

ODEZVA NA MINULOU ZKUŠENOST

RESPONSE TO THE LAST EXPERIENCE

Ing. Václav Kupka, CSc.

Vysoká škola regionálního rozvoje, Katedra regionalistiky
Žalanského 68/54, 163 00 Praha 17 – Řepy, Česká republika
e-mail: kupkovi@seznam.cz

Klíčová slova:

programovací období, management veřejného sektoru, administrativní náročnost, nekoncepčnost, emancipace regionálních vlád

Key words:

programming period, administrative management, administrative demand, low conception of many projects, emancipation of the regional governments

Abstrakt:

Referát se pokouší shrnout hlavní změny v kohezní politice jako odezvu na zkušenost minulého období. Vedle problémů praxe akcentuje teoretickou rovinu přesahující problematiku strukturálních fondů, a sice specifické rysy managementu veřejné správy.

Abstract:

Text deals with main changes in cohesion policy approach as a response to problems of the last period. Except for practical problems author accents theoretical level which exceeds topics of the EU structural funds and that is specific features of the administrative management

Úvod

Počátek nového programovacího období je vhodnou příležitostí, resp. novou výzvou k vyhodnocení zkušeností z čerpání prostředků Evropských fondů v období 2007-2013. Úhel pohledu může být ovšem různý – technokratický, teoretický či politický. Příspěvek naznačuje kombinaci všech tří možných hledisek.

Velikost a hloubka problému

Úvodem je nutno připomenout, že nebývá vždy dost doceněna velikost ani hloubka řešeného úkolu. Neboli:

(1) Velikost lze vyjádřit na základě srovnání. Objem prostředků, které mohla Česká republika získat v uplynulém programovacím období 2007–2013 ze Strukturálních fondů EU, činil 750mld. Kč, což je zhruba ekvivalent tři čtvrtin ročního objemu státního rozpočtu. Sám státní rozpočet představuje cca 40 % ročního HDP, lze tak konstatovat, že v České republice existuje řádově čtyřicetiprocentní podíl veřejného sektoru na HDP. A dotace ze strukturálních fondů nezanedbatelným způsobem tento podíl dále zvyšují.

(2) Zmínka o veřejném sektoru souvisí se závažnějším úhlem pohledu. Pochopit hloubku problému, totiž znamená pochopit podstatu rozhodování, chcete-li podstatu managementu

veřejného sektoru, který se zásadně liší od rozhodování (managementu) v soukromém sektoru. To je ovšem téma na samostatné vystoupení, proto na tomto místě jen stručný nástin.¹

Základem ziskového managementu je možnost měřit cíl a jeho dosažení jako rozdíl nákladů a výnosů jednotlivých rozhodnutí (tedy zisk) a zároveň porovnávat alternativní rozhodnutí mezi sebou (tedy jejich efektivnost). Tato možnost je dána tím, že náklady a výnosy jsou vyjádřeny ve stejných (peněžních) jednotkách a ceny odrážejí poptávku; existuje trh a soukromý vlastník. Charakter veřejného sektoru zásadním způsobem brání takovému typu rozhodování. Většina cílů, čili výkonů úředníka, učitele, policisty nebo lékaře nemůže být měřena, alespoň ne jako rozdíl nákladů a výnosů v tržních cenách. Otázka efektivnosti tak nemá objektivní základ, měřit lze jen relativní hospodárnost (porovnat dvě shodná rozhodnutí z hlediska nákladů). Ale i to musí být vynucováno, úředník resp. manažer veřejného sektoru k tomu nemá dostatek informací, ani vnitřní motivaci. Je třeba zdůraznit, že tu nejde o poruchy systému ale naopak jeho vlastnost, která mj. vytváří prostor pro korupci².

(3) Z uvedeného lze již vytušit, v čem spočívá hloubka problému velkých evropských dotací a jejich využití. Ve veřejném sektoru je možné sledovat účelnost (míru dosažení deklarovaného cíle, účelu), lze s větším nebo menším úspěchem vymáhat hospodárnost, nelze však měřit společenskou užitečnost a tedy ani efektivnost nějakého rozhodnutí. Je proto snaha minimalizovat tyto objektivní nedostatky složitými byrokratickými předpisy a kontrolou.

1. Tři zdroje a tři součásti problému

Nyní lze přistoupit k vymezení a alespoň částečnému pochopení hlavních oblastí poučení z minulého období, která ovlivní budoucí období 2014-2020. Nabízí se k tomu i oficiální dokumenty.³ Jedno mají společné, jejich analytické části jen okrajově věnují pozornost vyhodnocení výsledků minulých programových dokumentů.

(1) Obrovská suma peněz, jejichž rozhodujícím zdrojem jsou výnosy z daní v jiných zemích, padá z nebe jako mana (tedy skoro tak), a veřejná správa má rozhodnout o jejím užití. Přijmeme-li výše uvedenou charakteristiku byrokratického managementu, je zřejmé, že to není úkol triviální a že rizika s tím spojená lze řešit – zase jenom byrokraticky. Tady leží vysvětlení prvního ze zdrojů problému, vysoké administrativní náročnosti rozhodování a kontroly využití veřejných prostředků z evropských strukturálních fondů. Už druhořadý je problém, zda je Česko „papežštější než papež“ a původní administrativní náročnost ještě zvýšilo ve snaze přispět k racionalizaci využití zdrojů a zábraně jejich zneužití. Úplně se to však nepovedlo.

Přinejmenším stejně závažný jako fakt, že se kontrola ne dost daří, je možná podceňovaný důsledek: složitost procedury je taková, že buď vůbec odrazuje od přípravy projektů, nebo zvýhodňuje ty subjekty, které mají lepší předpoklady proceduru zvládnout - veřejnou správu, velké instituce resp. firmy a v neposlední řadě specializované agentury, které za úplatu s přípravou projektů pomáhají. Tak se stalo, že realita nemusí splňovat předpoklad rovných podmínek a pak deformuje trh.⁴

¹ V zásadě vycházím ze sedmdesát let staré práce L. v. Misese „Byrokracie“ (1944), Liberální institut, Praha 2002

² Ryska, P., Průša, J.: Korupce. Ekonomie vs. mýty, IVK, Praha 2013

³ Strategie regionálního rozvoje České republiky na roky 2014-2022, Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020, Strategie 2020 In: www.mmr.cz

⁴ Mimochodem tolik diskutované ROPy podle některých údajů vynaložily na podporu malého a středního podnikání pouze 4 % z celkových výdajů.

(2) Celou řadu projektů tedy připravovaly ústřední orgány veřejné správy pro tuto agendu relativně dobře vybavené lidmi - úředníky. A je známo, jak mnoho takových projektů či skoro celých operačních programů neuspělo. Na administrativní náročnost ovšem nelze svést všechno, závažnějším problémem je evidentní nekonceptnost, či přinejmenším bezradnost při naplňování koncepce, cílů či priorit.

Není náhodou, že největší problémy vznikly např. v rezortech školství a sociálních věcí, tedy při implementaci „soft“ projektů z Evropského sociálního fondu. Za bezradnost při naplňování koncepcí, cílů či údajných priorit ovšem už nelze činit odpovědnými úředníky, nýbrž - politiky. Ti předkládají a schvalují strategie. A zase - specifické personální problémy v těchto rezortech byly až druhořadou příčinou. Tak se stalo, že Česká republika není schopna evropské peníze ani plně vyčerpat.

(3) Za samostatnou pozornost však stojí komplex osmi tzv. Regionálních operačních programů, který byl evidentně produktem rostoucí emancipace „regionálních vlád“. V období 2004 – 2006 existoval pouze jeden regionální operační program a žádné závažnější problémy s jeho implementací nebyly. V dalším období chtěly kraje větší podíl na přímém rozhodování o evropských dotacích. Vzhledem k tomu, že kraje jsou (co do počtu obyvatel) v mezinárodním kontextu relativně malé, vznikl historický kompromis – osm tzv. regionů soudržnosti v čele s tzv. Regionálními radami, které získaly jakousi legislativní oporu v úpravě zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Evropská komise od počátku varovala před tímto unikátem. Velká část zdrojů z evropských strukturálních fondů se de facto dostala mimo kontrolu centrálních orgánů, které již zkušenost měly a – připusťme – mohly být více imunní vůči lokálním zájmům. Tak se stalo, že konečným příjemcem peněz byla především krajská a obecní samospráva, že řada projektů vzbuzuje podiv nad jejich (ne)účelností, či veřejnou (ne)prospěšností a že se příliš mnoho projektů dostalo - kulantně řečeno - do osidel legislativy.

Tyto tři okruhy problémů lze považovat za hlavní výzvy, jaké poskytla zkušenost minulého programovacího období. Nejsou to však výzvy jediné.

2. Možnosti a meze řešení problému

V nastupujícím programovacím období získá Česká republika právo čerpat skoro o třetinu prostředků méně než v období uplynulém. Svým způsobem a z několika příčin je to pozitivní zpráva. Předně lze optimisticky konstatovat, že to je mj. důsledek konvergence, Česko je relativně bohatší a bohatší regiony získávají méně prostředků; opatrnější optimismus může nižší objem peněz připsat spíše větší míře zdrženlivosti orgánů EU při vynakládání centralizovaných zdrojů (EU začala šetřit?); a konec konců za třetí a realisticky konstatováno, absorpční kapacita ČR má své limity, větší objem pro léta 2007-2013 jsme stejně nedokázali vyčerpat.

(1) Snaha o zjednodušení administrativní náročnosti a usnadnění přístupu malých uchazečů - podnikatelů a obcí - v dalším období by byla jistě rovněž chvályhodná, kdyby podobné proklamace a pokusy nezněly už dříve. Ale především kdyby nezůstala podstata problému, neboť z vlastností managementu ve veřejné správě vyplývá, že bez administrativních nástrojů a omezení se neobejde. Tam, kde nejsou k dispozici relevantní universální kriteria a jim odpovídající data, tam se rozhodování rozpadá na řadu dílčích, speciálních a navzájem málo porovnatelných (měřitelných) kroků.

(2) Naopak významnou změnu lze spatřovat ve snaze Evropské komise údajně více určovat, kam mají peníze téct a Česká republika této snaze vychází vstříc vcelku pochopitelnou sebekritickou odezvou. Zároveň se však zase o kousek posouváme směrem k centralizaci rozhodování v rámci EU, přičemž toto konstatování je nutno ještě doplnit o souběžný protipohyb. Uváděné příjmy z evropských fondů (ať už potenciální nebo skutečné) je třeba korigovat o příspěvek České republiky do těchto společných fondů, který činí cca 300 mld. Kč. Ten představuje prostředky, o kterých mohla republika rozhodovat přímo v rámci svojí (regionální) politiky, zatímco transferem by v počínajícím období mohla získat 580 mld. Kč, jejichž využití však bude částečně limitováno cíli EU (škarohlíd by řekl, naštěstí).

(3) To redukce počtu Regionálních programů byla nevyhnutelná a regionální politici budou prý v budoucnu „odstřiženi“ a bude existovat hodnotící systém, a tak nevznikne prostor pro politické ovlivňování. Jakkoliv lze takový krok chápat, jsou na místě i zásadní námitky, které mají aktuální přesah za problematiku ROPů. Zaprvé, kde se bere jistota, že možnost zneužití prostředků politiky bude eliminována v momentu, kdy o rozdělování těchto prostředků budou rozhodovat úředníci a hodnotitelé (ti odborníci)? Zadruhé, jsme svědky stále silnějšího klišé, že podobná rozhodování o veřejných prostředcích jsou odbornou záležitostí a vyžadují odborníky, což je omyl; politická rozhodnutí musí dělat politici, ale musí za ně také nést odpovědnost (nikoliv hned trestní, jak se stává módou). A zatřetí, v realitě již můžeme pozorovat odezvu - formující se odpor regionálních politiků vůči této restriktivní snaze.

3. Cíle, jejich formulace a dosažení

Konečně, nebo možná především je účelné věnovat pozornost také samotným cílům a prioritám, a to jak na úrovni EU, tak i na úrovni republiky.

(1) Po obsahové stránce došlo mezi dvěma obdobími k nespornému posunu. Lisabonská strategie, která stála v základech programovacího období 2007- 2013, usilovala o zvýšení konkurenceschopnosti EU ekonomiky a snižování rozdílů mezi regiony. Pro období 2014-2020 byla vyhlášena „Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. Tento verbální posun lze interpretovat i jako rezignaci na původní cíl (konkurenceschopnost), aniž by byly pojmenovány příčiny jeho nepřilíš úspěšného plnění v uplynulém období.

Ale ještě zajímavější je, že mezi mnoha iniciativami a výzvami Evropské komise zaujala významné místo tzv. „nová iniciativa, Program pro sociální změnu a inovace“. To lze také vnímat jako snahu nově akcentovat sociální téma, jehož mnohé stránky skutečně nabyly na závažnosti.⁵

(2) Nejde ovšem jen o nenápadný, i když zásadní posun v obsahu, důležitá je samotná forma. Již v úvodu bylo řečeno, že strategické cíle ve veřejném sektoru nelze exaktně měřit a porovnávat s náklady. Ale snaha dát jim přesnější podobu, čili „zabezpečit vyšší měřitelnost cílů“ byla dovedena ad absurdum a nové cíle jsou vyjádřeny kvantitativně (viz pět měřitelných cílů na nejvyšší úrovni hierarchie).

Dosažení cíle se tak dá jasně kontrolovat, pouze zůstává méně jasné, jaký užitek má takový cíl přinést. Proto možná ještě větším úskalím než pofiderní měřitelnost cílů je přetrvávající slovník a formulace, které by měly objasnit obsah těchto cílů.⁶

⁵ Toho si už všimla i jedna bakalářská práce. Čechová, I.: Změny v regionální politice EU mezi plánovacími obdobími 2007-2013 a 2014-2020, VŠRR, Praha 2014

⁶ Viz též Břicháček, T.: Unie blízká i vzdálená, IVK, Praha 2014. Konkrétně kapitola „Co vypovídá o EU její jazyk“

(3) K uvedenému lze přidat dva momenty implementace programů. Implementace ve veřejném sektoru vyžaduje veřejné výběrové řízení, a to je alespoň u nás velký problém. Ve snaze zabránit zneužití je každá další novela příslušného zákona složitější a každý nový rok je spojen v lepším případě s preferencí nejnižší ceny nebo v horším se zdrženlivostí, která brání jakémukoliv rozhodnutí⁷. Avšak zatímco kvalitu zákona by mohli odborníci zlepšit, strach z rozhodování je produktem „honu na korupci, která není, když ta, která je, se nám směje“.

A existuje ještě jeden, ne vždy doceněný problém implementace, dal by se nazvat vyvolané výdaje. Především proto, že všechny projekty jsou podmíněny kofinancováním. To je jistě pochopitelné, ale je nutno kalkulovat s tím, že každý projekt vyžaduje dodatečné vlastní zdroje. Přitom řada projektů v závislosti na charakteru má pouze jednorázový pozitivní efekt, zatímco jiné projekty, zejména investičního charakteru mohou mít sice efekt trvalejší, ale zároveň jsou po dobu životnosti spojeny s dodatečnými náklady na provoz a údržbu. S oběma typy vyvolaných výdajů je třeba do budoucna přinejmenším počítat.⁸

Závěr

Na závěr se sluší připojit dvě poznámky. Autor si je vědom toho, že více otázek otevírá, než řeší, ale už jenom pojmenování a strukturování je pozitivní krok. Proto by byl nerad, kdyby text byl chápán jako zlehčující; naznačené problémy totiž reálně existují, pochybnosti se mohou týkat pouze některých dosavadních pokusů je řešit.

Použité zdroje

- [1] MISES, L.v.: *Byrokracie* (1944), Liberální institut, Praha 2002
- [2] BRYNDOVÁ, K.: *Akviziční proces jako efektivní nástroj k účelnému využívání finančních prostředků...*, VŠRR, Praha 2014
- [3] BŘICHÁČEK, T.: *Unie blízka i vzdálená*, IVK, Praha 2014.
- [4] ČECHOVÁ, I.: *Změny v regionální politice EU mezi plánovacími obdobími 2007-2013 a 2014-2020*, VŠRR, Praha 2014
- [5] RYSKA, P., PRŮŠA, J.: *Korupce. Ekonomie vs. mýty*, IVK, Praha 2013

⁷ Ostatně to připomněl i prezident Zeman ve svém vystoupení na Žofínském fóru 29.4 2014 a přidal ještě zmínku o podobné úloze ekologického auditu, tzv. EIA.

⁸ Opět není bez zajímavosti, že si tohoto problému všimla jiná bakalářská práce, Bryndová, K. *Akviziční proces jako efektivní nástroj k účelnému využívání finančních prostředků...* VŠRR, Praha 2014