jsou jimi v oblasti zemědělství a venkova např. diverzifikace zemědělských aktivit, zpracování a marketing zemědělských a rybářských výrobků, patří sem ale také zlepšování podmínek pro život na venkově. V oblasti cestovního ruchu se jednalo především o růst významu cestovního ruchu jako hospodářského odvětví, o zlepšení kvality jeho podnikatelské stránky, o zvýšení kvality a pestrosti služeb, o vznik ucelených produktů cestovního ruchu namísto izolovaných atraktivit a jako podpůrný faktor také zlepšení infrastruktury cestovního ruchu, především v návaznosti na produkty cestovního ruchu (CR).

Z uvedeného souhrnu strategie RPS je zřejmé, že ústředním bodem a východiskem celé strategie RPS byla skupina klíčových aspektů Konkurenceschopnost podnikového sektoru. Podobně, s využitím zde popsané logiky, jsou pro účely ex-post hodnocení konstruovány jednotlivé klíčové aspekty v této oblasti a k tomuto ústřednímu tématu se vztahují také klíčové aspekty v oblasti Regionální rozvoj. Logika intervencí, návaznost a vztahy mezi nimi a jejich vzájemný smysl, které vyplývají z klíčových aspektů strategie RPS, jsou rámcově uvedeny v diagramu A níže.

Diagram A: Intervenční logika RPS/OP/JPD



Vnější faktory

V letech programování a implementace RPS/JPD existovalo množství faktorů, zejména historicky daných, s jejichž pomocí bylo možné vysvětlit podmínky, které byly z hlediska globálního cíle – udržitelného rozvoje založeného na růstu konkurenceschopnosti – vnějšími okolnostmi. Těmito faktory byly v případě ČR zejména:

- Upadající nebo již téměř zaniklé průmyslové podniky a odvětví, s nimi související nepřizpůsobené spektrum dovedností a znalostí, a zvláště regionální rozměr těchto skutečností. K tomu se přidružovala i nízká míra využívání inovací jako zdroje konkurenceschopnosti firem.
- Všeobecně nedostatečná míra investic v moderních průmyslových odvětvích a ve službách, které nedokázal zatím zcela vyřešit ani příliv investic započatý ve 2. polovině 90. let.
- Struktura zemědělství, historicky nízká míra diverzifikace venkovských ekonomik ČR a rozdrobenost venkovského osídlení, která i v současnosti komplikuje efektivitu intervencí a snižuje možnosti účinného zlepšování životních podmínek na venkově.
- Poškození životního prostředí, které bylo po roce 2000 již méně významnou bariérou hospodářského růstu, ale z pohledu konkurenceschopnosti soukromého sektoru představovalo dodatečnou zátěž buď přímou (v případě vyšších nákladů podniků), nebo nepřímou, tím, že zhoršovalo prostředí pro působení soukromých firem.
- Nedostatečná dopravní infrastruktura, a to jak na makroúrovni v případě kapacitního a rychlostního spojení velkých (krajských) měst a napojení na hlavní síť EU, tak na mikroúrovni.

Tyto externí faktory negativně ovlivňovaly konkurenceschopnost soukromého sektoru v průmyslu, obchodu a ve službách a obecně byly "břemenem" zatěžujícím rozvoj ekonomiky i sociální rozvoj. Tlumily totiž investice soukromého sektoru, omezovaly jejich pozitivní efekty a zvyšovaly náklady soukromého sektoru, a to jak přímo, tak nepřímo. Ve svém souhrnu i jednotlivě představovaly vzájemně provázané negativní podmínky pro fungování tržních sil. Vnější faktory představovaly zátěž, která omezovala či významně snižovala účinky a širší prospěch, plynoucí za normálních okolností z fungování tržních sil.

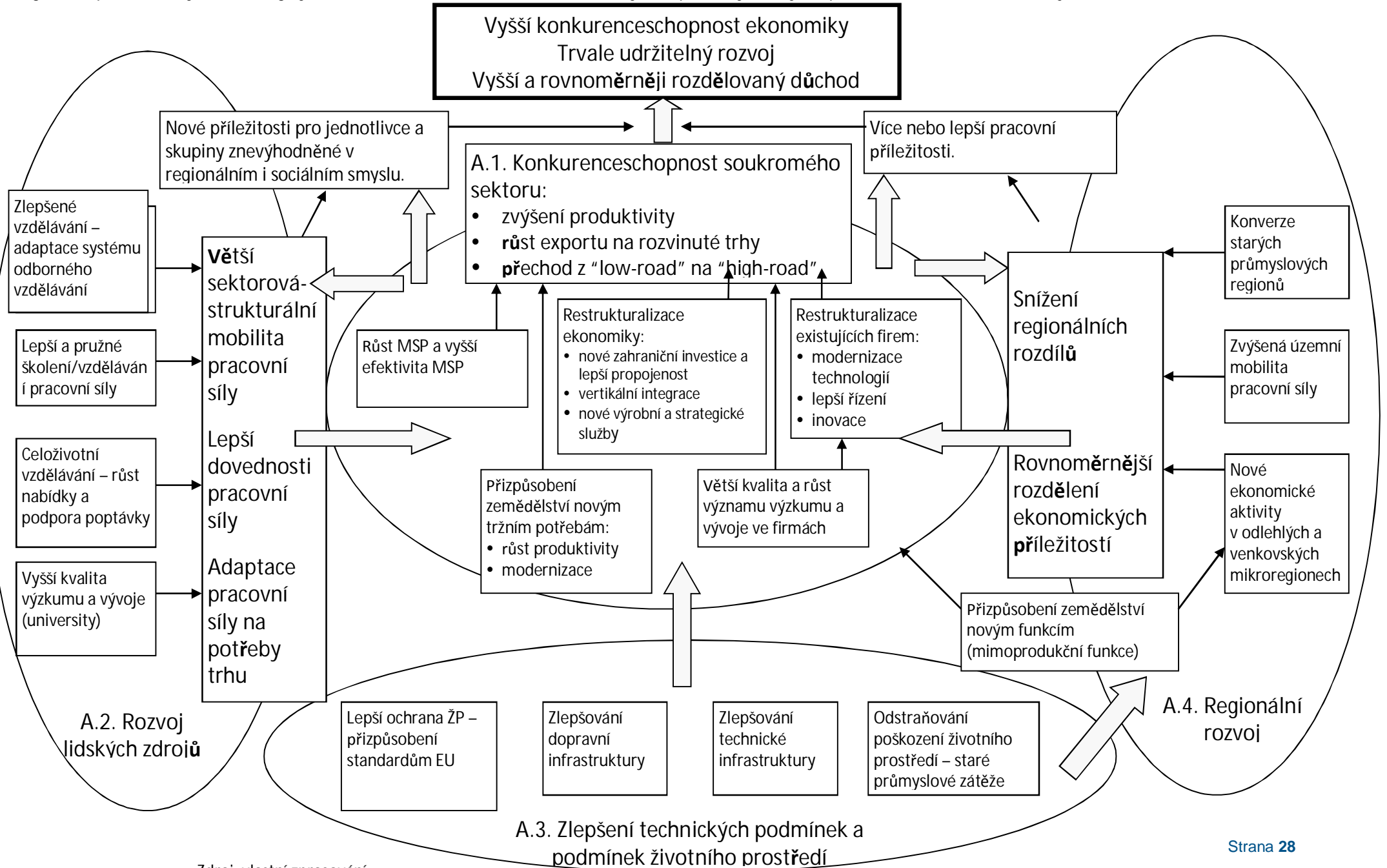
Mnoho ze shora uvedených faktorů náleželo zčásti do sféry veřejných investic a musely být tedy řešeny intervencemi veřejného sektoru na různých úrovních. Strategie RPS/JPD ukázaly na potřebu změnit negativní faktory konkurenceschopnosti výše rámcově popsané, ať už na národní nebo na regionální úrovni. Proto jsou také v tomto smyslu a v této logice navrženy příslušné klíčové aspekty těchto strategií v oblasti Kvalita fyzického prostředí, jako je zlepšení životního prostředí a zlepšení dopravní dostupnosti území. Patří sem ovšem také vybrané klíčové aspekty v oblasti Lidské zdroje (Systém celoživotního učení, Excelence veřejného výzkumu v Praze ad.). Dílčí intervence těchto klíčových aspektů mají také značnou souvislost s rozvojem regionů a jejich sblížením. *Popsané souvislosti, vztahy a návaznost jednotlivých dílčích intervencí jsou znázorněny v diagramu B níže, který zahrnuje jak klíčové aspekty, tak popisuje jejich obsah v detailnějším členění.*

Některé z přetrvávajících problémů, k nimž přispívají shora uvedené negativní faktory, byly identifikovány jako zvláště závažné, vyžadující řešení intervencemi pomocí kohezní politiky. To znamená, že byly závažné samy o sobě, a nikoli jen ve vztahu ke konkurenceschopnosti ekonomiky a subjektů soukromého sektoru. Jednalo se zejména o následující dva problémové okruhy:

- Regionální rozdíly – protože úroveň HDP ani nezaměstnanost nebyly v letech 2002-2004 (ani později) zdaleka vyrovnány mezi různými oblastmi země a přinejmenším právě tak významné byly regionální rozdíly v přístupu jednotlivců a sociálních skupin k ekonomickým příležitostem (k zaměstnání, v k vlastního zahájení podnikání) a k příležitostem sociálním v širším smyslu také.
- Sociální rozdíly – byly hůře kvantifikovatelné, než rozdíly regionální a ve srovnání se zeměmi EU přinejmenším některé z nich nebyly tak závažné, ale nepochybně na počátku implementace RPS existovaly. Ve společnosti byli jednotlivci a sociální skupiny zvláště významně postižené negativními jevy, nebo které nebyly schopny zvrátit “uzavřený/bludný kruh” problémů na pracovním trhu a z toho vyplývající sociální vyloučenosti. Tyto skupiny rovněž potřebovaly pomoc a podporu ze zdrojů kohezní politiky, tím spíše, že kohezní politika má přispívat k hospodářskému růstu, jehož negativním důsledkem na jeho počátku může být právě zhoršený přístup vybraných sociálních skupin k přínosům z hospodářského růstu plynoucích.

Protože tyto dva okruhy představují významný problém, vztahují se specifické cíle, prioritní osy RPS a na jejich základě definované klíčové aspekty regionálního rozvoje a rozvoje lidských zdrojů nejen k tématu konkurenceschopnosti, ale také k rovnovážnému rozvoji, z něhož by měly mít užitek a na němž by se měly podílet všechny regiony, sociální skupiny a v konečném důsledku i jednotlivci. Takto je také nutno chápat logickou strukturu, návaznosti a věcný obsah strategie a jejich klíčových aspektů popsanych v diagramu B.

Diagram B: podrobné vysvětlení logiky intervencí RPS/OP/JPD na základě klíčových aspektů vycházející z podmíněnosti vnitřních a vnějších faktorů



Zdroj: vlastní zpracování

Diagram B současně popisuje podrobný obsah, logickou strukturu, návaznost a vzájemně se podporující vazby jak mezi jednotlivými klíčovými aspekty strategie RPS (i JPD), tak také mezi jejich dílčími obsahy. V tomto smyslu je diagram B podrobnějším popisem klíčových aspektů strategie RPS (a JPD), které jsou pro přehlednost uvedeny v tabulce dále. *Struktura klíčových aspektů z této tabulky, v logice návaznosti, nadřazenosti a podřazenosti vyplývající z diagramu B, je pak dále hlavním hlediskem hodnocení jak za RPS jako celek, tak za jednotlivé operační programy.* Pro JPD jsou, kvůli mírné, ne však velké, odlišnosti klíčových aspektů, zpracované zvláštní tabulky klíčových aspektů.

Jak je v obou diagramech naznačeno, zvýšené investice soukromého sektoru a rostoucí investice v oblasti zlepšení podmínek pro soukromé investice měly nakonec vést také ke zmírnění regionálních a sociálních disparit. Diagramy také poukazují na to, že regionální rozdíly byly samy o sobě jedním z důležitých problémů rozvoje, protože se podílely jako jeden z faktorů na nižší konkurenceschopnosti ekonomiky ČR jako celku. Jejich řešení bylo jedním z podstatných úkolů rozvoje České republiky. Samostatná skupina klíčových aspektů Regionální rozvoj proto zdůrazňuje regionální problémy a staví je na roveň specifickým cílům RPS, přestože v původní strategii RPS byly uváděny jen jako jeden z horizontálních cílů (dle metodiky EU).

Podobná logika a podmíněnost konkurenceschopnosti ČR platila pro trh práce a zprostředkované přes faktory trhu práce také pro sociální rozdíly a rovné příležitosti v ekonomice samotné. Samy o sobě si tyto oblasti vyžádaly zvláštní pozornost, byl pro ně vytvořen druhý specifický cíl RPS, a proto pro účely ex-post hodnocení byla navržena oblast klíčových aspektů strategie RPS nazvaná Rozvoj lidských zdrojů. Sociální inkluze, přestože ve strategii RPS je obsažena spíše implicitně, je dále rozvedena jak v příslušném operačním programu pro Rozvoj lidských zdrojů, tak ve Společném regionálním operačním programu. Obě příslušné oblasti klíčových aspektů a k nim vztažené operační programy měly napomáhat k tomu, že hospodářský růst, jako výsledek růstu konkurenceschopnosti ekonomiky, byl vyrovnán jak teritoriálně, tak také ve smyslu zajištění účasti různých sociálních skupin na výhodách, které růst jako takový měl přinášet.

5.3 Klíčové aspekty intervenční strategie RPS a JPD

Na základě logiky vnitřních a vnějších faktorů, jak jsou popsány a vysvětleny výše v textu, a s využitím detailního popisu a struktury věcného obsahu klíčových aspektů a jejich částí v diagramu B a rovněž na základě shrnujících vysvětlení, která byla učiněna dosud, bylo možné identifikovat 4 skupiny klíčových aspektů a v jejich rámci určit jednotlivé klíčové aspekty.

Tabulka 2: Přehled klíčových aspektů vycházejících ze strategie RPS

Oblast klíčových aspektů A1
Konkurenceschopnost v podnikovém sektoru
A1.1 Vznik a rozvoj nových firem (a oborů)
A1.2 Růst (a restrukturalizace) zavedených firem
A1.3 Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání
A1.4 Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání
A1.5 Zlepšení podmínek pro rozvoj cestovního ruchu
Oblast klíčových aspektů A2
Rozvoj lidských zdrojů
A2.1 Zvýšení kvality a flexibility ve vzdělávání
A2.2 Rozvoj systému celoživotního učení (přizpůsobení potřebám trhu)
A2.3 Zvýšení profesní mobility a zvýšení zaměstnatelnosti osob
A2.5 Sociální integrace ve vazbě na trh práce
Oblast klíčových aspektů A3
Kvalita fyzického prostředí
A3.1 Snížení znečištění ŽP

A3.2 Zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury
A3.3 Zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury
A3.4 Obnova ekologických funkcí a využitelnosti území
Oblast klíčových aspektů A4 Regionální rozvoj ¹¹
A4.1 Konkurenceschopnost strukturálně postižených regionů
A4.2 Hospodářský rozvoj a podmínky pro život na venkově
A4.3 Póly růstu v regionech

Zdroj: vlastní analýza RPS

Tyto oblasti klíčových aspektů a jednotlivé aspekty samotné jsou v dalších kapitolách popsány z hlediska jejich naplňování intervencemi na úrovni opatření operačních programů, případně podopatření pro OP RVMZ nebo programů podpory v případě OP PP.

5.4 Klíčové aspekty specifického cíle RPS 1 – Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí (Konkurenceschopnost)

Rozvoj podnikání lze v určitém smyslu považovat za základní kámen udržitelného rozvoje každé společnosti. Bez konkurenceschopného podnikového sektoru totiž nelze generovat adekvátní zdroje na rozvoj v sociální a environmentální oblasti, jakkoliv udržitelnost rozvoje vyžaduje vzájemné vyvážení (popř. soulad) aktivit napříč těmito třemi oblastmi. Před zahájením realizace RPS byla potřeba rozvoje podnikání v Česku zvláště naléhavá, neboť hospodářský růst byl nízký, místní podnikatelský sektor spíše stagnoval¹² a investice zahraničních firem se v růstu teprve začínaly pozitivně projevovat. Místní podnikatelé byli z velké části ve vleku poptávky zahraničních firem rozvíjejících podnikání na území ČR a sousedních zemí. Pouze malá část z nich byla schopna vlastními silami expandovat a obsazovat (nejen náročné) světové trhy vyznačující se rostoucí intenzitou konkurence.

Specifický cíl 1 RPS tak jde do značné míry chápat jako snahu o vytvoření podmínek pro postupnou změnu ve směru zvýšení podnikatelské aktivity a posléze výkonnosti domácího podnikatelského sektoru. V podmínkách globalizující se světové ekonomiky lze Specifický cíl 1 RPS chápat také jako vytváření atraktivního prostředí pro podnikání a investice zahraničních firem. Je totiž zřejmé, že zakládat udržitelný hospodářský růst pouze na rozvoji podnikání místních obyvatel není v současném světě a při otevřenosti české ekonomiky reálné.

Na základě takto chápaného obsahu Specifického Cíle 1 RPS bylo dále pro účely ex-post evaluace identifikováno pět klíčových aspektů jeho naplnění.

Aspekt 1.1 Vznik a rozvoj nových firem (a oborů)

Jedním ze základních aspektů podpory konkurenceschopnosti českého průmyslu (resp. hospodářství jako celku) byl rozvoj malých a středních podniků a posílení jejich příspěvku k ekonomické a vývozní výkonnosti země. Samotné zvýšení podílu malých a středních podniků na celkové tvorbě produktu však nelze vnímat jako postačující podmínku úspěchu. Hospodářskou prosperitu země může zajistit pouze vznik a rozvoj takových firem, které budou schopny uspět v soutěži se zahraničními výrobci jak na domácím, tak na zahraničních trzích. Přitom z některých nových MSP se postupně stanou velké firmy s nadnárodní působností (nikoliv pouze exportem).

Již v době tvorby RPS bylo zřejmé, že v podmínkách vzrůstající konkurence ze strany ekonomik s řádově nižšími (nejen pracovními) náklady, je třeba soustředit zdroje prioritně na obory/aktivity, v nichž faktor ceny vstupů není rozhodující pro prosazení se na trzích. Podpora vzniku a rozvoje

¹¹Tato oblast však byla následně řešena vzhledem ke svému charakteru průřezově.

¹²Viz kapitola 3 a detailněji pak příloha 1.

nových firem tak měla být zaměřena oborově selektivně, s důrazem na progresivní obory, na modernizaci ekonomiky a na využití nových technologií v oborech tradičních.

Aspekt 1.2 Růst (a restrukturalizace) zavedených firem

V každé ekonomice rozhodující část firem podniká v oborech, které jsou považovány za tradiční či v dnešním pojetí za tzv. LMT¹³ obory (např. potravinářský, textilní, sklářský, hutnický ad.). Pro rozvoj podnikání a konkurenceschopnost dané ekonomiky je velmi důležité, jak se daří firmám v těchto oborech. Obvykle jde o zavedené firmy s dlouhou historií. Zdaleka se nejedná pouze o malé a střední podniky (MSP). V mnoha případech jsou to velké firmy, na jejichž rozvoji do značné míry závisí ekonomická situace celých měst (zvláště v regionech mimo metropolitní oblasti).

Zejména ve druhé polovině 90. let 20. století se ukázalo, že mnoho zavedených firem v tradičních oborech není schopno udržet své trhy ani zásadně změnit portfolio své produkce. Řada oborů tak začala upadat¹⁴, což s sebou přinášelo řadu ekonomických, sociálních i environmentálních problémů. Současně se však ukázalo, že ne všechny firmy byly neživotaschopné z důvodu svého zaměření či samotné strategie. Často šlo spíše o projev problémů¹⁵, které vznikly v době, kdy tyto firmy byly součástí velkých státních podniků a současný management ani zaměstnanci prakticky nebyli původci těchto problémů. Vzhledem k rozsahu tradičních oborů v ekonomice i rozsahu uvedených problémů je zásadním aspektem specifického cíle 1 RPS podpora restrukturalizace a růstu zavedených firem.

Aspekt 1.3 Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání

Schopnost vytvářet inovace a především je úspěšně zhodnocovat na trzích představuje zásadní faktor pro získání a udržení konkurenceschopnosti podnikového sektoru. Jakkoliv v době přípravy RPS se inovacím (a vztahu mezi výzkumem a inovačním podnikáním) nevěnovalo tolik pozornosti jako v současnosti a pro velkou část podnikového sektoru se nejednalo o klíčový zdroj konkurenční výhody, jedná se o zásadní téma. Postupný vývoj ve světové ekonomice a navazující reakce koncepce podpory podnikání v rámci Politiky hospodářské a sociální soudržnosti vedly k tomu, že v současnosti je podpora inovačního podnikání věnována mnohem větší pozornost a v období 2014+ se bude jednat o zcela dominantní téma v oblasti podpory podnikání.

Z tohoto důvodu je dalším hlavním aspektem specifického cíle 1 RPS podpora vedoucí ke zlepšování podmínek pro kvalitní výzkum a využití výsledků výzkumu pro inovační podnikání. V době přípravy RPS chyběla zejména kvalitní infrastruktura podporující vznik inovací a rozvoj moderních výrobních procesů. Stejně tak spolupráce mezi podnikovou a akademickou sférou byla slabá a ani na jedné straně nebyli aktéři na tuto spolupráci připraveni. V neposlední řadě zde bylo mnoho firem, jimž v zavádění inovací bránily některé historicky zděděné problémy (viz aspekt 1.2).

Aspekt 1.4 Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání

Dalším aspektem specifického cíle 1 RPS je zajištění adekvátních základních (výchozích) podmínek pro rozvoj podnikání ve všech regionech. Zajištění dostatku vhodných nemovitostí pro podnikání je předmětem podpory výstavby nové nebo regenerace stávající fyzické infrastruktury pro podnikání (investičně připravené plochy, výrobní haly, sklady, podnikové objekty apod.). Zvláště regenerace existujících nemovitostí, které nelze k podnikání dále využívat, představuje významnou součást tohoto aspektu prvního specifického cíle RPS. Vytváření neustále nových nemovitostí je totiž dlouhodobě neefektivní a v konečném důsledku by ohrožovalo i konkurenceschopnost samotného podnikového sektoru. Vzhledem k rozsahu problematických nemovitostí a finanční situaci místních

¹³LMT (Low and Medium Tech) obory se vyznačují relativně nízkým podílem výdajů firem na výzkum a vývoj na vytvořené přidané hodnotě. Inovace v těchto oborech jsou taženy mnohem silněji ze strany poptávky, než je tomu u tzv. high-tech oborů. Význam výzkumu pro inovace v těchto oborech je spíše zprostředkovaný, zejména skrze využívání vstupů z high-tech oborů a spolupráci s těmito dodavateli.

¹⁴ Viz kapitola 3 a detailněji pak příloha 1.

¹⁵ Např. zastaralé strojní vybavení, energeticky velmi náročné budovy apod.

firem byla žádoucí veřejná intervence v této oblasti. Zároveň je třeba zdůraznit, že již při přípravě RPS bylo zřejmé, že zajištění těchto základních podmínek pro podnikání nemůže zásadně podpořit rozvoj podnikání.

I v tomto kontextu je součástí základních podmínek pro podnikání také nabídka určitých typů služeb. Cílem bylo zejména podpořit kvalitu a rozsah odborných poradenských služeb pro potřeby podnikatelů, především pak v oblasti strategického řízení, marketingu, ale i založení podniků, legislativy, daní, zavádění směrnic EU, patentování a licencování atd. Důležité bylo rovněž podporovat poradenství v oblasti mezinárodního obchodu s cílem posílit konkurenceschopnost českých podniků na společném evropském trhu.

Aspekt 1.5 Zlepšení podmínek pro rozvoj cestovního ruchu

Rozvoj cestovního ruchu představuje zajímavou příležitost pro rozvoj regionálních ekonomik především v určitých (často periferních) oblastech České republiky. Z hlediska celkové vnější konkurenceschopnosti české ekonomiky je však tato problematika méně významná. Firmy v sektoru cestovního ruchu mohou být v daných regionech významnými zaměstnavateli, ovšem zajišťující uplatnění především pro méně vzdělanou pracovní sílu. Přesto se rozvoj cestovního ruchu právě v hospodářsky slabších oblastech může podílet na vyváženějším růstu životní úrovně jednotlivých regionů České republiky. V kontextu snahy o vyvážený regionální rozvoj tak tvorba podmínek pro rozvoj podnikání v cestovním ruchu představuje pátý klíčový aspekt prvního specifického cíle RPS.

Aspekt 4.2 Hospodářský rozvoj a podmínky pro život na venkově

Součástí problematiky konkurenceschopnosti – tedy Specifického cíle 1 RPS – je také zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, diverzifikace hospodářských činností na venkově a související aktivity, vedoucí k větší produktivitě a k vytváření pracovních míst ve venkovských oblastech.

Venkovské oblasti jsou v mnohých směrech znevýhodněny oproti městským regionům, což nepříznivě ovlivňuje jejich ekonomickou situaci a možnosti dalšího rozvoje. Nízká produktivita práce, zastaralé výrobní postupy, nedostatečná infrastruktura či nižší vzdělanost obyvatelstva jsou příklady faktorů, které nepříznivě působí na hospodářský rozvoj a jsou příčinou nízké konkurenceschopnosti firem podnikajících na venkově, specificky v zemědělství. Zhoršené podmínky pro život na venkově souvisejí zejména s omezenou nabídkou pracovních příležitostí, nižší úrovní příjmů, zhoršenou dostupností a rozdílností v kvalitě poskytovaných služeb na venkově a ve městech, což negativně ovlivňuje populační stav i strukturu obyvatel. Venkovským oblastem je tedy nutné věnovat specificky zaměřenou podporu, která komplexně řeší zlepšení situace ve venkovských oblastech a snaží se o vytvoření dobré image venkova jako oblasti vhodné pro bydlení i podnikání, zemědělskou činnost i další hospodářské aktivity včetně cestovního ruchu. Ačkoliv je nutné vnímat rozvoj venkovských oblastí jako výsledek celé řady procesů, které se týkají nejen ekonomických, ale také sociálních a environmentálních hledisek života na venkově, důraz je nutné klást zejména na hospodářský rozvoj. Aby došlo k hospodářskému rozvoji venkovských oblastí, který by pomohl generovat zdroje využitelné pro rozvoj sociální a environmentální oblasti života na venkově, je nutné podporovat níže uvedené klíčové aktivity, které směřují k naplnění vymezeného aspektu.

Největší měrou k naplnění aspektu přispívají aktivity s cílem zvýšení konkurenceschopnosti zemědělských a zpracovatelských podniků. Investice do modernizace a restrukturalizace těchto podniků spojená se zaváděním nových technologií má za následek zejména růst produktivity práce a zvýšení podílu produkce výrobků s vyšší přidanou hodnotou, a vede tak ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, což se pozitivně odrazí v příjmech ze zemědělské činnosti a dalším rozvoji úspěšných podniků.

Další významné aktivity, které směřují k naplnění uvedeného aspektu, jsou spojené s podporou diverzifikace ekonomických činností a hledáním alternativních zdrojů příjmů. Nové možnosti činností v rámci tzv. multifunkčního zemědělství mají pozitivní vliv zejména na úroveň příjmů zemědělských podniků a venkovského obyvatelstva, což může pozitivně ovlivnit nepříznivý stav

věkové a vzdělanostní struktury obyvatel a obecně stabilitu venkovské populace. Ke zlepšení podmínek života na venkově přispívá také zvyšující se dostupnost a úroveň poskytovaných služeb.

S uvedenými dvěma klíčovými aktivitami úzce souvisí podpora udržení a vzniku nových pracovních příležitostí na venkově, kterou je vhodné vzhledem k významu pro rozvoj venkovských oblastí ohrožených vysokou mírou nezaměstnanosti vymežit odděleně. Podpora mladých zemědělců, samostatně hospodařících rolníků a malých a středních podniků činných v zemědělství, lesnictví i rybářství ke konkurenceschopnému multifunkčnímu podnikání ve smyslu předchozích klíčových aktivit pomůže zvýšit pracovní možnosti obyvatel na venkově a pomůže zmírnit ohrožení odchodu obyvatel za prací do měst.

Další aktivity, které nepřímou naplňují vymezený aspekt, jsou investice mající za cíl ekologicky udržitelný rozvoj multifunkčních venkovských oblastí. Podpora vedoucí ke snížení negativního dopadu zemědělské výroby a dalších činností na životní prostředí a zlepšení kvality zpracovaných zemědělských produktů nemá přímý ekonomický dopad na hospodářský rozvoj jednotlivých subjektů, pomáhá však řešit velmi nákladné investice, jejichž pozitivní dopad se projeví v dlouhodobé perspektivě.

Aspekt 4.2 „Hospodářský rozvoj a podmínky pro život na venkově“ je spíše než věcně vymezen regionálně, když je specifikováno území, na které se má podpora ve formě rozličných aktivit zaměřovat. Kromě zřejmé vazby na problematiku regionálního rozvoje má však nepřímý dopad na naplnění všem třem sledovaným specifickým cílům RPS, tedy k SC1 Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí (rozvoj, modernizace a restrukturalizace podnikatelského prostředí v zemědělství a blízkých činnostech, podpora malého a středního podnikání, rozvoj cestovního ruchu apod.), SC2 Zvyšování flexibility trhu práce (odborné vzdělávání obyvatel na venkově s cílem zlepšování mobility pracovní síly apod.), SC3 Zlepšování kvalitní infrastruktury (investice do dopravní infrastruktury, preventivní opatření proti přírodním katastrofám apod.).

5.5 Klíčové aspekty specifického cíle RPS 2 – Zvyšování flexibility trhu práce (Rozvoj lidských zdrojů)

Kvalitní lidské zdroje jsou jedním z hlavních předpokladů dlouhodobého udržitelného růstu české ekonomiky. Specifický cíl 2 RPS je nicméně definován úžeji, a to jako „zvyšování flexibility trhu práce“, jakožto jednoho z faktorů zvyšování konkurenceschopnosti České republiky. I přes toto užší vymezení v RPS byl tento specifický cíl v rámci návazných programů interpretován ve větší šíři a intervence byly programově nasměrovány do navazujících oblastí, včetně oblasti sociální.

Specifický cíl 2 RPS je tak možné de facto chápat jako rozvoj lidských zdrojů ve vazbě na trh práce. Tento specifický cíl zahrnuje několik složek, první je zvyšování kvalifikační úrovně osoba jejich schopnosti pružně reagovat na měnící se podmínky na trhu práce. Prostřednictvím intervencí v rámci tohoto specifického cíle mělo být rozvíjeno vzdělávání, od počátečního po další vzdělávání, vždy ve vazbě na potřeby trhu práce. V podmínkách ČR byla v oblasti vzdělávání nutná vedle přímé podpory cílových skupin i komplexní změna celého systému, především ve sféře dalšího vzdělávání. Druhou složkou byla podpora osob, které již jsou na trhu práce, případně osob na něj vstupujících, s přímým cílem zvyšování zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti. Jako třetí složku, nezbytnou pro úspěšné naplnění Specifického cíle 2, lze vymežit podporu krajního pólu trhu práce, resp. jako aktivní pomoc znevýhodněným skupinám obyvatel na trhu práce. Tuto podporu je pak možné chápat také jako snahu o zachování celkové sociální integrity společnosti v době růstu ekonomiky. Co se týče oblasti podpory lidských zdrojů ve vědě a výzkumu, ta byla v době plánování intervencí pro programové období 2004–2006 chápána spíše jako marginální.

V návaznosti na takto chápaný Specifický cíl 2 RPS jsme dále pro účely ex-post hodnocení identifikovali pět aspektů, které jsou klíčové pro jeho naplnění.

Aspekt 2.1 Zvýšení kvality a flexibility ve vzdělávání

Kvalitní vzdělávací a školský systém jsou v době znalostní společnosti jedním z hlavních předpokladů flexibilního trhu práce. Kvalita vzdělávacího a školského systému má přímé dopady na konkurenceschopnost ekonomiky. Počáteční vzdělávání v podstatě vytváří základní předpoklady pro následnou flexibilitu a adaptabilitu pracovních sil.

Zkvalitnění a do značné míry i změna systému vzdělávání, vzhledem k historicky přetrvávajícím přístupům ve vzdělávací soustavě i v jednotlivých oborech, byla v období před zahájením realizace RPS stále ještě potřebná. Z tohoto důvodu bylo zkvalitnění vzdělávacího systému definováno přímo jako jeden z aspektů, které byly nutné pro naplnění Specifického cíle 2 RPS. Tento aspekt v sobě zahrnuje zvýšení kvality a adaptability základního, středního, středního odborného i vysokoškolského vzdělání.

Dopady zkvalitnění a zvýšení flexibility systému vzdělávání, zejména počátečního, se nicméně v ekonomice projevují až v delším časovém horizontu, než byl horizont intervencí RPS. Zhodnocení dopadů provedených intervencí bude tedy obtížnější.

Aspekt 2.2 Rozvoj dalšího vzdělávání (přizpůsobení potřebám trhu)

Celoživotní vzdělávání a především další profesní vzdělávání jsou dalším z aspektů, které mají přímou vazbu na konkurenceschopnost ekonomiky. V důsledku pokračující transformace hospodářství a rozvoje znalostní ekonomiky bylo, i po roce 2003, stále ještě nutné adaptovat pracovní sílu na nové podmínky trhu práce. Zejména pak vytvořit systém, který bude reagovat na vývoj ekonomiky v budoucnosti.

Jako součást tohoto aspektu chápeme i vybudování systému dalšího profesního vzdělávání a zkvalitnění nabídky profesního vzdělávání, včetně rozvoje příslušné institucionální kapacity. Pod tímto aspektem však nespátřujeme pouze intervence na podporu systému, ale rovněž tvorbu a realizaci samotných programů dalšího vzdělávání. Systémová stránka tohoto aspektu je nicméně vzhledem ke stavu profesního vzdělávání v ČR v roce 2003 hodnocena jako významná.

Aspekt 2.3 Zvýšení profesní mobility a zvýšení zaměstnatelnosti osob

Aspekt zaměřující se na zvýšení profesní mobility a zaměstnatelnosti osob je nezbytnou součástí Specifického cíle 2 RPS. Podstatou tohoto aspektu je podpora zaměstnatelnosti a snižování nezaměstnanosti prostřednictvím cílené podpory osob, které již na trhu práce jsou nebo na něj vstupují. Intervence rozvíjející tento aspekt jsou z časového hlediska nejflexibilnější a umožňují řešit aktuální potřeby lokálních trhů práce.

Pod tento aspekt je nutné zahrnout vedle přímé podpory cílových skupin i zkvalitnění systému služeb zaměstnanosti, které bylo v době tvorby RPS potřebné. Podpora trhu práce a politika zaměstnanosti vyžadovaly změnu tradičních přístupů, které se vyznačovaly zejména určitou dezintegrací poskytované podpory jednotlivcům a nízkým využitím preventivních nástrojů. Intervence RPS tedy měly v rámci tohoto aspektu vnést do oblasti podpory trhu práce nové, inovativní přístupy, odlišné od tradiční aktivní politiky trhu práce financované z národních zdrojů.

Aspekt 2.4 Sociální integrace ve vazbě na trh práce

Tento aspekt je z obsahového hlediska nastaven obdobně jako aspekt předchozí, ale orientuje se na osoby se speciálními potřebami ve vztahu k trhu práce, což vyžaduje využití jiných nástrojů a přístupů. Aspekt zahrnuje podporu osob vyčleněných z trhu práce, jejichž životní situace se může v důsledku růstu hospodářství a rozvoje ekonomiky dále zhoršovat. Do značné míry jej tedy můžeme chápat jako „kompenzační“ k první oblasti aspektů, resp. Specifickému cíli 1, který je zaměřený na rozvoj podmínek pro podnikání a podporu konkurenceschopnosti.

Aspekt sociální integrace však chápeme aktivně, právě ve vazbě na začleňování osob na trh práce a vytváření podmínek pro jejich začleňování. Nejedná se tedy o pasivní podporu sociálně vyčleněných osob či osob ohrožených sociální exkluzí.

5.6 Klíčové aspekty specifického cíle RPS 3 – Zlepšování kvality infrastruktury (Infrastruktura a životní prostředí)

Neexistence a nedostatečný rozvoj dopravní infrastruktury je výrazným limitujícím faktorem hospodářského růstu. Mezi stěžejní bariéry a z nich vyplývající rozvojová opatření patří dokončení a efektivní využívání dopravní sítě, zejména modernizace klíčových silničních a železničních tras, které jsou součástí transevropské sítě, jakož i napojení na tuto síť.

Hlavní podíl investic do dopravní infrastruktury v rámci RPS byl tudíž určen těmito dvěma druhům dopravy, s větším důrazem na rozvoj veřejné dopravy. Obzvláště na celostátní úrovni bylo možno za určující faktor hospodářského růstu (a klíčový prvek rozhodovacího procesu o místě podnikání, jakož i pro cestovní ruch) označit rozvoj letištní sítě.

Vedle dopravy byla další z klíčových oblastí, v níž Česká republika výrazně zaostávala za EU a kde se předpokládala potřeba značných investic v budoucích letech, oblast životního prostředí, zejména problematika odpadového hospodářství a nakládání s pitnou vodou. Vysokou investiční náročností se vyznačovala oblast výstavby a rekonstrukce čistíren odpadních vod, kanalizací a vodovodních rozvodů na obecní úrovni.

Podstatou Specifického cíle 3 RPS tudíž mělo být vytváření podmínek pro rozvoj dopravní a technické infrastruktury při současném zlepšování kvality životního prostředí jak v urbanizovaných oblastech, tak také v neurbanizované krajině.

Na základě takto chápaného obsahu Specifického cíle 3 RPS byly dále pro účely ex-post evaluace identifikovány následující čtyři klíčové aspekty jeho naplnění.

Aspekt 3.1 Snížení znečištění ŽP

Jedním z klíčových prvků zlepšování kvality infrastruktury bylo omezení negativních vlivů rostoucí dopravy a zlepšení životních podmínek obyvatel, a to včetně podpory takových druhů dopravy, které jsou šetrnější k životnímu prostředí. Smyslem tudíž bylo zajištění potřebné mobility obyvatel a zboží v ČR tak, aby docházelo k co nejmenšímu zatížení životního prostředí.

Podpora měla být zaměřena na realizaci ochranných opatření pro předcházení negativních dopadů dopravy na krajinu a minimalizaci zdravotních rizik (zejména snižování hlukové a emisní zátěže), posilování významu environmentálně příznivých druhů dopravy (kombinovaná doprava), zavádění alternativních paliv či do oblastí výzkumných projektů v dopravě.

Jako další z oblastí směřujících k naplnění Specifického cíle 3 RPS v rámci daného aspektu byly označeny intervence zaměřené na zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší a nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží.

Aspekt 3.2 Zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury

Důležitým předpokladem pro plné využití výhody ČR spočívající v její poloze ve středu Evropy je kvalitní dopravní síť, tím spíše, že doprava představuje jeden z klíčových faktorů ekonomické výkonnosti. V souvislosti s rostoucí poptávkou po dopravě rovněž narůstá potřeba optimalizovat dopravní systém tak, aby splňoval požadavky rozšíření a udržitelného rozvoje. Význam dopravy je důležitý pro obsluhu území jak osobní, tak i nákladní dopravou. Nezastupitelnou roli hraje při podpoře podnikání či při získávání zahraničních investorů, neocenitelnou úlohu má i v rámci cestovního ruchu, pro rekreační účely atd. V souladu se závazky vyplývajícími z členství v EU je přitom nezbytné vytvořit kvalitní napojení dopravních sítí ČR na evropskou dopravní síť.

V kontextu uvedeného představuje další významný aspekt Specifického cíle 3 RPS podpora zlepšování nevyhovujících parametrů železniční, silniční, vodní a letecké dopravy za účelem zkvalitnění dopravy, zlepšení vazeb mezi leteckou dopravou a ostatními druhy dopravy, z důvodů vytvoření podmínek pro ekonomický růst i s ohledem na ochranu životního prostředí, ekonomické a sociální aspekty.

Aspekt 3.3 Zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury

Významným aspektem Specifického cíle 3 RPS byla otázka kvalitativního zlepšení dílčích složek životního prostředí a zlepšení kvality vod.

Oblast ochrany čistoty vod je technicky, investičně a časově náročným problémem. V posledním období se zaměřovala především na opatření směřující k omezování bodových zdrojů znečištění. I přes výrazné zlepšení stavu kvality řek přitom nebyla situace ve sledovaném období plně uspokojivá. Stejně tak přes velký pokrok ve výstavbě ČOV existovala dosud řada zejména menších aglomerací, které nebyly vybaveny odpovídajícím stokovým systémem s účinnou ČOV.

Hlavní požadavky na čištění městských odpadních vod byly stanoveny Směrnicí 91/271/EHS, při jejíž naplňování bylo ze strany ČR vyjednáno přechodné období pro výstavbu kanalizačních systémů a čistíren městských odpadních vod (v aglomeracích 2 000–10 000 ekvivalentních obyvatel (EO)) a také pro intenzifikaci (odstraňování dusíku a fosforu v čistírnách na 10 000 EO) v celé České republice, která byla vyhlášena citlivou oblastí.

Cílem tudíž byla realizace opatření v oblasti vodohospodářské infrastruktury, tj. budování čistíren odpadních vod a dostavba kanalizačních systémů v obcích nad 2 000 EO, rekonstrukce a modernizace ČOV v obcích nad 10 000 EO a jejich doplnění o technologie na odstraňování nutrientů (dusíku a fosforu) a budování různých typů zařízení na úpravu kalů z čistíren odpadních vod.

Aspekt 3.4 Obnova ekologických funkcí a využitelnosti území

Dalším aspektem Specifického cíle 3 RPS je přispět k zajištění systémové ochrany ekologických funkcí území, a to primárně ochranou před povodněmi prostřednictvím obnovy narušeného vodního režimu krajiny, zvýšení retenční schopnosti krajiny a podpory biodiverzity.

Zvýšení retenční schopnosti krajiny má za následek snižování ničivého dopadu povodní částečným omezením povodňových kulminačních průtoků a transformováním povodňové vlny, čímž zároveň příznivěji ovlivňuje časový průběh povodní a umožňuje tak přijmout účinnější opatření pro záchranu životů a majetku.

Cílem bylo zejména podpořit projekty revitalizace vodních toků, budování a obnovy retenčních nádrží (pro nehuspodářské účely) a suchých poldrů a obnovu funkce pramenitých oblastí a mokřadů. Tato opatření měla být doplněna aktivitami na podporu biodiverzity, především odstraňováním migračních bariér (např. budování rybích přechodů).

Vedle podpory směřující do oblasti dopravy a životního prostředí přesahoval Specifický cíl 3 RPS částečně také do dalších oblastí, v jejichž rámci byl okrajově naplňován aspekty A1.5 Zlepšení podmínek pro rozvoj CR a A4.2 Hospodářský rozvoj a podmínky pro život na venkově.

Ve sféře cestovního ruchu měla být podpořena výstavba infrastruktury ve vnitrozemské vodní dopravě, využitelná pro rekreační účely (splavnění labsko-vltavské vodní cesty).

V oblasti hospodářského rozvoje venkova se jednalo o podporu zvyšování kapacity a kvality silnic I. třídy v příhraničních oblastech s obtížnými geomorfologickými podmínkami, tzn. primárně ve venkovských regionech.

5.7 Souhrnný příspěvek operačních programů k naplnění klíčových aspektů specifických cílů RPS

Souhrnný popis naplnění strategie RPS, nahlížené ve struktuře jejích aspektů, intervencemi operačních programů je uveden v následující tabulce. Metodický popis postupu, jak byly intervence na úrovni opatření přiřazovány k jednotlivým aspektům a jak byl posuzován příspěvek jednotlivých opatření k aspektům strategie RPS, je uveden v kapitole 4. Tabulka 3 ukazuje, jaký byl příspěvek operačních programů k jednotlivým aspektům strategie RPS, a to na základě popisu opatření a jejich cílů, záměrů intervencí a předpokládaného obsahu intervencí, jak byly uvedeny v programových dokumentech – v jednotlivých operačních programech a v programových dodatcích. Jedná se tedy o hodnocení plánované, či předpokládané, relevance operačních programů vůči Rámcu podpory Společenství a jeho strategii.

Skutečná užitečnost intervencí, tedy to, do jaké míry byly jednotlivé cíle RPS a jeho aspekty naplňovány intervencemi operačních programů, a to až na úrovni opatření – podopatření v případě OP RVMZ – a s přihlédnutím ke skutečně realizovaným aktivitám, je předmětem hodnocení v přílohách, věnovaných jednotlivým operačním programům a v kapitolách 6 a 7 této zprávy, které představují hodnocení za jednotlivé OP, resp. za celý Rámec podpory Společenství (a také JPD).

Tabulka představuje logické přiřazení intervencí operačních programů, hodnocené ve velké podrobnosti, ke strategii RPS, a to způsobem, který se liší od prostého sektorového přiřazení celého operačního programu k jednotlivým prioritám RPS.

Tabulka 3: Výsledky přiřazení opatření OP k aspektům specifických cílů RPS

Klíčové aspekty strategie RPS pro účely ex-post hodnocení	SROP	OPI	RVMZ	RLZ	OP PP	Součet
OA1 Konkurenceschopnost v podnikovém sektoru						
A1.1 Vznik a rozvoj nových firem (a oborů)	1	0	3	2	7	13
A1.2 Růst (a restrukturalizace) zavedených firem	3	0	8	9	13	33
A1.3 Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inov. podnikání	0	0	0	0	8	8
A1.4 Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání	1	4	0	0	7	12
A1.5 Zlepšení podmínek pro rozvoj cestovního ruchu	6	1	4	1	0	12
OA2 Rozvoj lidských zdrojů						
A2.1 Zvýšení kvality a flexibility ve vzdělávání	0	0	0	7	0	7
A2.2 Rozvoj systému celoživotního učení (přizpůsobení trhu)	5	0	3	18	1	27
A2.3 Zvýšení profesní mobility a zvýšení zaměstnatelnosti osob	3	0	1	12	0	16
A2.4 Sociální integrace ve vazbě na trh práce	6	0	0	12	0	18
OA3 Kvalita fyzického prostředí						
A3.1 Snížení znečištění životní prostředí (ŽP)	3	18	2	0	1	24
A3.2 Zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury	4	12	0	0	0	16
A3.3 Zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury	1	4	0	0	0	5
A3.4 Obnova ekologických funkcí a využitelnosti území	0	4	19	0	0	23
OA4 Regionální rozvoj						
A4.1 Konkurenceschopnost strukturálně postižených regionů	5	0	0	0	9	14
A4.2 Hospodářský rozvoj a podmínky pro život na venkově	2	1	23	1	0	27
A4.3 Póly růstu v regionech	3	1	0	1	5	10
Souhrn	43	45	63	63	51	265

Zdroj: vlastní hodnocení a výpočty

V tabulce jsou červeně uvedeny aspekty cílů RPS, k jejichž naplnění byly příspěvky operačních programů malé a které tedy, ač byly ve strategii RPS významné, nebyly dostatečně reflektovány

intervencemi jednotlivých OP. Malé příspěvky znamenají především malé množství aktivit a opatření, která přispívala k naplňování jednotlivých aspektů, nikoliv malé množství finančních prostředků.

Naopak modře jsou uvedeny takové aspekty strategie, k nimž se vztahovalo větší množství intervencí, výjimečně i různých operačních programů. Ani v tomto případě však bodové hodnocení neukazuje velikost finančních prostředků.

V případě, že žádné aktivity operačního programu nepřispívaly k naplnění některého aspektu strategie RPS, je v tabulce v příslušné buňce uvedena 0.

5.8 Cíle programu JPD 2 a klíčové aspekty naplnění cílů

5.8.1 Cíle programu JPD 2

Celková strategie JPD 2 vycházela zejména ze Strategického plánu hl. m. Prahy zpracovaného v roce 2000. Na základě provedené SWOT analýzy, která je součástí programového dokumentu JPD 2, a zohlednění vize Strategického plánu hl. m. Prahy z roku 2000 byl pak formulován globální cíl JPD 2 jako:

„Zvýšení konkurenceschopnosti hlavního města Prahy lepším využitím městského území a posílením inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů“.

K naplnění globálního cíle byly určeny tyto oblasti intervence, které můžeme označit za základní strategii k naplnění globálního cíle:

- transformace a zlepšení městského prostředí (revitalizace brownfields, veřejná vybavenost a technická infrastruktura) s cílem podpořit místní rozvoj ohrožených komunit (např. ve velkých obytných celcích);
- zlepšení kvality dopravní obslužnosti (především hromadnou dopravou) ve vybraném území;
- růst kvality podnikatelského prostředí a zlepšení mechanismů spolupráce mezi podnikatelskými subjekty (MSP) a znalostními institucemi (školy, institucemi výzkumu a vývoje, inkubačními centry) v rámci území.

Globální cíl jako takový byl zacílen na konkurenceschopnost hl. m. Prahy jako celku a vychází z vize Strategického plánu. Strategie pro naplnění globálního cíle pak již na základě SWOT analýzy vymezuje oblasti intervence i s ohledem na faktory týkající se vybraného území JPD 2. Na formulaci cílů JPD 2 je patrný historický kontext vymezování zaměření programu, kdy původně bylo počítáno s regionálním operačním programem pro region Praha. Kromě problému s dostupností dat za vybrané území je pak i z tohoto důvodu hlavní analytická část programového dokumentu a následná formulace cílů, jak je patrné z vymezení globálního cíle, zaměřena na celé území hl. m. Prahy. Analýzy týkající se vybraného území a vymezení cílů z hlediska vybraného území pak celopražský pohled de facto jen doplňují. V některých částech by se dalo dokonce říci, že toto doplnění bylo spíše účelové, než že jsou sledovány skutečné snahy o zjištění a formulaci potřeb vybraného území pro formulaci cílů programu. Definované cíle, pak překračují samotné možnosti programu zaměřeného jen na část území Prahy, a to zejména v oblastech, kde se předpokládala podpora dokonce překračující rámec samotné Prahy (zvýšení napojení Prahy a Středočeského kraje nebo podpora transferu výzkumu a vývoje (VaV) do podnikového sektoru s efekty pro celou ČR).

Přesto, že předmětem této evaluace není posouzení samotné relevance cílů, je třeba na tento rozpor upozornit, a to s ohledem na další interpretaci hodnocení zejména účelnosti a užitečnosti. Cílem JPD 2 bylo zajištění zvýšení konkurenceschopnosti hl. m. Prahy, avšak podpora v rámci tohoto programu mohla směřovat pouze do vybraného území města, které pokrývalo pouze 40,7 % rozlohy a zahrnovalo 30,9 % jeho obyvatel.

Pravidla sice umožňovala podpořit i projekty mimo vybrané území (jen do 10 % celkových výdajů opatření a 5 % výdajů na podporu). Ty však musely svými dopady z více jak 50 % přispívat

do vybraného území. S ohledem na to, že vymezené území nedosahovalo 50 % území hl. m. Prahy, nebylo možné na základě této výjimky realizovat projekty mimo vybrané území s dopadem na celé území města.

5.8.2 Klíčové aspekty programu JPD 2 a jejich role při naplnění specifického cíle

Oblast aspektů Transformace a zlepšení městského prostředí

Aspekt 1.1 Snížení znečištění životního prostředí (ŽP)

Znečištění životního prostředí je jedna ze základních překážek pro další rozvoj území. Problémy, se kterými se v této oblasti potýkaly jednotlivé části vybraného území, se odlišovaly. V centrální části města lze za největší problém označit vysokou koncentraci znečišťujících látek a vysokou koncentraci dopravy a s ní spojené hlukové zatížení. Řešení některých z těchto zdrojů znečištění charakteristických pro velkoměsto (např. vysoká koncentrace NO_x, významné stacionární zdroje emisí apod.) však překračovalo rámec možného zaměření a rozsahu JPD 2.

Okrajové části vybraného území se pak potýkaly zejména (s ohledem na možnosti řešení JPD 2) s lokálními ekologickými zatíženími, jako jsou staré ekologické zátěže, nelegální skládky apod.

Oblast životního prostředí pak zahrnuje i aspekty překračující přímé ohrožení či znečištění životního prostředí. Jedná se zejména o zvyšování kvality životního prostředí, například rozšiřování zelených ploch či obnova přirozených biotopů.

Obecným Pražským problémem ve srovnání s ČR byla čistota vodních toků. Právě vodní toky ve vybraném území se pak dlouhodobě pohybovaly v nejhorsích třídách podle jakosti vod. Nedostatečná byla i protipovodňová ochrana, a to zejména na Vltavě v Praze 1, 8 a 12 (Malá Strana, Karlín, Libeň) a Rokytky (Praha 9).

Řešení výše uvedených problémů bylo jako horizontální aspekt JPD 2 úzce provázáno s řešením ostatních klíčových aspektů strategie programu, a to zejména s revitalizací území a zkvalitňováním technické a dopravní infrastruktury.

Aspekt 1.2 Regenerace a zvýšení kvality využitelnosti území

Řešení nevhodně využívaných ploch je, a to zejména v městském prostředí, klíčové pro řešení řady otázek týkající se rozvoje a podpory konkurenceschopnosti. Primárně se jedná o potřebu řešit poškozená území zatížená ekologickou zátěží a nevyužívané a chátrající plochy či objekty v důsledku transformace průmyslu (nevhodně využívané staré průmyslové a výrobní plochy). Kromě negativních dopadů na životní prostředí jsou takovéto plochy překážkou budoucího rozvoje území a místem (potenciální) koncentrace nepříznivých sociálních jevů. Neřešení transformace takovýchto ploch jejich regenerací zabraňuje optimálnímu využití území ve městě a často vede ke zvýšení tlaku na negativní zábor zelených ploch. Pro maximalizaci efektů transformace území je optimální, pokud regenerované území bude následně sloužit pro další rozvojové aktivity spojené s rozvojem podnikání a obecně s hospodářským rozvojem a podporou polycentrického uspořádání města.

Pro rozvoj městského území je pak za přínosné možno rovněž označit zvýšení kvality využitelnosti území jako takového, tedy nikoli jen řešení přímo poškozených ploch (ekologická zátěž, brownfield). Jedná se zejména o transformaci nevhodně či nedostatečně využívaných veřejných ploch a zvyšování veřejné vybavenosti, které je dosahováno zlepšením využití budov či výstavbou veřejně využitelných center (rekonstrukce významných památkových objektů, sportoviště, kulturní centra). Tato opatření by neměla být samoučelná a měla by sloužit ke zvýšení atraktivity daného území s cílem omezit vylidňování území, přilákat investory poskytnutím vhodných prostor pro rozvoj podnikatelských aktivit a podpořit městotvorné funkce a polycentrické uspořádání města.

Aspekt 1.3 Zlepšení podmínek sociální integrace

Řešení otázky sociální soudržnosti na celospolečenské úrovni souvisí s celkovým fungováním společenského uspořádání západoevropského typu. Podpora sociální soudržnosti je také jedním ze základních účelů poskytování podpory ze strukturálních fondů v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Na místní úrovni je pak sociální integrace nezbytnou podmínkou pro řešení problémů či odvrácení hrozeb sociálního vyloučení jak jednotlivých skupin obyvatel, tak jednotlivých lokalit. V rámci JPD 2 jsou proto z tohoto hlediska relevantní infrastrukturní projekty zlepšující podmínky sociální integrace. „Měkká podpora“ vyloučených skupin obyvatel pak byla řešena JPD 3. Zlepšení podmínek sociální integrace na vymezeném území bylo účelné řešit zejména na území sídlištních celků, které se obecně vyznačovaly vyšší koncentrací nežádoucích sociálních jevů (např. vyšší míra kriminality oproti centrální části města). Řešení sociální integrace je pak kromě projektů přímo zaměřených na tuto problematiku (komunitní centra apod.) spojeno s podporou aktivit podporujících společenskou integraci mladých lidí (např. sportoviště, kulturní centra). Na lokální úrovni je pak důležité (někde i zásadní) řešení „vyloučených“ lokalit jejich revitalizací a změnou jejich funkčního využití, které souvisí s regenerací území (aspekt 1.2).

Lokální přesah podpory sociální integrace pak mají aktivity související s podporou hendikepovaných osob v oblasti dopravy, které těmto osobám umožní větší mobilitu na daném území.

Klíčové je zajištění sociální integrace přímo na pracovním trhu. Řešení této otázky v rámci možností infrastrukturních projektů JPD 2 je však pouze částečné či zprostředkované, a to zejména preferencí projektů, které sociální soudržnost akcentují (např. zvýhodnění podniků zaměstnávající znevýhodnění či vyloučené osoby apod.).

Oblast aspektů Zlepšení a rozvoj infrastruktury

Aspekt 2.1 Zvýšení dostupnosti území a kvality dopravní infrastruktury

Dostatečná dostupnost území je nepochybně jednou ze základních podmínek rozvoje. Nedostatečná dostupnost pak naopak představuje zásadní překážku pro další rozvoj území. Dopravní dostupnost lze v kontextu JPD 2 chápat jednak z hlediska zajištění dostupnosti jednotlivých lokalit vymezeného území v rámci města a jednak z hlediska zajištění průchodnosti a napojení podporovaného území (a potažmo celého hl. m. Prahy) na širší okolí středočeského kraje a také důležité tranzitní trasy.

Zajištění dostupnosti jednotlivých lokalit vymezeného území v rámci města je spojeno zejména s podporou městské hromadné dopravy a budováním a optimalizací nezbytných klíčových dopravních tras pro automobilovou dopravu.

Zlepšení napojení podporovaného území na širší okolí středočeského kraje a celostátní tranzitní trasy by pak mělo být nahlíženo z perspektivy dopravního řešení celého území hl. m. Prahy. Kromě zajištění průchodnosti hlavních dopravních tahů se jedná o řešení pražského okruhu a napojení vnitřního silničního systému na tento okruh. Pro efektivní fungování celého dopravního systému města je pak nezbytný i systém vhodných terminálů a záchytných bodů park&ride.

S dopravní infrastrukturou pak nedílně souvisí aktivity směřující k podpoře životního prostředí. Jedná se zejména o podporu městské hromadné dopravy, tj. aktivity směřující ke zvýšení preference využívání ekologicky šetrnější hromadné dopravy na úkor k životnímu prostředí nešetrné individuální automobilové přepravy. Další nezbytnou součástí je pak řešení hlukové a dalších zátěží (emise, prach) spojených s dopravou.

Aspekt 2.2 Zvýšení dostupnosti a kvality technické infrastruktury

Bez dostupnosti technické infrastruktury a jejího zajištění v minimálně základní kvalitě není další rozvoj území možný. Rozvojové aktivity nelze realizovat na území, kde chybí základní infrastruktura či je tato infrastruktura nedostatečná. Celopražským problémem byla zejména zastaralá, neuspokojivě fungující či úplně chybějící vodohospodářská infrastruktura.

Na vybraném území se problémy s chybějící infrastrukturou a nedostatečnými kapacitami potýkalo zejména území Prahy 12 a 14, a to zejména v oblasti kanalizační sítě.

Oblast aspektů Podpora konkurenceschopnosti v podnikovém sektoru

Aspekt 3.1 Rozvoj a restrukturalizace firem

Jedním ze základních aspektů nezbytných pro podporu konkurenceschopnosti je rozvoj malých a středních podniků. MSP mají vysoký inovační potenciál, ale obecně se potýkají s problémem financování těchto aktivit. Podpora rozvoje malých a středních podniků je spojena s celkovou podporou podnikatelského prostředí v konkrétní lokalitě a bezprostředně souvisí s rozvojem polycentrického uspořádání města. Rozvoj MSP na území města rovněž podporuje celkovou dynamizaci podnikání a konkurenčního prostředí v rozměru hl. m. Prahy jako celku.

V oblasti přímé podpory podniků by však neměl být za úspěch považován jakýkoli vznik či rozvoj MSP, ale pouze vznik a rozvoj firem, které se soustředí na obory a aktivity, v nichž faktor ceny vstupů není rozhodující pro prosazení se na trzích (zejména nové technologie, hi-tech výrobky apod.). Jen takové společnosti budou schopny vítězit v soutěži se zahraničními výrobci jak na domácím, tak na zahraničních trzích. Rozvoj progresivních podnikatelských aktivit na území Prahy by měl vést ke zvýšení celkového inovačního potenciálu města, který přinese pozitivními efekty i pro ostatní regiony ČR.

Aspekt 3.2 Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání

Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání jakožto další klíčový aspekt pro podporu konkurenceschopnosti na daném území by měl hrát významnou roli zejména při podpoře polycentrické struktury města související se zvyšováním atraktivity konkrétních lokalit, tj. měl by celkově přinášet pozitivní efekty v oblasti rozvoje podnikání na konkrétním území – lokalitě. Konkrétně v souvislosti s podporovaným územím se jednalo zejména o zajištění základních (výchozích) podmínek pro rozvoj podnikání tam, kde to bylo nezbytné (např. zajištění základní infrastruktury a úprava nevyhovujících veřejných prostranství), aktivity navazující na revitalizaci starých průmyslových areálů, zajištění vhodných nemovitostí pro podnikání (nejlépe regenerace nevhodně využívaných objektů, podnikatelské inkubátory – podpora spin-off společností) a podpora služeb pro podnikání (např. poradenské služby). Rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání by pak měl směřovat k podpoře zejména progresivních a inovativních firem, které jsou spojeny se zvyšováním konkurenceschopnosti území/města.

Aspekt 3.3 Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání

Zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání lze považovat za nejvýznamnější aspekt v oblasti konkurenceschopnosti pražského regionu. Ostatní aspekty (rozvoj a restrukturalizace firem a rozvoj infrastruktury a služeb pro podnikání) by pak měly navazovat na efekty spojené s aktivitami souvisejícími s naplňováním tohoto aspektu. Přesto, že do Prahy směřovalo 76 % veškerých vládních výdajů na VaV v ČR, nebyl výzkumný a vývojový potenciál regiony zdaleka plně využíván (viz RIS¹⁶). Významným problémem bylo zejména zajištění transferu a využití výsledků VaV pro podnikatelský sektor. Míra kooperace institucí VaV s aplikační sférou a komerční využití výstupů VaV bylo na velmi nízké úrovni. Problémy byly na obou stranách, tj. na jedné straně nízká poptávka po službách VaV ze strany podnikového sektoru, na druhé pak nedostatečná nabídka výstupů ze strany institucí VaV.

¹⁶ RIS – Regionální inovační strategie pro Prahu z roku 2005

5.9 Cíle programu JPD 3 a klíčové aspekty naplnění cílů

5.9.1 Cíle programu JPD 3

JPD 3 byl program zaměřený na rozvoj lidských zdrojů na území Cíle 3, což znamenalo v případě České republiky území hl. m. Prahy. Na rozdíl od JPD 2 bylo podpořeno celé území, přičemž mezi oběma programy se předpokládaly, resp. byly očekávány synergie vedoucí k rozvoji Prahy a její konkurenceschopnosti.

Globálním cílem programu 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“. Pro naplnění tohoto globálního cíle bylo identifikováno 5 skupin aspektů, z nichž 4 jsou shodné s aspekty v OP RLZ. Program JPD 3 tak do značné míry reflektuje OP RLZ. Oproti OP RLZ však program definuje potřebu podpory oblasti výzkumu a vývoje, a to jak v rámci její přímé reflexe v globálním cíli, tak v rámci nastavení specifického opatření zaměřeného tímto směrem.

Právě kvůli podobnosti JPD 3 a OP RLZ nejsou v této kapitole popisovány podrobně jednotlivé aspekty strategie jako takové, ale jsou pouze zdůrazněny eventuelní rozdíly a podrobněji je popsán specifický aspekt Excelence veřejného výzkumu v Praze.

5.9.2 Klíčové aspekty JPD 3 a jejich role při naplnění specifického cíle

Aspekt 2.1 Zvýšení kvality a flexibility ve vzdělávání

Tento aspekt je většinou obdobný jako u OP RLZ, nicméně město Praha má některé specifické charakteristiky, které vnitřně tento aspekt diferencují, resp. mohou akcentovat jiné dílčí části než v případě OP RLZ. Pozice Prahy v terciárním vzdělávání je v rámci ČR dominantní (více než dvojnásobný podíl vysokoškoláků na pracovní síle¹⁷) a z tohoto hlediska je tedy vhodné akcentovat právě tuto oblast, která představuje potenciál pro rozvoj nejen Prahy, ale i celé ČR.

Aspekt 2.2 Rozvoj systému celoživotního učení a dalšího vzdělávání (přízpůsobení potřebám trhu)

Obecné potřeby celoživotního učení a dalšího vzdělávání nejsou v Praze významně odlišné od zbytku republiky. Rozdílné je sektorové a věcné zaměření vzdělávání, které reflektuje strukturu zaměstnanosti v jednotlivých sektorech/profesionálních skupinách i potřeby/deficit dalšího vzdělávání v jednotlivých skupinách pracovní síly (např. dle vzdělání). Nejmarkantnější rozdíly Prahy oproti zbytku republiky jsou v nízkém zastoupení zpracovatelského průmyslu a vysokém zastoupení komerčních a finančních služeb.

Aspekt 2.3 Zvýšení profesní mobility a zvýšení zaměstnatelnosti osob

Trh práce je v Praze velmi odlišný od zbytku republiky, míra nezaměstnanosti, i její dílčí ukazatele jako je dlouhodobá nezaměstnanost, jsou zde hluboko pod průměrem ČR¹⁸. Tento aspekt není tedy v Praze pro rozvoj lidských zdrojů tak podstatný jako ve zbytku republiky a je tedy vhodné na něj klást nižší důraz i v podpoře z ESF.

Aspekt 2.4 Sociální integrace ve vazbě na trh práce

Aspekt sociální integrace je rovněž podobný jako u zbytku republiky, ale vykazuje dílčí specifika, jako je vyšší zastoupení určitých problematických skupin osob vyžadujících speciální podporu. Jedná se především o imigranty či osoby bez přístřeší, tedy skupiny silně ohrožené sociálním vyloučením.

¹⁷ V roce 2004: Hl. m. Praha: 28,1 %, ČR (13,2 %); zdroj: ČSÚ, Výběrové šetření pracovních sil

¹⁸ V roce 2004: Hl. m. Praha: 24,0 %, ČR (40,6 %); zdroj: MPSV ČR

Aspekt 2.5 Excellence veřejného výzkumu v Praze

Využití potenciálu Prahy, jakožto vzdělávacího centra a centra výzkumu, má přímé dopady na růst konkurenceschopnosti Prahy i republiky jako celku. V Praze jsou koncentrovány univerzity i vysoce kvalifikovaná pracovní síla a Praha také naprosto dominantně koncentruje výdaje na výzkum a vývoj¹⁹. Zaměření podpory směrem k vývoji a výzkumu, především aplikovanému, včetně podpory spolupráce vysokých škol, univerzit a výzkumných pracovišť s průmyslem, je významným růstovým faktorem ekonomiky a mělo by být za tímto účelem podporováno. Samotný rozvoj transferu technologií považujeme za klíčový. V době realizace JPD 3 byl tento způsob podpory i samotné práce ještě v počátcích.

¹⁹ V roce 2004: Podíl výdajů na VaV na HDP: HI. m. Praha: 2,01 %, ČR (1,25 %); Podíl zaměstnanosti ve VaV na celkové zaměstnanosti: HI. m. Praha: 1,46 %, ČR (0,58 %); zdroj: ČSÚ

6. Vyhodnocení přínosů realizace OP ke strategii RPS a vyhodnocení přínosů JPD

Závěrečné zhodnocení dopadů a účinku intervencí jednotlivých operačních programů a jednotlivých programových dokumentů k naplnění specifických cílů Rámce podpory Společenství je strukturováno dle čtyř základních hledisek:

- užitečnosti
- účelnosti
- účinnosti
- udržitelnosti

Vymezení těchto evaluačních kritérií je popsáno v metodice této zprávy (viz kap. 4). Uvedená kritéria jsou vzájemně těsně provázána a doplňují se. Kvůli srozumitelnosti textu tedy není možné je vždy důsledně oddělovat. Proto jsou v jednotlivých dílčích podkapitolách v některých případech vzata v úvahu a komentována i hlediska, která by formálně náležela do jiných podkapitol.

Výhodou níže uvedeného shrnujícího hodnocení programů je jeho přehlednost, přičemž umožňuje také rychlou hrubou orientaci čtenáře²⁰. Na druhou stranu je takto provedené hodnocení nutně zjednodušující, protože nemůže vzít v úvahu a vysvětlit všechny okolnosti intervencí, ani vnitřní rozdíly v rámci jednotlivých opatření a programů podpory. Proto je v dalším textu uváděno bližší vysvětlení dílčích hodnocení a vysvětlení souvislostí intervencí v době jejich realizace. Ani toto vysvětlení však nemůže zohledňovat všechny okolnosti, jelikož je nutně pouze shrnující. Vyhodnocení přínosů realizace OP ke strategii RPS a přínosů JPD vycházejí z podrobných analýz a hodnocení jednotlivých programů.

Je třeba také zdůraznit, že hodnocení podle uvedených evaluačních kritérií je prováděno výhradně s ohledem na přínosy intervencí k cílům a strategii RPS a že pro tyto přínosy je klíčové posouzení smyslu intervence, nikoliv jen formální naplnění indikátorů nebo formální naplnění litery cíle, bez zřetele k věcným a strategickým souvislostem cíle OP nebo RPS.

6.1 Zhodnocení Operačního programu Průmysl a podnikání

6.1.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

Operační program Průmysl a podnikání (OP PP) představoval nástroj pro realizaci intervencí na podporu rozvoje podnikatelského prostředí a konkurenceschopnosti samotného podnikání.

- Globálním cílem OP bylo zvýšení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb (optimální vývoj českého průmyslu a dosažení jeho úrovně srovnatelné s evropskými zeměmi).

Tento globální cíl byl dále rozpracován podrobněji do struktury specifických cílů, kterých bylo celkem devět (bližší viz programový dokument OPPP). Řada specifických cílů se navzájem překrývala. Mezi nejvýznamnější vzhledem k tehdejší a zejména budoucím potřebám ekonomiky patřily:

- Zajistit infrastrukturu pro průmyslový výzkum, vývoj a inovace a podpořit spolupráci mezi firmami a institucemi podílejícími se na výzkumu a vývoji (VaV);
- Zajistit lepší přístup malých a středních podniků (MSP) k půjčkám;
- Zavádět nové technologie a inovační aktivity v průmyslu.

²⁰ Hodnocení v této kapitole je, v souladu s metodickým postupem, provedeno za vybraná opatření (výběr opatření je popsán v podrobných výstupech projektu; příloha 5 zprávy).

Na základě těchto specifických cílů byly stanoveny dvě prioritní osy:

- Rozvoj podnikatelského prostředí
- Rozvoj konkurenceschopnosti podniků

Tyto prioritní osy byly dále členěny na jednotlivá opatření, v jejichž rámci byly realizovány konkrétní programy podpory. Intervence lze rozdělit na základě podpořených aktivit do dílčích ucelených částí, které jsou popsány dále.

Podnikatelská infrastruktura

Do této skupiny patřily projekty podpořené z programu Reality (Opatření 1.2), které měly vytvořit dostatečnou nabídku podnikatelských nemovitostí, přispět k rychlejšímu rozvoji strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionů a zvýšit jejich atraktivitu pro zahraniční investory, případně zmodernizovat firemní nemovitosti sloužící k podnikání. Zároveň do této kategorie patřily i projekty z programu Prosperita (Opatření 1.1), které měly podporovat zakládání a rozvoj vědeckotechnických parků, podnikatelských inkubátorů pro inovační firmy a center aplikovaného výzkumu a transferů technologií.

Celkem bylo v rámci této skupiny podpořeno 141 projektů v celkové hodnotě 7,8 mld. Kč, přičemž z dotací bylo pokryto necelých 3,7 mld. Kč (47 %).

Další aktivity pro rozvoj podnikatelského prostředí

Do této skupiny patřily projekty, které podporovaly zlepšení podnikatelského prostředí, ale zahrnovaly také „měkké“ projekty. Patřil sem program Školící střediska (Opatření 1.3), který se zaměřoval na podporu školicích zařízení, pomůcek a programů potřebných pro školení a vzdělávání pracovníků na různých úrovních podniku. Druhým programem byly Klastry (Opatření 1.4), jehož aktivity iniciovaly spolupráci mezi podniky na regionální bázi a rozvíjely sofistikovaný systém poradenství v rámci oborových institucí – klastrů.

Celkem bylo v této skupině dotací podpořeno 129 projektů v celkové výši 1,49 mld. Kč, podíl dotace činil 31 %, tzn. téměř 470 mil. Kč.

Přímá podpora podnikání

Tato dílčí část obsahovala projekty, které přímo podporovaly konkrétní změny ve výrobě, zavádění nových nebo inovovaných technologií či výrobních postupů a také vývoj a výrobu inovovaných výrobků. Aktivity byly součástí projektů z programů Inovace a Rozvoj (Opatření 2.1), které bylo často obtížné rozlišit podle jejich obsahu. Můžeme sem zařadit i intervence podporující exportní možnosti firem, které byly realizovány z programu Marketing (Opatření 2.1).

Souhrnná finanční hodnota projektů činila 9,07 mld. Kč, přičemž dotace se podílela necelými 29 % (2,62 mld. Kč). Celkem se jednalo o více než 800 projektů.

Zlepšení přístupu MSP k financím na jejich rozvoj

Pod tuto dílčí část lze zahrnout dva programy, které zprostředkovávala Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB). Byly to programy Start a Kredit (Opatření 2.1), které nabízely zvýhodněné (v případě Startu i bezúročné) úvěry. Cílem bylo zmenšit jednu z hlavních bariér pro rozvoj MSP, jíž byl složitý přístup k financování.

Celková výše poskytnutých zvýhodněných úvěrů byla 1,36 mld. Kč a využilo ji přes 1 150 podnikatelských subjektů.

Úspory energií

Do této skupiny patřily programy Obnovitelné zdroje energie a Úspory energie (Opatření 2.3). Smyslem těchto intervencí bylo snížit energetickou náročnost českého průmyslu a zvýšit využívání

obnovitelných zdrojů energie. Přispět k tomu měly nové, efektivnější technologie na výrobu elektrické energie a tepla a jejich rozvod.

Závěry ex-post hodnocení se vztahují k jednotlivým dílčím oblastem podpory, které v rámci OP PP představují konkrétní programy.

Celkový přehled čerpání finančních prostředků v jednotlivých opatřeních OP PP ukazuje následující tabulka.

Tabulka 4: Čerpání finančních prostředků opatření OP PP

Opatření	Počty projektů	Vyčerpané prostředky*		Vyčerpano (%)***
		tis. EUR	%**	
1.1 Infrastruktura pro průmyslový výzkum, vývoj a inovace	32	67 476	20	105
1.2 Rozvoj podnikatelské infrastruktury	109	74 053	22	99
1.3 Infrastruktura pro RLZ v průmyslu a podnikání	74	11 737	4	96
1.4 Rozvoj informačních a poradenských služeb	55	10 215	3	95
2.1 Zakládání a rozvoj malých a středních podniků	745 [†]	89 120	27	100
2.2 Podpora inovací výrobků, technologií a služeb (Inovace)	95	48 556	15	91
2.3 Snižování energetické náročnosti a vyšší využití OZE	98	30 151	9	98
Celkem	1 202	331 309	100	99

Zdroj: Závěrečná zpráva OP PP 2004-2006

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

[†]Projekty v programech Start a Kredit nejsou zahrnuty jednotlivě, ale tak, že oba programy představují každý jen jeden projekt

V rámci Operačního programu Průmysl a podnikání bylo podpořeno celkem 2320 projektů²¹ v celkové výši 12,99 mld. Kč. Podpořeným subjektům bylo vyplaceno celkem 4,24 mld. Kč a 8,75 mld. Kč bylo financováno ze zdrojů příjemců. To znamená, že veřejné prostředky vynaložené na podporu podnikání generovaly přibližně dvojnásobek soukromých prostředků vložených příjemci projektů. Množství a podíl soukromých investic, které byly vyvolány veřejnou intervencí, byly ve skutečnosti vyšší; v průzkumu mnozí příjemci uvedli, že projekt vyvolal další investice nebo vyžadoval další prostředky, které nebyly uváděny ve zprávách, ale projektu se bezprostředně týkaly. Na druhou stranu nemalá část příjemců v průzkumech uvedla, že investici by realizovali i bez příspěví veřejných prostředků, protože byla pro další rozvoj firmy klíčová; z toho vyplývá, že stimulační efekt veřejných intervencí nebyl tak vysoký, jak by se mohlo zdát, a v některých případech, zejména u programů Rozvoj a Inovace byly veřejné intervence zatíženy tzv. mrtvou váhou.

Programy Obnovitelné zdroje energie a Úspory energií nejsou dále uváděny, protože jejich rozsah byl ve srovnání s potřebami ekonomiky velmi malý, jejich příspěví k růstu konkurenceschopnosti v realitě bylo také nevýznamné a zprostředkované, a to i podle výsledků průzkumu u příjemců podpory. I když je nutno zdůraznit, že jejich užitečnost (ve smyslu potřebnosti) byla potenciálně dobrá.

²¹Toto číslo zahrnuje také jednotlivé projekty programů Start a Kredit

6.1.2 Souhrnné vyhodnocení OP PP

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření OP PP z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka. Hodnocení vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy.

Tabulka 5: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření (programů) OP PP

Program (opatření)	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
Prosperita (Opatření 1.1)	3	1 (3)	1	1
Reality (Opatření 1.2)	3	1	1	0
Školící střediska (Opatření 1.3)	3 (1)	1	1 (0)	1 (0)
Klastry (Opatření 1.4)	3	1 (3)	1	3
Marketing (Opatření 2.1)	3	3	1	3
Rozvoj (Opatření 2.1)	3 (1)	3 (1)	1 (0)	1 (0)
Kredit (Opatření 2.1)	3	-	-	-
Start (Opatření 2.1)	3	-	-	-
Inovace (Opatření 2.2)	3	3 (1)	1 (3)	3 (1)
Obnovitelné zdroje energie (Opatření 2.3)	3 (1)	-	-	-
Úspory energie (Opatření 2.3)	3 (1)	-	-	-

Zdroj: vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5 zprávy

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

- - program z daného hlediska není hodnocen

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci (v závorce), která je popsána dále v textu.

Výhodou uvedeného shrnujícího hodnocení je jeho přehlednost, umožňuje také rychlou hrubou orientaci. Na druhou stranu je takto provedené hodnocení nutně zjednodušující, protože nemůže vzít v úvahu a vysvětlit všechny okolnosti intervencí, ani vnitřní rozdíly v rámci jednotlivých opatření a programů podpory. Proto je v dalším textu uváděno bližší vysvětlení dílčích hodnocení a vysvětlení souvislostí intervencí v době jejich realizace. Ani toto vysvětlení však nemůže zohledňovat všechny okolnosti, jelikož je nutně pouze shrnující. Detailní analýzy a hodnocení vybraných programů jsou uváděny v příloze 5 zprávy.

Užitečnost intervencí OP PP ve vztahu k naplnění cílů RPS

Intervence ve všech 11 programech OP PP bylo možno hodnotit jako užitečné v tom smyslu, že byly plánovány tak, aby mohly přispět k realizaci strategie RPS a aby jejich pomocí mohly být naplněny cíle RPS. Přes celkově pozitivní výsledek hodnocení podle užitečnosti je nutné uvést některá doplnění, která pozitivní hodnocení poněkud zpochybňují. Je to především proto, že mnohé intervence byly nastaveny (a později často, ne však vždy, realizovány) velice široce a umožňovaly velké množství aktivit, což mohlo vést k roztříštěnosti a nedostatečné koncentraci intervencí, i když obecně byly intervence zvoleny správně z hlediska jejich potřebnosti v ekonomice.

Užitečnost programů v Prioritě 1, podporující zlepšování podnikatelského prostředí byla především ve dvou oblastech. Zaprvé zaváděla nové druhy podpory, které byly pro ekonomický rozvoj v České republice žádoucí a současně do doby zahájení realizace RPS nebyly realizovány, nebo jen v malém rozsahu. Reagovaly tak na potřeby ekonomiky i na poptávku podnikatelů. V prostředí a v době, kdy s tímto druhem podpory nebyly dostatečné zkušenosti, byla užitečnost programů i v tom, že

umožňovaly podporovat projekty, jejichž výsledky nebyly jisté. Na druhou stranu jejich přílišná otevřenost byla nakonec příčinou jejich menší účelnosti. To je příklad zejména programů Prosperita a Klastry.

Užitečnost programu Školící střediska tkvěla v tom, že v ČR je vzdělávání v průběhu pracovní kariéry v největším rozsahu realizováno firmami samotnými a program tak vycházel vstříc této potřebě a měl vytvářet předpoklady pro zvýšení rozsahu vzdělávání zaměstnanců firem, a to i za pomoci intervencí Evropského sociálního fondu. Určité pochyby o užitečnosti programu souvisejí se skutečností, že poptávka po programu nemusí vždy vyjadřovat skutečné potřeby ekonomiky ani reálné potřeby firem, jak ukazuje hodnocení účelnosti dále.

Užitečnost programů přímé podpory podnikatelských subjektů, které byly realizovány převážně v Prioritě 2, spočívala v zaměření na modernizaci českého hospodářství v širokém smyslu a tím na posílení konkurenční výhody podnikatelů, kteří převážně spadali do kategorie MSP, v níž dominují domácí firmy. Většina programů (s výjimkou Marketingu) dotacemi či měkkými úvěry a zárukami usnadňovala firmám investice na modernizaci technologií a na rozvoj podnikání. Určitou pochybnost vzbuzuje z pohledu užitečnosti program Rozvoj, jehož působení na specifických lokálních trzích mohlo vést k nerovným konkurenčním podmínkám, přestože byl samozřejmě realizován zcela v souladu s pravidly veřejné podpory.

Účelnost intervencí OP PP ve vztahu k naplnění cílů RPS

Smyslem strategie RPS bylo především zvýšení prosperity české ekonomiky a zvýšení konkurenceschopnosti českých firem. Účelnost je proto posuzována z tohoto úhlu pohledu, nikoliv jen z úžejí vymezených cílů vlastního programu Průmysl a podnikání. Hodnocení účelnosti intervencí OP PP je horší, než hodnocení jejich užitečnosti. Příčiny jsou uváděny dále.

V době realizace intervencí bylo obtížné nastavit pravidla pro výběr projektů tak, aby se zajistila maximální účelnost intervencí. Navíc převážně poptávkově nastavené programy chápaly potřeby ekonomiky do značné míry jako poptávku žadatelů, s malým důrazem na širší souvislosti podpořených projektů. To účelnost intervence snižovalo, protože byly podporovány i takové projekty, jejichž přínosy byly nakonec malé, jako tomu bylo např. v programech Prosperita nebo Klastry.

U intervencí realizovaných v programu Prosperita byl kladen příliš velký důraz na vybudování fyzické infrastruktury. Lepším naplnění cílů RPS bránila absence nabídky odborných poradenských služeb poskytovaných usídleným firmám. I když tak byly (formálně) naplněny cíle OP PP (vybudovat infrastrukturu), v případě mnoha projektů nebyl naplněn smysl a účel této infrastruktury, spočívající v podpoře inovačního podnikání, v rozvoji inovačních firem, a to především poskytováním specifických služeb, které inovační infrastrukturu odlišují od běžných realitních projektů.

Také u Klastrů se nepodařilo v některých případech naplno využít jejich potenciálu. Intervence vedly k žádoucím efektům pouze tam, kde firmy vstupovaly do klastrů s reálnými očekáváními (nečekaly, že dostanou nové zakázky) a klastr nabízel služby, které bylo výhodné pro podniky využívat (sdílení VaV kapacit, společná značka a nákup surovin, spolupráce na větších projektech apod.). Proto i v případě Klastrů jsou výsledky (účelnost intervence z hlediska naplnění jejího smyslu pro ekonomiku) rozporuplné: vedle úspěšných, dosud běžících a rozvíjejících se projektů existuje i nemálo projektů, jejichž existence je pouze formální, nebo které jsou na pokraji zániku.

Nižší účelnost programů Reality a Školící střediska je dána podobnými důvody jako v případě programu Prosperita; infrastruktura, resp. školící programy vznikly (formálního naplnění cíle tedy bylo dosaženo), ale jejich přínosy byly v některých případech nedostatečné, protože infrastruktura není dostatečně využívána, což byl ovšem smysl jejího vzniku. Je však třeba zdůraznit, že v tomto případě (a patrně i v některých projektech programu Prosperita), je to částečně způsobeno dopady finanční krize, která právě v průběhu realizace investice výrazně změnila vnější podmínky projektů a mohla tak značně ovlivnit i výslednou účelnost, spočívající v naplnění smyslu intervence.

Firmy podpořené v programu Rozvoj vykázaly pozitivní ekonomické výsledky, které dle vyjádření příjemců úzce souvisely s uskutečněným projektem. Tento pozitivní vývoj se týkal tržeb, exportu i produktivity. Intervence tak v tomto případě vedly k žádoucím efektům a přispívaly k naplnění Specifického cíle 1 RPS. Ještě pozitivnější byl ohlas ze strany podniků, které čerpaly dotace na Inovace. Finanční prostředky z Opatření 2.2 považujeme za účelně vynaložené, vzhledem k tomu, že 84 % příjemců (nejvyšší podíl ze všech programů) uvádí velký nebo střední přínos dotace pro tržby. Více než tři čtvrtiny firem vykázalo zvýšenou efektivitu výroby a rovněž nárůst objemu exportů.

Určité pochyby o účelnosti intervencí programu Rozvoj spočívají v jeho dotační povaze a velice široce chápané modernizaci, když byly převážně podporovány projekty, které jen rozšiřovaly stávající kapacity či obnovovaly výrobní zařízení bez významnější změny organizace výroby. Navíc podpora často směřovala do tzv. low-tech odvětví, jejichž přínos pro růst konkurenceschopnosti ČR je za těchto podmínek nižší.

Program Inovace patřil svými výsledky i hodnocením příjemců mezi nejúčelnější, jeho přínosy je možno považovat za vysoké. Jeho nižší účelnost z hlediska RPS spočívá v tom, že se z nadpoloviční většiny jednalo o inovace výrobních zařízení, nikoliv o inovace produktu nebo technologických procesů. To podle výsledků průzkumu znamená spíše dohánění konkurence a určitou část těchto projektů tvoří ve skutečnosti modernizace zařízení, nikoliv vznik nějaké inovace v pravém smyslu (tedy zavedení originálního postupu nebo vznik originálního zařízení).

Účinnost intervencí OP PP ve vztahu k naplnění cílů RPS

Účinnost OP PP lze souhrnně popsat jako poněkud nižší než účelnost intervencí. Je tomu tak proto, že i když některé programy byly účelné ve smyslu přispění k cílům RPS nebo ve smyslu dosažení výsledků intervencí, mohlo být za určitých podmínek dosaženo větších efektů a tedy lepšího využití finančních prostředků.

Například účinnost programu Prosperita snižují některé velké projekty, které nepřinesly očekávané výsledky (např. Technopark Pardubice), zejména nedosáhly dostatečného množství ani (inovační) kvality usídlených firem. Tato skutečnost může být do jisté míry ovlivněna i ekonomickou krizí z r. 2008²². Terénní průzkum ale ukazuje, že zřizovatelé si často nejsou plně vědomi, že smysl inovační infrastruktury spočívá v poskytování specifického druhu služeb spojených s usídlením a rozvojem firmy, nikoliv v pronájmu prostor jako takových. Celkově byly lépe využity peníze v projektech, které nabízely odborné poradenské služby na vysoké úrovni a byly realizovány v jádrových oblastech. Podobně v programu Klastry účelnost (a tedy také účinnost) závisela na rozsahu a kvalitě nabízených služeb klastru jeho členům. Účinným vynaložením prostředků byl i program Klastry-vyhledávání, kde cca 2/3 projektů vyústilo v opravdové založení klastru, avšak i zde jsou vlastní kvalita a fungování klastrů velice různorodé, s důsledky na účelnost i účinnost intervence.

U programu Klastry je velmi složité měřit účinnost intervencí podle monitorovacích indikátorů. Pokud budeme vycházet z informací z terénního šetření, pak míra účinnosti závisela opět na kvalitě nabízených služeb, které klastr poskytuje svým členům a na očekávání firem. Lepších výsledků bylo dosaženo u subjektů podpořených z programu Klastry – založení, ale i program Klastry – vyhledávání je možné považovat za účinný, protože v cca 2/3 případů vyústilo vyhledávání v opravdové založení klastru.

Nižší hodnocení účinnosti programů Reality a Školící střediska souvisí s tím, že infrastruktura sice vznikla, ale neplní dostatečně svou funkci, a tedy smysl intervence, a její skutečné přispění k cílům RPS a k naplnění strategie jsou nižší, než by bylo žádoucí.

²² Příjemci podpory zpravidla financují svůj podíl na projektu z půjček a přes relativně vysokou výši dotace jsou jejich dlouhodobé závazky také vysoké, proto jsou nuceni dát přednost obsazení infrastruktury jakýmkoliv firmami, aby získali nájemné na splácení půjček před výběrem skutečně novačních firem, s případným důsledkem ponechání části prostor prázdných při nedostatku žádoucích firem.

V případě Rozvoje můžeme sledovat rozdílnou účinnost v závislosti na typu a velikosti projektu – nejúčinnější z hlediska vzniku nových pracovních míst byly velké projekty (vyšší účinnost i účelnost těchto projektů potvrzují i provedené výzkumy). Na druhou stranu je účinnost podpory v programu Rozvoj a v programu Inovace snižována skutečností, že mnohé projekty by se realizovaly i bez podpory. Podle průzkumu mezi příjemci je zřejmé, že více než polovina projektů inovací by se úplně nebo jen v mírně menším rozsahu realizovala i bez podpory. V programu Rozvoj se jedná dokonce o 3/4 či více projektů. To znamená, že podpora z programu Rozvoj (a v menší míře také z programu Inovace) měla značnou míru „mrtvé váhy“.

U Marketingu, přestože byl hodnocen jako účelný, je jeho účinnost snížena tím, že dotoval v podstatě jednorázové aktivity – propagační materiály, webové stránky, účast na veletrzích apod. – nikoliv takové změny v podnicích, které by změnily zásadním způsobem jejich chování na trhu. Přestože se tedy účelnost programu ve smyslu dosažených efektů hodnotí jako vysoká, bylo by žádoucí zahrnout do programu takové aktivity, které by byly zacíleny na větší množství firem, nebo které by vedly k systémovým změnám, namísto jednorázové podpory. Je však třeba připustit, že není možno zpětně říci, nakolik to v době realizace programu bylo možné (nebo reálné).

Udržitelnost intervencí OP PP ve vztahu k naplnění cílů RPS

Udržitelnost výsledků intervencí, hodnocená z pohledu RPS, byla u většiny programů OP PP nepřilíš vysoká. Na druhou stranu většina projektů splňovala formální kritéria pro udržitelnost, tedy tu skutečnost, že výstup intervence po určité době stále existuje a je v majetku příjemce podpory. Nízkou udržitelností se tak z hlediska RPS myslí zejména to, že v mnoha případech nejsou výsledky a výstupy intervencí dostatečně využívány, nebo že nepřetrvávají změny, intervencemi vyvolané. Významným důvodem pro nízkou udržitelnost může být i vliv hospodářské a finanční krize.

Udržitelnost v programu Prosperita souvisí s menším podílem inovačních firem v podnikatelské infrastruktuře a také s tím, že udržení výsledků infrastruktury samotné vyžaduje dodatečné, příjemci nepředpokládané náklady, čímž se omezuje prostor pro rozvíjení služeb, které jsou pro udržitelnost zásadní.

Nízkou udržitelnost z pohledu smyslu intervencí mají výsledky programu Školící střediska a Reality. V prvním případě kvůli malému využívání školících zařízení, programů a pomůcek, ve druhém případě kvůli malé obsazenosti vybudované infrastruktury. V obou případech se však může jednat o zkresení, které je způsobeno nedostatkem v systému ukazatelů, protože reálné využití není povinný údaj, který by příjemci museli řídicímu orgánu poskytovat.

Program Klastry má udržitelnost hodnocenu jako vysokou ve smyslu přetrvávání klastrů, ať již založených, nebo ustavených následně po vyhledání. Udržitelnost výsledků, jimiž je příspěvek klastru k růstu zúčastněných firem a jejich rozvoj, je vysoká u fungujících klastrů, u klastrů, které existují pouze formálně, je udržitelnost z tohoto pohledu hodnocena jako nízká. Klíčem je opět poskytování sofistikovaných poradenských služeb, případně sdílení specializované infrastruktury či vybavení. Všechny klastry podpořené z programu Založení se ukázaly jako životaschopné, rozšiřující počet svých členů. Některé z nich jsou schopné bez dotací pokrýt svůj provoz a zčásti i další rozvoj služeb. U klastrů podpořených z programu Vyhledávání je situace poněkud horší, přestože formálně existuje většina ustavených klastrů.

Relativně méně úspěšní byli příjemci podpory z programu Rozvoj, pravděpodobně především v důsledku působení světové hospodářské krize, která způsobila propad poptávky po vyráběných produktech. Přesto se výsledky projektů podařilo udržet ve více než 70 % případů, přičemž všeobecně byly úspěšnější ty firmy, které realizovaly větší projekty. Firmy čerpající z programu Inovace byly hospodářským ochlazením postižené ve výrazně nižší míře. Celých 90 % příjemců udává udržení všech nebo alespoň většiny výsledků. Toto může být spojeno s růstem efektivity a kvality výroby a s tím související udržení konkurenceschopnosti a odbytu produkce i v období recese.

Výsledky programu Marketing, i vzhledem ke své povaze spíše jednorázových akcí, mají kratší dobu udržitelnosti (v on-line dotazníku převažují firmy s udržitelností výsledků 1-2 roky). Často ovšem mohla být navázána hlubší spolupráce se zahraničním partnerem/odběratelem, která přináší firmě dlouhodobější pozitivní efekty.

6.2 Zhodnocení přínosů Operačního programu Infrastruktura

6.2.1 Stručná rekapitulace programu

Operační program Infrastruktura byl nástrojem pro realizaci intervencí na podporu rozvoje dopravní infrastruktury a základní technické infrastruktury ve vazbě na zkvalitňování podmínek životního prostředí.

Globálním cílem OP Infrastruktura byla v tomto kontextu ochrana a zlepšování stavu životního prostředí a rozvoj a zkvalitňování dopravní infrastruktury při respektování principů udržitelného rozvoje s důrazem na naplňování standardů EU.

Pro dosažení globálního cíle si OP Infrastruktura stanovila 3 specifické cíle, které byly východiskem pro návrh priorit OP Infrastruktura.

Tyto stanovené specifické cíle byly:

- zlepšení parametrů dopravní infrastruktury celostátního a nadregionálního významu a zajištění souladu se standardy EU a dalšími relevantními parametry;
- zlepšení životních podmínek v ČR redukcí negativních vlivů dopravy na životní prostředí;
- kvalitativní zlepšení dílčích složek životního prostředí.

Na základě těchto specifických cílů byly stanoveny následující priority:

- Priorita 1 – Modernizace a rozvoj dopravní infrastruktury celostátního významu
- Priorita 2 – Snížení negativních důsledků dopravy na životní prostředí
- Priorita 3 – Zlepšování environmentální infrastruktury

Celkový přehled čerpání finančních prostředků v jednotlivých prioritách a opatřeních OPI ukazuje následující tabulka.

Tabulka 6: Čerpání finančních prostředků priorit a opatření OPI

Opatření	Počet projektů	Vyčerpané prostředky*		Vyčerpáno (%)***
		tis. EUR	%**	
1.1 Modernizace tratí celostátního významu a důležitých železničních uzlů	6	46 836	17	93
1.2 Výstavba a modernizace silnic I. třídy	9	40 221	14	90
1.3 Modernizace civilních letišť nadregionálního významu	3	13 967	5	199
1.4 Výstavba přístavní infrastruktury a modernizace vodních cest	14	11 362	4	95
2.1 Realizace ochranných opatření na dopravní síti k zabezpečení ochrany životního prostředí	9	6 541	2	65
2.2 Podpora kombinované dopravy	2	1 631	1	43
2.3 Podpora uvádění alternativních paliv	5	356	0	9

Opatření	Počet projektů	Vyčerpané prostředky*		Vyčerpano (%)***
		tis. EUR	%**	
2.4 Studijní a výzkumné projekty k zabezpečování problematiky zlepšení životního prostředí z hlediska dopravy	7	765	0	39
3.1 Obnova environmentálních funkcí území	56	11 856	4	73
3.2 Zlepšování infrastruktury ve vodním hospodářství	56	91 613	33	89
3.3 Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší	50	22 648	8	74
3.4 Nakládání s odpady a odstraňování starých zátěží	57	33 796	12	78
celkem	277	281 593	100	86

Zdroj: Závěrečná zpráva OPI

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

6.2.2 Souhrnné vyhodnocení OPI

Vyhodnocení realizace programu a jeho jednotlivých opatření vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy. Provedené hodnocení užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti vychází z vymezení těchto pojmů a metodického postupu, který je uveden v kapitole 4. Hodnocení je v souladu s metodickým postupem provedeno za vybraná opatření (výběr opatření viz příloha 5).

Je třeba zdůraznit, že hodnocení podle uvedených kritérií je prováděno výhradně s ohledem na přínosy intervencí k cílům a strategii RPS a že pro tyto přínosy je klíčové posouzení smyslu intervence, nikoliv jen formální naplnění indikátorů nebo formální naplnění cíle, bez zřetele k věcným a strategickým souvislostem cíle OP nebo RPS.

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření programu z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka.

Tabulka 7: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření OPI

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1 Modernizace tratí celostátního významu a důležitých železničních uzlů	3	3(1)	3(1)	3
1.2 Výstavba a modernizace silnic I. třídy	3	3(1)	3(1)	3
1.3 Modernizace civilních letišť nadregionálního významu	3	3(1)	3(1)	3(1)
1.4 Výstavba přístavní infrastruktury a modernizace vodních cest	3(1)	1	1	3(1)
2.1 Realizace ochranných opatření na dopravní síti k zabezpečení ochrany životního prostředí	1	1	1	1
2.2 Podpora kombinované dopravy	3(1)	3(1)	3(1)	3(1)
2.3 Podpora zavádění alternativních paliv	1(0)	1(0)	1(0)	1(0)
2.4 Studijní a výzkumné projekty k zabezpečování problematiky zlepšení životního prostředí z hlediska	1(0)	0	0	0(1)

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
dopravy				
3.1 Obnova environmentálních funkcí území	1	1	1	1
3.2 Zlepšování infrastruktury ve vodním hospodářství	3	3	3	3
3.3 Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší	3(1)	1	1	3(1)
3.4 Nakládání s odpady a odstraňování starých zátěží	3(1)	1	1	3(1)

Zdroj: Vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5 zprávy

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci, která je popsána dále v textu.

Výhodou uvedeného shrnujícího hodnocení je jeho přehlednost, umožňuje také rychlou hrubou orientaci. Na druhou stranu je takto provedené hodnocení nutně zjednodušující, protože nemůže vzít v úvahu a vysvětlit všechny okolnosti intervencí, ani vnitřní rozdíly v rámci jednotlivých opatření a programů podpory. Proto je v dalším textu uváděno bližší vysvětlení dílčích hodnocení a vysvětlení souvislostí intervencí v době jejich realizace. Ani toto vysvětlení však nemůže zohledňovat všechny okolnosti, jelikož je nutně pouze shrnující. Detailní analýzy a hodnocení vybraných programů jsou uváděny v příloze 5 zprávy.

Užitečnost intervencí OPI ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Vlastní užitečnost je v případě OPI dána specifickým zaměřením na národní priority v oblasti dopravy, případně v oblasti životního prostředí, které jsou relativně přesně a jasně vymezené. Až na výjimky tak lze užitečnost intervencí hodnotit pozitivně.

Nejlépe je možno hodnotit užitečnost u Opatření 1. 1, 1.2., 1.3 a 3.2., v jejichž rámci došlo k realizaci základní dopravní a technické infrastruktury, která vytváří základní podmínky konkurenceschopnost ČR jako celku a řešení jejich nedostatků lze proto považovat za efektivní využití prostředků.

Z hlediska územního rozmístění je navíc patrné, že v rámci Opatření 1.2 došlo k relativně vysoké koncentraci prostředků do Moravskoslezského kraje, což lze rovněž považovat za dobrý příklad cíleného využití prostředků, neboť se jedná o region, který se s nedostatečným napojením potýká stejně jako s hospodářskými problémy a koncentrace prostředků by zde mohla přinést potřebný synergický efekt.

Poněkud nižší je hodnocení opatření v rámci Priority 2 zaměřené na Snížení negativních důsledků dopravy na životní prostředí. Vlastní snížení negativních důsledků dopravy na ŽP lze považovat za důležité, vhodné řešení by se však mělo zaměřovat spíše na podporu alternativní dopravy, případně alternativní dopravy v aglomeracích, kde negativní dopady dopravy snižují konkurenceschopnost. Případně podpory kombinované dopravy, která bude faktorem ovlivňujícím konkurenceschopnost zejména v budoucnu v souvislosti s očekávaným růstem cen pohonných hmot, díky čemuž poroste poptávka po efektivnějších druzích dopravy, než je automobilová.

Zde i přes částečnou podporu kombinované a alternativní dopravy docházelo z velké části (téměř 2/3 prostředků alokovaných na prioritu) k budování opatření pro snížení negativního dopadu dopravy na krajinu a obyvatelstvo. Tuto aktivitu lze považovat spíše za jakýsi horizontální prvek, který dává smysl v souvislosti s vlastním budováním dopravní infrastruktury, samostatně však řeší jen dílčí problém.

Za neúčinné lze naopak označit Opatření 2.3 zaměřené na podporu zavádění alternativních paliv a Opatření 2.4 na podporu výzkumu v oblasti zlepšení ŽP z hlediska dopravy, kde byla podpora soustředěna na realizaci izolovaných nekoncepčních projektů, jejichž zaměření ve většině případů nesměřovalo k stanoveným cílům, ani k řešení definovaných problémů.

Za středně užitečnou lze považovat podporu zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší. Ačkoliv tato oblast představuje faktor, který v případě, že by byl zaměřen zejména na snížení energetické náročnosti, mohl by přispět jak ke zlepšení životního prostředí, tak ke zlepšení podmínek pro růst konkurenceschopnosti, aktivity často směřovaly na podporu tepelných čerpadel, případně vytápění biomasou ve veřejných objektech, což jsou intervence, které výraznému zlepšení v dané oblasti nepřispějí.

Výjimku tvoří několik větších projektů, které řešily centrální vytápění několika měst, vždy pro větší část města a tudíž s výrazně vyšším dopadem a tím i užitečností.

Účelnost intervencí OPI ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Stejně jako u užitečnosti, i u účelnosti lze říci, že intervence realizované v rámci Priority 1 - Modernizace a rozvoj dopravní infrastruktury celostátního významu, a Priority 3 - Zlepšování environmentální infrastruktury, byly z velké části realizovány účelně.

Zejména u Opatření 1.1 a 1.2 zaměřených na budování silniční a železniční infrastruktury, by vyšší účelnosti napomohlo „koridorové řešení“, tedy investice do delších úseků.

Tento způsob realizace však znemožňovala problematická připravenost projektů, ale také omezené prostředky, které de facto realizaci jakéhokoliv většího projektu znemožňovaly, což potvrdilo i provedené terénní šetření.

Za dobrý příklad účelnosti lze považovat podporu projektu logistického terminálu Lovosice v rámci Opatření 2.2 zaměřeného na oblast kombinované dopravy, jehož realizace je účelná a přispěla k výrazné podpoře rozvoje kombinované dopravy. Bohužel v rámci stejného opatření rovněž došlo k podpoře modernizace zařízení pro překládku zboží na lodní dopravu v Ústí nad Labem, která díky své izolovanosti a omezeným kapacitám/ splavnosti řeky Labe příliš účelná nebyla.

Již komentovaná nízká užitečnost předurčila rovněž nízkou účelnost u intervencí směřujících do podpory zavádění alternativních paliv, neboť se ve většině případů nejednalo o výrazné zlepšení využití alternativních paliv v dopravě, ale spíše o malé izolované projekty, které přispěly spíše k úspoře nákladů žadatele, než k řešení faktického problému čistoty ovzduší a s tím spojeného zavádění alternativních paliv.

Stejně tak za středně účelnou až neúčelnou lze považovat podporu studijních a výzkumných projektů k zabezpečování problematiky zlepšení životního prostředí z hlediska dopravy, či Opatření 3.4 Nakládání s odpady a odstraňování starých zátěží, kde zejména výrazná roztržitost a omezená velikost předurčovala omezenou účelnost jednotlivých intervencí ve vztahu k RPS, které se tak zaměřovaly na dílčí problémy, než na řešení komplexnější problematiky v dané oblasti.

Účinnost intervencí OPI ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Z pohledu účinnosti je program stejně jako v předchozích bodech hodnocen převážně pozitivně. Výraznější pozitivní hodnocení často snižují omezené prostředky programu, které předurčovaly nižší efektivitu realizovaných intervencí.

Obecně platí, že u budování infrastruktury není účinnost odvozena jen od efektivního využití peněz, ale též od zhodnocení toho jak velkou část problému se danou intervencí podařilo odstranit.

Zde je proto potřeba zdůraznit, že ve všech případech je zřejmé, že účinnost ovlivňoval z velké části i rozpočet programu, který de facto neumožnil žádné větší a ucelenější intervence.

Přesto za nejúčinnější lze v rámci programu považovat intervence v rámci Priority 3 a Priority 1, kde se zaměřovaly na budování základní dopravní a technické infrastruktury.

Za neúčinnou lze naopak považovat Podporu zavádění alternativních paliv, kde došlo k podpoře několika projektů na plnicí stanice pro CNG (stlačený zemní plyn) pohon, jeden výzkumný projekt (vodíkový pohon) a jeden projekt převodu tratě městské hromadné dopravy na trolejbus. Z toho je zřejmé, že účinnost opatření byla velmi nízká stejně jako účelnost a užitečnost.

Stejně tak velmi nízká, respektive nulová, je účinnost opatření na podporu výzkumných projektů ke zlepšení ŽP z hlediska dopravy, jejichž zaměření, na podporu izolovaných nekonceptních projektů, nepřispívalo k řešení problémů definovaných OPI ani RPS.

Udržitelnost intervencí OPI ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Udržitelnost je stejně jako předchozí oblasti opětovně hodnocena ve většině případů pozitivně. Obecně lze říci, že s ohledem na skutečnost, že u jakékoliv veřejné dopravní i technické infrastruktury je udržitelnost dána faktem, že se jedná o infrastrukturu, která se stále používá a je udržována veřejným sektorem, respektive státem.

Ve všech případech je tak udržitelnost intervencí realizovaných v rámci Priority 1 a 3 zajištěna a to i v případě letišť (Karlovy Vary, Ostrava, Brno).

Pozitivně lze hodnotit rovněž udržitelnost projektů v oblasti podpory kombinované dopravy, kde realizace logistického terminálu Lovosice nastartovala fungování jakéhosi pilotního projektu v rámci ČR, který se dále rozšiřuje.

Níže až minimální udržitelnost je naopak u intervencí v oblasti podpory zavádění alternativních paliv a výzkumných projektů a to zejména díky jejich obecně nízkému přínosu, který následně předurčuje nízkou udržitelnost výsledků a dopadů projektu.

6.3 Zhodnocení Společného regionálního operačního programu

6.3.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

Společný regionální operační program byl koncipován jako program cílených intervencí pro řešení zejména společných problémů regionů soudržnosti ČR.

Rozsáhlejší orientace SROP na specifické problémy jednotlivých regionů nebyla přitom vzhledem ke zkrácenému plánovacímu období a disponibilnímu objemu finančních zdrojů reálná.

Globálním cílem OP bylo: „Dosáhnout trvalého a vyváženého rozvoje regionů ČR i růstu kvality života všech skupin obyvatel regionů na základě povzbuzování nových ekonomických aktivit s důrazem na tvorbu pracovních míst v regionálním i místním měřítku, na zlepšení kvality infrastruktury, na rozvoj lidských zdrojů a na prohlubování sociální integrace.“

Tento globální cíl byl dále detailněji rozpracován do celkem 4 specifických cílů (blíže viz programový dokument SROP), které ve své podstatě odrážejí zaměření jednotlivých priorit programu.

Tyto cíle byly definovány následovně:

- Zvýšit prosperitu regionů rozvojem malých a středních podniků a řemesel a vytvářením nových pracovních příležitostí.
- Všestranně zkvalitnit regionální dopravní a informační infrastrukturu při respektování ochrany životního prostředí.
- Zlepšit životní podmínky obyvatel, zejména minorit, zvýšit jejich participaci na celoživotním učení a integrovat sociálně vyloučené skupiny do komunity a k pracovnímu uplatnění.
- Zvýšit podíl cestovního ruchu na hospodářské prosperitě regionů, zvýšit objem přímých investic pro rozvoj cestovního ruchu a vytvářet nové pracovní příležitosti.

Na základě těchto specifických cílů byly stanoveny 4 priority:

- Priorita 1 – Regionální podpora podnikání
- Priorita 2 – Regionální rozvoj infrastruktury
- Priorita 3 – Rozvoj lidských zdrojů a sociální integrace v regionech
- Priorita 4 – Rozvoj cestovního ruchu

Celkový přehled čerpání finančních prostředků v jednotlivých prioritách a opatřeních SROP ukazuje následující tabulka.

Tabulka 8: Čerpání finančních prostředků opatření SROP

Opatření	Počet projektů	Vyčerpané prostředky*		V/P (%)***
		tis. EUR	%**	
1.1 Podpora podnikání ve vybraných regionech	567	63 939	10	106
2.1 Rozvoj dopravy v regionech	179	225 370	36	111
2.2 Rozvoj informačních a komunikačních technologií v regionech	169	33 732	5	112
2.3 Regenerace a revitalizace vybraných měst	7	25 780	4	86
3.1 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech	147	63 359	10	113
3.2 Podpora sociální integrace v regionech	500	43 018	7	96
3.3 Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů	21	15 258	2	101
4.1 Rozvoj služeb cestovního ruchu	454	33 924	5	101
4.2 Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch	239	115 030	19	104
celkem	2284	619 409	100	106

Zdroj: Závěrečná zpráva SROP

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

6.3.2 Souhrnné vyhodnocení SROP

Vyhodnocení realizace programu a jeho jednotlivých opatření vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy. Provedené hodnocení užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti vychází z vymezení těchto pojmů a metodického postupu, který je uveden v kapitole 4. Hodnocení je v souladu s metodickým postupem provedeno za vybraná opatření (výběr opatření viz příloha 5). Je třeba zdůraznit, že hodnocení podle uvedených kritérií je prováděno výhradně s ohledem na přínosy intervencí k cílům a strategii RPS a že pro tyto přínosy je klíčové posouzení smyslu intervence, nikoliv jen formální naplnění indikátorů nebo formální naplnění cíle, bez zřetele k věcným a strategickým souvislostem cíle OP nebo RPS.

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření programu z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka.

Tabulka 9: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření SROP

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1 Podpora podnikání ve vybraných regionech	3(1)	0(1)	0(1)	1(0)
2.1 Rozvoj dopravy v regionech	3	1	1	1
2.2 Rozvoj informačních a komunikačních technologií v regionech	3	1	1	1
2.3 Regenerace a revitalizace vybraných měst	3(1)	1(0)	1(0)	1
3.1 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech	3	1	1	1
3.2 Podpora sociální integrace v regionech	3(1)	1(0)	1(0)	1(0)
3.3 Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů	1	0(1)	0(1)	1(0)
4.1 Rozvoj služeb cestovního ruchu	3	1	1	1
4.2 Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch	3	1	1	1

Zdroj: Vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci, která je popsána dále v textu.

Výhodou uvedeného shrnujícího hodnocení je jeho přehlednost, umožňuje také rychlou hrubou orientaci. Na druhou stranu je takto provedené hodnocení nutně zjednodušující, protože nemůže vzít v úvahu a vysvětlit všechny okolnosti intervencí, ani vnitřní rozdíly v rámci jednotlivých opatření a programů podpory. Proto je v dalším textu uváděno bližší vysvětlení dílčích hodnocení a vysvětlení souvislostí intervencí v době jejich realizace. Ani toto vysvětlení však nemůže zohledňovat všechny okolnosti, jelikož je nutně pouze shrnující. Detailní analýzy a hodnocení vybraných programů jsou uváděny v příloze 5 zprávy.

Užitečnost intervencí SROP ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Celkově lze užitečnost intervencí SROP hodnotit jako relativně vysokou. Toto hodnocení je způsobeno zejména skutečností, že většina opatření byla nasměrována na oblasti, které mohly přispět k zlepšení situace v regionech a tím i k vyrovnaní meziregionálních i vnitro-regionálních disparit.

Nejlépe lze v tomto ohledu hodnotit Opatření 4.1 a 4.2 zaměřená na podporu služeb a infrastruktury cestovního ruchu. Přestože je obecně otázkou do jaké míry může cestovní ruch přispět k zvyšování konkurenceschopnosti regionů, jeho příspěvek pro snižování vnitro-regionálních disparit je v mnoha regionech ČR patrný a podpora dalšího rozvoje této oblasti je proto opodstatněná. Za užitečné lze do značné míry považovat i intervence směřující do oblasti regionální dopravní infrastruktury zaměřené na řešení nedostatků regionálních komunikací a zlepšování dopravní obslužnosti regionů.

Naopak za nejméně užitečné lze považovat intervence směřující do oblasti podpory podnikání a posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů. Podpora podnikání na úrovni regionů by byla přínosná pouze v případě, že by v rámci programu docházelo k cílenému vytipování a podpoře takových podnikatelských subjektů, které v daném mikroregionu

představují významné zaměstnavatele a které z nějakého důvodu neměly možnost získat podporu na národní úrovni. Pokud by podpora u takovýchto subjektů byla směřována na zvýšení efektivity daného podnikání a tím i zvýšení konkurenceschopnosti daného subjektu, bylo by možno podporu považovat za přínosnou.

Z provedených analýz však vyplývá, že podpora byla z převážné části soustředěna na opravu provozních objektů, případně obměnu zastaralé techniky, což sice zcela jistě přispělo k okamžitému zlepšení podmínek pro fungování příslušného podnikatele, je však pravděpodobné, že nedošlo k posílení dlouhodobé konkurenceschopnosti.

Stejná byla situace v oblasti intervencí zaměřených na posílení místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů.

Přestože podpora v dané oblasti je potřebná, její zaměření by mělo být směřováno zejména na podporu systémových změn, které podpoří a usnadní přípravu zejména integrovaných projektů, které přinesou potřebnou dlouhodobou změnu v dotčeném území.

Většina projektů v daném opatření však byla zaměřena na podporu přípravy individuálních projektů, případně na zlepšení obecné informovanosti o strukturálních fondech (propagační brožury, semináře apod.), což sice přispělo k zvýšení počtu připravených projektů, přispěvek k zvýšení jejich kvality a zejména přispěvek k připravenosti projektů v problémových územích, kde je hlavním problémem nedostatek kvalitních projektů, byl však minimální.

Účelnost intervencí SROP ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Přes relativně pozitivní hodnocení užitečnosti je z pohledu účelnosti SROP nutné hodnotit jako spíše méně účelný a to průřezově v rámci všech opatření. Hlavním důvodem nízkého hodnocení je zejména nevyhovující zaměření realizovaných intervencí, které často neodpovídá původním stanoveným cílům programu, případně cílům RPS.

Ve většině oblastí docházelo přes obecně dobré úvodní nastavení intervencí k realizaci projektů, které svým zaměřením a charakterem nepřispívaly k naplnění cílů ani programu, ani RPS.

Jako příklad lze uvést projekt podpořený v rámci Opatření 3. 1. – Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech, v jehož popisu žadatel uvádí „V rámci projektu bude vybudována dvojitá bowlingová dráha, určená především pro osoby z cílové skupiny projektu, která bude sloužit jako prostředek moderní formy sociální práce založené na modelaci reálných sociálních situací k nabytí a rozvoji základních společenských dovedností.“ Je tak zřejmé, že v rámci programu docházelo velmi často k realizaci projektů, které cíle programu plnily pouze po formální stránce, věcně však v regionech nepřinesly požadovanou změnu a jejich účelnost je minimální nebo nulová.

Za nejméně účelné lze v rámci SROP označit opětovně Opatření 1.1. směřující do oblastí podpory podnikání a Opatření 3.3. na Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů.

Přes obecně dobrý záměr, podpořit regionální drobné podnikání, docházelo k realizaci intervencí, které neřešily jakoukoliv podporu inovací procesů či technologií v podpořených firmách a spíše než ke zlepšení jejich dlouhodobé konkurence tak prostředky SROP sloužily jako „neomezený“ zdroj investičních prostředků.

V případě Opatření 3.3 byla situace velmi podobná. Přes původní relativně pozitivní záměr podpořit zlepšení absorpční kapacity na regionální úrovni, došlo k plošné podpoře projektů a organizaci seminářů, jejichž cílem však byla spíše kvantitativní podpora přípravy projektů než zlepšení jejich kvality. Ani v jednom případě nebyly intervence využity pro systémovou změnu, která by podpořila vznik integrovaných projektů v problémových tematických i územně vymezených oblastech.

Účinnost intervencí SROP ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Stejně jako účelnost i účinnost intervencí je hodnocena jako **převážně** nízká. Toto negativní hodnocení je dáno zejména velmi úzkou provázaností těchto dvou kritérií, přičemž obecně platí, že v případě, že je intervence neúčelná, protože nepřinášela potřebné výsledky, které by napomáhaly k naplnění cílů programu a RPS, je velmi pravděpodobná i její nízká účinnost, protože dosažené „minimální“ nebo žádné výsledky nelze považovat za výsledek adekvátní vloženým prostředkům.

Při bližším pohledu i zde opětovně platí, že nejhůře je hodnocena účinnost u Opatření 1.1. Podpora podnikání ve vybraných regionech, kde většina výsledků nepřinesla očekávaný výsledek v podobě technologických inovací v regionálních firmách s cílem zvýšení jejich konkurenceschopnosti a účinnost intervencí je tudíž hodnocena jako velmi nízká.

Při zhodnocení struktury investic je přitom možno zmínit, že stejné výsledky bylo reálně dosáhnout např. poskytováním zvýhodněných investičních úvěrů, které by s ohledem na dosažené nízké procento inovativních prostředků byly výrazně efektivnější.

Jako **částečně** vyšší by bylo možno hodnotit účinnost intervencí v oblasti podporující regionální dopravní infrastrukturu a rozvoj cestovního ruchu. I v těchto oblastech se však vyšší účinnost týká pouze části realizovaných projektů, které byly realizovány jako ucelenější integrované intervence a představovaly tak v území potřebný impuls pro změnu, která zlepší postavení daného regionu v rámci příslušného kraje, případně ČR.

Udržitelnost intervencí SROP ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

S ohledem na skutečnost, že se až na opatření 1.1, 4.1 a 4.2 jednalo v rámci SROP o veřejnou infrastrukturu, která má díky svému veřejnému využití (komunikace, školy, veřejná prostranství, cyklostezky apod.) částečnou udržitelnost výsledků zajištěnou, je udržitelnost v rámci SROP hodnocena jako střední.

Snížené hodnocení je způsobeno zejména skutečností, že velká část intervencí nepřinesla potřebné výsledky a hodnocení udržitelnosti dopadů a výsledků je tudíž negativní.

Nižší udržitelnost výsledků a dopadů realizovaných intervencí byla rovněž na základě terénního šetření zaznamenána u Opatření 1.1. Podpora podnikání ve vybraných regionech, kde většina dotázaných subjektů potvrdila potřebu dalších investic, neboť provedené investice jim v daném horizontu nestačily k zajištění dlouhodobé udržitelnosti.

6.4 Zhodnocení přínosů Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství k cílům RPS

6.4.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

Účelem programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (RVMZ) byl dvojí: (i) zvýšení konkurenceschopnosti českého zemědělského sektoru a (ii) zlepšení podmínek pro život na venkově. Na tomto základě pak byl stanoven globální cíl programu:

„Zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství pomocí následné restrukturalizace a růstu produktivity práce, zlepšení ochrany životního prostředí a udržitelný rozvoj multifunkčních venkovských oblastí založeném na udržitelném zemědělství, lesním a vodním hospodářství a rybářství v integraci s kvalitním zpracováním zemědělských produktů“

Tento globální cíl byl dále rozpracován podrobněji do šesti strategických cílů, které jsou blíže popsány v programovém dokumentu OP RVMZ.

Strategické cíle programu:

- První strategický cíl byl zaměřen na zajištění dostupného kapitálu pro oblast zemědělství a venkova, zlepšení zastaralého technického a technologického vybavení v zemědělských a zpracovatelských podnicích, a tím i dopad na životní prostředí a welfare zvířat.

Tento strategický cíl byl naplňován podopatřeními obou priorit OP RVMZ. Intervence tímto směrem lze hodnotit pozitivně, ale na druhou stranu nelze opomenout, že v reálném dopadu se na zvýšení konkurenceschopnosti růstem produktivity zemědělských subjektů příliš neprojeví.

- Druhý strategický cíl byl zaměřen na zlepšení marketingu zemědělské produkce za současného zvýšení podílu produkce výrobků s vyšší přidanou hodnotou a jejich uplatnění na zahraničních trzích.

K naplnění tohoto strategického cíle došlo především Opatřeními 1.2 a částečně také Podopatřeními 1.1.2. Podporovány byly především velké stabilní podniky působící v městských aglomeracích, u kterých intervence přímý ekonomický dopad téměř nepřinesly (pouze u třetiny podpořených subjektů došlo k nárůstu produktivity).

- Třetí strategický cíl, konsolidovat vlastnickou strukturu zemědělské a lesní půdy a umožnit multisektorový rozvoj venkovského prostoru, byl naplňován především intervencemi v rámci Opatření 1.3 a 2.1.
- Čtvrtý strategický cíl byl zaměřen na řešení sociálních aspektů rozvoje venkova zvýšením zaměstnanosti, zlepšením věkové a vzdělanostní struktury a zpřístupněním informací.

Tento cíl byl naplňován podporou aktivit v rámci Místních akčních skupin (MAS), které realizovaly své integrované rozvojové strategie. Intervence tímto směrem lze považovat za významné, ale v programovém období 2004-2006 jich bylo pouze deset a jejich reálný dopad na rozvoj venkova a řešení problémů venkovských oblastí byl zanedbatelný.

- Pátý strategický cíl byl zaměřen na zlepšení rybářství ve shodě se Společnou rybářskou politikou Evropské Unie (EU).

Cíl byl naplněn Opatřením 2.3. Avšak i v tomto případě byly podporovány aktivity, které přispěly především ke zlepšení zastaralého technického vybavení subjektů působících v oblasti rybářství, a jejich vliv na posílení konkurenceschopnosti prostřednictvím růstu produktivity byl malý.

- Šestý strategický cíl byl zaměřen na ochranu životního prostředí před negativním dopadem zemědělské výroby a aktivit v rámci zpracování zemědělských produktů, lesnického a vodního hospodářství, diverzifikace, rozvoje venkovských oblastí a rybářství.

Příspěvek intervencí programu k naplnění tohoto cíle byl významný. Intervence ve všech podopatřeních měly buď přímý, nebo nepřímý dopad k naplnění tohoto cíle. Na druhou stranu tento cíl jen nepřímo přispíval ke klíčovému zaměření RPS, jímž bylo zvýšení konkurenceschopnosti českého hospodářství.

V současné době význam venkova z ekonomického pohledu přesahuje význam zemědělství. Zemědělství se stává méně významným nejen díky poklesu počtu zaměstnanců v primárním sektoru, ale i díky rostoucímu vlivu venkovského prostoru ve vztahu k urbanizovanému území. Z tohoto důvodu jsou intervence do venkovského prostoru důležité a nezbytné. Intervence musí být směřovány nejen do oblasti zemědělství, ale obecně na podporu života na venkově nebo na odstraňování problémů ve venkovském prostoru oproti urbanizovaným územím.

Intervence v zemědělství mají dva hlavní účely. Jednak musí vést ke zvyšování konkurenceschopnosti prostřednictvím růstu produktivity takových zemědělských subjektů (podniků), které jsou pro venkov významné jako hospodařící jednotky. A zároveň ale musí tyto intervence podporovat i ty samostatně hospodařící zemědělce, jejichž jednotlivý význam nemusí být příliš velký. Tito jedinci

jsou však důležití pro údržbu krajiny, pro udržení její ekologické stability pomocí obhospodařování a kteří ve svém souhrnu dávají obživu nezanedbatelnému množství lidí žijících na venkově.

Tabulka 10: Čerpání finančních prostředků opatřeními OP RVMZ

Pod/opatření	Vyčerpané prostředky*		Vyčerpáno (%)***
	tis. EUR	%**	
1.1.1 Investice do zemědělského majetku a podpora mladým začínajícím zemědělcům	75968	68	103
1.1.2 Prohlubování diverzifikace zemědělských činností	994	1	107
1.2 Zlepšení zpracování zemědělských výrobků a jejich marketing	3247	3	91
1.3.1 Obnova lesního potenciálu poškozeného přírodními kalámitami a požárem a zavádění ochranných preventivních opatření	762	1	91
1.3.2 Investice do lesů	1149	1	93
1.3.3 Sdružování majitelů lesa	0	0	0
1.3.4 Zalesňování zemědělsky nevyužívaných půd	41	0	16
2.1.1 Pozemkové úpravy	11733	10	140
2.1.2 Obnova potenciálu a zachování Zemědělské krajiny	1161	1	21
2.1.3 Řízení a zajištění funkčnosti zemědělských vodních zdrojů	6635	6	139
2.1.4 Rozvoj venkova (podopatření typu LEADER+)	7074	6	108
2.1.5 Diverzifikace zemědělských aktivit a aktivit blízkých zemědělství	1066	1	76
2.2 Odborné vzdělávání	0	0	0
2.3.1 Zpracování ryb a marketing výrobků z ryb	559	1	20
2.3.2 Chov vodních živočichů - akvakultura	1312	1	101
2.3.3 Činnosti prováděné odborníky v rybářství a propagační opatření	71	0	53
Celkem	111 771	100	100

Zdroj: Závěrečná zpráva OP RVMZ2004-2006

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

V rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkčního zemědělství bylo celkem podpořeno 1 745 subjektů, které zrealizovaly 3 290 projektů v celkové výši 13,29 mld. Kč. Podpořeným subjektům bylo v programovém období 2004-2006 vyplaceno celkem 6,67 mld. Kč veřejných prostředků, které aktivizovaly soukromé zdroje ve výši cca 10,34 mld. Kč.

V programu jednoznačně dominovaly intervence do oblasti zemědělské činnosti a intervence zaměřené na faktory stabilizační byly spíše okrajové. Operační program pomohl ke zlepšení technického vybavení zemědělských a zpracovatelských podniků, ale příliš vysoký reálný ekonomický dopad neměl ani z pohledu podpořených subjektů ani z pohledu venkovského prostoru.

6.4.2 Souhrnné vyhodnocení OP RVMZ

Hodnocení užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti se soustřeďuje na 6 opatření či podopatření OP RVMZ, jejichž přínos pro naplnění cílů RPS byl zhodnocen jako nejvýznamnější. Ostatní opatření či podopatření měla pro strategii RPS spíše nepřímý či podpůrný efekt ve smyslu zlepšování některých dílčích podmínek na venkově či podmínek pro zemědělství, ale sama o sobě k naplňování cílů RPS příliš nepřispívala.

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření programu z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka.

Tabulka 11: Vyhodnocení přínosu vybraných programů OP RVMZ

(Pod)Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1.1 Investice do zemědělského majetku a podpora mladým začínajícím zemědělcům	1	1 (3)	1 (3)	1 (3)
1.1.2 Prohlubování diverzifikace zemědělských činností	3	1 (3)	1 (3)	3 (1)
1.2 Zlepšení zpracování zemědělských výrobků a jejich marketing	3	1 (3)	1 (3)	3 (1)
1.3.1 Obnova lesního potenciálu poškozeného přírodními kalamitami a požárem a zavádění ochranných preventivních opatření	1	1	-	-
1.3.2 Investice do lesů	1	1 (0)	-	-
1.3.3 Sdružování majitelů lesa	0	0	-	-
1.3.4 Zalesňování zemědělsky nevyužívaných půd	3	1	-	-
2.1.1 Pozemkové úpravy	0	0	-	-
2.1.2 Obnova potenciálu a zachování Zemědělské krajiny	3	1	-	-
2.1.3 Řízení a zajištění funkčnosti zemědělských vodních zdrojů	3	1	-	-
2.1.4 Rozvoj venkova (podopatření typu LEADER+)	3	3	3	3
2.1.5 Diverzifikace zemědělských aktivit a aktivit blízkých zemědělství	3	1 (3)	3 (1)	1 (0)
2.2 Odborné vzdělávání	1	-	-	-
2.3.1 Zpracování ryb a marketing výrobků z ryb	3	1	1	3 (1)
2.3.2 Chov vodních živočichů - akvakultura	1	1 (3)	1 (3)	1
2.3.3 Činnosti prováděné odborníky v rybářství a propagační opatření	1	-	-	-

Zdroj: vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5 zprávy

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

-- program z daného hlediska není hodnocen

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci (v závorce), která je popsána dále v textu.

Užitečnost intervencí OP RVMZ ve vztahu k naplnění cílů RPS

Pro rozvoj českého venkova jsou důležité jednak intervence zaměřené na hospodářský růst a růst konkurenceschopnosti zemědělských a zpracovatelských podniků a dále pak intervence podporující stabilizační roli krajiny.

Z hlediska velikosti bylo nejvýznamnější Podopatření 1.1.1, přesto jej však nelze označit za nejvýznamnější z pohledu užitečnosti pro hospodářský rozvoj zemědělských subjektů i venkovského prostoru. Pro růst konkurenceschopnosti zemědělských a zpracovatelských subjektů, růst produktivity a rozšíření dalších příležitostí vázaných na prvovýrobu, ale tu přesahující, byly intervence v oblasti zpracování zemědělských výrobků (1.1.2, 1.2), diverzifikace zemědělské činnosti (2.1.5) a marketingu mnohem užitečnější. Intervence Podopatření 1.1.1 zaměřené na rekonstrukce objektů (stájí, hospodářských budov apod.) nepřinesly téměř žádné ekonomické dopady, spíše řešily problémy spojené se vstupem ČR do EU – nová legislativa např. spojená s welfare zvířat, nové

evropské normy, hygienické standardy a v některých případech zabránily chátření objektů zemědělské výroby na venkově.

Situace v oblasti rybářství je obdobná jako u zemědělské činnosti. Nejintenzivněji využívaným podopatření ze strany žadatelů bylo 2.3.2. zaměřené na modernizaci v oblasti akvakultury, přestože z pohledu užitečnosti a celkového ekonomického dopadu na jednotky akvakultury a zpracovatele bylo významnější Podopatření 2.3.1.

Intervence mající za cíl ekologicky udržitelný rozvoj multifunkčních venkovských oblastí nemají sice přímý ekonomický dopad na hospodářský rozvoj, přispívají však k řešení velmi nákladných investic, jejichž pozitivní dopad na venkov se projeví v dlouhodobé perspektivě. Za velmi důležité a přínosné lze proto označit všechny aktivity (zejména Podopatření 1.3.1, 1.3.4, 2.1.2 a 2.1.3), které měly mít **přínos** k posílení ekologické stability krajiny, k obnově využitelnosti krajiny – protipovodňové a jiné preventivní opatření, zalesňování zemědělsky nevyužívaných půd apod.

Velmi pozitivně lze hodnotit intervence programu v oblasti MAS. Přestože MAS jsou v regionech zakládány účelově, kvůli čerpání finančních prostředků v rámci Podopatření 2.1.4 (program typu LEADER+), je jejich počínání na mikroregionální úrovni velmi užitečné a účelné. MAS opravdu přináší podporu do venkovských regionů, na rozdíl od Opatření 1.2 zaměřeného na podporu zpracovatelských subjektů ve městech či zemědělským subjektům s ústředím ve městech a na venkov se tak finance nemusí dostat. Přidaná hodnota MAS v porovnání s dobrovolnými svazky obcí, které většinou pokrývají větší území, spočívá v širokém spektru zainteresovaných klíčových hráčů a tedy v reprezentaci širších zájmů daného území.

Účelnost intervencí OP RVMZ ve vztahu k naplnění cílů RPS

Podopatření zaměřená na rozvoj zemědělských a zpracovatelských subjektů případně jednotek akvakultury, přestože svým přínosem pro rozvoj venkova a pro multifunkčnost zemědělství byla důležitější (1.1.2, 1.2), měla v porovnání s 1.1.1 velmi málo projektů a příjemci tvořili jen malou část potenciálních subjektů, které mohly dané aktivity realizovat. Z tohoto důvodu byl přínos intervencí operačního programu na českém venkově malý, i přestože v případě mnoha jednotlivých projektů bylo dosaženo dobrých výsledků. Dopady těchto jednotlivých projektů jsou však malé a pro celkový rozvoj venkova či jeho proměnu zcela nevýznamné, a to často i na úrovni regionální či na územích menších než kraj.

V rámci Podopatření 1.1.1 měly smysl a byly přínosné investice vedoucí ke splnění norem a standardů (hygienických, bezpečnostních...) EU, především pro malé a střední zemědělské podniky, které by bez intervencí obtížně splnily tyto nově nastavené podmínky.

Zvláštní pozornost věnovaná mladým začínajícím zemědělcům v Podopatření 1.1.1 měla vést ke vzniku a rozvoji nových perspektivních forem zemědělského hospodaření a příznivě ovlivnit stabilitu a složení venkovské populace. Přestože tento typ intervence je z pohledu rozvoje českého venkova významný, množství podpořených mladých zemědělců a mladých začínajících zemědělců bylo natolik nízké, že dopad na složení venkovské populace byl zanedbatelný.

Z pohledu diverzifikace zemědělské činnosti (2.1.5) vedly intervence k žádoucím efektům u malých a středních podniků za předpokladu, že tyto subjekty měly vyjasněno, proč projekt realizují a čeho chtějí dosáhnout, a nebyly to důvody typu splnit normy či opravit chátrající objekt. Po ukončení realizace navazovaly další doplňkové aktivity (marketing, propagace, tvorba produktů cestovního ruchu apod.), vedoucí k aktivnímu využívání vytvořených podmínek – lůžka, nové služby a jiné.

Dopad intervencí v oblasti rybářství (2.3.1, 2.3.2, 2.3.3) se očekával především ve zvýšení produkční kapacity akvakultury, zavedení nových, dosud nevyužívaných vodních organismů do systému produkce akvakultury, rozšíření sortimentu a výrobků z ryb. Bohužel u většiny podpořených subjektů došlo k řešení individuálních problémů jednotek akvakultury se zastaralým technickým vybavením, tedy přínos z hlediska posílení konkurenceschopnosti nebo zvýšení produktivity nebyl téměř žádný.

Účelnost dopadu intervencí zaměřených na tvorbu integrovaných plánů MAS v rámci Podopatření 2.1.4 (celkem 82) se s odstupem času projevuje až nyní, kdy podpořené MAS realizují své rozvojové projekty. Avšak intervence zaměřené na podporu realizace schválených strategií rozvoje vybraných MAS jednoznačně vedly k žádoucím efektům. Většina projektů byla zaměřena na zlepšování kvality života a životního prostředí ve venkovských oblastech a efektivní využívání přírodního a kulturního dědictví. Přínos pro obce a mikroregiony spočívá v zatraktivnění vzhledu obcí, zlepšení životního prostředí a celkové image regionu, což pozitivně ovlivňuje nejen stabilizaci venkovského obyvatelstva, ale také rozvoj cestovního ruchu v regionu se všemi multiplikačními efekty.

V celkovém hodnocení účelnosti jednotlivých intervencí nelze opomenout environmentální přínosy a tedy nepřímý efekt většiny podopatření, zejména Opatření 1.3, 2.1.1 – 2.1.3 na zlepšení životního prostředí ve venkovských oblastech a ke stabilizaci krajiny. Užitečnost těchto intervencí se však mohla projevit jen za předpokladu, že v rámci realizace projektů docházelo ke konkrétním územním dopadům v území z pohledu nastolení rovnováhy mezi ekologickým, hospodářským a kulturním využitím, což bylo kvůli roztržitosti intervencí na menší a málo provázané projekty nepravděpodobné.

Účinnost intervencí OP RVMZ ve vztahu k naplnění cílů RPS

Účinnost intervencí je významná z pozice pozitivní stimulace soukromých finančních prostředků v území. Intervence realizované v rámci programu vedly ke stimulaci soukromých finančních prostředků v minimálně stejné výši jako vyplacené veřejné prostředky a u některých podopatření i vyšší. Z tohoto pohledu lze pozitivně hodnotit i projekty, kde si podpořený zemědělec koupil nový traktor, protože do nákupu musel vložit také vlastní finanční prostředky.

Hodnotíme-li dopad intervencí z pohledu jejich účinnosti ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS, opět se ukazuje, že klíčové z pohledu rozvoje a stabilizace venkova jsou intervence zaměřené na podporu dalšího zpracování zemědělských produktů, zavádění nových technologií, marketing a diverzifikace zemědělské činnosti. Tento druh intervencí vykazoval dobrou účinnost za předpokladu, že cílem příjemce byla snaha stabilizovat a rozšířit podnikání, resp. zkvalitnit pozici na trzích. Účinnost intervence je tedy podmíněná a záležela více na záměrech příjemců než na nastavení programu. Účinnost intervencí zaměřených na podporu zpracování zemědělských výrobků byla snížena tím, že byly podporovány především střední a velké podniky působící mimo venkovský prostor.

Účinnost intervencí zaměřených na diverzifikaci zemědělských činností (2.1.5) se prokázala u projektů zaměřených na vznik doplňkových služeb nabízených ostatním zemědělským subjektům např. dílna, poskytování služeb s ekologickou likvidací kletí apod. nebo zaměřených na využívání alternativních zdrojů energie. U těchto subjektů došlo k navýšení tržeb (o více jak 10 %) ve spojitosti s novými činnostmi. Účinnost dopadu intervencí zaměřených na diverzifikaci prostřednictvím agroturistiky se na základě monitorovacích indikátorů jevila jako významná (64 % podpořených subjektů uvedlo navýšení o více jak 5 %). Avšak z pohledu udržitelnosti se ukazuje, že účinnost není tak vysoká (řada nevyužívaných lůžek – roční obsazenost do 10 %).

Efektivnost dopadu investovaných financí z pohledu hospodářského rozvoje je u Podopatření 2.3.2 malá, což dokládají hodnoty indikátoru produkce na zaměstnance, který se u 56 % subjektů realizovanými aktivitami vůbec nezměnil, a pouze 22,8 % subjektů uvedlo, že došlo ke zvýšení produkce na zaměstnance.

Podopatření 2.3.1 lze z pohledu účinnosti vynaložených finančních prostředků hodnotit pozitivně. Z celkového počtu podpořených subjektů se u 58 % vytvořilo nové pracovní místo, u 63 % navýšila produktivita, zvýšilo množství a kvalita nabídky sortimentu zpracovaných ryb a výrobků z ryb, což ve svém důsledku přineslo i určité zvýšení jejich konkurenceschopnosti.

Z pohledu alokovaných finančních prostředků lze jednoznačně konstatovat, že na podporu MAS (Leader) bylo určeno poměrně malé množství finančních prostředků. Tuto skutečnost dokládají MAS, jejichž strategie byly připraveny v rámci Podopatření 2.1.4 (celkem 82) a které v současné době realizují projekty. V této oblasti působení se jedná o vysokou poptávku a potřebu místních hráčů na venkově, s potenciálně velkým dopadem na zvýšení kvality života, a to nejen díky poskytovaným finančním prostředkům na jednotlivé aktivity, ale taky proto, že MAS stimulují a vytvářejí spolupráci.

Udržitelnost intervencí OP RVMZ ve vztahu k naplnění cílů RPS

U většiny subjektů byly intervence v rámci Podopatření 1.1.1 startovacím/prvotním impulsem, motivací pro další investice a rozvoj. Z pohledu efektivního využití výstupů vzniklých realizací projektu bylo potřeba zahájit další rozvojové investice. Pokud tomu tak není, tyto subjekty z hlediska zvýšení konkurenceschopnosti ničeho nedosáhly, pouze svou činnost provozují v lepším prostředí.

Intervence zaměřené na vybudování/rozšíření provozů, zavádění nových technologií zpracování, inovací (1.1.2, 1.2, 2.3.1) dnes firmám přináší nové produkty, umožnily export a posílily jejich postavení na trhu, ale i tady v řadě případů byly potřebné další investice/aktivity, ze strany podniků a podnikatelů.

Udržitelnosti výsledků v rámci Podopatření 2.1.5 zaměřeného na diverzifikaci ve vztahu k agroturistice je dvojí. Z pohledu výstupů lze říci, že všechny opravené nebo nově vybudované ubytovací kapacity dnes na venkově stojí a zlepšily image daných oblastí. Z pohledu očekávaných výsledků existují dva typy podpořených subjektů. Subjekty, které od vytvořených ubytovacích kapacit očekávaly výraznější nárůst tržeb, ale další iniciativu nevyvaložily, mají dnes výrazné problémy s obsazeností lůžek. Naopak subjekty, které od počátku měly jasnou představu o tom, jakou roli ubytovací zařízení bude plnit, a po ukončení projektu realizovaly další aktivity především v oblasti specifikace nabízených služeb potenciálním návštěvníkům, marketingu a propagace, označují tuto činnost jako další významný zdroj příjmů.

Udržitelnost působení MAS dokládá spolupráce na mikroregionální úrovni, která funguje doposud a stále se rozrůstá (územně, počtem projektů i návaznými aktivitami). MAS prostřednictvím realizace vlastních strategií aktivizují různé místní hráče po dobu několika let a startují proces partnerství a spolupráce, který může přetrvat a venkovskému prostoru přinést výrazné pozitivní dopady.

6.5 Zhodnocení Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů

6.5.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

Globálním cílem OP bylo: „Vysoká a stabilní úroveň zaměstnanosti, založená na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva a konkurenceschopnosti podniků, při respektování principů udržitelného rozvoje“.

Tento globální cíl byl dále detailněji rozpracován do celkem 4 specifických cílů (blíže viz programový dokument Operačního programu Rozvoje lidských zdrojů), které ve své podstatě odrážejí zaměření jednotlivých priorit programu.

Tyto cíle byly definovány následovně:

- Rozvoj pružného trhu práce, který přispívá ke snížení a prevenci nezaměstnanosti a zvýšení zaměstnatelnosti osob, jimž hrozí vyloučení z trhu práce.
- Snížení počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce, včetně diskriminace podle pohlaví.

- Rozvoj celoživotního učení prostřednictvím zvyšování kvality nabídky vzdělávání z hlediska potřeb znalostní společnosti a prostřednictvím rozšiřování účasti všech subjektů v procesu vzdělávání.
- Rozvoj kvalifikované pracovní síly, konkurenceschopnosti podniků, rozšiřování nabídky pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích a posílení environmentálního přístupu.

Na základě těchto specifických cílů byly stanoveny čtyři priority, které byly realizovány vždy dvěma až třemi opatřeními. Z hlediska čerpání byla realizace programu, přes počáteční problémy s absorpční kapacitou u některých opatření, úspěšná a podařilo se certifikovat 105,3 % prostředků alokace programu. Objem alokací a přehled čerpání finančních prostředků u jednotlivých priorit a opatření ukazuje následující tabulka.

Tabulka 12: Čerpání finančních prostředků opatření OP RLZ

Opatření	Počet projektů	Vyčerpané prostředky* (V)		Vyčerpáno v % ^{***}
		tis. EUR	% ^{**}	
1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání	402	131 260	31	115
1.2 Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti	5	22 306	5	100
2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí	192	38 983	9	98
2.2 Rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce	53	10 716	3	106
2.3 Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb	231	4 689	1	110
3.1 Zkvalitňování vzdělávání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání	331	70 159	17	96
3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje	180	27 714	7	114
3.3 Rozvoj dalšího profesního vzdělávání	361	37 680	9	81
4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti	404	50 527	12	130
4.2 Specifické vzdělávání	299	29 373	7	103
Celkem	2 458	423 408	100	105

Zdroj: Závěrečná zpráva OP RLZ (k 30. 6. 2010)

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 31. 7. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

6.5.2 Souhrnné vyhodnocení OP RLZ

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření OP RLZ z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti se soustředilo na 7 vybraných opatření, jejichž přínos pro naplnění cílů RPS byl zhodnocen jako nejvýznamnější. Hodnocení ukazuje následující tabulka, přičemž vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy.

Tabulka 13: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření OP RLZ

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání	3	3 (1)	3	1
2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí	3 (1)	0 (3)	1 (3)	3 (1)
3.1 Zkvalitňování vzdělávání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání	3	1 (0)	1	3 ²³
3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje	3 (1)	1 (3)	1	3 ²⁴
3.3 Rozvoj dalšího profesního vzdělávání	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)
4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti	1	1 (0)	1 (0)	1 (0)
4.2 Specifické vzdělávání (GS Profese)	1(3)	1	1 (3)	1 (0)

Zdroj: vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci (v závorce), která je popsána dále v textu.

Užitečnost intervencí OP RLZ ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Celkově lze užitečnost intervencí OP RLZ hodnotit jako poměrně vysokou, protože většina opatření byla nasměrována na oblasti, které mohly přispět k zlepšení situace na trhu práce či zvýšit kvalitu lidských zdrojů jako takových. Některá opatření byla nasměrována přímo na podporu trhu práce, jiná působila nepřímě, což ale nemusí a priori znamenat nižší užitečnost.

Nejlépe lze v tomto ohledu hodnotit opatření zaměřená na přímou podporu trhu práce, tedy Opatření 1.1. Do této oblasti byly nasměrovány také nejvyšší finanční alokace a zájem o podporu ze strany žadatelů byl značný. Z OP RLZ se podařilo podpořit přes 31 000 pracovních míst a nově vzniklo přes 4 200 pracovních míst. Pozitivně lze hodnotit také koncentraci finančních prostředků na dlouhodobě nezaměstnané, tedy problematickou skupinu nezaměstnaných, což bylo do značné míry umožněno právě tehdejší ekonomickou konjunkturou, kdy byl „malý počet nezaměstnaných“ a velký počet volných pracovních míst.

Vysokou užitečnost vzhledem k potřebám cílových skupin mělo také opatření zkvalitňující vzdělávání na základních a středních školách (Opatření 3.1) i absorpční kapacita zde byla vysoká. Jako velmi užitečné, ale spíše jako neplánovaný efekt, lze hodnotit přínosy rozšíření působnosti škol do oblastí dalšího vzdělávání, protože zejména v době poklesu žáků a studentů šlo o vítaný způsob využití kapacit škol. Naopak z dlouhodobého pohledu se ukázala nízká finální užitečnost projektů (jak na národní úrovni, tak projektů grantových), které byly zaměřeny na zavádění rámcových vzdělávacích programů ve školách, protože tyto programy, resp. celý koncept má být nyní zrušen.

Užitečnost projektů zkvalitňující vzdělávání na vysokých školách byla rozdílná, neboť byly podporovány různé typy projektů. U rozvoje vzdělávacích programů, které v Opatření 3.2

²³S vazbou na účinnost a účelnost 1 (0).

²⁴S vazbou na účinnost a účelnost 1.

dominovaly, byly užitečnější ty projekty, které směřovaly k vytvoření či výrazné proměně a adaptaci v žádaných oborech a v oborech, o které se mohl díky výsledkům projektu zvýšit zájem studentů.

V sociální oblasti je nutné poskytované intervence vyhodnotit rovněž jako užitečné. OP RLZ bylo využito mimo jiné jako nástroj pro zavedení standardů sociálních služeb, platných od 1. 1. 2007, resp. bylo využito pro vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb, které na standardy navazuje (Opatření 2.1). Opatření přispělo ke zkvalitnění sociálních služeb, což pro ČR bylo a je užitečné. Sociální služby totiž stále nedosahovaly potřebné kvality a byly ještě částečně zatíženy přístupy praktikovanými před rokem 1989. Projekty jdoucí na přímou podporu sociálně potřebným byly veskrze užitečné, pozitivně lze hodnotit projekty zaměřené na romskou komunitu, zejména na mladé skupiny, kterých však bylo minimum.

Naopak za nejméně užitečné lze považovat intervence směřující do oblasti dalšího vzdělávání (Opatření 3.3) a dále intervence směřující k posílení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů (Opatření 4.1). Projekty v těchto oblastech byly užitečné jen za podmínky, že se zaměřily na potřebné téma v oblasti vzdělávání, tedy v případě, že byla strana nabídky a poptávky dostatečně propojena. Naopak neúžitečné byly projekty vzdělávacích agentur (institucí), v rámci kterých probíhalo vzdělávání pro vzdělávání, aniž z nich účastníci měli reálný užitek pro svou práci.

Projekty realizující interní vzdělávání ve firmách měly rozdílný užitek, užitečnější byly projekty v rostoucích firmách, u kterých zapadly do jejich interní strategie vzdělávání. Mnohdy se však jednalo o podporu, která pro firmy nebyla dostatečně užitečná, resp. jejich hlavní problémy příliš neřešila. Vyšší užitečnost se ukázala u velkých a rostoucích firem, které mají dobře rozvinutou strategii vzdělávání zaměstnanců (jejich oddělení rozvoje lidských zdrojů (HR) či personální oddělení dokázalo podporu užitečně nasměrovat). Okamžitý užitek pro příjemce měly většinou projekty specifického vzdělávání v rámci GS Profese, v některých případech však byl užitek jen velmi dílčí a širší dopady na firmu projekt neměl.

Účelnost intervencí OP RLZ ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

V oblasti zaměstnatelnosti, mobility trhu práce a obecně lidských zdrojů intervence většinou spíše naplňovaly cíle OP RLZ, ale účelnost z pohledu naplňování cílů RPS byla nižší. V zásadě se podařilo naplnit specifický cíl programu, který se vázal na Prioritu 1. Splnění specifických cílů ve vazbě na Priority 2, 3 a 4 bylo již vnitřně různorodé.

OP RLZ tak byl především programem, který měl největší přínosy na poli trhu práce, resp. snižování nezaměstnanosti (Opatření 1.1). Některé cíle stanovené OP RLZ v oblasti zaměstnatelnosti a pracovní mobility se však naplnit nepodařilo, zejména zavedení nových inovativních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) či rozšířit částečné úvazky. Celková účelnost podpory trhu práce v rámci Opatření 1.1 byla pro strategii RPS vysoká.

Z hlediska naplňování účelu strategie RPS je nutné vyzdvihnout projekty vysokých škol zaměřené na transfer technologií a napojení na průmysl (v rámci Opatření 3.2). Jako velmi účelné pro naplnění strategie RPS hodnotíme vytvořená kvalitní centra pro transfery technologií, v některých případech tato centra spojují i více subjektů (škol i organizací). A dále projekty zkvalitňující VŠ programy v progresivních či perspektivních směrech (cca 1/3 finančních prostředků byla vyčerpána projekty, které se zaměřovaly na obory v technických oblastech, biotechnologie a informační technologie (IT)). Z pohledu RPS pak měly nízkou účelnost projekty zaměřené na vzdělávání v oblastech bez vazby na konkurenceschopnost ČR (muzické obory) či na neperspektivní obory z hlediska trhu práce (některé humanitní obory). Selektivita projektů z tohoto pohledu byla nízká.

V oblasti počátečního vzdělávání (Opatření 3.1) byla z pohledu RPS nižší účelnost u intervencí směřujících do základních a středních škol, protože projekty nebyly dostatečně provázány na potřeby trhu práce. Je ale nutné zdůraznit, že užitečnost pro samotné školy jakožto příjemce byla vysoká. Podpora vzdělávání na školách (základní a střední školy, učiliště) směrem k IT a jazykům byla v době realizace RPS účelná. Ve středním odborném školství a na učilištích by však postupně bylo vhodné

klást větší důraz na reálně silnější propojení a spolupráci s firmami a na posilování „obecných“ kompetencí nutných pro uplatnění na trhu práce (základní školy (ZŠ), střední školy (SS), gymnázia). Nízkou účelnost z pohledu strategie RPS spatřujeme v podpoře volnočasových zařízení a mateřských škol. Obdobně i u podpory speciálního školství, u kterého je vazba na konkurenceschopnost ČR a strategii RPS nižší (tyto projekty ale ukázaly vysoký užitek).

Účelnost projektů v oblasti dalšího vzdělávání (Opatření 3.3) byla ve finále z větší části nízká a bez dlouhodobějších efektů, zejména mnohé systémové a národní projekty nepřinesly slibované přínosy v dlouhodobém horizontu. V projektech vzdělávacích agentur se nepodařilo často dostatečně propojit stranu nabídky a poptávky. Rovněž u projektů vzdělávání ve firmách – adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů (Opatření 4.1) byla účelnost ve výsledku spíše nízká, projekty nebyly dostatečně zacíleny na posílení konkurenceschopnosti (projekty byly realizovány napříč odvětvími, bez zacílení na progresivní obory). Podpora z Opatření 4.1 měla být směřována také do zavedení moderních způsobů řízení organizací, přičemž v drtivé většině šlo o podporu při získání normy Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO) u firem, které by certifikát zavedly i bez dotace. Celkově se spíše nepodařilo využít možností alokovaných finančních prostředků pro účely zvýšení konkurenceschopnosti a naplnění strategie RPS. Cílenost podpory v této oblasti byla totiž již svým prvotním definováním a poté ve výzvách nízká. V rámci grantového schéma (GS) Profese byly podpořeny mnohdy úzce zaměřené projekty firem, bez vazby na konkurenceschopnost, které by firmy pravděpodobně realizovaly i bez dotace, tzv. mrtvá váha (např. výškolení 2 zaměstnanců na obsluhu nového stroje). Účelnost je zde také snižována právě zmíněnou mrtvou vahou projektů.

Podpora sociálně vyloučených skupin či skupin ohrožených sociálním vyloučením měla fungovat kompenzačně ke strategii konkurenceschopnosti. Z tohoto pohledu však nelze účelnost intervencí OP LRZ (Opatření 2.1) hodnotit jako vysokou. Výrazná část podpory totiž směřovala ke vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb. Přímá podpora sociálně vyloučených či ohrožených vyloučením totiž tvořila pouze 1/3. Právě u přímé podpory sociálně problémových skupin byl přínos pro strategii RPS vyšší.

Účinnost intervencí OP RLZ ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Účinnost opatření OP RLZ se lišila v jednotlivých věcných oblastech. Nejvyšší účinnosti bylo dosaženo v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (Opatření 1.1). Za hlavní přidanou hodnotu na poli APZ a za hlavní faktor ovlivňující účinnost podpory je nutné označit individuální komplexní péči o klienty, která do té doby ze strany úřadů práce nebyla možná. Z jednotlivých nástrojů vedoucích přímo začlenění na trh práce se ukázala jako nejúčinnější podpora vytváření pracovních míst a sebezaměstnávání. Rekvalifikace vyžadují pro zvýšení účinnosti navázání na další nástroje APZ. ESF je celkově oproti národní APZ účinnější, a to zejména v dlouhodobém pohledu. Ukázalo se, že podpora skrze národní projekty pověřeného úřadu práce je vyšší oproti malým grantovým projektům. Díky ESF je tak umístěno na trh práce dalších 10 % původně nezaměstnaných. Zhodnocení účinnosti, resp. i účelnosti takto vynakládaných prostředků je vzhledem k dosaženým přínosům ve finále v podstatě spíše politickou otázkou.

Ostatní opatření měla celkově vnitřně rozdílnou účinnost. V Opatření 3.1 u počátečního vzdělávání (základní a střední školy, učiliště) byla účinnost (vzhledem k vynaloženým prostředkům) omezená faktem, že více škol samostatně vytvářelo shodné produkty pro svou potřebu. Databanka produktů, které by školy, nejlépe pod vedením mentora/kouče, již jen adaptovaly a realizovaly, by přinesla nemalé úspory. Dopad podpory dále omezuje objem dostupných prostředků vzhledem k počtu škol. Na úrovni národních a systémových projektů v počátečním vzdělávání se jeví účinnost jako dobrá, problémem však je, když výsledky těchto, v ESF pilotně realizovaných projektů, nejsou aplikovány plošně v ČR či se v dlouhodobějším horizontu objeví nějaká chyba, kvůli které je nutno systém opět měnit (např. zavedení rámcových a školních vzdělávacích plánů).

V rámci Opatření 3.2, u zkvalitňování vzdělávacích programů na vysokých školách (VŠ), účinnost výrazně navyšuje přímá spolupráce s firmami, které se podílejí na tvorbě vzdělávacích modulů.

Jako účinné se také ukázaly projekty vysokých škol s vazbou na výrobu, ve kterých jsou například studenti VŠ zaučováni „na praxi“ přímo v jednotlivých firmách. Tyto projekty však byly výjimečné. V projektech terciárního vzdělávání výrazně zvyšovala účinnost také kombinace s podporou z investičních programů (např. OP PP – např. u Centra transferu technologií Vysoké školy báňské); rovněž výjimečné projekty. Celková podpora v oblasti terciárního vzdělávání a její reálný dopad na strategii konkurenceschopnosti byl však nízký, i vzhledem k dostupné alokaci. Opatření nicméně bylo pro školy vstupním impulsem pro využití podpory v současném programovém období.

Účinky projektů zaměřených na vzdělávání zaměstnanců v organizacích byly rozdílné. Jako účinnější se jeví projekty realizované samotnými firmami, než projekty agentur, které je poté nabízejí firmám. Účinnější se tak v této oblasti jeví projekty Opatření 4.2 (popř. 4.1) oproti Opatření 3.3. Účinky podpory vzdělávání ve firmách ale bývají snižovány trvalou nejistotou správnosti prováděných postupů a zbytečně vynaloženými administrativními náklady. Účinnost projektů na mikroúrovni zvyšuje zapojení vedení firem (zastoupení top-managementu). V případě projektů vzdělávacích agentur zvyšuje účinnost spolupráce s konkrétními firmami. Tyto projekty byly na mikroúrovni účinnější, i když z pohledu strategie RPS a úrovně ČR byly takto vzniklé vzdělávací moduly spíše úzeji zaměřené – tzn. s nižší následnou využitelností ze strany vzdělávací agentury/subjektu, směrem k dalším firmám. Problémem byla také ekonomická krize, kdy si firmy začaly realizovat, byť v omezené míře, na základě již vytvořeného modulu vzdělávání samy a agentury přišly o klienty.

U sociálně vyloučených skupin se jako výrazně účinnější jeví podpora malých projektů, s malým počtem klientů. Celkovou účinnost Opatření 2.1 však ovlivnil nízký objem dotace směřující na přímou podporu sociálně potřebným.

Udržitelnost intervencí OP RLZ ve vztahu k naplnění specifických cílů RPS

Udržitelnost realizovaných intervencí z OP RLZ byla rozdílná napříč prioritami. Udržitelnost výsledků tohoto programu velmi výrazně ovlivnila ekonomická krize. Vzhledem ke krizi je ale možné dosaženou udržitelnost ve většině opatření vnímat pozitivně. Například na mikroúrovni byla v terénním šetření prokázána dvoutřetinová udržitelnost pracovních míst, což je právě vzhledem k přímým dopadům krize na počty pracovních míst, dobrý výsledek. Ukázalo se, že udržitelnost pracovních míst byla zvýšena navázáním na investici z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF). Je zřejmé, že tento přístup není možné plošně aplikovat, je zde ale uveden jako faktor, který udržitelnost ovlivňuje. Opatření 1.1 přineslo nový přístup v práci s klienty (nezaměstnanými, osobami ohroženými nezaměstnaností atd.), který spočíval v komplexní individuální podpoře. Tento přístup je dále v projektech aplikován a z tohoto pohledu byly výsledky ve formě způsobu práce s cílovými skupinami udrženy.

Udržitelnost v oblasti počátečního vzdělávání na ZŠ a SŠ (Opatření 3.1) je celkově vysoká (s vazbou na účelnost a účinnost však spíše nízká), stejně jako v oblasti zkvalitňování VŠ programů (v rámci Opatření 3.2). Výsledky jsou školami stále využívány a „neztrácejí se“. Problémem je ale vnitřní reorganizace škol (včetně slučování v důsledku poklesu počtu žáků), která limituje využití výsledků, resp. jejich udržitelnost. Dobrou udržitelnost vykázaly také vytvořená kvalitní centra pro transfery technologií (v rámci Opatření 3.2).

Celková udržitelnost výsledků v oblasti dalšího vzdělávání (Opatření 3.3) je spíše nízká. Hlavním omezujícím faktorem udržitelnosti byla kvalita výsledného produktu a změna poptávky po daném produktu (kurzech). Poptávka u externích organizací poskytujících vzdělávání závisí totiž jednak na celkové ekonomické situaci (v době krize firmy šetří a snižují investice do vzdělávání) a jednak na schopnosti aktualizace kurzů dalšího vzdělávání ze strany vzdělávací agentury. Nekvalitní kurzy se sice podařilo realizovat a splnit indikátory, zájem o ně ale dále není. U dalšího vzdělávání se ukázala udržitelnost vyšší u subjektů, které nejsou z větší části (či zcela) závislé na dotacích ze strukturálních fondů (SF) či u subjektů, které si díky dotaci dokázaly vybudovat či posílit své jméno na trhu vzdělávacích organizací.

V oblasti specifického vzdělávání ve firmách (GS Profese) i u dalšího interního vzdělávání (v rámci Opatření 4.1) byla zjištěna rozdílná udržitelnost. Úzce zaměřené projekty plnící okamžitou potřebu firmy, bez navázání na celkovou strategii, dosahují nízké udržitelnosti. Navázání na propracovanou firemní strategii je zde klíčovým faktorem.

U Opatření 2.1, v oblasti sociální integrace, byla zjištěna poměrně vysoká udržitelnost, zejména u menších projektů pracujících s malým počtem klientů. Přičemž udržitelnost je navázána na kvalitu dosaženého výsledku. Jako dobrou je možné zhodnotit i udržitelnost výsledků vzdělávacích programů souvisejících se zavedením standardů sociálních služeb.

6.6 Zhodnocení Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3

6.6.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

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 VaV potenciálu regionu, sociální integraci ohrožených skupin a rovnosti příležitostí při respektování zásad udržitelného rozvoje. Program byl realizován, na rozdíl od JPD 2, na území celého hl. m. Prahy.

K naplnění globálního cíle byly určeny tyto specifické cíle, které můžeme označit za základní strategii k naplnění globálního cíle:

- Rozvoj pružného trhu práce s důrazem na skupiny ohrožené na trhu práce, prevenci nezaměstnanosti, zvýšení zaměstnatelnosti a zamezení růstu dlouhodobé nezaměstnanosti;
- Sociální začleňování znevýhodněných skupin a rozvoj institucí a kvality služeb zaměřených na sociální integraci a poskytování stejných příležitostí na trhu práce pro ženy a muže;
- Rozvoj systému celoživotního učení, který bude připravovat kvalifikovanou a flexibilní pracovní sílu schopnou aplikovat princip udržitelného rozvoje;
- Zvýšení adaptability pražských organizací prostřednictvím zvyšování kvalifikace pracovníků, rozvoje a využití pražského inovačního potenciálu.

Na základě těchto specifických cílů byly stanoveny čtyři priority, které byly realizovány vždy jedním až třemi opatřeními. Z hlediska čerpání byla realizace programu, přes počáteční problémy s absorpční kapacitou u některých opatření, úspěšná a podařilo se certifikovat 102 % prostředků alokace programu (věcných priorit a opatření). Objem alokací a přehled čerpání finančních prostředků u jednotlivých věcných priorit a opatření ukazuje následující tabulka.

Tabulka 14: Čerpání finančních prostředků opatření JPD 3

Opatření	Počet projektů	Vyčerpané prostředky* (V)		Vyčerpano v % ^{***}
		tis. EUR	% ^{**}	
1.1 Rozšíření a zvýšení adresnosti aktivní politiky zaměstnanosti	93	17 530	15	93
2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí	125	24 158	20	103
2.2 Sladění rodinného a pracovního života	28	3 675	3	104
2.3 Globální grant – posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb	63	1 327	1	113
3.1 Rozvoj počátečního vzdělávání jako základu celoživotního učení a z hlediska potřeb trhu práce a ekonomiky znalostí	121	21 163	18	106
3.2 Rozvoj dalšího vzdělávání	86	14 609	12	104
4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek jako podpora konkurenceschopnosti	127	10 584	9	98
4.2 Spolupráce výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou, podpora inovací	38	14 717	13	107
4.3 Rozvoj cestovního ruchu	55	6 036	5	99
Celkem	736	113 800	100	102

Zdroj: Závěrečná zpráva JPD3 (k 30. 6. 2010)

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

6.6.2 Souhrnné vyhodnocení JPD 3

Program realizující Cíl 3 kohezní politiky de facto kopíroval zaměření OP RLZ, přestože v některých oblastech byl orientován progresivněji (terciární 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 vyčerpano 118 mil. EUR (114 mil. EUR ve věcných prioritách), zatímco do zbytku republiky bylo alokováno v rámci OP RLZ 441 mil. EUR (423 mil. EUR ve věcných prioritách). Vzhledem k situaci na trhu práce, kvalitě lidských zdrojů a potenciálu Prahy měl program generovat největší přínosy spíše v jiných oblastech než zlepšování samotného trhu práce ve smyslu snižování nezaměstnanosti. Pro Prahu a vlastně celou republiku bylo užitečnější i účelnější podporovat dominantně oblasti rozvoje konkurenceschopnosti firem prostřednictvím zkvalitnění lidských zdrojů a propojení vzdělávací a výzkumné oblasti s průmyslem/výrobní sférou/firmami. Problémem však byla absorpční kapacita v těchto progresivnějších oblastech; opatření k podpoře vědy, výzkumu a inovací se potýkala, zejména v prvních letech, 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 tematických oblastech programu. Ze zpětného pohledu tak lze využít prostředků z JPD 3 hodnotit jako nedostatečně využitou šanci.

Oproti OP RLZ byl program hodnocen hůře i příjemci v rámci terénního šetření, příjemci JPD3 deklarovali:

- nižší užitečnost a přínosy získané podpory (o cca 5 procentních bodů(p.b.))
- nižší splnění vstupních očekávání (o cca 5 p.b.)
- nepřiměřenější administrativní náročnost vzhledem k přínosům (o 8 p.b.)
- nižší zaměření na hlavní potřeby cílových skupin projektu (o 10 p.b.)

Ale naopak deklarovali nižší mrtvou váhu oproti OP RLZ (o cca 4 p.b.).

- nižší multiplikační efekt při tvorbě pracovních míst (1,23 x 1,27)
- nižší udržitelnost (o cca 5 p.b.)

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření JPD 3 z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka. Hodnocení vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy.

Tabulka 15: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření JPD 3

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1 Rozšíření a zvýšení adresnosti aktivní politiky zaměstnanosti	1	3 (1)	1 (0)	1
2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí	3	3	1 (3)	3 (1)
3.1 Rozvoj počátečního vzdělávání jako základu celoživotního učení a z hlediska potřeb trhu práce a ekonomiky znalostí	3	1 (0)	1 (0)	3 ²⁵
3.2 Rozvoj dalšího vzdělávání	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)
4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti	1	1 (0)	1 (0)	1 (0)
4.2 Spolupráce výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou, podpora inovací	3 (1)	1 (0)	1 (3)	1 (0)

Zdroj: vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci (v závorce), která je popsána dále v textu.

Užitečnost intervencí JPD 3 ve vztahu k naplnění cílů programu

JPD 3 se oproti OP RLZ potýkal s většími problémy v oblasti absorpční kapacity v některých oblastech, jednou z problémových oblastí byli trh práce a podpora specifických sociálních skupin a jejich návratu na trh práce, u kterých neexistoval ze strany cílových skupin žádný či malý zájem o účast v projektech. Nízký zájem o tuto oblast a následná nízká selektivita projektů vedly k nižší kvalitě projektů a ve výsledku v nižší užitečnosti. Menší kvalita projektových žádostí se projevila častěji u malých (či nových) subjektů, a to především z důvodu nižší zkušenosti žadatelů s ekonomikou projektů. Na aktivní politiku zaměstnanosti bylo alokováno 16 % rozpočtu programu a alokace ani nebyla vyčerpána. Ve srovnání s OP RLZ lze však hodnotit jako užitečnou vyšší koncentraci projektů na osoby se změněnou pracovní schopností (ZPS) a matky vracející se na trh práce oproti absolventům, kteří nemají na pražském trhu práce zásadní problémy se svým umístěním.

Na úrovni opatření byl největší finanční důraz kladen na podporu sociální integrace (Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí). Oproti OP RLZ se v sociální oblasti projekty daleko více zaměřovaly na přímou reintegraci sociálně znevýhodněných skupin. V JPD 3 byl menší důraz kladen na vzdělávání poskytovatelů služeb. Podpora směřovala především na osoby zdravotně, ale též „etnicky“ znevýhodněné. V Praze měla svůj užitek a smysl také výrazná podpora osob bez přístřeší. Ve větší míře se také objevovala podpora integrace cizinců do

²⁵S vazbou na účinnost a účelnost 1 (0).

společnosti. Toto zaměření lze hodnotit jako užitečné. Celkově vyšší důraz na sociální integraci v JPD 3 (1/5 vyčerpaných prostředků) lze hodnotit jako užitečné využití prostředků, protože do Prahy jakožto metropole se koncentrují některé problémové skupiny (např. osoby bez přístřeší).

Oblast vědy a výzkumu se v Opatření 4.2 potýkala s nedostatkem kvalitních projektů, reálná konkurence byla tedy malá. Subjekty, které byly schopny zpracovat kvalitní projekty, získaly podporu z ESF a projekty pro ně měly dobrý přínos a užitek (např. České vysoké učení technické (ČVUT) realizovalo v rámci Opatření 4.2 pět projektů a v rámci Opatření 3.1 dalších pět). V oblasti VaV byly projekty užitečné i z hlediska navázání vztahů a kontaktů mezi univerzitní půdou a podnikatelskou sférou.

U počátečního vzdělávání (základní a střední školy, učiliště) se u grantových projektů jeví jako užitečnější, a lépe naplňující potřeby cílových skupin, projekty realizované samotnými školami, než projekty externích agentur pouze vzdělávající učitele a další odborné pracovníky. Celková užitečnost projektů počátečního vzdělávání byla dobrá.

Účelnost intervencí JPD 3 ve vztahu k naplnění cílů programu

U podpory trhu práce celkově hodnotíme účelnost jako omezenou, resp. problém je i v celkovém nasměrování podpory v JPD 3, kdy finanční prostředky jdoucí na aktivní politiku zaměstnanosti mohly být alokovány účelněji - na progresivní typ podpory - vědu a výzkum²⁶, vzdělávání u zaměstnavatelů a případně i na sociální oblast. Účelnost podpory poskytnuté prostřednictvím projektů APZ lze tak ve finále, vzhledem k cílům celého programu, vyhodnotit jako nízkou. I relevance možných/nastavených aktivit programu byla změnami na trhu práce dále snížena. V roce 2007 převýšil, a to velmi výrazně, počet volných pracovních míst počet neumístěných uchazečů. V evidenci bylo 17 363 neumístěných osob, z toho bylo 15 813 dosažitelných uchazečů, přičemž volných pracovních míst bylo v evidenci (!) 28 746. Jako neúčelná se tedy v JPD 3, vzhledem k situaci na pražském trhu práce, ukázala přímá podpora vytváření pracovních míst. Z Opatření 1.1 bylo nakonec podpořeno jen 187 pracovních míst, což je na úrovni 17 % cílové hodnoty. I v JPD 3, obdobně jako u OP RLZ, je nutné pozitivně hodnotit komplexnost poskytované podpory a individuální přístup u APZ. Zároveň je nutné poznamenat, že v regionech byl tento přístup pro naplnění cílů programu podstatnější.

Podporu v sociální oblasti lze v JPD 3 zhodnotit jako účelnou i zaměření na vzdělávání zaměstnanců sociálních služeb (poskytovatelů) bylo v programu oproti OP RLZ nižší. Program poskytoval větší přímou podporu sociálně znevýhodněným skupinám a podpora tak mohla plnit kompenzační efekt k podpoře konkurenceschopnosti. Na druhou stranu vzhledem ke strategii celého programu by byla účelnější o něco vyšší podpora výzkumu a vývoje a progresivních oblastí na úkor oblastí sociální.

V oblasti počátečního vzdělávání dominovaly projekty vzdělávání učitelů a dalších odborných pracovníků ve školství, cca ze 40 %. Naopak nízký byl podíl projektů zaměřených přímo na rozvoj školních vzdělávacích programů, což se nakonec vzhledem k následnému vývoji rámcového vzdělávacího programu a jejich možnému zrušení může nyní jevit jako lepší využití prostředků. I v Praze projekty počátečního vzdělávání záležely čistě na aktivitě jednotlivých subjektů a rozložení podpory mezi nimi bylo nerovnoměrné (tedy necílené) a limitovalo celkové využití prostředků a celkový účel podpory.

V oblasti terciárního vzdělávání měly vysokou účelnost projekty zaměřené na rozvoj technických a přírodovědných oborů. Tyto obory měly asi třetinový podíl na celkovém rozpočtu, což je obdobné rozložení jako v případě OP RLZ. Některé projekty byly v JPD3 inovativní, velmi úspěšné a příjemci na ně dokázali navázat ve své další činnosti (např. projekt ČVUT a jeho mezinárodní výukové centrum v dole Josef). Realizace plánovaných inovativnějších přístupů pro rozvoj VŠ studia (corporate chairs, internacionalizace studia) nebyly v podstatě vůbec realizovány. Zde spatřujeme limity, resp. výzvu

²⁶Oblast vědy a výzkumu však vyžadovala podporu absorpční kapacity

pro další období, protože realizace těchto aktivit by byla pro naplnění cílů Prahy na poli terciárního vzdělávání vhodná.

V oblasti dalšího vzdělávání nedošlo k naplnění vytyčených cílů. Nebyl realizován plánovaný systémový projekt, který měl vytvořit platformu pro komunikaci mezi stranou nabídky a poptávky v dalším vzdělávání a přinést do této oblasti inovativní přístupy. Největší podíl prostředků směřoval do projektů, které dominantně rozšiřovaly nabídku dalšího vzdělávání. Právě oblast dalšího vzdělávání se ale celkově potýkala s nízkou kvalitou projektů, alokace vyhlášených výzev nebyly dočerpávány. Zejména zpočátku byly projekty mnohdy uměle „roubovány“ na znění opatření/výzev, ale protože konkurence byla malá, podporu získaly. Plnění účelu bylo mnohdy deklaratorní. V Praze rovněž směřovala poměrně vysoká částka (cca 1/5 finančních prostředků určená na další vzdělávání) do vybudování infrastruktury pro další vzdělávání, konkrétně do vzdělávacích center v různých tematických oblastech (např. média). Projekty sice deklaratorně odpovídaly cílům opatření, ale konečný účel těchto projektů byl velmi omezený, resp. nebyl naplněn (cca 1/2 projektů). Vytvořená centra buď již nefungují, nebo mají funkčnost zcela minimalizovanou a účel neplní.

Oblast zvyšování adaptability a konkurenceschopnosti podniků se rovněž potýkala s nedostatkem kvalitních projektů. Jako neúčelnou hodnotíme izolovanou podporu zavádění ISO, bez napojení na další školicí aktivity, obdobně jako u OP RLZ. V Praze se rovněž poměrně velká část projektů dominantně zaměřovala na podporu podnikání, školení v podnikání a podporu zakládání a rozvoje malých a středních firem. Tímto směrem byla orientována necelá 1/3 projektů z Opatření 4.1. Pro naplnění cílů v oblasti adaptability a konkurenceschopnosti měla poskytnutá podpora omezený přínos, protože 1/3 vybudovaných center nefunguje nebo příjemci těchto projektů nevyvíjejí žádnou činnost, popř. již neexistují. Ukázalo se, že původně široce nastavená podpora podnikání se v projektech často zúžila na poradenství k dotacím ze SF EU a účel opatření tak nebyl naplněn.

V oblasti spolupráce výzkumných a vývojových pracovišť s podnikatelskou sférou a v podpoře inovací (Opatření 4.2) splnily svůj účel většinou projekty zaměřené na transfer technologií pod pražskými vysokými školami. Naopak jako rizikové se ukázaly podpořené webové portály, skrze které měly být transferovány znalosti a know-how. Tyto projekty mají problémy i s udržitelností, protože subjekty neměly další zdroje na aktualizaci. Podpora těchto portálů je ale riziková obecně, ve všech oblastech. Stejně neúčelné se ve výsledku ukázaly portály v oblasti podpory MSP.

Účinnost intervencí JPD 3 ve vztahu k naplnění cílů programu

Podpora poskytnutá z APZ v Praze vyšla na jednu podpořenou osobu, tedy jednotkové náklady (ve smyslu indikátorů ESF), cca 3,5 krát nižší. Tato situace reflektuje pravděpodobně zejména nižší důraz na podporu vytváření pracovních míst v Praze, i na dlouhodobě nezaměstnané, což je finančně náročnější než rekvalifikace a poradenství a podpora nezaměstnaných. V Praze patřily mezi účinné nástroje APZ právě podpůrná opatření, jako je bilanční diagnostika, motivační aktivity apod. Podpora pracovních míst byla naopak minimálně využita.

Oproti OP RLZ je v projektech v rámci Opatření 2.1 Podpora sociální integrace vidět „větší zaběhlost“ postupů a procedur. Důvodem je pravděpodobně to, že je v Praze větší koncentrace některých problémových skupin obyvatel a více rozvinutý neziskový sektor činný v této oblasti. Tyto zkušenosti vedou i k větší účinnosti podpory (a zároveň se projevují i pokusem o rozvoj nových inovativních přístupů k problematice).

V oblasti počátečního vzdělávání na úrovni základního a středního školství (u individuálních projektů) byly většinou projekty „kopírovány“ z OP RLZ. Šlo o umělé rozdělení, realizovaly se stejné aktivity, které odpovídaly plánům ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Účinnost by bylo možné hodnotit obdobně jako u OP RLZ, ale zde ji snižuje navíc fakt, že některé aktivity v projektech z národní úrovně musely být opakovány i na úrovni Prahy. To samé platí pro systémový projekt Institutu trhu práce v rámci Opatření 1.1. I přes individuální přínosy projektů počátečního vzdělávání jednotlivým školám, nemohl celkový rozsah finančních prostředků směřujících do počátečního vzdělávání přinést na úrovni celé Prahy výraznější efekt a pozitivní změnu.

V oblasti dalšího vzdělávání byla efektivita příjemci vyhodnocena jako nejnižší mezi podporovanými oblastmi (opatřeními). Nízká účinnost byla i u projektů na vybudování center dalšího vzdělávání (viz též předchozí text).

U projektů zaměřených na zvyšování adaptability zaměstnanců a firem byly projekty dominantně zaměřeny na společné/současné vzdělávání zaměstnanců i zaměstnavatelů (oproti OP RLZ je tento podíl vyšší). Toto zaměření projektů lze hodnotit jako účinnější než izolovanou podporu vzdělávání zaměstnanců. Celkový účinek podpory v této oblasti byl však nízký. Také účinnost projektů v rámci podpory podnikání a poskytování nejrůznějšího poradenství pro MSP byla nízká, a to zejména tehdy, když se hlavní plánované aktivity projektů zúžily na poradenství k dotacím a žádných deklarovaných inovativních přístupů a výsledků nebylo dosaženo.

Udržitelnost intervencí JPD 3 ve vztahu k naplnění cílů programu

Pro oblast udržitelnosti projektů z JPD 3 platí v podstatě stejné závěry jako pro OP RLZ. Na úrovni celého programu se udržitelnost ukázala mírně vyšší u OP RLZ. Trh práce je pravděpodobně zejména v Praze natolik dynamický a proměnlivý, že výsledky projektů jsou často nahrazeny dalšími aktivitami a potřebami. V JPD 3 měly nejnižší udržitelnost projekty v Opatření 4.1 (problematická oblast adaptability) a v sociální oblasti. Obdobně jako u OP RLZ byla nejčastější příčinou změna vnějšího ekonomického prostředí.

Udržitelnost výsledků počátečního vzdělávání je dobrá (s vazbou na účelnost a účinnost však spíše nízká). U projektů dalšího vzdělávání je naopak udržitelnost spíše nízká, a to i ve vazbě na nízkou účelnost podpory. Týká se to projektů zaměřených na rozšíření nabídky dalšího vzdělávání i projektů na vybudování infrastruktury dalšího vzdělávání (6 z 10 center buď ukončily činnost po insolvenčním řízení nebo jsou de facto nefunkční). Projekty, které byly zaměřeny na rozvoj podpůrných systémů dalšího vzdělávání v rámci tehdy dobře fungujících organizací, mají udržitelnost vyšší, resp. příjemci navázali na realizované projekty a rozvíjejí další činnost v oblasti dalšího vzdělávání. Vyšší udržitelnost rovněž, obdobně jako u OP RLZ, vykazují projekty zaměřené na školení školitelů než na pouhé rozšíření nabídky dalšího vzdělávání.

V oblasti firemního vzdělávání dobře fungující firmy dokázaly získané školení dobře využít a navázat na ně v další činnosti. Výsledky spíše nebyly udrženy u podpory podnikání, jak bylo uvedeno, podpora se v projektech často zúžila na poradenství k dotacím ze SF EU, přičemž po skončení projektu příslušné „poradenské centrum pro podnikatele“ již nefungují.

Z hlediska udržitelnosti se ukázaly v oblasti VaV (Opatření 4.2) jako rizikové především projekty, které zakládaly nejrůznější centra pro přenos technologií, inovací, know-how apod., přičemž takto zaměřených byla více než 1/3 projektů. Některá z center totiž fungovala spíše jednorázově, došlo k navázání vztahů mezi školami a podnikovou sférou, nicméně centrum jako takové dnes již nefunguje.

6.7 Zhodnocení Jednotného programového dokumentu pro Cíl 2

6.7.1 Stručná rekapitulace cílů a realizace programu

Jednotný programový dokument pro Cíl 2 regionu soudržnosti Praha byl, jakožto program realizovaný v rámci Cíle 2 programového období 2000-2006, zaměřen na „podporu hospodářské a společenské přeměny regionů, jež čelí strukturálním potížím“. Podpora z Cíle 2 mohla být na základě článku 4 Obecného nařízení poskytnuta pouze části území hl. m. Prahy. Maximální limitní podíl byl Evropskou komisí (EK) pro JPD 2 stanoven na 31 % obyvatel hlavního města.

Globálním cílem programu bylo: „Zvýšení konkurenceschopnosti hlavního města Prahy lepším využitím městského území a posílením inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů“.

K naplnění tohoto cíle byly určeny tyto oblasti intervence, které můžeme označit za základní strategie k naplnění globálního cíle:

- transformace a zlepšení městského prostředí (revitalizace brownfields, veřejná vybavenost a technická infrastruktura) s cílem podpořit místní rozvoj ohrožených komunit (např. ve velkých obytných celcích),
- zlepšení kvality dopravní obslužnosti (především hromadnou dopravou) ve vybraném území,
- růst kvality podnikatelského prostředí a zlepšení mechanismů spolupráce mezi podnikatelskými subjekty (MSP) a znalostními institucemi (školami, institucemi výzkumu a vývoje, inkubačními centry) v rámci území.

Program byl rozdělen na dvě věcné priority, z nichž každá byla realizována třemi opatřeními. Z hlediska čerpání byla realizace programu, přes počáteční problémy s absorpční kapacitou u některých opatření, úspěšná a podařilo se certifikovat 101 % prostředků alokace programu. Objem alokací a přehled čerpání finančních prostředků u jednotlivých priorit a opatření ukazuje následující tabulka.

Tabulka 16: Čerpání finančních prostředků opatření JPD 2

Opatření	Počty projektů	Vyčerpané prostředky *		Vyčerpano v % ^{***}
		tis. EUR	% ^{**}	
1.1 Dopravní systémy podporující přeměnu městského prostředí	15	40 971	29	96
1.2 Regenerace poškozených a nevhodně využívaných ploch	25	40 577	29	108
1.3 Veřejná infrastruktura zlepšující kvalitu života zejména na sídlištích	35	27 155	19	100
2.1 Zvýšení kvality partnerství veřejného a soukromého, neziskového sektoru, vědy a výzkumu	11	15 537	11	103
2.2 Podpora malého a středního podnikání, příznivé podnikatelské prostředí	69	11 399	8	101
2.3 Rozvoj strategických služeb na podporu informační společnosti v Praze	14	4 728	3	87
Celkem	196	140 366	100	101

Zdroj: Závěrečná zpráva JPD 2 (k 30. 6. 2010)

Poznámka:

* Celkové certifikované výdaje (EU+národní) k 30. 6. 2010

** Procento z celkového objemu vyčerpaných prostředků věcných priorit

*** Podíl vyčerpaných prostředků na alokacích priority/opatření

6.7.2 Souhrnné vyhodnocení JPD 2

Souhrnné vyhodnocení přínosu jednotlivých opatření JPD 2 z hlediska užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti ukazuje následující tabulka. Hodnocení vychází z podrobného hodnocení programu, které je obsahem přílohy 5 zprávy.

Tabulka 17: Vyhodnocení přínosu vybraných opatření JPD 2

Opatření	Užitečnost	Účelnost	Účinnost	Udržitelnost
1.1 Dopravní systémy podporující přeměnu městského prostředí	3(1)	3(1)	1	3(1)
1.2 Regenerace poškozených a nevhodně využívaných ploch	3(0)	1(0)	3(0)	3(0)
1.3 Veřejná infrastruktura zlepšující kvalitu života zejména na sídlištích	3	3(1)	3(1)	3
2.1 Zvýšení kvality partnerství veřejného a soukromého, neziskového sektoru, vědy a výzkumu	3	3(1)	1	3(1)
2.2 Podpora malého a středního podnikání, příznivé podnikatelské prostředí	0(1)	0	0	0(3)

Zdroj: Vlastní vyhodnocení vycházející z podrobného zhodnocení programu uvedeného v příloze 5

Poznámka:

0 – velmi malá a malá užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

1 – střední užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

3 – vysoká užitečnost / účelnost/ účinnost/ udržitelnost

V případech, kdy je potřeba hodnotit daný dopad/ efekt z několika pohledů, je souhrnné obodování doplněno o doplňkovou informaci (v závorce), která je popsána dále v textu.

Užitečnost intervencí JPD 2 ve vztahu k naplnění cílů programu

Kromě podpory podnikání a podnikatelského prostředí (Opatření 2.2) lze užitečnost realizovaných intervencí v rámci JPD 2 hodnotit jako poměrně vysokou.

U dopravní infrastruktury přinesly největší užitek zejména projekty na výstavbu nové komunikace napojující centrum s pražským okruhem směrem na východ (k D11 a R10) a komplexní dopravní řešení podpory městské hromadné dopravy na Praze 9. Tyto projekty čerpaly přibližně polovinu alokace opatření. Ostatní projekty pak řešily spíše pouze izolované aktivity bez většího celkového užítku.

Regenerace poškozených a nevhodně využívaných ploch (Opatření 1.2) přinesla užitek výhradně při řešení lokálních ekologických zátěží (regenerace skládky, revitalizace rybníků, revitalizace objektů). Disponibilní objem prostředků opatření však umožnil sanaci ploch pouze o rozloze 0,142 km², která představovala jen 3,8 % z celkové plochy skládek a starých ekologických zátěží (3,7 km²) na vybraném území. Celkový užitek realizovaných projektů pro řešení ekologických zátěží na vybraném území tak lze, přesto, že byly naplněny cílové hodnoty indikátorů, hodnotit jako velmi malý. Zásadním nedostatkem zaměření intervencí Opatření 1.2 však bylo to, že ani jeden projekt neřešil transformaci starých a nevhodně využívaných průmyslových či výrobních areálů.

Intervence Opatření 1.3 zaměřené na výstavbu veřejné infrastruktury (nikoli však pouze na sídlištích jak naznačuje název opatření)²⁷ přispěly k posílení komunitního života v daných lokalitách a posílení městotvorných funkcí v daném území. Jednalo se zejména o projekty na výstavbu kulturních center a sportovních areálů a rekultivaci parků. V potřebných lokalitách pak bylo řešeno dovybudování základních sítí technické infrastruktury. Hlavním přínosem pro zlepšení sociální integrace byly, vzhledem k absenci projektů přímo zaměřených na tuto oblast, výhradně vedlejší efekty spojené s výstavbou sportovních a kulturních center, která slouží jako prevence nežádoucích sociálních jevů zejména u mládeže.

Největší užitek pro zlepšení podmínek a využití výzkumu pro inovační podnikání (Opatření 2.1) přinesly projekty, v rámci kterých byla vybudována funkční centra pro podporu inovačního podnikání

²⁷ Kolem 40 % projektů opatření bylo realizováno v MČ nesídlišního typu.

a transferu technologií. Takto se podařilo vybudovat tři centra pro přenos poznatků a technologií a dva podnikatelské inkubátory podporující inovační firmy a transfer technologií. V kontextu daného období se jednalo o významný přínos v této oblasti²⁸. Intervence zaměřené na vývoj konkrétní technologie sice přispěly k navázání kontaktů, ale celkové efekty projektů z hlediska podpory transferu technologií a inovací byly nižší a těžko vyhodnotitelné, protože projekty nebyly z tohoto hlediska (např. na základě indikátorů) sledovány.

Užitečnost intervencí realizovaných v rámci Opatření 2.2 lze u obou jeho podopatření hodnotit jako velmi nízkou. Projekty na podporu malého a středního podnikání (Podopatření 2.2.1) byly zaměřeny výhradně na rozšíření a zkvalitnění poskytování služeb podpořených subjektů nákupem nové výrobní technologie, nového vybavení nebo rozšířením či výstavbou svých provozních prostor. Projekty nebyly zaměřeny na podporu inovačního potenciálu a z tohoto hlediska nepřinášely žádný užitek pro rozvoj inovačního podnikání v Praze. Hlavní přínos projektů byl tedy de facto jedině pro samotné firmy, kterým podpora pomohla řešit jejich rozvojový záměr. Podpora byla navíc územně soustředěna do území s vysokou koncentrací podnikatelských subjektů. Intervence zaměřené na podporu příznivého podnikatelského prostředí (Podopatření 2.2.2) svým věcným zaměřením spíše spadaly do Opatření 1.3 (revitalizace historických budov, výstavba sportovních areálů) a k podpoře podnikání de facto nepřispívaly.

Účelnost intervencí JPD 2 ve vztahu k naplnění cílů programu

Globálním cílem programu bylo: „Zvýšení konkurenceschopnosti hlavního města Prahy lepším využitím městského území a posílením inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů.“

Program JPD 2 již z hlediska svého objemu 140 mil. EUR (3,66 mld. Kč) a rozsahu vymezeného území (40,7 % rozlohy a 31 % obyvatel Prahy) mohl k naplnění tohoto cíle účinně přispět jen částečně. Hlavním přínosem realizovaných intervencí bylo zejména zvýšení kvality území konkrétních lokalit a přesah na celkovou konkurenceschopnost města Prahy byl omezen jen na několik málo aktivit.

V rámci Opatření 1.2, 1.3 a Podopatření 2.2.2 bylo celkem zrealizováno na 55 projektů, které v 18 ze 24 městských částí zvýšily kvalitu využití území revitalizací památkové budovy, sanací ekologické zátěže, revitalizací parku, výstavbou kulturního, sportovního centra či dětského hřiště či dobudováním základních sítí technické infrastruktury. 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 je 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.

K lepšímu využití území města pak přispěly některé z projektů Opatření 1.1 zvyšující dopravní dostupnost části vymezeného území a podporu veřejné dopravy, a to zejména na území Prahy 9, a došlo ke zlepšení dopravního napojení centra města s pražským okruhem směrem na východ.

Účelnost projektů na posílení inovačních funkcí podnikatelského prostředí a lidských zdrojů byla omezena pouze na některé z projektů realizované v rámci Opatření 2.1, v rámci kterých byla vybudována funkční centra pro přenos výsledků VaV do podnikového sektoru a podporu start-up²⁹

²⁸ V té době v Praze existovaly pouze dva další podnikatelské inkubátory a vzniklá centra pro přenos poznatků byla první pro Akademii věd a Karlovu Univerzitu.

²⁹Start-up (též start up či start-up) je pojem označující nově vznikající projekt či začínající firmu často ještě ve fázi tvorby podnikatelského záměru. Pro účely podnikatelského inkubátoru by tato nová začínající firma měla svůj předmět činnosti postavit na inovační myšlenku.

a spin-off firem³⁰ prostřednictvím podnikatelských inkubátorů. Ostatní projekty zaměřené na podporu podnikatelského prostředí a podporu konkrétních podnikatelských subjektů, které byly realizovány v rámci Opatření 2.2, nebyly zaměřeny na inovační aktivity, a tedy nemohly přispět k naplnění cílů příslušného opatření zvýšením využití inovačního potenciálu města ani k využití předností MSP pro rychlou aplikaci inovačního procesu.

Účinnost intervencí JPD 2 ve vztahu k naplnění cílů programu

Jak bylo řečeno výše, program mohl s ohledem na dostupný objem finančních prostředků, krátkou dobu realizace a zejména omezení jen na část území Prahy přispět k naplnění cílů jen částečně. Účinnost, posouzení zda bylo při daných vstupech možné dosáhnout vyššího výstupu, je tak z tohoto hlediska hodnocena zejména s ohledem na užitečnost a účelnost zacílení intervencí v rámci jednotlivých opatření.

U projektů Opatření 1.1 byla na projekty, které významně přispěly ke zvýšení dopravní obslužnosti Prahy či části vybraného území, vyčerpána přibližně polovina prostředků opatření. Ostatní projekty pak už dosahovaly nižší účelnosti realizovaných intervencí a rovněž tak i jejich účinnost z hlediska vynaložených prostředků lze hodnotit jako nízkou.

Účinnost projektů Opatření 1.2 a 1.3 na zvýšení kvality využití území byla vysoká z hlediska užitečnosti projektů, protože tyto projekty vedly ke zvýšení využitelnosti daného území. Účinnost těchto projektů rovněž spatřujeme ve skutečnosti, že většina z nich by bez obdržené podpory nebyla realizována, protože to by rozpočet Magistrátu hlavního města Prahy (MHMP) a rozpočty městských částí neumožnily. Z hlediska naplňování účelu projektů však nutno říci, že účinnost byla velmi nízká, protože projekty nesměřovaly k podpoře následného hospodářského využití území ani transformaci starých průmyslových areálů, tedy základním cílům programu u této oblasti intervencí.

Problematická je pak i účinnost největšího projektu Opatření 1.2 na regeneraci území, který byl zároveň jediným realizovaným projektem se záměrem přípravy území pro další investice. Toto revitalizované území jednak stále leží bez využití (důvodem je také pokračující realizace aktivit na zbytku území). Hlavní problém však vidíme v tom, že se jedná o velmi lukrativní a investorsky atraktivní lokalitu, jejíž revitalizace měla být spíše řešena s budoucím investorem v rámci public private partnership.

Účinnost intervencí na podporu podnikatelského prostředí a rovněž přímou podporu podnikatelů v rámci Opatření 2.2 hodnotíme s ohledem na neúčelnost těchto intervencí z hlediska podpory rozvoje podnikání v Praze jako téměř nulovou. Intervence přímé podpory podnikatelů z Podopatření 2.2.1 hodnotíme jako neúčinné i z hlediska regionálního rozmístění čerpání podpory, kdy většina prostředků směřovala do území s vysokým počtem podnikatelských subjektů Prahy 1 a 9. V sídlištních celcích, kam měla podpora hlavně směřovat, pak bylo podpořeno jen minimum subjektů. Dle sledovaných monitorovacích indikátorů byly na sídlištních podpořeny jen tři z 60 podpořených subjektů. Z hlediska vytvořených čistých pracovních míst pak na sídlištních v rámci projektů Priority 2 vzniklo pouze 6,4 pracovního místa z celkového počtu 298,3 vytvořených míst. Tyto projekty se navíc vyznačují vysokým efektem mrtvé váhy, protože většina z aktivit by byla ve větší míře realizována i bez poskytnuté.

Z projektů na podporu inovačního podnikání realizovaných v rámci Opatření 2.1 naplnilo účelnost pět až sedm projektů z 11 podpořených v závislosti na přísnosti měřítek, které při posouzení zvolíme. Na těchto pět projektů pak směřovalo přibližně 55 % vyčerpaných prostředků a při zahrnutí sedmi projektů pak 67 % celkových vyčerpaných prostředků opatření.

³⁰Spin-off (též spin-out) je firma, která vznikne odštěpením od své mateřské firmy nebo univerzity za účelem využití a rozvoje duševního vlastnictví (firmy, univerzity apod.) až do formy produktu nebo služby uplatnitelné na trhu. Duševní vlastnictví (většinou výsledek výzkumu) je firmě poskytnuto prostřednictvím licenční smlouvy nebo prodejem.

Udržitelnost intervencí JPD 2 ve vztahu k naplnění cílů programu

Udržitelnost realizovaných intervencí z JPD 2 lze souhrnně hodnotit jako vysokou, ale je třeba jí vnímat v kontextu užitečnosti a účelnosti realizovaných projektů (tj. projektům se dařilo držet ty efekty, za jakým účelem byly realizovány).

Projekty zaměřené na dopravní a technickou infrastrukturu obecně vykazují vysokou udržitelnost a jejich přínosy přetrvávají. Efekty realizovaných intervencí se zaměřením na regeneraci a zvýšení využitelnosti území a objektů vykazují vysokou míru udržitelnosti. Revitalizovaná území a objekty jsou využívány k účelu, ke kterému byly v rámci realizovaných projektů vybudovány. U některých projektů musí městské části řešit zajištění finančních prostředků na provoz, ale dle vyjádření starostů se toto daří a provoz objektů a areálů městské části podporují. U některých z kulturních center je pak patrná nižší míra aktivit (pořádaných kulturních akcí), než bylo původně očekáváno. Tyto objekty však i tak minimálně slouží pro pořádání společenských akcí při příležitosti specifických událostí typu Masopust, Vánoční a Velikonoční slavnosti a příležitostné koncerty a podobně.

Podpora konkrétním podnikatelským subjektům dosahovala téměř stoprocentní míry udržitelnosti. Důvodem byla skutečnost, že podpora směřovala zejména na již zavedené a fungující subjekty a nebyly podporovány rizikové skupiny, jako jsou vznikající či výrazně inovačně zaměřené (spin-off) firmy.

Udržitelnost přínosu intervencí zaměřených na vybudování center pro podporu transferu inovací a technologií se odvíjela od počátečního zaměření projektů, resp. jejich skutečného smyslu. Projekty zaměřené na vybudování poradenských center a podnikatelských inkubátorů udržely poskytované služby a jsou stále funkční. Projekty primárně zaměřené na vývoj konkrétní technologie, které více méně jen formálně deklarovaly vytvoření informačních center, tato centra neudržela. Přínosy z vývoje dané technologie a související spolupráce subjektů však do značné míry přetrvává. Projekty zaměřené spíše na vlastní výzkum pak propojení s podnikovou sférou, pokud byla vůbec vytvořena, většinou neudržely.

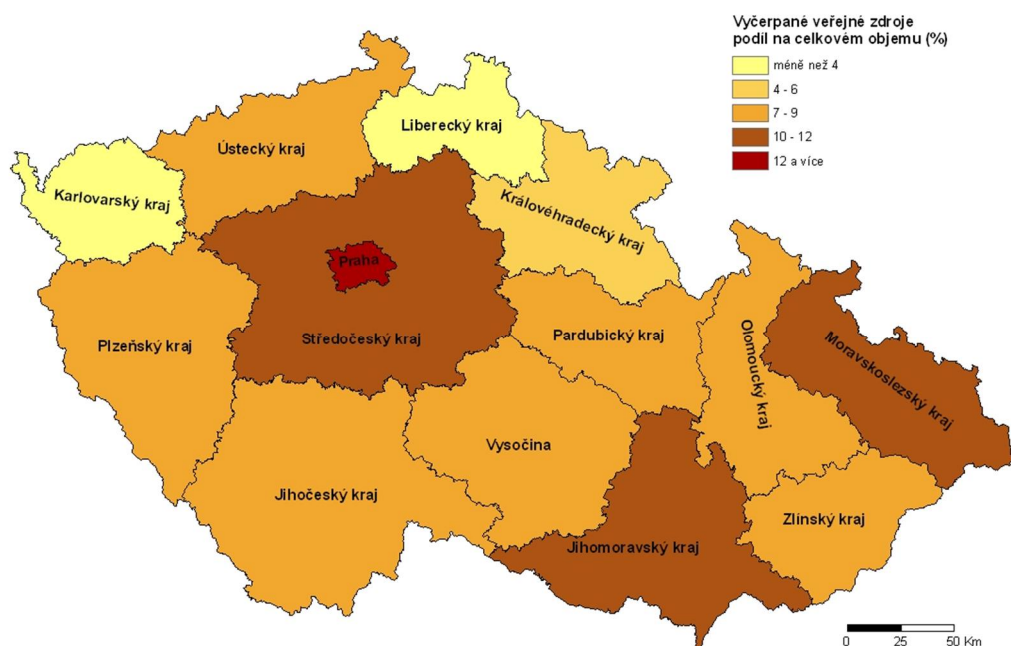
6.8 Regionální rozložení intervencí RPS a JPD

6.8.1 Regionální rozložení intervencí z finančního hlediska

V programovém období 2004–2006 směřoval největší objem veřejných prostředků kohezní politiky (zdroje EU a národní zdroje) za Cíl 1, 2 a 3 do hl. m. Prahy (viz následující mapa). Praha vyčerpala přes 13,3 % prostředků, a to zejména prostřednictvím obou jednotných programových dokumentů (přes program JPD 3 bylo pro Prahu vyčerpáno téměř 30 % veškerých intervencí z ESF programů ČR). Těžila rovněž z některých národních projektů, zejména z OP RLZ. Druhým největším příjemcem byl Moravskoslezský kraj, kam proudily finance především z OP RLZ. Jedná se o kraj s nejvyšším absolutním počtem nezaměstnaných a druhou nejvyšší mírou registrované nezaměstnanosti, ale zároveň s vysokým počtem zaměstnavatelů i zaměstnanců. Moravskoslezský kraj byl výrazným příjemcem pomoci také z OPI (především Priorita 1, ze které do kraje směřovala celá 1/3 veškerých prostředků na tuto osu) a jako hospodářsky slabý a strukturálně postižený region také nadprůměrně čerpal ze Společného regionálního operačního programu (SROP) (především Priority 1, 2 a 3). Dalšími výraznými příjemci pomoci byly kraje Středočeský a Jihomoravský, přičemž oba vykazovaly nadprůměrné čerpání především z OPI, Priority 3 na zlepšení nevyhovujícího stavu vodovodní infrastruktury (1/3 všech prostředků na Prioritu 3). Podíly Středočeského a Jihomoravského kraje na celorepublikovém objemu byly 9,5 a 11 %. Do výše zmíněných čtyř regionů směřovala téměř polovina veškerých vyčerpaných prostředků.

Naopak nejmenší podíl finančních prostředků směřoval do Libereckého a Karlovarského kraje, a to necelá 3 % z celku pro každý z nich. Tyto kraje se vyznačují mimo jiné nízkou investiční aktivitou v oblasti základní podnikatelské infrastruktury a oba tak vykazují podprůměrné příjmy především z Operačního programu Průmysl a podnikání (OP PP).

Mapa 1: Krajské podíly na celkovém objemu vyčerpaných veřejných prostředků z OP / JPD



Zdroj: MSSF Central, vlastní výpočty

Míra čerpání finančních prostředků vzhledem k počtu obyvatel

Průměrné čerpání prostředků z RPS a JPD bylo v programovém období 2004-2006 ve výši cca 5 000 Kč na obyvatele. Pokud srovnáme relativní intenzitu čerpání finančních prostředků, tzn. absolutní výši váženou počtem obyvatel kraje, zjistíme, že čerpání bylo více rovnoměrné, resp. regionální rozdíly nebyly tak výrazné (jako při absolutních hodnotách). Míra čerpání finančních prostředků silně korelovala s počtem obyvatel krajů (pozitivní korelace ve výši 0,9).

Nejvyšší objem finančních prostředků přepočtený na obyvatele směřoval do kraje Vysočina (7 300 Kč na obyv.), přičemž největší podíl získal tento kraj z OP RVMZ, a to více než 1/3 z celkových příjmů. Kraj má nejvyšší podíl obyvatel zaměstnaných v zemědělství a je také prvním regionem v počtu podpořených subjektů zaměřených na zemědělství. Kraj Vysočina byl také nejúspěšnějším v počtu podpořených subjektů ku celkovému počtu ekonomických subjektů v kraji – bylo zde podpořeno 91,5 % subjektů z celkového počtu ekonomických subjektů zaměřených na zemědělskou činnost s více než 6 zaměstnanci. Více jak 50 % těchto subjektů bylo podpořeno v Jihočeském kraji.

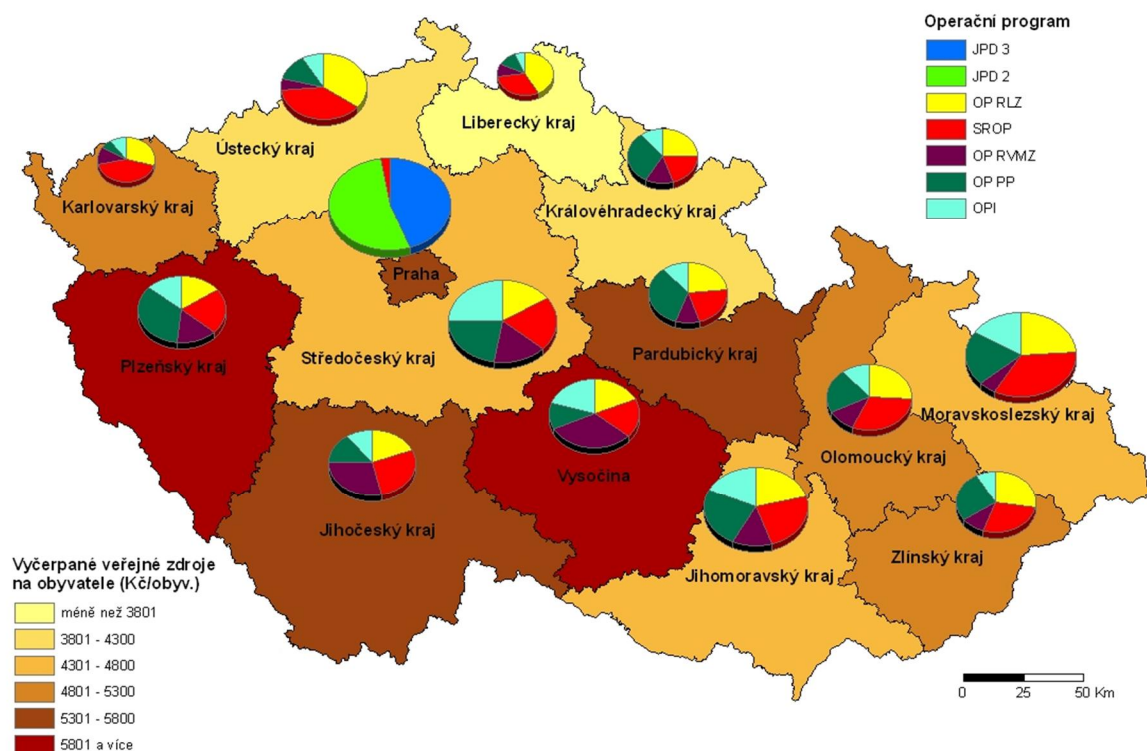
Dalším krajem s vysokou intenzitou pomoci je Plzeňský kraj (6 300 Kč na obyv.), pro který byl díky jeho vysokému zastoupení průmyslového sektoru nadprůměrně významný vliv OP PP (čerpání z OP PP představovalo téměř 1/3 z celkových příjmů kraje, na čemž se podílely především nadprůměrné dotace v Opatření 1.2³¹, ze kterých byly realizovány nákladné projekty v bývalém areálu firmy Škoda).

Ačkoli do Prahy směřoval největší objem prostředků, v přepočtu na počet obyvatel byla až na třetím místě mezi kraji v intenzitě čerpání, čerpala více než 5 700 Kč na obyvatele. Významnější v absolutním objemu finančních prostředků bylo pro Prahu čerpání v rámci Cíle 2 kohezní politiky (JPD 2 53 %; JPD 3 43 %).

³¹Rozvoj podnikatelské infrastruktury (Program Reality)

Nejnižší intenzita čerpání byla v Libereckém kraji - cca 3 400 Kč na obyvatele a Ústeckém kraji – cca 4 200 Kč (viz následující mapa).

Mapa 2: Intenzita krajského čerpání veřejných prostředků z RPS a JPD vzhledem k počtu obyvatel



Zdroj: MSSF Central, ČSÚ (Počet obyvatel vypočten jako průměr počtu obyvatel k 31. 12. za roky 2004-2008), vlastní výpočty.

Poznámka: Veřejné prostředky = dotace ze SF a národních zdrojů. Program SROP je v Praze zastoupen prostřednictvím projektů Czech Tourism.

Z OP RVMZ čerpaly především kraje na jihu republiky, které jsou více zemědělské. Naopak v severních /severozápadních Čechách má větší význam na regionálním čerpání Operační program Rozvoj lidských zdrojů (OP RLZ). Na tento fakt má vliv celkově menší objem vyčerpaných zdrojů, především z jiných OP, neboť část prostředků OP RLZ byla distribuována „plošně“ skrze systémové projekty. Druhým významným faktorem je pak to, že se jedná o kraje v té době s vyšší mírou nezaměstnanosti (Ústecký a Karlovarský kraj).

Při analýze vyčerpaných prostředků z ESF se jako největší relativní příjemce v přepočtu na počet obyvatel ukazuje Praha, zatímco nejmenší objem prostředků na obyvatele pak bylo vyčerpano ve Středočeském a Jihomoravském kraji. Praha čerpala, zejména vzhledem ke stavu na na trhu práce, až neúměrně vysokou částku finančních prostředků, zejména ve srovnání s jinými, problémovými kraji. Rozdíly v distribuci finančních zdrojů z ESF jsou nejvíce patrné při analýze objemu prostředků na jednoho registrovaného dosažitelného uchazeče o zaměstnání, kdy se částky pohybovaly od 8 200 Kč (Moravskoslezský a Jihomoravský kraj) až po extrémní hodnoty Prahy – téměř 25 000 Kč na jednoho registrovaného nezaměstnaného.

Jak bylo uvedeno výše, kraje Středočeský, Moravskoslezský a Jihomoravský vykazují vysoké absolutní hodnoty finančních prostředků poskytnutých z operačních programů. Velký objem prostředků do těchto krajů ale nedokázal vykompenzovat celkové počty obyvatel těchto populačně nejsilnějších krajů. Tyto kraje pak při pohledu na podíl prostředků na jednoho obyvatele vykazují nižší relativní hodnoty.

V celkových objemech čerpaných prostředků i prostředků přepočtených na obyvatele zaostávají Severní Čechy za jihem republiky a Moravou (v případě celkových objemů).

6.8.2 Regionální rozložení intervencí z věcného hlediska

Regionální rozložení intervencí je zjistitelné pouze pro omezený počet indikátorů, níže jsou uvedeny dle specifických cílů RPS, resp. oblastí strategie.

Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí

U podpory podnikatelského prostředí je na regionální úrovni k dispozici indikátor „hrubá vytvořená pracovní místa“. Na jeho naplňování se podílely tři programy působící v této oblasti, tedy OP PP, SROP a JPD 2³², přičemž nejvíce se na vytváření nových pracovních míst podílel OP PP. Z následující tabulky 18 vyplývá, že nejvíce pracovních míst bylo vytvořeno v regionech NUTS II Jihovýchod a Střední Morava, kde vzniklo více jak 50 % všech pracovních míst. Na úrovni NUTS III měl největší podíl kraj Jihomoravský, kde bylo vytvořeno přes 30 % všech sledovaných pracovních míst. Jihomoravský kraj spolu se Zlínským krajem patří k regionům s vyšší podnikatelskou aktivitou. Vývoj v Jihomoravském kraji je navíc ovlivněn přítomností Brna jako velké aglomerace.

Ukazatelem mapujícím rozvoj podnikání je i tvorba inovací ve firmách, která byla podporována z Programu Inovace OP PP³³. Nejvíce realizovaných projektů z tohoto programu bylo v Jihomoravském kraji (19 projektů, tj. více než 20 % ze všech projektů), kam rovněž plynul nejvyšší objem proplacených dotací (208,6 mil. Kč). Vysoká aktivita čerpání z tohoto opatření byla rovněž v Královéhradeckém, Pardubickém a Středočeském kraji. Jedním z indikátorů sledujících úspěšnost inovačních firem je počet inovovaných výrobků / technologií / služeb, i když jsou jednotlivé inovace obtížně srovnatelné vzhledem ke kvalitativně odlišnému charakteru jednotlivých inovací. Nicméně i tak se ukazuje silná pozice Jihomoravského kraje, kde bylo inovováno 25 % ze všech inovovaných výrobků / technologií / služeb.

Na rozvíjení podmínek pro podnikatelské prostředí měla vliv i podpora cestovního ruchu v rámci SROP. K dispozici jsou data za počty vytvořených lůžek v programu SROP (Priorita 4)³⁴. Na úrovni NUTS III vykazovaly nadprůměrný počet zejména kraje Plzeňský, Jihočeský, Středočeský a Moravskoslezský. Mezi regiony NUTS III s výrazně nižším počtem lůžek patřily kraje Pardubický, Liberecký a Karlovarský.

Zvyšování flexibility trhu práce

V oblasti rozvoje lidských zdrojů a trhu práce byl nejdůležitějším programem OP RLZ, za program však nejsou k dispozici ukazatele v regionálním členění.

Z hlediska podpory budování infrastruktury rozvoje lidských zdrojů a podpory sociální integrace v regionech pak hrál nejvýznamnější roli SROP, který podporoval jak budování potřebné infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů, tak vlastní „modernizaci“ poskytovaných sociálních služeb, které tvoří nedílnou součást opatření pro zlepšení situace na trhu práce.

Přehled regionálního čerpání prostředků na oblast podporující budování infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů (infrastruktury pro vzdělávání a podporu sociálních služeb) ukazuje dále uvedený mapový přehled, ze kterého je zřejmé, že největší objem prostředků plynul zejména do Moravskoslezského, Ústeckého, Jihomoravského a Středočeského kraje.

³²Na rozvoj podnikatelského prostředí měl vliv i OP RLZ, především prostřednictvím Priority 4: Adaptabilita a podnikání. V rámci projektů v této prioritě bylo vytvořeno 577 nových pracovních míst, data však nejsou k dispozici v regionálním členění.

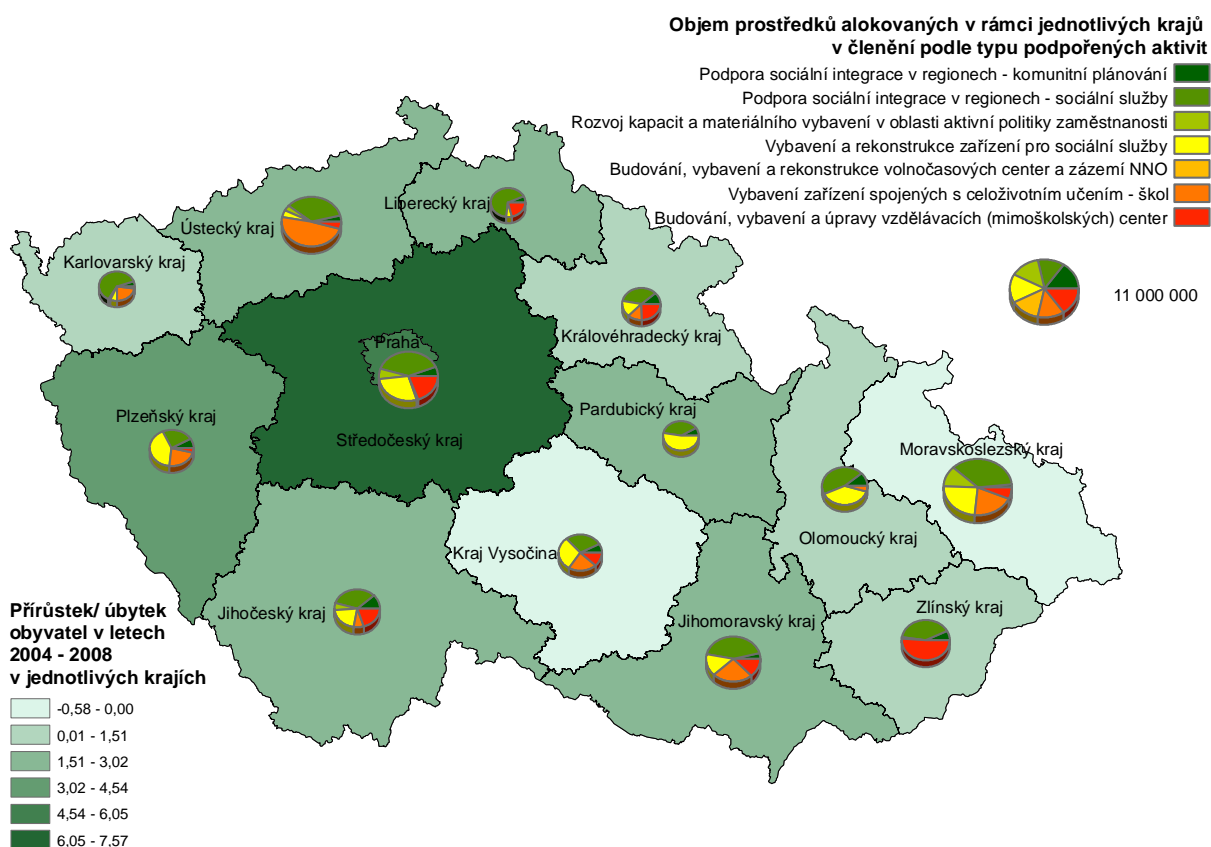
³³Program Inovace v rámci OP PP lze považovat i za jeden z nejúspěšnějších, vzhledem k vysoké účelnosti vynaložených finančních prostředků (viz příloha 5.1)

³⁴Lůžka byla vytvořena i v rámci OP RVMZ (483 lůžek v agroturistických zařízeních), data ale nejsou k dispozici v regionálním členění.

Vlastní využití prostředků v rámci jednotlivých regionů bylo značně nerovnoměrné. Jak je patrné z uvedeného přehledu, ve většině regionů tvořila více než třetina prostředků projekty zaměřené na podporu sociálních služeb v regionech, případně podporu budování infrastruktury pro sociální služby.

Výjimku tvoří Ústecký kraj, kde téměř 40 % prostředků plynulo do oblasti materiálního vybavení vzdělávacích zařízení spojených s celoživotním učením, konkrétně modernizace vybavení a zázemí škol.

Mapa 3: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury lidských zdrojů



Zdroj: MSSF Central, data ČSÚ, vlastní zpracování

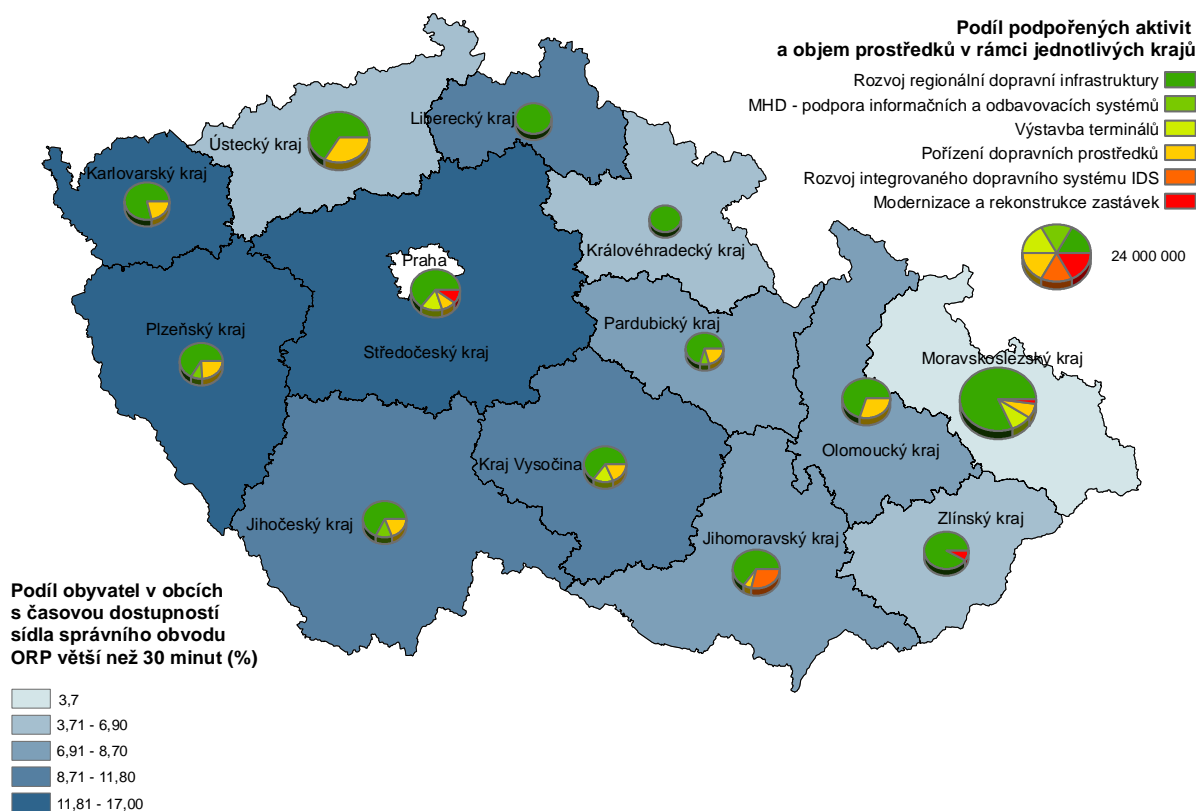
Zlepšování kvality infrastruktury

Oblast infrastruktury byla řešena převážně v rámci OPI a SROP, které řešily jednak otázku budování dopravní infrastruktury, jednak otázku budování infrastruktury v oblasti životního prostředí.

V OPI byla situace jak v obecné rovině, tak z pohledu regionálního členění nejvíce ovlivněna zejména celkovým rozpočtem programu a skutečností, že značná část potřebných intervencí byla realizována v rámci programu ISPA/ Kohezního fondu.

Pro lepší přehled regionálního členění čerpaných prostředků a podpořených aktivit uvádíme v následujícím mapovém přehledu znázornění rozdělení čerpaných prostředků SROP v rámci jednotlivých krajů, včetně znázornění struktury aktivit, které byly v jednotlivých krajích podpořeny.

Mapa 4: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury v rámci SROP



Zdroj: MSSF Central, data ČSÚ, vlastní zpracování

Z přehledu je patrné, že nejvíc prostředků plynulo do Moravskoslezského a Ústeckého kraje. Nejméně naopak do Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje.

Ve většině regionů se prostředky v rámci SROP koncentrovaly na budování regionální dopravní infrastruktury, zejména komunikací II. a III. třídy. Druhou nejčastější aktivitou pak bylo pořízení dopravních prostředků, případně modernizace a výstavba terminálů.

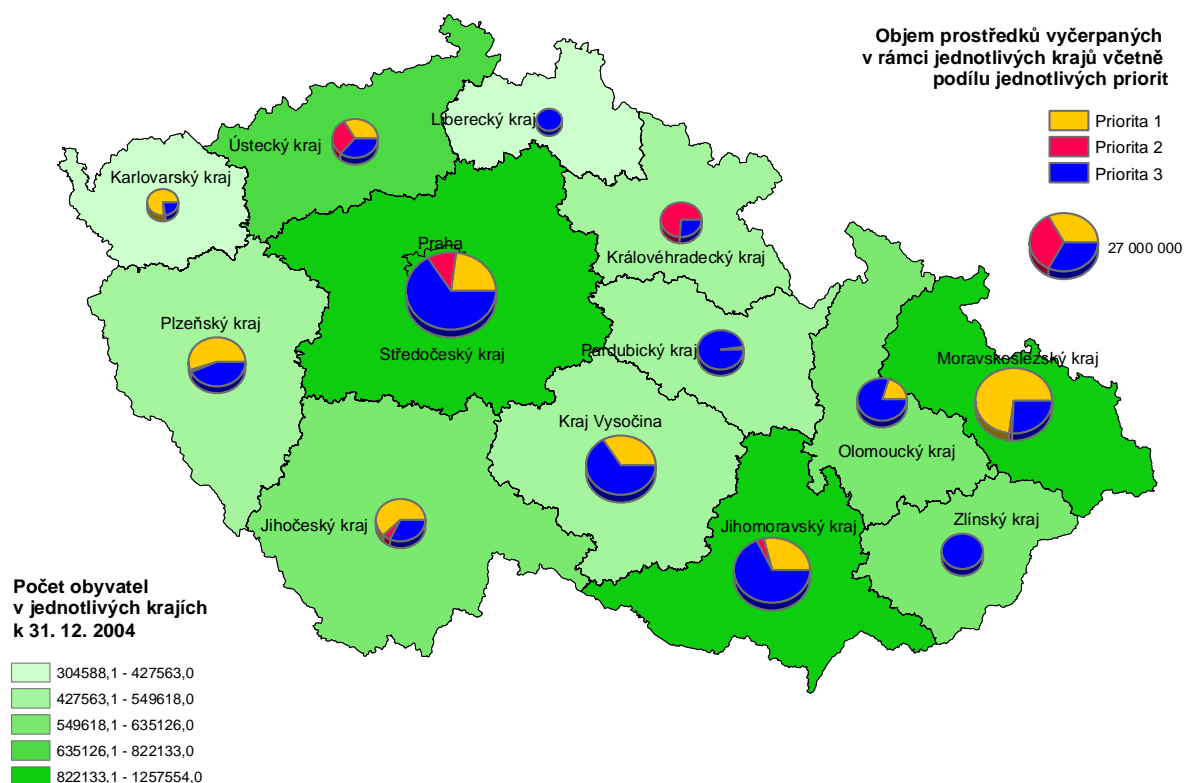
Jak již bylo uvedeno, u OPI byla situace ovlivněna zejména omezenými disponibilními prostředky. Díky omezenému rozpočtu zejména Priority 1 a 2 došlo ke koncentraci prostředků do vybraných regionů, ve kterých byly realizovány komplexnější projekty.

Výrazně viditelná je tato situace u Moravskoslezského kraje, kde byl v rámci Priority 1 podpořen projekt rozsáhlé modernizace nádraží a části železničního koridoru na úkor všech ostatních regionů. Prostředky alokované do tohoto regionu představovaly téměř 80 % všech prostředků alokovaných na dané opatření Priority 1.

U Priority 3 již bylo čerpání prostředků poněkud rovnoměrnější s výraznějším zastoupením Středočeského kraje, Kraje Vysočina a Jihomoravského kraje.

Grafický přehled regionálního čerpání prostředků v rámci OPI je znázorněn v následujícím mapovém přehledu.

Mapa 5: Regionální čerpání prostředků na podporu budování infrastruktury v rámci OPI



Zdroj: MSSF Central, data ČSÚ, vlastní zpracování

Přímé věcné dopady OPI i SROP se v jednotlivých regionech lišily. Následující tabulka uvádí délku nově postaveného a zrekonstruovaného silničního systému a počet ekvivalentních obyvatel napojených na vyhovující čistírnu odpadních vod.

Celková délka nového a rekonstruovaného silničního systému dosáhla 432 km, z čehož 20 km byly silnice I. třídy (podpořené z OPI). Na celkové délce silnic se významně podílel Moravskoslezský kraj, kde se postavilo téměř 29 % délky všech silnic ČR. Investice do silniční infrastruktury byly výrazné také v kraji Jihočeském a Jihomoravském. Nejdelší úsek silnice I. třídy byl postaven ve Středočeském kraji.

Celkem bylo rekonstruováno nebo nově postaveno 27 čistíren odpadních vod, z čehož 8 ČOV ve Středočeském kraji (tedy 30 % z celkového počtu). Středočeský kraj i vykazoval nejnižší podíl obyvatel bydlících v domech napojených na kanalizaci z celé České republiky. I počet napojených EO ve Středočeském kraji dosahoval 25 % ze všech napojených ekvivalentních obyvatel v ČR. Ve Středočeském kraji bylo také postaveno nejvíce nových kanalizačních sítí, a to 150 km, což představuje 40 % z celkové hodnoty. Silná koncentrace podpory do Středočeského kraje odpovídá stavu kanalizační sítě v tomto kraji před zahájením čerpání podpory.

Tabulka 18: Regionální naplňování indikátorů

	Praha	SČ	JČ	PL	KV	UT	LB	KH	PB	VY	JM	ZL	OL	MS	celkem
Hrubá vytvořená pracovní místa															
OP PP	-	389	814	425	28	83	136	220	585	358	4 188	468	653	523	8 870
SROP *	-	357	333	343	535	1 063	149	216	256	419	1 357	1 572	670	2 089	9 360
JPD 2	678	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	678
Celkem	678	746	1 147	768	563	1 146	285	436	841	777	5 545	2 040	1 323	2 612	18 908
Počet inovovaných výrobků / technologií / služeb **															
	-	63	4	7	0	17	22	78	72	46	147	29	61	31	577
Celkem	-	63	4	7	0	17	22	78	72	46	147	29	61	31	577
Vytvořená stálá lůžka															
SROP *	-	596	687	698	178	396	152	352	66	353	474	266	298	519	5 035
Celkem	-	596	687	698	178	396	152	352	66	353	474	266	298	519	5 035
Délka nového a rekonstruovaného silničního systému (v km)															
SROP *	-	25,0	56,8	20,2	9,8	1,2	16,3	21,6	30,2	8,5	52,0	15,6	31,7	123,3	412,1
OPI (silnice I. tř)	-	4,5	3,3	2,1	1,2	1,3	-	-	-	3,4	1,7	-	2,1	0,2	19,8
Celkem	-	29,5	60,1	22,3	11,0	2,5	16,3	21,6	30,2	11,9	53,7	15,6	33,8	123,5	431,9
EO napojení na vyhovující ČOV															
OPI	-	16 535	1 896	4 324	4 405	1 166	3 772	805	2 707	4 661	10 531	1 611	8 611	2 784	63 808
Celkem	-	16 535	1 896	4 324	4 405	1 166	3 772	805	2 707	4 661	10 531	1 611	8 611	2 784	63 808

Zdroj: Projekt MMR-NOK Vytvoření podkladů k závěrečným zprávám RPS, OP a JPD (2009); * MSSF Central (sestava R18 – Monitorovací ukazatele projektů SROP) – hodnoty za SROP uváděny včetně grantových schémat; ** interní data MPO ISOP (nerevidovaná)

7. Souhrnné vyhodnocení úspěšnosti realizace kohezní politiky

7.1 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 infrastruktury. Tento cíl byl doplněn o dílčí, specifické cíle:

1. Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí – spočívající ve zlepšování podnikatelské infrastruktury a institucí pro rozvoj podnikání, v posílení spolupráce mezi výzkumnými institucemi a průmyslem a v podpoře podnikání, především MSP.
2. Zvyšování flexibility trhu práce – zaměřené především na přizpůsobení pracovní síly požadavkům pracovního trhu, s hlavními komponentami rekvalifikace, posílení aktivní politiky zaměstnanosti a zlepšení systému celoživotního vzdělávání.
3. Zlepšování kvality infrastruktury – soustřeďující se zejména na dopravní infrastrukturu (modernizace páteřní silniční a železniční sítě, regionální sítě) a infrastrukturu pro ochranu ŽP (kanalizace, vodovody).

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 samotných. 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.

Kvantitativní i kvalitativní hodnocení dosažení cílů je přesto v určitých mezích možné a je provedeno v rámci dílčích hodnocení jednotlivých operačních programů. Výše uvedené cíle RPS lze hodnotit spíše kvalitativně, či s výběrovým využitím indikátorů, resp. s využitím ukazatelů, neuvedených v programech, založených např. na výběrových šetřeních, které o významu či úspěšnosti intervencí vypovídají lépe než vlastní indikátory programů.

V následující tabulce je uveden přehled indikátorů RPS, vč. cílových hodnot a hodnot skutečně dosažených. Indikátory kontextu nejsou uváděny, protože ukazují jen kontext, a jejich využití pro hodnocení je malé. Tabulka 19 uvádí vybrané ukazatele, které jsou v RPS definovány jako ukazatele dopadu na úrovni RPS jako celku nebo na úrovni jednotlivých specifických cílů, kde by měly měřit souhrnný účinek jednotlivých OP v příslušné oblasti na dosažení specifického cíle. Z hodnot indikátorů, a to zejména z toho, jakou změnou prošly v důsledku nástupu finanční a ekonomické krize, lze ukázat, že vnější události, mimo intervence RPS a OP, mají na měřené ukazatele daleko větší vliv než intervence samotné. V tomto smyslu měří indikátory dopadu v RPS cíle (a jejich konkrétní vyjádření v cílových hodnotách), jichž samotnými intervencemi nemůže být dosaženo, a jsou tedy vlastně pro řízení a hodnocení programu zavádějící.

Tabulka 19: Ukazatele na úrovni RPS

Úroveň	Popis Typ ukazatele	Název ukazatele	Měrná jednotka	Zdroj	Výchozí hodnota (2001, pokud není uvedeno jinak)	Cílová hodnota (2006)	Dosažená hodnota (2006)	Dosažená hodnota (2008)	Dosažená hodnota (2009)
Globální cíl	Dopad	HDP na obyvatele (kromě Prahy)	PPS Ve stálých cenách	ČSÚ, MF	8 643	9 800	15 601	17 088	15 892
	Dopad	HDP na pracující osobu (kromě Prahy)	PPS Ve stálých cenách	ČSÚ, MF	19 671	21 800	33 621	35 875	34 083
UKAZATELE PRO SPECIFICKÉ CÍLE: VYTVÁŘENÍ PODMÍNEK PRO PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ									
Specifický cíl	Dopad	Podíl MSP na HDP	%	ČSÚ	37,16	42,5	36,9	37,7	36,2
UKAZATELE PRO SPECIFICKÉ CÍLE: ZVYŠOVÁNÍ FLEXIBILITY TRHU PRÁCE									
Specifický cíl	Dopad	Počet nezaměstnaných na volné pracovní místo	Koeficient %	ČSÚ	11,5 (srpen 2003)	10	4,8	3,9	17,4
UKAZATELE PRO SPECIFICKÉ CÍLE: ZLEPŠOVÁNÍ KVALITY INFRASTRUKTURY									
Specifický cíl	Dopad	Podíl obyvatel s odpadními vodami zpracovávanými v ČOV	Podíl na celkovém počtu obyvatel %	ČSÚ	77,5	79,5	73,6	75,7	76,3
UKAZATELE PRO HORIZONTÁLNÍ CÍLE: UDRŽITELNÝ ROZVOJ									
Horizontální cíl	Výsledek	Vytváření komunálního odpadu a odpadu z podnikání	Podíl komunálního odpadu, odpadu z podnikání na celkovém objemu odpadu v %	ČSÚ	10	-	12,3	12,3	13,7
UKAZATELE PRO HORIZONTÁLNÍ CÍLE: ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI									
Horizontální cíl	Dopad	Koeficient nezaměstnanosti podle pohlaví	Podíl nezaměstnaných Žen v %	MPSV	49,9 (konec roku 2002)	-	53,2	52,1	47,9
	Dopad	Koeficient nezaměstnanosti u znevýhodněných osob podle pohlaví	Podíl nezaměstnaných žen v následujících skupinách v %: a) absolventi a mládež, b) osoby s postižením, c) osoby starší 50 let, d) osoby max. se základním vzděláním	MPSV	a) 44,0 b) 49,2 c) 46,8 d) 50,4	-	a) 58,5 b) 49,9 c) 48,0 d) 54,2	a) 63,7 b) 50,2 c) 47,7 d) 54,8	a) b) 48,5 c) 43,4 d) 51,7

Úroveň	Popis Typ ukazatele	Název ukazatele	Měrná jednotka	Zdroj	Výchozí hodnota (2001, pokud není uvedeno jinak)	Cílová hodnota (2006)	Dosažená hodnota (2006)	Dosažená hodnota (2008)	Dosažená hodnota (2009)
UKAZATELE PRO HORIZONTÁLNÍ CÍLE: REGIONÁLNÍ ROZVOJ									
Horizontální cíl	Dopad	Meziregionální variabilita HDP	Variační koeficient v %	ČSÚ	4,52 (2000)	-	78,2	82,6	85,6
	Dopad	Meziregionální variabilita nezaměstnanosti	Variační koeficient v %	ČSÚ	33,8 (2000)	-	43,2	43,3	32,0
UKAZATELE PRO HORIZONTÁLNÍ CÍLE: INFORMAČNÍ SPOLEČNOST									
Horizontální cíl	Dopad	Obyvatelstvo pravidelně využívající internet	Podíl na celkovém počtu obyvatel v %	ČSÚ	21,7	-	16,7	28,0	31,6
	Výsledek	Počet počítačů připojených na internet na 100 žáků či studentů na základních, středních a vysokých školách	a) základní (1.-5. třída), b) základní (6.-9. třída) a nižší ročníky 6-8letých středních škol, c) střední školy, d) vysoké státní, e) vysoké soukromé	ČSÚ	a) 5,0 b) 7,8 c) 7,6 d) 15,8 e) 14,3	-	a) 10,7 b) 12,9 c) 12,0 d) e)	a) 13,5 b) 17,3 c) d) e)	a) 14,6 b) 20,1 c) 14,5 d) e)

Zdroj: Český statistický úřad (ČSÚ), Ministerstvo financí (MF) ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) ČR

Globální cíl – udržitelný rozvoj a růst konkurenceschopnosti – je příkladem hodnocení, které je sice kvantifikovatelné, ale kvantifikaci nelze přímo či jednoduše vztáhnout k intervencím kohezní politiky a daného programového období. Udržitelnost rozvoje je komplexní a nejednoznačná charakteristika, konkurenceschopnost je sice dobře měřitelná produktivitou v soukromém sektoru, ale ta je ovlivněna více jinými vlivy, než jen intervencemi kohezní politiky. Produktivita v ČR trvale rostla od r. 2003, s vrcholem růstu v r. 2006, od kdy se její růst opět zpomalil, avšak tento růst byl, např. podle studií ČSÚ, způsoben ponejvíce přílivem zahraničních investic od r. 2000. Ve srovnání s nimi byl vliv intervencí kohezní politiky zanedbatelný. Produktivita v podnicích podpořených programy OP PP vzrostla o necelých 50 %, zatímco produktivita podniků zpracovatelského průmyslu vzrostla v daném období přibližně o 20 %, což ukazuje, že podpořené podniky si vedly v průměru lépe než podniky nepodpořené. Terénní šetření ovšem ukazují, že nelze celou složku vyššího růstu produktivity v podpořených podnicích přičíst právě podpoře. Navíc je zřejmé, že množství podpořených podniků v ekonomice bylo malé, a tudíž, i kdyby bylo možné růst produktivity v podpořených podnicích přičíst intervencím ve větší míře, dopady v ekonomice by stejně byly nevýznamné. Z toho vyplývá, že *skutečný dopad intervencí je pozitivní, ale není příliš významný.*

Rostoucí konkurenceschopnost by měla být provázena také růstem počtu pracovních míst. Množství pracovních míst v ekonomice se od r. 2005 také významně zvyšovalo, především však v důsledku hospodářského růstu taženého přímými zahraničními investicemi. Míra zaměstnanosti v ČR vzrostla ze 64,2 % osob ve věku 15-64 let v roce 2004 na 66,6 % v roce 2008, ale v následujícím roce klesla na 64,1 % v důsledku finanční a ekonomické krize. Množství pracovních míst podpořených či vytvořených v důsledku intervencí programů strukturálních fondů je sice značné, ale terénní šetření ukazují, že v mnoha případech by tato pracovní místa pravděpodobně vznikla tak jako tak v důsledku konjunktury, a intervence jsou tedy zatíženy „mrtvou vahou“, jejíž míru lze jen obtížně odhadovat.

Rostoucí konkurenceschopnost ekonomiky je měřena také růstem HDP, resp. změnou HDP na obyvatele. Meziroční růst HDP byl v ČR v letech 2003-2008 výrazně rychlejší, než v průměru zemí EU a ČR patřila podle průměrného nárůstu HDP v letech 2003-2009 mezi 3 země EU, jejichž tempo růstu v tomto období bylo rychlejší, než v období předcházejícím. Také HDP/obyvatele (podle parity kupní síly) se v ČR zvyšoval rychleji než v průměru EU a ČR se po skončení intervencí, v r. 2009, dostala na 80,5 % průměru EU 27. Tento růst, stejně jako v předchozích případech, byl však způsoben především přílivem přímých zahraničních investic, na ně navázaným rostoucím exportem a stále úspěšnějším navázáním české ekonomiky do globálních hodnotových řetězců, a intervence kohezní politiky hrály v tomto procesu malou roli, přestože byla pozitivní.

Lze tedy shrnout, že Česká republika v hodnoceném období naplňovala globální cíl intervencí kohezní politiky, avšak převážně díky skutečnostem, ležícím mimo sféru kohezní politiky.

Toto hodnocení není nutně negativní, protože objem prostředků kohezní politiky, kterými disponovala ČR v období 2004-2006, byl malý a nebylo proto možné významný přínos intervencí očekávat. Je proto důležité posoudit, do jaké míry byly intervence, spadající do jednotlivých specifických cílů RPS a do OP, v souladu s potřebami a tendencemi růstu v ČR v uvedeném období.

Intervence ve specifickém cíli Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí byly, jak je uvedeno především v hodnocení OP PP, SROP a OP RVMZ, převážně směřovány tak, že napomáhaly růstu konkurenceschopnosti a zlepšování situace podnikatelů a jejich růstu. Mezi intervencemi byly však značné rozdíly: veřejné investice do podnikatelské infrastruktury měly menší přínos než různé formy podpory podnikům, především proto, že vybudovaná infrastruktura nenaplňovala v plné míře své poslání tím, že by v ní byly poskytovány lepší a kvalitnější služby podnikům, čímž by přispívala k jejich rychlejšímu růstu.

Vyšší přínosy měla podpora, jejíž příjemci byli přímo podnikatelé, a to především v případě OP PP, přestože terénní šetření opět naznačují určitou „mrtvou váhu“, tedy že by podpořené podniky zlepšovaly svou situaci i bez podpory. Naopak podpora podnikatelů ze SROP byla spíše neúčinná ke specifickému cíli ani ke globálnímu cíli RPS v podstatě nepřispívala. Z dlouhodobého pohledu je

možno jako nejdůležitější hodnotit intervence na podporu inovací a spolupráce firem s VaV: první se ukazují jako jedna z nejučelnějších a nejudržitelnějších vůbec, avšak spolupráci mezi podniky a organizacemi výzkumu a vývoje se rozvíjet nedařilo.

Souhrnně lze za tento specifický cíl RPS uvést, že podpora konkurenceschopnosti a růstu firem byla převážně úspěšná, přestože lze někdy mít v případě některých nástrojů pochybnosti o účinnosti této podpory. Podpora institucionálního prostředí a podmínek pro podnikání, přestože se obojí zlepšovalo, zaostávala za představami a potřebami, které vyplývaly ze strategie RPS. Přínosy podpory změny institucionálního prostředí a podmínek pro podnikání byly menší, než byly potřeby české ekonomiky, jak byly vyjádřeny v RPS, a než by bylo možné, kdyby zejména účelnost a účinnost intervencí v programech souvisejících s institucionálním prostředím a zlepšením podmínek pro podnikání byla vyšší.

Intervence zaměřené na Zvyšování flexibility trhu práce byly realizovány v několika oblastech s tím, že největší dopady měly především účinnější a komplexněji pojaté intervence spadající pod aktivní politiku zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že v průběhu programového období bylo v ekonomice vytvářeno velké množství pracovních míst díky hospodářskému růstu, bylo postupné zvyšování **důrazu na obtížně zaměstnatelné skupiny a dlouhodobě nezaměstnané pozitivním jevem**, přestože váha těchto komponent ve vlastním RPS byla malá. Ve srovnání s tradičními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti se ukázaly komplexní intervence realizované programem ESF jako výrazně úspěšnější a lépe reagující na potřeby trhu práce, neboť nejen zvýšily podíl na trhu umístěných uchazečů (o cca 10 p. b.), ale také větší stabilitu takto umístěných na trhu práce. To je zvláště významné proto, že podle charakteru cílových skupin zařazených pod program ESF – velký podíl obtížně zaměstnatelných – by bylo možné očekávat spíše horší úspěšnost. Vzhledem k hospodářskému růstu v období 2004-2008 však nelze přesvědčivě odhadnout, jaký byl reálný příspěvek podpory k vytvářeným pracovním místům, přestože např. terénní šetření ukazují, že **účinnost intervencí ESF je vysoká**.

Naopak v systému celoživotního vzdělávání, resp. i v počátečním vzdělávání, jsou dosažené výsledky nejisté a příspěvek tohoto druhu intervencí k cílům RPS se ukazuje spíše v cíli Podmínky pro podnikatelské prostředí, než k cíli Zvyšování flexibility na trhu práce. V této oblasti se dařilo spíše vzdělávání, které bylo organizováno samotnými zaměstnavateli, s cílem zvýšit speciální kvalifikaci zaměstnanců, a tedy posílit konkurenceschopnost firmy, spíše než kursům, které byly organizovány mimo firmy a nabízeny volně na trhu vzdělávání.

Intervence v sociální sféře, rovněž podpořené z ESF, k cíli RPS přispívaly jen v omezené míře, protože s flexibilitou na trhu práce souvisely jen omezeně, nepřímo a nezaměřovaly se na jiné záměry vyjádřené ve strategii RPS.

Intervencemi v infrastrukturní oblasti zajisté docházelo ke Zlepšování kvality infrastruktury, v tomto směru tedy intervence k naplnění cílů RPS přispívaly, nicméně jejich význam pro skutečnou změnu situace v České republice byl malý, resp. omezený na malé množství lokalit, kde se podařily soustředěnější intervence, především realizované z OP Infrastruktura. Naopak intervence ze SROP v této oblasti byly natolik rozptýlené a dílčí, že se k cíli RPS a ke strategii RPS v podstatě nevztahovaly.

7.2 Hodnocení RPS na základě intervencí OP

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

7.2.1 Produktivní prostředí

V oblasti produktivních investic, tedy investic, které přímo směřovaly k podpoře konkurenceschopnosti a podnikání, byl nejvýznamnějším Operační program Průmysl a podnikání

a měly k nim přispívat i vybrané priority Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, který financoval intervence na venkově a v zemědělství, a Společný regionální operační program podporující podnikání a cestovní ruch. Jejich jednotlivá opatření se však podle úspěšnosti intervencí značně lišila.

Nejkomplexnější a s nejvyšší mírou užitečnosti byl OP PP, který byl zaměřen na podporu ve čtyřech oblastech: (i) podnikatelská infrastruktura, (ii) služby podporující rozvoj podnikání a spolupráci mezi firmami, (iii) podpora inovačního podnikání a modernizace českých firem, vč. finančních nástrojů na podporu podnikání a (iv) efektivnější využívání energií.

Ostatní operační programy se zaměřovaly téměř výhradně na dotační podporu modernizace soukromého sektoru (SROP a OP RVMZ), případně na zprostředkované (nepřímé) intervence zlepšující některé dílčí podmínky pro podnikání (OP RVMZ). Užitečnost těchto programů byla tedy nižší, a to nikoliv díky menšímu spektru nástrojů, ale kvůli přehnanému zaměření realizovaných aktivit na pouhou modernizaci podnikatelského sektoru realizovanou formou dotací. Kvalitativně vyšší způsoby podpory nebo jen užitečnější využití podpory z veřejných zdrojů k růstu inovační výkonnosti firem nebylo ve SROP téměř využito. V OP RVMZ představovaly různé aktivity na podporu diverzifikace či vyšší přidané hodnoty zemědělských činností jen malou část intervencí od samého začátku a původní alokace na tento druh činností nebyla ve všech případech ani vyčerpána.

Všechny druhy podnikatelské infrastruktury podpořené v OP PP byly vybudovány úspěšně a její kapacita se významně zvýšila. V tomto ohledu se jednalo o investice užitečné, protože byly jednak plánovány podle potřeb české ekonomiky, ale zejména aktivity, které byly realizovány, byly zvoleny tak, že měly (a mohly) přispívat k cílům RPS, přestože základní programový rámec byl velice široký. Na druhou stranu byla užitečnost některých intervencí poněkud snížena skutečností, že v ojedinělých případech se podnikatelská či inovační infrastruktura budovala i tam, kde mohla být od počátku pochybnost o možnosti žadatele naplnit zcela její účel. Na druhou stranu je zřejmé, že při nedostatku zejména inovační infrastruktury a při omezené zkušenosti s její podporou z veřejných zdrojů v době realizace projektů bylo nutné, aby bylo přijato určité riziko neúspěchu.

Závažnější skutečností je, že ne vždy byla (nebo i v současnosti je) funkce podnikatelské, hlavně inovační infrastruktury, dostatečně plněna. Smyslem inovační a podnikatelské infrastruktury podpořené z veřejných zdrojů je poskytování vysoce kvalitních, na trhu jinak málo obvyklých podnikatelských služeb, podporujících a usnadňujících rozvoj firem. Terénní výzkum i některé další analýzy ukazují, že v inovační infrastruktuře nejsou vždy dostatečně zastoupeny inovační firmy a také obsazenost vybudované podnikatelské infrastruktury je v současnosti nižší, než by bylo žádoucí. Přestože lze tento fakt částečně přičíst účinkům krize, která nastala právě v době, kdy se projekty podnikatelské infrastruktury dokončovaly, příklady úspěšných projektů ukazují, že vliv krize není jediný nebo hlavní důvod. Lze však předpokládat, že bez působení krize by výsledky i dopady většiny projektů byly vyšší a tudíž hodnocení užitečnosti této infrastruktury by mohlo být výrazně lepší. Takto lze z pohledu RPS a smyslu intervencí podporujících výstavbu podnikatelské infrastruktury hodnotit účelnost jen jako střední až nízkou.

Nižší účelnost intervencí na podporu podnikatelské infrastruktury, kdy sice byly objekty postaveny a jsou více či méně využívány (nejnižší využití vykazují projekty průmyslových zón na zelené louce), ale neplní dostatečně svůj účel, má důsledky i pro hodnocení účinnosti. Zejména v případě průmyslových zón a podnikatelských nemovitostí byla podpora směřována, více než bylo plánováno, do investic na zelené louce namísto do revitalizace brownfields. V době, kdy byly investice připravovány, byl tento přístup pochopitelný, neboť v té době vrcholil příliv zahraničních investorů do ČR a také domácí firmy se rozrůstaly mimo jiné i v důsledku spolupráce se zahraničními investory. Nicméně následně, v době kdy byly investice OP PP realizovány, byla jejich potřeba nižší, protože rychle rostoucí poptávku začali naplňovat soukromí developereři. Potřeba veřejných investic by byla bývala účinnější, pokud by byla směřována na projekty brownfields, jejichž další využívání je i dnes v ČR až na výjimky nízké.

Střední a nižší účelnost a ještě o něco horší účinnost projektů podnikatelské infrastruktury se pak promítá také do nižší udržitelnosti: přestože jsou projekty formálně udrženy, smysl, kvůli němuž byly podpořeny, naplňují v některých případech jen nedostatečně, a proto nelze udržitelnost z pohledu RPS a jejich cílů hodnotit jako dobrou.

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, školicích 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. Užitečnost tohoto druhu intervencí byla nepochybná a také jejich výsledky, jak podle indikátorů, tak podle průzkumu mezi příjemci, ukazují na vyšší účelnost, než v případě jiných druhů podpory.

Nicméně účelnost je snižována některými méně úspěšnými projekty, jejichž výsledky pro zapojené firmy nebyly vždy dostatečné (Klastry), a také tím, že byly podporovány jednorázové investice/intervence a jednoduché aktivity (nákup či realizace propagačních materiálů apod.) namísto komplexnější podpory, která by systémově a trvale měnila chování podpořených firem (Marketing). Nicméně výsledky tohoto druhu intervencí, které jsou z pohledu RPS klíčové, totiž růst firem a jejich produkce a dále vstup firem na nové trhy a zlepšení vzájemné spolupráce vedoucí k rozvoji firmy, byly spíše naplňovány a jejich udržitelnost je nejvyšší mezi hodnocenými programy. I v tomto případě však byla významným faktorem úspěšnosti projektů motivace a očekávání příjemců (firem) a jejich vůle výsledky projektu dále rozvíjet vlastním úsilím podobně, jako je tomu v případě programů na podporu podnikatelské infrastruktury.

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 zaměřen na postižené regiony, 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. Podpora se tedy ukázala jako účelná v tom smyslu, že dynamika růstu podpořených firem, zvláště z OP PP, byla vyšší než firem nepodpořených.

Na druhou stranu terénní šetření ukazují, že tyto investice byly zatíženy značnou „mrtvou váhou“, protože mnohé investice by se byly odehrály v podobné míře i bez podpory, snad jen s určitým časovým odstupem. V tomto ohledu je tedy možné nahlížet na účinnost podpory jako na velice nízkou, přestože naopak účelnost (dosahování cílů a výsledků) byla vysoká.

V případě modernizačních projektů se často jednalo o investice, které jen obnovovaly zařízení firmy, nebo rozšiřovaly jeho kapacitu, často bez významných změn v organizaci výroby. Tento druh intervencí, přestože se často jednalo o intervence nepřilíš velkého rozsahu a konformní s požadavky veřejné podpory, ve skutečnosti mohl mít závažné lokální dopady na tržní podmínky a hospodářskou soutěž. Je tomu tak proto, že v ČR dominují malé a střední firmy a podpora jen vybraných firem v jedné lokalitě může vést ke znevýhodnění jiných firem v dané lokalitě, přestože se děje v rámci existujících pravidel.

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 časový rámec dotace a byla realizována vlastními prostředky firmy. Účelnost i účinnost projektů, jejichž příjemci těmito 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.

Někteří podnikatelé v průzkumech uváděli, že proces od vyhlášení výzvy až k realizaci výsledků podpory (k investici a jejímu uvedení do provozu) byl příliš dlouhý, což mělo vliv na jejich konkurenceschopnost. V době žádosti by se se svým záměrem stali lídry na trhu, ale v důsledku přílišného trvání celého procesu nakonec svými projekty konkurenci jen doháněli³⁵.

Podnikání bylo podpořeno formou dotací podnikům 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. Tato skutečnost 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 fakt, 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.

Pro dosažení cílů OP i cílů RPS bylo významné zajištění přístupu MSP k finančním prostředkům formou půjček a záruk. Horší přístup MSP k finančním prostředkům na další rozvoj byl jedním z nejzávažnějších nedostatků, který omezoval rozvoj českých MSP. Závažnost uvedeného problému a vysokou užitečnost tohoto druhu veřejných intervencí dokládá i vysoká poptávka po takovém druhu podpory. Přestože pro tuto oblast nejsou pro ex-post hodnocení dostupné 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. Některé informace uvádějí, že se jednalo o podporu rizikovou v tom smyslu, že zejména v době krize bylo mnoho podniků výrazně postiženo a měly problémy se splácením úvěrů. Nicméně smysl veřejné intervence tohoto druhu je v tom, že podpoří rizikovější projekty a klienty než běžný bankovní sektor, proto ani informace o problematičnosti vyššího podílu projektů nesnižují užitečnost a účinnost podpory.

Přes mnohé výše uváděné výhrady, které se týkají všech tří forem podpory produktivního prostředí v ČR, je zřejmé, že se jednalo o vesměs užitečné intervence, jejichž potřeba v české ekonomice byla v danou dobu vysoká. Skutečná realizace intervencí přinášela mnohé problémy, které snižovaly účelnost a účinnost jinak užitečných intervencí, v některých případech i ve značné míře.

Jedním ze závažných důvodů nižší účelnosti a účinnosti intervencí byla skutečnost, že podpora se soustřeďovala převážně na poskytování dotací na investice a že intervence neusilovaly v dostatečné míře o to, aby nastartovaly či podpořily ve firmách systémové změny, aby změnil chování majitelů firem a jejich managementu. Struktura intervencí jasně ukazuje, že byla věnována výrazně menší pozornost komplikovanějším, komplexnějším a na měkké, neinvestiční aktivity zaměřeným druhům podpory. Lze očekávat, že tento druh projektů by přinesl významnější efekty v ekonomice, i když je nutné zdůraznit, že se jedná o projekty do jisté míry riskantnější a rozhodně náročnější na organizaci a vůbec úsilí na straně poskytovatelů podpory.

Z terénních šetření mezi podniky/příjemci podpory, kteří získali nějakou formu přímé podpory (dotaci, zvýhodněnou půjčku, záruku), vyplývá jednoznačný závěr, že nejvýznamnějším kritériem

³⁵Otázkou 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.

jak účelnosti, tak účinnosti je schopnost projektů generovat multiplikační efekty, tj. nastartovat ve firmách další rozvojové aktivity, nastartovat spolupráci s oblastí výzkumu a vývoje 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. V podobné míře toto hodnocení platí i pro projekty, které byly podpořeny OP RVMZ a které jsou popsány dále.

Z terénních šetření i z dat poskytnutých z monitorovacích systémů lze také zjistit či odvodit, že poptávka českých podnikatelů po měkkých, neinvestičních formách podpory je nízká. Struktura podpory ve všech OP podporujících produktivní prostředí byla výrazně ovlivňována poptávkou žadatelů, více než cílenými záměry popsanými v OP i než komplexně pojatými potřebami ekonomiky samotné. Poptávka po dotacích, pokud se nabízejí, je na straně příjemců logická, převaha tohoto druhu podpory v budoucnosti by však mohla pro ČR představovat problém, neboť v takto pojatém systému lze jen obtížně odstraňovat příčiny nižší účelnosti a účinnosti tohoto druhu podpory, a proto by bylo obtížné zvyšovat úspěšnost intervencí.

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, které byly svým charakterem podobné dotacím na modernizaci v OP PP či ve SROP. Tyto dotace 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 OP RVMZ 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 vysoce užitečné, ale celkově méně úspěšné, lze považovat intervence na podporu diverzifikace zemědělství, na rozšíření aktivit zemědělských subjektů, projekty na podporu dalšího zpracování zemědělských produktů apod. Přestože se jednalo o žádoucí intervence a přestože se jednalo o podporu formou dotací, byla v těchto oblastech nízká poptávka žadatelů. Česká ekonomika přesto objektivně potřeby těchto intervencí měla.

Za úspěšné v OP RVMZ lze podle většiny kritérií a ve všech opatřeních považovat investice podporující malé a střední firmy, které byly impulsem pro jejich další rozvoj a nastartovaly další investice. Úspěšnost projektů, podobně jako v OP PP, záležela více na charakteru žadatele a na povaze projektu a na jeho lokálním kontextu, než na druhu opatření nebo na druhu podpořených aktivit. Terénní šetření ukázalo, že příjemci, kteří měli dopředu jasnou vizi/představu dalšího růstu firmy a pro které byla podpora z programů strukturálních fondů součástí širších a dlouhodobých rozvojových záměrů, následně obvykle realizovali další vlastní investice a jejich firmy rostly nebo expandovaly na nové trhy.

V oblasti produktivních investic byly podporovány také projekty cestovního ruchu, a to ze SROP. Smyslem podpory bylo (mělo být) zvýšení významu cestovního ruchu v lokálních a regionálních ekonomikách a zvýšení přínosu cestovního ruchu pro hospodářský rozvoj v území. Zde se v rámci detailního vyhodnocení jednotlivých realizovaných projektů ukázalo, že účelnost intervencí byla rozdílná 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 ČR. Naproti tomu intervence podporované na regionální úrovni byly obvykle rozdrobené, neprovázané a charakter investic do

veřejné infrastruktury by často spíše napovídal, 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 na podporu cestovního ruchu ve SROP byla, i přes uvedené dobré příklady, spíše nižší.

7.2.2 Lidské zdroje

V oblasti rozvoje lidských zdrojů, tedy v oblasti, která přispívala k naplnění globálního cíle RPS nepřímo, byl nejdůležitějším programem OP RLZ, dále minoritním způsobem část SROP (infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v regionech) a OP PP (školicí 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 snížení nezaměstnanosti. Do této oblasti byly nasměrovány také nejvyšší finanční alokace. Díky programům ESF tak bylo umístěno na trh práce dalších 10 % původně nezaměstnaných³⁶. 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 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

³⁶Hodnocení přínosu projektů OP RLZ k APZ ČR, VÚPS (2010). Detailní studie založená na datech jednotlivců evidovaných úřady práce.

propojena. Naopak neužitečné 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 SROP, 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 SROP 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).

7.2.3 Infrastruktura a životní prostředí

V oblasti budování a rozvoje infrastruktury a řešení problematiky životního prostředí, tedy v oblastech, které přispívaly k naplnění globálního cíle RPS stejně jako lidské zdroje nepřímo, byl nejdůležitějším programem OPI, částečně doplněn intervencemi v rámci SROP. 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. SROP 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 využitě 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.

7.3 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 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 ač 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.

8. Bariéry a doporučení

8.1 Bariéry úspěšné realizace intervencí

Kapitola Bariéry úspěšné realizace intervencí je strukturována dle oblastí naplňujících strategii RPS, které se vždy vážou na specifické cíle RPS. Oblasti zahrnují intervence z více operačních programů, proto jsou ve většině případů uvedené bariéry obecně platné pro danou oblast (specifický cíl). Specifické bariéry týkající se jednotlivých programů a jejich opatření jsou uvedeny ve zprávách za operační programy (viz příloha 5), přičemž ty klíčové jsou uvedeny i zde. Samostatně je uvedeno rovněž shrnutí bariér za JPD 2, jakožto programu naplňujícího Cíl 2 kohezní politiky.

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.

8.1.1 Hlavní bariéry realizace programů SF v programovém období 2004-2006

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 do určité míry souvisí s předcházejícími, bylo nevhodné stanovení indikátorů. Použití indikátorů, které jsou v zásadě kontextové, pro měření dosahování cílů, bylo již popsáno. Další bariérou byla 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, což vedlo k častým chybám v monitorovacím systému při zadávání. 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. Vzhledem k tomu, že se ve většině případů jednalo o první nastavení, často do té doby neexistujících intervencí, bylo i nastavení cílových hodnot v podstatě zkusmé. V některých případech tak byly cílové hodnoty několikanásobně překročeny, v jiných nebyly ani zdaleka dosahovány. Spíše než kvalitou intervencí to však bylo dáno nezkušeností s nastavením reálných cílových hodnot.

Určitá bariéra, i když není v analýzách přímo dokládána, vyplývá spíše z kontextu intervencí a jejich průběhu, je také 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 a zprostředkujících subjektů. 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 infrastruktury (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 nespojitých projektů, což byla často primární překážka pro dosažení přínosů projektů. Zcela zjevná byla tato skutečnost v případě intervencí, které byly realizovány z jednoho opatření a jejich provázání či koncentrace prostředků do menšího počtu projektů, do navazujících projektů nebo na vybraná území by byla snazší než v případě projektů z různých opatření, priorit či dokonce OP. Dobrým příkladem jsou intervence v oblasti silniční infrastruktury na národní úrovni (OPI a vybrané projekty realizované v rámci tzv. národních projektů v SROP), kde v některých případech (železniční infrastruktura) k potřebné koncentraci došlo. 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. Tyto projekty byly vybírány bez jakékoliv snahy o koncentraci a synergii prostředků. Tato bariéra je patrná zejména u projektů podpořených v rámci opatření zaměřených na oblast cestovního ruchu, kde byly kromě regionálních projektů podpořeny i projekty tzv. národní, jejichž výběr probíhal centrálně na úrovni ŘO. Téměř u všech těchto projektů jsou dle provedené analýzy výrazně vyšší dopady dané větším rozsahem a komplexností jednotlivých projektů, které byly realizovány na základě několika vzájemně provázaných investic do různého typu infrastruktury, která na sebe navazovala (např. turistické cesty spolu s ubytováním, turistickým značením a mobiliářem podél cest) a podporovala celkový dosažený efekt intervencí.

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

8.1.2 Podpora podnikání a konkurenceschopnost

Hlavním programem, který podporoval oblast konkurenceschopnosti, byl Operační program Průmysl a podnikání, který byl realizován prostřednictvím dílčích „podprogramů“.

V případě programu Prosperita byla důležitým faktorem úspěchu podpora ze strany majitele/zřizovatele infrastruktury. Nedostatečná finanční podpora podnikatelské a zejména inovační infrastruktury ze strany zřizovatelů vedla k tomu, že pro provozovatele bylo obtížné

až nemožné zajistit kvalitní podnikatelské služby na vysoké úrovni, které jsou hlavním smyslem podnikatelské infrastruktury a její podpory z veřejných zdrojů. Bez dostatečných dalších zdrojů po dokončení infrastruktury totiž není možné zaplatit erudované a zkušené odborníky jak do vedení vědecko-technických parků/podnikatelských inkubátorů (VTP/PI), tak zajistit podnikatelské služby, které by přinášely usidleným firmám vysoké přínosy (v důsledku samozřejmě vedoucí k růstu firmy). V případě, že tyto služby nejsou dostatečně nebo vůbec zajištěny, mění se projekt podnikatelské či inovační infrastruktury v realitní projekt, který by mohl být stejně tak realizován soukromým subjektem bez podpory z veřejných zdrojů.

Částečným důvodem menší úspěšnosti byla také malá selektivita při výběru podpořených projektů, takže je pravděpodobné, že se mezi podpořené projekty dostaly již při výběru takové projekty, jejichž přínosy byly od počátku sporné.

Nízká obsazenost či pomalé obsazování některých inovačních infrastruktur, daná v některých případech pravděpodobně od počátku nadhodnocenou poptávkou, vedla k nízkým příjmům provozovatelů, což dále snižovalo jejich možnosti poskytovat kvalitní podnikatelské služby. Zvláště tomu tak bylo v případě, kdy si žadatelé brali na vlastní finanční podíl na projektu úvěr; aby jej mohli splácet, často byli nuceni obsadit podnikatelskou infrastrukturu i firmami, jejichž inovační potenciál či zaměření byly sporné či nulové.

Program Klastry zaostal za očekávanými částečně i proto, že klastry nebyly způsobilé pro čerpání z ostatních programů podpory, přičemž některé z nich by bývaly byly právě pro Klastry velice vhodné, např. program Marketing, což potvrzují výsledky on-line dotazování. Na druhou stranu měly klastry přístup ke specifické podpoře, která byla určena na společné aktivity klastru a do určité míry tak nahrazovala nemožnost čerpat z ostatních programů.

Další bariérou byla od počátku přehnaná či mylná očekávání podniků do klastru vstupujících, protože čekaly bezprostřední a okamžité přínosy v počtu zakázek, aniž by byly ochotny se do fungování klastrů zapojit – očekávání byla jednostranná. To je dáno mimo jiné tím, že klastry byly nový koncept v regionálním rozvoji, který byl sice podpořen a propagován, ale klastry samotné dále, po svém založení, nedostávaly žádnou další odbornou podporu a pomoc.

Obecným problémem při realizaci intervencí je skutečnost, že řídicí orgán a zprostředkující subjekt nemají po vyplacení dotace reálné možnosti ovlivnit výsledky projektu za předpokladu, že projekt plní formální kritéria. V případě zejména dotačních programů, kdy je smyslem intervence nikoliv vlastní vybudování infrastruktury, technologie apod., ale její použití určitým způsobem a k určitému účelu, se jedná o bariéru, která může ovlivnit výslednou užitečnost a účinnost zásadním způsobem. Kvalita výsledků, ve smyslu dosažení konečného účelu podpory, totiž závisí výhradně na kvalitě a vůli žadatelů, která je velice různorodá a často neodpovídá požadavkům na dosažení a dlouhodobé udržení výsledků intervence.

V programech Start a Kredit je sice za problematickou udávána nezkušenost žadatelů, vedoucí k vysoké míře neudržitelnosti výsledků, avšak vzhledem k tomu, že smyslem podpory tohoto druhu příjemců je právě usnadnit vstup do podnikání nezkušeným žadatelům, lze za významnou bariéru považovat především skutečnost, že nezkušeným žadatelům není vedle finančních prostředků poskytována také odborná pomoc formou mentoringu nebo podnikatelských služeb na míru. S tím související bariérou je ovšem velký nedostatek těchto služeb v ČR a jejich obtížná dostupnost, jakož i nezkušenost veřejných subjektů – zprostředkovatelů podpory v širším smyslu – tento druh podpory podnikání vyvíjet a nabízet. Zvláště na těchto programech se podepsala také ekonomická krize, kterou však nelze považovat za bariéru v pravém slova smyslu.

Významný vliv na kvalitu výsledků intervencí měla vysoká administrativní náročnost a nastavení systému plateb ze strany řídicího orgánu. Především u malých projektů (např. Marketing), neodpovídala administrativní zátěž přínosům plynoucím z čerpání dotace. Z důvodu zdlouhavého proplácení dotace byli rovněž někteří příjemci v jednotlivých programech nuceni žádat o překlenovací úvěry, což zvyšovalo náklady projektů.

Z pohledu regionální podpory konkurenceschopnosti (SROP) byl hlavní bariérou minimální koncepční přístup u většiny priorit a opatření, což znamenalo roztržitost jednotlivých projektů a tím i často zcela zanedbatelné dopady jejich realizace.

Přestože měl SROP představovat program, který bude svým zaměřením komplementární k sektorovým programům a bude doplňovat národní intervence zejména ve venkovských oblastech, jakékoliv územní členění/ diferenciacie podpory v rámci programu nebylo aplikováno. Výjimku představovala Priorita 1, která přednostně podporovala projekty z hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů, nicméně podpora byla v rámci těchto regionů poskytována téměř na jakoukoliv aktivitu, která přispěla k vytvoření pracovních míst, bez ohledu na to, zda se jedná o inovativní charakter činnosti či nikoliv. Díky tomu značná část prostředků sice krátkodobě napomohla k vytvoření pracovních míst ve zmíněných postižených regionech, nepřispěla však k řešení jejich problémů – tedy snížené konkurenceschopnosti.

Tento problém se promítnul téměř do všech prioritních oblastí SROP, které souvisejí s podporou konkurenceschopnosti. Určitou výjimku tvořily projekty podporující revitalizaci měst, kde byla podpora koncentrována do několika větších projektů, jednalo se však bohužel o projekty, které přispívají ke zlepšení konkurenceschopnosti regionů pouze okrajově a pokud nejsou spojeny s dalšími aktivitami v podobě podpory přílivu investic nebo podpory podnikání v daném městě, pak je jejich dopad minimální.

Samostatnou kategorií podpory regionální konkurenceschopnosti je oblast zemědělství. Program OP RVMZ měl ve srovnání s ostatními programy RPS 2004-2006 menší množství problémů, bariéry implementace byly převážně technického rázu a v průběhu realizace programu byly postupně odstraňovány. Vzhledem k tomu, že podpora zemědělství a rozvoje venkova přešla od r. 2007 mimo rámec kohezní politiky, liší se také formální pravidla implementace, která pak ovlivňují také bariéry. Ze shora uvedených důvodů, i proto, že bariéry implementace identifikované v terénních šetřeních byly nevýznamné, nejsou v hodnocení uváděny.

8.1.3 Rozvoj lidských zdrojů

Bariéry v oblasti rozvoje lidských zdrojů se týkají jak Specifického cíle 2 RPS, tedy Cíle 1 kohezní politiky, tak zahrnují i Cíl 3 kohezní politiky. Pokud jsou uvedené bariéry platné pro rozvoj lidských zdrojů v rámci Cílů 1 i 3 kohezní politiky, není u nich tato vazba uvedena. Pokud se uvedená bariéra týká pouze některého z těchto cílů kohezní politiky, je informace v textu uvedena.

Do oblasti rozvoje lidských zdrojů se promítají především bariéry týkající se intervencí v rámci OP RLZ a JPD 3 a menšinově pak SROP a OP PP.

Největší bariérou je v oblasti projektů ESF problematická kontrola kvality projektů, která se projevuje už od momentu hodnocení a výběru projektu, až po kontrolu udržitelnosti. Problémem je však kontrola kvality výstupů, která není ze strany implementačních orgánů erudovaně kontrolována a vyhodnocována. Tento problém se týká zejména „vzdělávacích projektů“, které nejsou vázány na přímé umístění uchazečů na trh práce, což je jasně měřitelný efekt podpory. Není vyhodnocována kvalita poskytovaných kurzů, kontrolovány jsou jen formální náležitosti, např. prezenční listy na přednáškách³⁷, které o kvalitě a skutečném dosažení cílů projektu nevypovídají. Právě zde vidíme nejvýznamnější bariéru pro účelnost a efektivnost poskytované podpory.

Bariérou pro větší dopady projektů byla nízká finanční alokace pro některé potřebné oblasti, zejména v oblasti profesního vzdělávání, kde šlo o zcela zanedbatelnou podporu pro firemní sektor a rovněž v oblasti terciárního vzdělávání, kde finanční prostředky nebyly alokovány v potřebné výši. Na druhou stranu sektor vysokých škol ještě na větší podporu nebyl dostatečně připraven.

³⁷ Přednášky jsou navíc pro studenty z principu většinou nepovinné.

Bariérami pro dlouhodobější úspěšnost projektů, resp. faktory, které ovlivnily úspěch jejich realizace, byla nízká propojenost nabídkové a poptávkové strany, především v dalším vzdělávání. Podpora dalšího vzdělávání nemůže probíhat pouze na straně nabídky.

Bariérami v některých oblastech byla nízká připravenost poptávkové strany, která se promítla do kvality projektů, a to v oblasti dalšího vzdělávání i adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců³⁸. Kvalita výstupů projektů těchto opatření byla zejména zpočátku (či v průběhu) ovlivněna i nízkou selektivitou ve výběrovém procesu. Současně nízká zacílenost výzev kvalitu výsledků ovlivnila, podporovány byly často projekty bez vazby na konkurenceschopnost firmy a reálnou kvalitu zaměstnanců. Projekty nebyly v těchto oblastech mnohdy fakticky navázány na cíle opatření, napojení bylo mnohdy jen formální. U JPD3 byla velkou bariérou na straně poptávky absorpční kapacita subjektů v oblasti vědy a výzkumu a inovací. V současném období jsou již příjemci však naučení projekty vytvářet a tento problém již není aktuální.

„Obecnou“ bariérou většího úspěchu z pohledu udržitelnosti se stala ekonomická krize, která ovlivnila téměř všechny podporované oblasti – oblast nezaměstnanosti, sociální oblast i další vzdělávání, tzn. i střední školy (popř. základní a vysoké školy), které začaly působit v oblasti dalšího vzdělávání. U ESF nebyla rovněž kontrola udržitelnosti systémově podchycena. I při on-line šetření se ukázalo, že ačkoli příjemci deklarují udržitelnost výsledků, mnohdy reálně tyto výsledky nikdo nevyužívá.

V oblasti rozvoje lidských zdrojů byla bariérou pro celkovou úspěšnost rovněž nízká zacílenost na regionální potřeby trhu práce a lokální situaci na trhu práce, což prokázalo i čerpání prostředků vzhledem k počtu nezaměstnaných v jednotlivých krajích, ze kterého vyplývá, že vyčerpané prostředky neodpovídají potřebám v jednotlivých regionech. Podpora byla nerovnoměrná jak u programů ESF, tak i u některé podpory ERDF (SRDP).

Kromě minimálního zacílení na opravdové potřeby v regionech z hlediska územního členění je u projektů SRDP rovněž důležité zmínit jejich mnohdy velmi diskutabilní věcné zaměření, kdy často dochází k podpoře prosté modernizace objektů pod hlavičkou budování vzdělávacího centra.

Závěrem je nutné zmínit vysokou administrativní zátěž, kterou příjemci i žadatelé pocítují. Problémem je zejména pro příjemce v oblasti podpory zaměstnatelnosti, adaptability zaměstnanců a dále u vysokých škol. I když právě vysoké školy se zpracováním a předkládáním projektů v současném období (2007-2013) vyrovnaly založením projektových center. Jako nepřiměřenou hodnotí administrativní zátěž obecně podnikatelé oproti neziskovému sektoru.

Hlavními faktory, které příjemcům ztěžovaly realizaci a negativně ovlivňovaly úspěšnost, byla zejména komplikovaná, nejasná a stále se měnící pravidla a postupy a dále časová náročnost přípravy projektu. Tyto faktory jsou nicméně stále uváděny příjemci jako problémové i v tomto programovém období a dokonce bývá deklarována větší obtížnost některých procedur. Příjemci také v oblasti ESF deklarovali výraznější bariéru v oblasti ztížení vlastní realizace projektu, která byla příjemci deklarována nejen v rámci terénního šetření u tohoto projektu, ale i v jiných terénních šetřeních ze strany ŘO a NOK.

8.1.4 Rozvoj infrastruktury

Patrně největší bariérou v rámci podpory budování infrastruktury byl z pohledu Operačního programu Infrastruktura 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.

³⁸U adaptability - především Cíl 1.

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 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 využitě prostředky mohly být využity výrazně efektivněji a účinněji, např. právě pro navýšení nedostatečného rozpočtu na budování základní dopravní infrastruktury.

Obecně platnou bariérou v oblasti infrastruktury je rovněž **připravenost projektů**, která standardně omezuje možnost realizovat ucelenější části koridorů, které by měly nějaký zásadnější dopad na změnu situace v ČR.

Dle terénních šetření je rovněž bariérou vysoká administrativní zátěž, která je často u projektů „národního“ významu ryze formálního charakteru, protože projekty jsou vybírány na základě jejich souladu s koncepcí rozvoje infrastruktury, nikoliv na základě soutěže, tak jako je tomu u ostatních programů.

V případě regionálních programů na podporu infrastruktury (SROP) byla situace částečně odlišná. Hlavní bariéru zde představovala minimální zacílenost a koncepčnost zaměřená 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 vynaložených prostředků.

8.1.5 Cíl 2 kohezní politiky (JPD 2)

Za zásadní bariéru realizace projektů maximalizující užitečnost, účelnost a účinnost lze označit **nedostatečné zaměření na skutečný smysl a přínosy realizovaných projektů**. Důsledkem byl vysoký **důraz** na formalismy a až dogmatické **zdůrazňování některých principů u projektů**, kde to nebylo relevantní. Příkladem zmiňovaným některými žadateli byl např. **důraz** na partnerství dané 5 bodovým zvýhodněním projektu, které bylo většinou pouze formálně deklarováno bez vazby na skutečné funkční vazby v projektu. Zde se nedostatečné zaměření na skutečný smysl projektů projevuje jak v samotném nastavení výběrových kritérií, tak v kvalitě a kompetenci hodnotitelů, ale i navazující kontrole realizace a udržitelnosti projektů (např. jen formální kontrola zajištění partnerství u projektů, kde je naplnění tohoto principu naopak klíčové pro dosažení zamýšlených efektů). Až za dogmatické **soustředění na konkrétní výstupy** lze pak u JPD 2 poukázat zejména na **důraz** kladený na vytváření nových pracovních míst, a to i tam, kde to nebylo podstatné z hlediska zaměření projektu. **Důraz** na podporu pracovních míst v Praze lze navíc s ohledem na situaci, která panovala na pracovním trhu, označit za neopodstatněnou.

Nedostatečné soustředění na skutečný smysl projektů a **důraz** na formalismy byl pak také spojen s nedostatečnou flexibilitou při realizaci projektů, pakliže nastala nezbytnost změny při realizaci projektu. Příjemci byli nuceni dodržet původní nastavení projektu i přesto, že z hlediska naplnění smyslu projektu by bylo vhodné provést změnu.

Pro příjemce byla překážkou neochota **přijmout odpovědnost** ze strany nositele programu (ZS/ŘO) - problémem je nezávaznost poskytnutých odpovědí a informací (stanovisko úředníka by mělo být závazné).

Při realizaci JPD 2 se projevil problém s realizací provázaných aktivit spadajících do více opatření. Například revitalizace území (jedno opatření) a následná výstavba funkčního objektu (jiné opatření). Žadatel tak byl nucen podstoupit riziko rozdělení celkové koncepce řešení. Tato bariéra rovněž omezuje realizaci komplexně provázaných aktivit, které obecně vykazují vyšší míru užitečnosti, účelnosti a účinnosti.

V kvalitě samotného technického řešení se odrazila nízká výše způsobilých výdajů na zpracování projektové žádosti (5 %), která vedla k tomu, že projekty nebyly často z technického hlediska dostatečně kvalitně připraveny. Realizace projektu pak probíhala bez prováděcí dokumentace k projektu, protože byla zpracována jen dokumentace nutná pro stavební povolení. Toto se pak projevilo v nižší užitné funkčnosti a v problémech při realizaci staveb. Příkladem můžou být vysoké provozní náklady u nedostatečně kvalitně vyprojektovaných projektů.

Pro JPD 2 byl charakteristický předimenzovaný popis projektů, kdy žadatel pro maximalizaci bodů v popisu projektu uvedl téměř vše, co bylo cílem podpory z daného opatření, aniž by projekt mohl toto reálně naplnit. Toto klade zvýšené požadavky na kompetentnost ze strany hodnotitelů, kteří musí ohodnotit skutečný smysl a přínosy projektu. Ve spojitosti s nedostatečným důrazem na skutečný smysl projektů se pak tato skutečnost projevila v realizaci projektů, které nepřinášely a ani přinést nemohly deklarované přínosy.

Jako zásadní překážku pro udržení přínosů projektů v Opatření 2.1 je nutné poukázat na nesystémové řešení podpory transferu VaV do praxe v Praze, zejména pak finanční zajištění provozních nákladů (ztrát) inkubátorů.

Obdobně jako u ostatních OP, tak i u JPD 2 bylo obecným problémem časté měnění pravidel a neochota ZS/ŘO přijmout odpovědnost za poskytnutá doporučení.

8.2 Doporučení pro úspěšnou realizaci intervencí

8.2.1 Systémová doporučení

Pro maximalizaci užitečnosti, účelnosti, účinnosti a udržitelnosti realizovaných intervencí je nezbytné zaměřeni na skutečný smysl projektu. Zaměřeni na skutečný smysl projektů by se mělo promítnout do všech fází projektového cyklu – požadavky kladené na žádosti, hodnocení projektů, kontrola realizace a udržitelnosti. Zaměřeni na smysl projektů se pak promítá do řady zde uvedených doporučení, jako je například zamezení formalismů a doporučení pro nastavení a posuzování indikátorů.

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. To vede k neprovázanosti intervencí a ke snížení účelnosti a účinnosti intervencí. Terénní šetření ukazují vysoké přínosy tam, kde se podařilo intervence samotným žadatelům provázat, přestože dílčí programy byly zcela izolované – např. OP PP a OP RLZ. Formální propojení, např. bodovým zvýhodněním formálně/deklaratorně synergických projektů je pravděpodobně neúčinné: tyto 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, nikoliv formálně propojených nesouvisejících intervencí, je expertní hodnocení projektových záměrů za současného bodového zvýhodnění takových projektů, které budou řešit více než jeden problém v daném území.

Významnou podmínkou pro umožnění takového postupu je však existence regionálních sektorových analýz, ze kterých bude patrné např., ve kterých územích chybí jaký typ infrastruktury apod., které budou následně pro expertní hodnocení projektů sloužit.

Program by pak například obcím umožňoval připravit projekt, který by v daném území řešil revitalizaci brownfields, zároveň vybudování prostor pro mateřskou školu, která v území dle dostupné analýzy chybí, a zároveň vytvořil prostor pro kulturní akce v obci. Za každou tematickou oblast by byl předem stanovený způsob posouzení, zda „lze“ v daném území dané intervence s ohledem na analyzované potřeby považovat za potřebné. Příložená studie, která by podléhala

expertnímu posouzení, by pak měla jako jeden z úkolů vysvětlit právě provázanost aktivit a očekávané synergické dopady.

Je důležité zmínit, že právě prvek expertního posouzení zde bude hrát důležitou roli. Za velmi dobrý příklad lze v tomto ohledu považovat způsob hodnocení „národních projektů“ SRP, kde studie proveditelnosti podléhala externímu hodnocení specializované firmy, která hodnotila všechny projekty v daném opatření, čímž byl zajištěn jednak jednotný náhled na celé hodnocení, jednak dostatečná odbornost ve všech potřebných oborech (stavebnictví, cestovní ruch, ekonomika, finanční analýzy apod.), což na úrovni ŘO často není možné zajistit.

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 poněkud formalistické – alespoň pokud lze soudit podle toho, které projekty byly vybrány v některých programech.

Tento stav je způsoben tím, že v ČR jsou obecně slabé zprostředkující subjekty a tím, že intervence jsou roztržštěné na celou řadu neprovázaných intervencí, a to jak v případě podpory veřejných subjektů, tak v případě podpory subjektů soukromých. Přes formální/deklaratorní příslušnost projektů k nějaké strategii se mnohdy jedná o projekty nestrategické.

Z toho důvodu by měla být významně posílena řídicí role Ministerstva pro místní rozvoj - NOK a zodpovědnost řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů za doložitelné výsledky v širším smyslu a za dosažení účelu intervencí, namísto pouhé odpovědnosti za výstupy a formální výsledky podle indikátorů nebo za vyčerpání finančních prostředků.

Zakomponování základních principů do konstrukce programů by měla být obezřetná a tyto principy by měly být aplikovány jen tam, kde to souvisí se smyslem daných intervencí. Toto by se pak mělo následně projevit v nastavení výběrových kritérií a následné kontrole realizace a udržitelnosti projektů. Mělo by se vyvarovat dogmatickému lpění na principech tam, kde to není relevantní a na druhé straně tam, kde je dodržování nějakého principu s ohledem na zaměření klíčových intervencí pro zajištění požadovaných přínosů, je třeba tyto principy skutečně, nikoli tedy jen formálně, vyžadovat a bonifikovat.

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 dopavy byl velmi malý.

I když 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 je významnější zlepšení podmínek života na venkově a snaha o snížení některých znevýhodnění proti životu v metropolitních oblastech, tedy intervence vedoucí k soudržnosti spíše než ke konkurenceschopnosti. Podobně v některých případech rozvoje lidských zdrojů, jako je podpora sociálně vyloučených skupin či skupin ohrožených vyloučením, je soudržnost společnosti významná a musí doprovázet intervence zaměřené na růst konkurenceschopnosti.

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.

8.2.2 Doporučení k implementaci

Doporučení k implementaci lze shrnout do tří hlavních okruhů:

1. Doporučení na straně stavby programu a výzev
2. Doporučení na straně projektů
3. Doporučení k monitoringu a evaluacím

Doporučení na straně stavby programu a výzev

Stavba programu

Z hlediska programování je velmi důležité skutečně provázat analytickou a návrhovou část programových dokumentů a dodržet tak intervenční logiku. Analytická část se často téměř nevztahuje k problémům, které daný program může řešit. Toto má pak i navazující spojitost s nastavením zejména dopadových indikátorů programu, které často spíše vyjadřují jeho kontext, protože s ohledem na možný rozsah intervencí nemůže program hodnoty těchto indikátorů reálně ovlivnit.

Nastavené indikátory by měly odrážet skutečnou intervenční logiku a skutečný smysl realizovaných projektů (viz doporučení k monitoringu).

Tento problém je často zejména na regionální úrovni způsoben neexistencí regionálních sektorových analýz, které by dostatečně zacílení a tím i vymezení indikátorů umožňovaly. Je proto velmi důležité zajistit včasnou přípravu takových analýz, které umožní vhodné nastavení indikátorů a jejich průběžné sledování a vyhodnocení.

S ohledem na dosavadní zkušenosti je potřeba rovněž zmínit, že by bylo vhodné, aby příslušné analýzy byly připraveny centrálně, byť za účasti regionů tak, aby byla zajištěna jejich vzájemná kompatibilita a tím i kompatibilita sledovaných indikátorů.

Přípravenost výzev

Patřičná pozornost by měla být věnována samotnému výběru a přípravě výzev, s cílem konkrétně naplnit jasně definovaný cíl programu, a neobávat se zúžení výzev a to jak tematického, tak územního.

I zde je potřeba důsledně využívat územní a sektorové analýzy – viz předchozí bod.

Doporučení na straně projektů

Komplexnost projektů

Terénní šetření prokázalo, že z hlediska 4 základních evaluačních kritérií, jsou úspěšnější ty projekty, které řeší daný problém komplexně s ohledem na širší okolí i delší časový horizont. Právě takovýmto projektům by se mělo dávat přednost, před projekty zaměřenými na jednorázové zlepšení situace (efektivnější je řešit příčiny, ne důsledky).

Inovace jako zdroj konkurenceschopnosti

Schopnost generovat a úspěšně uplatňovat inovace na trhu je v ČR nízká. Inovace jsou ale, a především do budoucna budou, velmi významné pro konkurenceschopnost nejen firem, ale české ekonomiky jakožto celku. Je nutné podporovat projekty jdoucí tímto směrem. Současně udržitelnost těchto projektů se ukázala vyšší.

Propojení teorie a praxe

Je účelnější a efektivnější zaměřit se na přenos výsledků VaV či inovací do praxe. Tato aktivita má velký význam pro konkurenceschopnost a je nositelem potenciálu pro další rozvoj.

Projektové řízení

Při samotném projektovém řízení pak lze doporučit zaměřit se na smysl projektu, na hlavní služby/efekty, které má projekt přinést, a hodnotit a posuzovat projekt především podle něj. A ostatní parametry a aktivity posuzovat jen jako kontextové. Tento přístup by poskytl větší flexibilitu při realizaci projektu, která by umožnila směřování projektu k maximalizaci účinnosti hlavního produktu /přínosu.

Mrtvá váha

Je vhodnější podporovat takové projekty a aktivity, které by bez dotací nemohly být uskutečněny, zároveň jsou ale zdrojem významných širších dopadů nebo tvorby dalších hodnot, např. malý podnik, který by si bez dotace jinak nemohl dovolit zrealizovat rozvojový záměr a který může mít v lokálním měřítku významný dopad na lokální ekonomiku.

Doporučení k monitoringu a evaluaci

Indikátory reflektující smysl projektu

Klíčová je koncentrace na smysl projektu. Toto konstatování/doporučení se může zdát samozřejmostí, ale v praxi se ukazuje, že tento pohled chybí. Smyslem projektu je jeho užitek, který má přinést. Služby, které má poskytnout. Toto bylo často zaměněno s orientací na dosažení programových indikátorů. Pro příklad: smyslem inkubačního centra není udržet 5 pracovních míst, ale inkubovat a podporovat začínající podnikatelské subjekty. Indikátory jsou nezbytným nástrojem pro kvantifikaci dosažených efektů, ale pro jejich vyhodnocení vždy vhodně slouží pouze na úrovni, pro kterou byly definovány. Proto indikátory na vyšší úrovni (programu/opatření) nemohou plně vystihnout dosažení efektů na nižší úrovni (na úrovni projektu). Řešením je pečlivé nastavení indikátorů v programu, které umožní sledování naplnění skutečného smyslu intervencí a projektů.

U projektů by měla být zajištěna kontrola relevance indikátorů, které budou daným projektem naplňovány. K projektu by měly být vždy (de facto povinně) navázány relevantní indikátory vystihující jeho skutečný smysl. Toto by mělo být rovněž navázáno na následný systém hodnocení reflektující účinnost projektů (co za kolik).

Včasné plánování monitorování

Bylo by přínosnější efektivněji plánovat systém monitorování výsledků a dopadů, nejen z pohledu reliability a validity statistických indikátorů pro jednotlivé projekty, opatření i programy, ale také tak, aby bylo možné hodnotit i oblasti, které není možné hodnotit prostými statistickými metodami. Cílem evaluací by mělo být především zhodnocení, zda se podařilo dosáhnout stanovených dílčích a globálních cílů a tedy to, zda byly projekty správně vybírány, popř. výzvy správně nastaveny. K tomuto je však nutné systém tímto směrem připravit a naplánovat hned zpočátku vhodné indikátory (a šetření) a rovněž zjistit u těchto indikátorů počáteční/výchozí hodnoty.

8.2.3 Doporučení za oblasti strategie RPS

Níže uváděná doporučení jsou navrhována tak, aby byla do určité míry nezávislá na formálních strukturách a pravidlech implementace a aby bylo možno jich využít při plánování intervencí pro programové období 2014+. Doporučení se zaměřují především na témata, která jsou předmětem ex-post hodnocení programu. Proto uvádějí především takové návrhy, které by zvýšily úspěšnost programů a jejich příspěví k rozvoji konkurenceschopnosti ČR.

Doporučení pro oblast Podpora podnikání, konkurenceschopnost

- Soustředit podporu v budoucím programovém období mnohem více na nedotační formy podpory, resp. dotace (jejichž přetrvávání považujeme za důležité) využít jen na specifické druhy projektů, které není možno bez dotace realizovat, např. komercializace výsledků VaV nebo některých inovací apod.

- V mnohem větší míře využívat finančních nástrojů podpory podnikání, protože jsou jednak tržně konformnější, jednak vyžadují vyšší míru spoluúčasti příjemců podpory a tím i vyšší míru sdílení rizika, ale také je možno jimi při stejném množství objemu finančních prostředků podpořit mnohem větší množství příjemců. Toto doporučení je významné přesto, že v některých případech (Start, Kredit), se podpora ukázala jako vysoce riziková.
- Zaměřit podporu podnikání především na inovační proces a vyšší využívání inovací jako zdroje konkurenční výhody českých firem. Důvodem je jak vyšší účinnost a efektivita projektů, jejichž předmětem byly inovace, ale také to, že v ČR budou inovace stále významnější pro konkurenceschopnost ekonomiky jako celku, a současně poptávka českých firem po inovacích a jejich schopnost inovace generovat a úspěšně uplatňovat na trhu je nízká.
- Programy na podporu podnikání obecně koncipovat jako komplexnější projekty, které budou umožňovat a vyžadovat soustavnější práci s podpořenými subjekty a současně budou pro tuto práci vytvářet podmínky. V období 2004-2006 zahájené, a do současnosti přetrvávající, podporování podmínek pro podnikání (tj. projekty, jejichž příjemci byly převážně veřejné subjekty, resp. projekty Prioritě 1 OP PP) odděleně od vlastní podpory podnikání (tj. od projektů, jejichž příjemci byli samotní podnikatelé v Prioritě 2), se totiž ukazuje jako méně účelné.
- I projekty zaměřené jenom na podnikatele jako příjemce by měly být koncipovány a měly by vyžadovat komplexnější skupiny aktivit. Příkladem může být program Marketing, jehož podstatou nebyl obvykle marketing v pravém slova smyslu, ale velmi často jen jednorázová podpora zpracování propagačních materiálů.
- V následujícím programovém období 2014+ je nutné se více zaměřit na výběr (případně stimulaci) kvalitních projektů s jasnými cíli a s vyšší pravděpodobností konkrétních dopadů. Pozornost je nutno zaměřit jak na výsledky, tak na dopady podpořených aktivit a to jak z pohledu podpořených subjektů, tak z pohledu jejich konkrétního přínosu k rozvoji (mikro) regionů, v nichž působí.
- Intervence v rámci hospodářského rozvoje zemědělských a zpracovatelských subjektů a subjektů působících v oblasti rybníkářství musí být více zaměřeny na inovace, na zavádění moderních technologií, strojů, zavádění nových výrobků, s cílem zvýšení produktivity, zlepšení jejich postavení na trhu apod. Neměly by se podporovat jednoduché a úzce zaměřené projekty bez reálného dlouhodobého přínosu, jako např. opravy stájí, obnova strojového parku apod. Hrozí totiž riziko, že se podpoří i zemědělci a podniky s malým potenciálem, které mohou být neúspěšní na trhu, bez vedlejších efektů. Podpora by se měla soustředit na subjekty a projekty s největším růstovým/rozvojovým potenciálem, z toho důvodu je nutné posílit „projektové“ zaměření výzev (tedy důraz na nový či zajímavý nápad, ne jednotná žádanka o nové stroje).
- Podpora by se měla soustředit na malé firmy, kterým intervence přinesou konkrétní ekonomický a rozvojový dopad a jejichž význam pro venkov je velký, případně na mikrofirmy a rodinné farmy.
- V oblasti diverzifikace by se měly podporovat činnosti, které budou mít opravdový přínos/dopad a povedou k reálné diverzifikaci – např. budování dalších ubytovacích kapacit, které jsou prázdné, nemá význam, naopak v terénním průzkumu se ukázala přínosná diverzifikace v oblasti alternativních zdrojů energie.
- Z hodnocení projektů vyplynulo, že v řadě případů, kdy subjekty měly podpořeno více projektů, se jednalo o dělení z důvodů administrativních (maximální hranice dotace, víra ve větší úspěšnost přidělení dotace – více projektů větší šance, že některý by podporu mohl získat), například: jeden projekt rekonstrukce stáje – druhý projekt vybudování jímek pro tuto stáj nebo jeden projekt koupě sítí a druhý koupě přepravních beden. Tuto skutečnost posuzujeme jako neefektivní z pohledu investovaných financí, administrativní zátěže, evidence...

- Ve všech třech rozhovorech u MAS, které realizovaly integrované strategie rozvoje z Podopatření 2.1.4, zazněl návrh na zavedení LEADER do všech operačních programů (Národní strategický plán LEADER 2014+). Na základě hodnocení projektů realizovaných v Podopatření 2.1.4 LEADER+, které bylo kladné z pohledu všech 4U, doporučujeme zvýšit finanční alokace pro tento typ intervencí. Financování venkovských oblastí prostřednictvím MAS má pro rozvoj venkova hluboký smysl, protože se rozhoduje na místní úrovni (princip subsidiarity), s dobrou znalostí skutečných potřeb.
- Souhrnným doporučením pro aktivity programu, působícího na venkově, je zaměření na výběr co nejkvalitnějších projektů: k tomu je nutné sledování přínosů již v průběhu realizace projektu a brzy po jeho realizaci a na základě těchto poznatků průběžné přizpůsobování programu. S tím souvisí i skutečnost, že vyšší přínosy pro venkov lze spatřovat v podpoře menších podniků a podniků, jejichž podpora se promítne do života regionu, ve kterém působí. Podpora podniků velkých, které by svoje rozvojové záměry realizovaly i bez dotace, není smysluplná, stejně tak podpora obnovy majetku, která sice může jednorázově pomoci podpořeným subjektům, ale jejich dlouhodobou prosperitu neovlivní.

Doporučení pro oblast Rozvoj lidských zdrojů

Naprosto klíčovým doporučením pro oblast rozvoje lidských zdrojů a programy ESF je:

- Umožnit flexibilní nastavení programu a projektů tak, aby mohly reagovat na měnící se situaci na trhu práce, která je pro ESF programy klíčová. Není účelné požadovat po žadatelích předem stanovení závazných počtů jednotlivých dílčích skupin osob (např. osoby nad 50 let), které se zúčastní projektu APZ, protože od doby přípravy projektu k jeho realizaci uběhne minimálně 6 měsíců, ale i 12 měsíců, což nereflektuje dynamiku proměn trhu práce. Projekty se tak ve výsledku mohou stát neúčinnými nebo vyžadují velké administrativní náklady ohledně schválení změn projektu.
- Zaměřit se na kontrolu dosažených výsledků z hlediska kvality, ať jde o kvalitu výuky či následnou kvalitu studentů. A definovat tedy u každé podporované oblasti způsoby kontroly kvality, např. zavést a dodržovat možnost účasti zástupců ŘO/ZS na podporovaných kurzech, seminářích a školeních. Je rovněž možné sledovat poptávku po oboru, který byl z dotace podpořen či namátkově sledovat kvalitu diplomových prací, počty publikací, doktorandů apod.
- Vzhledem k demografickým trendům bude vhodné se více zaměřit na věkovou skupinu 50+ a její situaci na trhu práce, a to jak nezaměstnaným osobám, osobám ohrožených nezaměstnaností, tak zaměstnancům. Právě zaměstnanci nutně musejí udržovat svou adaptabilitu a flexibilitu na neustále se měnící požadavky trhu práce.
- Z hlediska efektivity by bylo, v oblasti vzdělávání pro firmy a zaměstnance, přínosnější podporovat projekty, které jsou realizovány „v partnerství“, např. skrze profesní svazy a sdružení, nezbytností je jejich kvalitní fungování.
- Trvat na jasném navázání vzdělávacích programů, kurzů, školení na firemní strategii vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů. I v této oblasti podporovat komplexnější aktivity projektů, neposkytovat podporu jen na jedno dílčí, úzce zaměřené školení bez vazeb na celkovou strategii.
- Definovat příspěvek na kurzy vzhledem k daným stropům (jednotkovým cenám), ale pokud si firma bude chtít zvolit finančně náročnější způsob realizace, např. dražšího lektora, tak jí to umožnit s tím, že si to zcela uhradí ze svého rozpočtu. Nebude tak nucena obcházet pravidla a věnovat čas obcházení procedur a „dvojímu“ fakturování a to v situaci, kdy jejím jediným cílem je mít kvalitní školení, za které si je ochotna připlatit.
- Dbát dále na komplexnost projektů v oblasti zaměstnanosti i v sociální oblasti. U nezaměstnaných i sociálně handicapovaných skupin se tento faktor pro úspěch pomoci ukázal jako zcela klíčový.

- V sociální oblasti se více soustředit na přímou práci s cílovými skupinami a zaměřit se na ty skutečně potřebné a problémové skupiny, ať již na národní nebo lokální úrovni. V programech ESF bylo minimální zaměření projektů integraci etnických menšin (včetně romské), u nichž je efektivní zejména práce s mladší cílovou skupinou.
- Zaměřit se a podporovat projekty, které propojují akademický svět s praxí, tj. např. vysoké školy s firmami či střední školy a učiliště s průmyslovými podniky. Ukázalo se, že tato praxe je nejen přínosná pro studenty, ale samotné podniky by tuto možnost rády využívaly, např. by využily studenty na praxi a poté by si z nich mohly vybrat schopné zaměstnance.
- Dbát na udržitelnost výsledků, zejména na zavedení metodik a pilotních výstupů do další praxe. Výstupem projektu se nemůže zůstat jen příručka, kterou nikdo nevyužívá, a ukončení odpilotovaných aktivit/přístupu bez další návaznosti, byt by byly úspěšné.
- Řešit průběžně problémy s absorpční kapacitou v prioritních oblastech tak, aby nedocházelo k situaci, kdy nebyly podávány v dostatečné kvalitě a množství projekty v oblasti vědy a výzkumu v Praze.

Doporučení pro oblast Rozvoj infrastruktury

- Hlavním a zásadním doporučením pro další programové období 2014+ je jasné vymezení koncepcí, které stanoví, které prioritní koridory a dopravní osy budou realizovány, a zajistí potřebnou koncentraci prostředků na realizaci těchto ucelených koncepčních koridorů.
- Absolutní prioritou by mělo být kompletní dokončení vybraných koridorů v celé jejich délce tak, aby mohly po svém dokončení plnit původně plánovaný účel. Díky roztržitosti prostředků není tento faktor splněn a výsledný efekt realizovaných intervencí je následně velmi omezen.
- Stejně doporučení by mělo být vztaheno i k vymezení priorit programu, opětovně s maximální snahou o koncentraci prostředků na nejdůležitější priority. Podpora výzkumných projektů by neměla být předmětem kohezní politiky, protože s jejími cíli, pokud se nejedná o inovace s cílem zvýšení efektivity a konkurenceschopnosti průmyslu a ekonomiky, de facto nesouvisí.
- Stejně doporučení lze vztáhnout i na oblast kombinované dopravy a opatření v oblasti ochrany ovzduší, případně opatření v oblasti vodohospodářské infrastruktury či nakládání s odpady. Ve všech případech se program potýkal s problémy spojenými s minimální koncentrací prostředků na rozsáhlejší, integrované projekty, řešící problém komplexně v celém jeho rozsahu.
- Z hlediska vlastního managementu programu by bylo vhodné, aby nastavení systému pro monitoring dopadů zohledňoval faktické nastavení cílů programu a obsahoval takové aktivity, které umožní dopady programu a jeho intervencí objektivně hodnotit. Program v mnoha případech obsahuje indikátory, které nelze objektivně sčítat, či jiným způsobem zpracovat a jsou tudíž pro hodnocení programu nepoužitelné. Některé oblasti jsou naopak hodnotitelné pouze na bázi odborné studie či průzkumu, který však nebyl proveden.
- V rámci hodnocení SROP se potvrdilo, že dopad intervencí a tím jak udržitelnost, tak jejich efektivnost, účinnost i účelnost ovlivňuje zejména u infrastruktury komplexnost a velikost realizovaných projektů. Velikost přitom nemusí nutně být měřena finančním rozsahem, ale např. zda pokryje revitalizace větší či menší část obce. Je tedy vhodné upřednostnit větší projekty.
- V případech, kde se jednalo o menší akce, byl téměř vždycky dopad menší, což je logické, ale také horší účinnost a udržitelnost. Je proto vhodné, aby do budoucna i na úrovni regionálních programů byla v maximální možné míře zohledněna a upřednostněna komplexnost navrhované intervence.

- Téměř vždy se ukazuje, že projekty, které byly v rámci SROP realizovány v rámci tzv. podpory nadregionálních projektů, jejich hodnocení a výběr probíhal na národní úrovni, měly díky svému rozsahu a „koncentraci prostředků“ větší dopad a efektivitu. Dle provedeného šetření a terénních analýz je tento fakt pravděpodobně způsoben výraznější konkurencí mezi jednotlivými projekty, než jakou je možno zajistit na regionální úrovni. Došlo tudíž k výběru těch nejlepších projektů, které nemusely nutně dodržovat rovnoměrné pokrytí jednotlivých regionů v rámci ČR. Tím došlo opravdu k podpoře takových oblastí, kde realizace daného projektu dávala smysl a kde daný projekt mohl přinést potřebnou změnu. Důležitá je i skutečnost, že projekty nebyly na národní úrovni vybírány pouze obrazně, ale i reálně – žádný region neměl prostředky předem přislíbené či alokované, čímž byla podpořena dostatečná konkurence jednotlivých projektů.
- Stejně jako ve většině ostatních programů i v rámci SROP by bylo vhodné do budoucna výrazně efektivněji plánovat systém monitorování výsledků a dopadů tak, aby bylo možno hodnotit i oblasti, které není možné hodnotit prostými statistickými metodami. Bylo by proto vhodné, aby v takovýchto oblastech došlo k pravidelnému provádění průzkumů a analýz, které by na počátku nastavení programu mohly posloužit jako podklad pro objektivní stanovení priorit a v průběhu a na konci programu pro srovnávací analýzy hodnotící, zda v dané oblasti došlo k nějaké pozitivní změně, či nikoliv.

8.2.4 Doporučení JPD2

- Intervenční logika nastavení programu od cílů, přes aktivity k typovým projektům, by měla být konzistentní. Pokud je cílem podpořit inovační podnikání a transfer technologií, nelze mezi typové projekty zařazovat projekty na aktivity, které z podstaty věci inovační podnikání a transfer technologií nepodporují (například reprodukci vybavení nebo nákup standardního technického vybavení).
- Lépe nastavit systém indikátorů vzhledem ke smyslu projektů. U JPD 2 byly projekty na centra transferu technologií, u kterých byl z hlediska udržitelnosti sledován indikátor na informační centrum a přitom informační centrum v podobě kanceláře s letáky v žádném případě nemůže vystihnout projekt na výstavbu sofistikované laboratoře, která by měla zajistit vzájemnou spolupráci několika subjektů. Vyhodnocení přínosu projektu s takto nastavenými hodnotícími parametry je pak de facto nemožné.
- Upustit od dogmatického soustředění se na paušální požadavky. V JPD 2 může být příkladem soustředění na partnerství a pracovní místa. Tyto aspekty jsou bezesporu přínosné, ale při jejich dogmatické aplikaci dochází k zastírání skutečného smyslu projektu a žadatelé jsou de facto nuceni k formalizmům. Důležitější je pak „papír“ (např. více méně fiktivní smlouva o spolupráci) než skutečná funkčnost projektu. Příkladem je samozřejmě i vykazování udržitelnosti pracovních míst, kdy je např. částečný úvazek převeden na plný při zachování výše platu a tedy pracovní doby (nikdo nebude za stejný plat dělat jednou tolik práce). Pracovní trh v Praze se v předmětném období navíc vyznačoval spíše problémy na straně nedostatečné poptávky po pracovních místech (podnikatelé měly problémy s hledáním zaměstnanců). V mnohých ohledech požadavek na tvorbu pracovních míst a jejich udržení tak spíše zastíral skutečný smysl realizovaných projektů a nevhodně deformoval prostředí poskytování podpory. Tímto nedoporučujeme vzdát se základních principů a požadavků, ale je třeba je aplikovat s ohledem na smysl projektu.
- Podporovat projekty, které skutečně rozšiřují aktivní prostor pro obyvatele a návštěvníky. Větší užitek přinese revitalizace parku či výstavba sportovního nebo kulturního centra než výstavba úřadu městské části. Důraz by měl být zaměřen na projekty, které z věcného hlediska (z hlediska smyslu projektu) vedou k dosažení zamýšlených změn. Nutnou podmínkou je pak tyto kýžené změny vhodně vymežit ve fázi programování při nastavování programů a specifikovat (řídít) zaměření intervencí v rámci vyhlášených výzev.

- Podporovat projekty, které skutečně naplňují cíle programu, a nikoli jen takové, co to deklarují v popisu projektu. Častým příkladem projektů JPD 2 bylo neadekvátní „nafukování“ přínosů projektu, kterých však projekt reálně nemohl dosáhnout. Zásadní je v tomto směru zajištění fundovaného vyhodnocení projektů.

9. Přílohy

Příloha 1: Analýza změn sociální a ekonomické situace 2004-2009

Příloha 2: Přehled terénního šetření

Příloha 3: Vyhodnocení dotazníkového šetření

Příloha 4: Výsledky terénního šetření obsahující příklady dobré a špatné praxe

- Case studies
- Karty projektů

Příloha 5: Vyhodnocení přínosů OP a JPD

Příloha 6: Koncepce vyhodnocování finančních prostředků