

Mendelova univerzita v Brně

Fakulta regionálního rozvoje a mezinárodních studií

**Ex-post evaluace neinvestičních projektů
z oblasti propagace v cestovním ruchu
financovaných z ROP Jihovýchod**

Diplomová práce

Vedoucí práce:

Ing. Michal Petrůj, Ph.D.

Autor:

Bc. Hana Burdíková

Brno 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci Ex-post evaluace neinvestičních projektů z oblasti propagace v cestovním ruchu financovaných z ROP Jihovýchod vypracovala samostatně a veškeré použité prameny a informace uvádím v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů a v souladu s platnou Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací.

Jsem si vědoma, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne 2. ledna 2015

.....

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce Ing. Michalu Petrůjovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky, které mi během práce poskytl. Poděkování patří také Ing. Richardu Veselému z Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod za ochotu, nezbytné datové podklady a důležité informace, bez nichž by tato práce nemohla vzniknout. Za umožnění rozhovoru a poskytnutí doplňujících informací bych ráda vyjádřila svůj dík zástupcům příjemce dotace zkoumaných projektů - Jiřímu Pokornému, Ing. Lukáši Bačíkovi, Mgr. Rostislavu Koryčánkovi, Ing. Michalu Burianovi, Ph.D. a Ing. Přemyslu Pálkovi.

Anotace:

BURDÍKOVÁ, H. Ex-post evaluace neinvestičních projektů z oblasti propagace v cestovním ruchu financovaných z ROP Jihovýchod. Diplomová práce. Brno, 2015.

Předkládaná práce se zabývá problematikou evaluace v prostředí regionální a strukturální politiky EU. Předmětem evaluace jsou projekty neinvestiční povahy financované z Regionálního operačního programu Jihovýchod, jejichž realizace spadá do programového období 2007-2013. Byl vybrán vzorek pěti zkoumaných projektů, které jsou zaměřeny na rozvoj a propagaci cestovního ruchu v Jihomoravském kraji a Kraji Vysočina. Teoretická část práce je věnována literární rešerši, která se zaměřuje nejprve na obecné vymezení regionální politiky, její konkrétní aplikaci v prostředí Evropské unie a v České republice. Po uvedení do tohoto nezbytného kontextu je přistoupeno k vysvětlení pojmu evaluace, zejména pak rozdílu mezi programovou a projektovou evaluací a podrobnějšímu popisu následné (ex-post) evaluace. Závěrem této části je stanoven postup ex-post evaluace, který autorka dodržuje ve vlastní práci. Tato část práce se věnuje stručné charakteristice vybraných projektů a stanovení evaluačních otázek společně s vlastní indikátorovou soustavou. Kvantitativní analýza dat je vypracována vzhledem k cíli práce, tedy posouzení nákladové efektivity projektů, pomocí nákladově užitkové metody CEA. Její závěry jsou doplněny a vysvětleny pomocí informací z kvalitativní analýzy - individuálních rozhovorů se zástupci příjemce dotace. Výsledky této analýzy jsou využity k zodpovězení stanovených evaluačních otázek a také k provedení srovnání pomocí metody benchmarkingu. V poslední části vlastní práce jsou formulovány návrhy a doporučení ke zvýšení nákladové efektivity a kvality zkoumaných projektů pro příjemce dotace a řídicí orgán operačního programu.

Klíčová slova:

Ex-post evaluace, neinvestiční projekt, nákladová efektivnost, CEA, ROP Jihovýchod, benchmarking, regionální politika, cestovní ruch

Annotation:

BURDÍKOVÁ, H. Ex-post evaluation of non-investment projects in the field of tourism promotion financed from ROP South-East. Thesis. Brno, 2015.

This thesis is concerned with evaluation in conditions of EU Cohesion Policy. The subjects of evaluation are non-investment projects financed from the Regional Operational Programme South-East, whose implementation falls within the programming period 2007-2013. It was selected a sample of five projects, which are focused on the development and promotion of tourism in the South Moravian Region and the Region Vysočina. The theoretical part is devoted to literature review, which focuses firstly on the general definition of regional policy, its specific application in the European Union and the Czech Republic. After putting in this necessary context, it is proceeded to explain the concept of evaluation, especially the difference between program and project evaluation and detailed description of subsequent (ex-post) evaluation. The conclusion of this part is determination of procedure of ex-post evaluation, which the author observes in practical part of the thesis. This part is devoted to a brief description of selected projects and the establishment of evaluation questions, together with its own indicator system. Quantitative analysis of the data is done in consideration of the goals of the thesis, which is assessment of cost-effectiveness of projects through cost-utility method CEA. Its conclusions are complemented and explained using information from qualitative analysis - individual interviews with representatives of the grant recipients. The results of this analysis are used to answer a set of evaluation questions and also to perform comparisons using the benchmarking method. In the last part of the thesis are formulated suggestions and recommendations for improving cost-effectiveness and quality of the examined projects for the grant recipients and the managing authority of the operational program.

Key words:

Ex-post evaluation, non-investment project, cost-effectiveness, CEA, ROP South-East, benchmarking, regional policy, tourism

OBSAH

1	ÚVOD A CÍL PRÁCE	8
2	METODIKA	10
3	REGIONÁLNÍ POLITIKA	17
3.1	Regionální a strukturální politika EU	18
3.2	Regionální politika v ČR.....	23
3.3	Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod	25
3.3.1	Oblast podpory 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu	27
4	EVALUACE	29
4.1	Programová a projektová evaluace	33
4.2	Ex-post evaluace	38
5	ANALÝZA NÁKLADOVÉ EFEKTIVNOSTI VYBRANÝCH PROJEKTŮ 43	
5.1	Charakteristika hodnocených projektů.....	43
5.1.1	Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny	44
5.1.2	Regionální rezervační systém	44
5.1.3	Brněnské architektonické stezky	45
5.1.4	Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie.....	46
5.1.5	Turistický produkt Modré Hory.....	47
5.2	Formulace evaluačních otázek a stanovení indikátorů.....	48
5.3	Kvantitativní a kvalitativní analýza	49
5.3.1	Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny	50
5.3.2	Regionální rezervační systém	54
5.3.3	Brněnské architektonické stezky	57
5.3.4	Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie.....	61
5.3.5	Turistický produkt Modré Hory.....	64
5.4	Zodpovězení evaluačních otázek	67
5.5	Benchmarkingové porovnání	71
6	NÁVRHY A DOPORUČENÍ	78
7	DISKUZE	82
8	ZÁVĚR	84
	SEZNAM LITERATURY	88
	PŘÍLOHY	92

1 ÚVOD A CÍL PRÁCE

Cestovní ruch je velmi důležitým faktorem socioekonomického rozvoje, který přispívá ke zvýšení konkurenceschopnosti regionů. Toto hospodářské odvětví je významné svými ekonomickými přínosy, zvyšováním příjmů státního i místních rozpočtů, tvorbou pracovních míst a také příznivým vlivem na další odvětví, jako je např. doprava, pohostinství apod. Důležitost tohoto odvětví není v České republice podceňována, a tak je zpracováváno množství koncepcí a strategií pro jeho podporu jak na úrovni celostátní a krajské tak i regionální, navíc jde o oficiální resortní politiku státní správy. Jako členský stát Evropské unie Česká republika může prostřednictvím politiky hospodářské a sociální soudržnosti čerpat finanční prostředky, které by měly přispět k vyrovnávání příliš velkých meziregionálních rozdílů. Podporu cestovního ruchu v regionech zajišťovaly v programovém období 2007-2013 Regionální operační programy, Integrovaný operační program, Programy přeshraniční spolupráce a v rámci Společné zemědělské politiky také Program rozvoje venkova. Tato práce se detailněji zabývá projekty financovanými Regionálním operačním programem Jihovýchod, jejichž cílem je rozvoj cestovního ruchu v kraji Jihomoravském a Kraji Vysočina. Právě tyto projekty jsou nástrojem implementace zmíněného programu, návazně pomáhají realizovat celou politiku a tím přispívají k rozvoji regionů v České republice.

Rozpočty řídicích orgánů Regionálních operačních programů, tedy v tomto konkrétním případě Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod, jsou veřejné, jelikož finanční prostředky určené ke spolufinancování projektů pocházejí z rozpočtu EU a České republiky. Maximální míra dotace z fondů EU na projekt je 85 %, přičemž zbylé výdaje je nutné kofinancovat z národních veřejných finančních prostředků, případně využít soukromé zdroje žadatele. Podpora poskytnutá projektům spolufinancovaným z ROP Jihovýchod se vztahuje pouze na způsobilé výdaje, které musí splňovat dané podmínky. Tyto výdaje musí být mimo jiné přiměřené, tedy odpovídat cenám v čase a místě obvyklým, a vynaložené v souladu s principy efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti. Proces, který zkoumá nakládání s finančními prostředky z veřejných zdrojů a hodnotí splnění těchto principů, se nazývá evaluace a v současnosti se s ní setkáváme především v souvislosti s pomocí poskytovanou z fondů EU. Předkládaná práce řeší problematiku efektivnosti, na vzorku pěti realizovaných neinvestičních projektů bude provedena

ex-post evaluace, která příjemcům dotace a administrátorům programu poskytne informace o efektivnosti vynaložených nákladů na jednotlivé projekty. Měření nákladové efektivnosti u neinvestičních projektů je obtížnější než v případě projektů investiční povahy, z toho důvodu je velmi přínosné studovat specifika a možnosti hodnocení tohoto kritéria. Mezi další přínosy práce patří praktické použití postupu evaluace na konkrétním vzorku projektů se společnými základními vlastnostmi, poskytnutí informací pro zlepšení řízení a zkvalitňování budoucích projektů či programů.

Lze rozlišit evaluaci na programové a projektové úrovni, přičemž výrazně rozvinutější je evaluace programů. Na úrovni Regionální a strukturální politiky EU je povinně realizována evaluace programu, která je ovšem pouze projektově selektivní, kdy je hodnocena pouze část realizovaných projektů. Jako problematický se tedy jeví především rozsah evaluace, kdy by bylo vhodnější provádění ex-post evaluace u všech projektů nad rámec sledování monitorovacích zpráv o udržitelnosti. Takto provedená evaluace by poté mohla sloužit jak administrátorům programu k souhrnnému zhodnocení intervence a její efektivnosti, tak projektovému managementu k identifikaci nedostatků a zlepšování navazujících projektů, i informování dalších zainteresovaných subjektů a veřejnosti o využití veřejných prostředků.

Cílem předkládané diplomové práce je na základě provedené ex-post analýzy posoudit nákladovou efektivnost vybraného vzorku neinvestičních projektů z oblasti cestovního ruchu, jejichž financování bylo podpořeno z Regionálního operačního programu Jihovýchod.

V rámci diplomové práce bude ověřována stanovená hypotéza: *„Zkoumané projekty realizované v programovém období 2007-2013 nebyly nákladově efektivní.“*

2 METODIKA

Existuje množství různých přístupů a modelů využívaných k evaluaci, jejichž výběr závisí na mnoha faktorech, jako je předmět a účel hodnocení či fáze, ve které evaluace probíhá. Při snaze zvolit vhodný přístup k evaluaci nelze považovat žádnou z metod obecně za nejlepší vzhledem k rozdílnosti evaluovaných předmětů. V rané fázi tvorby evaluační metodologie proběhla diskuze o rozdílnosti použití kvalitativních a kvantitativních metod sběru dat, přičemž dle Stufflebeama a Shinkfielda (2007, s. 188) později někteří autoři dospěli k závěru, že nejvhodněji se jeví jejich kombinace, kterou nazývají smíšenými evaluačními modely. Výhodou použití těchto modelů je, že se kvantitativní a kvalitativní metody vzájemně doplňují a zajišťují spolehlivou zpětnou vazbu. Kvantitativní informace jsou vysoce standardizované, efektivní, lze je snadno analyzovat a vytvářet přehledy, zatímco informace kvalitativní zkoumají souvislosti a názory, umožňují popsat dopady na různé zainteresované skupiny a slouží především k pochopení přesných kvantitativních dat. Z uvedených důvodů bude smíšené evaluační paradigma použito při hodnocení v rámci předkládané práce.

Ke kvantitativní ex-post analýze budou využity sekundární zdroje dat (např. projektová dokumentace, monitorovací a závěrečné zprávy projektů atd.) poskytnuté řídicím orgánem ROP Jihovýchod, kterým je Regionální rada regionu soudržnosti NUTS 2 Jihovýchod. Využita budou data o cílech a výstupech projektů, rozpočtech projektových žádostí, žádostech o platby, dosažených hodnotách monitorovacích indikátorů apod. Kvantitativní část evaluace bude provedena pomocí metody nákladově užitkové (jinak též nákladově výstupové či inputově outputové) analýzy. Nákladově užitkovou analýzu lze definovat jako druh ekonomické analýzy, jejíž podstatou je zkoumání souvislostí a vztahů mezi náklady a užitky hodnocených aktivit, např. programů či projektů. Cíle nákladově užitkové analýzy závisí na fázi projektu, ve které je analýza prováděna. Ve fázi rozhodování o výběru varianty je cílem doporučit a vybrat nejvhodnější, tedy takovou, která splňuje daná kritéria nejlépe. Při hodnocení po skončení realizace projektu je pak cílem zjistit, nakolik byly dosaženy stanovené cíle a výsledky, neboli evaluační účel účinnosti (Ochrana, 2005, s. 157). Vzhledem k tomu, že analýza je v rámci předkládané práce použita pro ex-post evaluaci, tak nebude vybíráno z různých variant řešení, ale budou hodnoceny výstupy projektů.

Existuje několik metod nákladově užitkové analýzy, jejichž společným rysem je sledování nákladů v peněžním vyjádření, rozdílem je však právě forma měření výstupů a kritérium, podle kterého je hodnocena daná aktivita (viz Tab. 1). S ohledem na stanovený cíl práce, tedy posoudit nákladovou efektivnost projektů, bude k analýze použita metoda CEA, jejímž základním kritériem je dle Ochrany (2004, s. 49) co nejlevnější dosažení stanoveného cíle.

Tab. 1 Základní metody nákladově užitkové analýzy

Metoda	Forma měření nákladů	Forma měření výstupů	Kritérium
Analýza minimalizace nákladů (CMA)	hodnotové jednotky	neměří se	Nejnižší náklady, resp. cena, při dodržení požadovaného standardu
Analýza nákladů a přínosů (CBA)	hodnotové jednotky	hodnotové jednotky	Nejvyšší čistý přínos, resp. poměr mezi náklady a přínosy
Analýza efektivnosti nákladů (CEA)	hodnotové jednotky	naturální jednotky	Nejnižší náklady na sledovanou naturální jednotku
Analýza užitečnosti nákladů (CUA)	hodnotové jednotky	užitečnost	Nejvyšší míra užítku s ohledem na náklady

Zdroj: Ochrana, 2004, s. 36; Ochrana, 2006, s. 52; Ochrana, 2005, s. 57, upraveno

Jak uvádí Ochrana (2004, s. 168), metoda CEA (z anglického cost-effectiveness analysis) je velmi blízká analýze nákladů a přínosů (CBA) a je využívána v případě, že ocenění výstupů projektu v hodnotových (peněžních) jednotkách je komplikované. Obtížnost ocenění může být způsobena samotnou povahou výstupů, např. v případě neinvestičních projektů z oblasti rozvoje a propagace cestovního ruchu, kdy lze velmi těžko ocenit přínosy těchto aktivit. Na rozdíl od CBA nejsou kalkulovány náklady společenské, nejsou zahrnuty efekty mající charakter externalit a náklady obětované příležitosti, ale pouze ty, které se přímo vztahují k dané akci. Co se týče výstupů, při použití CEA musí být dodržena zásada homogenity. Aby bylo možné sledovat efektivnost nákladů a vybrat projekt s nejnižšími náklady na naturální jednotku výstupu, musí být tyto výstupy stejnorodé, to znamená se stejnými vlastnostmi, strukturou, kvalitou apod. Vzorek neinvestičních projektů v rámci předkládané práce lze považovat za homogenní, neboť byly vybrány projekty se stejnými dosaženými indikátory

(výstupy)¹. Konkrétní výstupy jednotlivých zkoumaných projektů se mohou lišit ve svých vlastnostech (např. různý počet stran, formát a kvalita papíru brožury či katalogu, různá délka natočeného DVD atd.), což metodicky znesnadňuje měření a porovnávání nákladové efektivnosti.

Za určitý nedostatek metody CEA lze dle Ochrany (2005, s. 81) považovat fakt, že není možné posoudit přínos a racionalitu vložených zdrojů, neboť nezjišťuje, zda je projekt potřebný, užitečný a má kladný dopad na danou cílovou skupinu a společnost, ani zda jsou finanční prostředky užity ekonomicky racionálně a mají tedy kladný přínos (prospěch) ve vztahu k vynaloženým nákladům. Pro komplexní hodnocení projektů je z tohoto důvodu třeba použít také další zmíněné metody, pro účely této diplomové práce je však vhodné samostatné použití CEA v kombinaci s metodami kvalitativní analýzy.

CEA metoda je v práci aplikována dle Ochrany (2005, s. 80-83), ovšem její postup je upraven pro potřeby ex-post evaluace zvolených projektů. Sestává se z následujících kroků:

1. Určení výstupů projektu
2. Stanovení nákladů projektu
3. Kalkulace požadovaných a skutečných nákladů na jednotku výstupu
4. Porovnání požadovaných a skutečných nákladů na jednotku výstupu

Nejprve je nutné určit výstupy projektů, které budou v práci hodnoceny. Výstupy projektů jsou měřeny pomocí monitorovacích indikátorů. Aby bylo možné provést pozdější srovnání, je třeba stanovit nejen skutečné (finální) výstupy, ale také určit, zda se shodují s výstupy požadovanými, tj. naplánovanými v projektových žádostech.

Ve druhém kroku budou stanoveny celkové výdaje projektu. Pro potřeby práce bude definována hodnota celkových požadovaných a celkových skutečných výdajů. Požadované, resp. očekávané výdaje jsou závazně stanoveny v projektové dokumentaci, která je součástí žádosti o dotaci. Jako skutečné výdaje jsou označovány skutečně proplacené, resp. finální výdaje projektu. V prostředí financování z fondů EU jsou rozlišovány výdaje způsobilé (uznatelné, mohou být financovány z poskytnuté dotace)

¹ Jedná se o indikátory: Počet vytvořených www stránek, Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR a Počet nově vytvořených pracovních míst celkem. V případě, že projekt naplnil kromě těchto ještě jiné indikátory, budou tyto z hodnocení odebrány, ke srovnání je možno přistoupit pouze v případě, že daného indikátoru dosáhlo více projektů.

a nezpůsobitelné (neuznatelné), přičemž v rámci předkládané práce budou zkoumány výdaje celkové (způsobitelné i nezpůsobitelné), tedy veškeré finanční výdaje plynoucí z realizace projektu. Ochrana (2005) klasifikuje náklady pro potřeby nákladově užitkové analýzy dle různých hledisek. Pro potřeby této práce budou sledovány náklady hmotné (materiální finanční vstupy), explicitní, tj. takové, které je možné získat z účetních výkazů, konkrétně z proplacených rozpočtů a rozpočtů projektových žádostí.

Jako pomocná evaluační veličina byla zvolena míra chybovosti, která hodnotí zvládnutí, resp. nezvládnutí projektu. Je vyjádřena vztahem:

$$M_{ch}(\%) = \frac{CV_r - CV_s}{CV_s} * 100$$

kde

CV_r celkové výdaje z rozpočtu skutečně proplacených výdajů (v Kč)

CV_s skutečně proplacené celkové výdaje (v Kč)

Rozdílnost těchto výdajů je způsobena paušálními procentními sankcemi za porušení pravidel čerpání dotace, které stanoví řídicí orgán programu. Míra chybovosti projektu (vyjádřená v procentech) je tedy podílem celkové sankce a skutečně proplacených výdajů (vymezených v podkapitole 5.1).

Ochrana (2005, s. 24) upozorňuje na nutnost zohlednění faktoru času při kalkulaci nákladů a přínosů v nákladově užitkové analýze. Obecně platí, že hodnota peněžních prostředků se v čase mění, jedna peněžní jednotka dnes má vyšší hodnotu než v budoucnu, přičemž současná hodnota roste v průběhu času na budoucí hodnotu v závislosti na úrokové míře. V této práci však nebude přistoupeno k přepočítávání současné hodnoty peněz z toho důvodu, že zkoumané projekty byly realizovány v časovém horizontu dvou až tří let a doba realizace projektů je tedy příliš krátká.

Dále budou kalkulovány náklady na jednotku výstupu. Základní model CEA je dle Ochrany (2005) vyjádřen vztahem:

$$CE = \frac{C_i}{E_i}$$

kde

C_i náklady (vyjádřené v peněžních jednotkách) na i-tou variantu

E_i efekty (výstupy vyjádřené v naturálních jednotkách) z i-té varianty

Tento vztah však lze použít pouze v případě, že má projekt pouze jeden výstup. V případě většího množství výstupů, jako je tomu právě u zkoumaných projektů, je

nutné přistoupit ke kalkulaci nákladů - zjištění úplných vlastních nákladů na kalkulační jednici, tj. na jednotku výstupu, neboť je obtížné, resp. předem nelze určit, jaká část nepřímých nákladů připadá na jednotlivé výstupy. Při kalkulaci jsou tedy náklady členěny na přímé (jednicové) a nepřímé (režijní) dle následujícího vzorce, přičemž nepřímé jsou společné více výstupům nebo celému projektu.²

1. Přímý materiál
2. Přímé mzdy
3. Ostatní přímé náklady
4. Výrobní režie
- = **Vlastní náklady výroby**
5. Správní režie
- = **Vlastní náklady výkonu**
6. Odbytová režie
- = **Úplné vlastní náklady výkonu**

Existuje několik metod, pomocí kterých je možné přiřadit nepřímé náklady (režie) ke kalkulační jednici. Pro předkládanou práci byla jako nevhodnější vybrána kalkulace přírážková, kdy se podíl režijních nákladů na jednotku výstupu vypočte pomocí tzv. rozvrhové základny³. Rozvrhovou základnou byly zvoleny celkové přímé náklady a v dalším kroku tedy bude stanovena režijní přírážka (v procentech):

$$\text{Režijní přírážka (\%)} = \frac{\text{Celkové režijní náklady}}{\text{Rozvrhová základna}} * 100$$

Výslednou režijní přírážkou je poté vynásobena zvolená rozvrhová základna a tímto způsobem jsou vypočteny režijní náklady na jednici v peněžních jednotkách (Kč).

Podobně je nutno postupovat také v případě, že se nepřímé náklady nevztahují na celý projekt, ale pouze na některé jeho výstupy (např. grafické práce související pouze s tištěnými katalogy a letáky, ale ne s webovými stránkami a dalšími výstupy). Režijní přírážka je poté vypočítána jako podíl přímých nákladů na výstup a celkový součet přímých nákladů na všechny výstupy, které s daným nepřímým nákladem souvisí.

² Nepřímé náklady lze v prostředí projektů financovaných z fondů EU definovat jako náklady, které nejsou nebo nemohou být přímo spojené s konkrétní aktivitou daného projektu. Tyto náklady zahrnují zejména náklady spojené s administrací projektu. Nepřímé náklady jsou součástí tzv. doplňkových způsobilých výdajů projektu, které mohou tvořit max. 10 % z celkových způsobilých výdajů projektu. Typicky do této kategorie patří výdaje na lidské zdroje, nákup materiálu (spotřebního) a běžné provozní a režijní výdaje charakteru nákupu služeb. Výjimkou je však oblast podpory 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu (ze které jsou financovány zkoumané projekty), u které jsou i tyto výdaje považovány za hlavní způsobilé a žádný limit tedy není stanoven (Metodický pokyn ke způsobilým výdajům projektu, 2014).

³ Může být peněžní (např. přímé mzdy, přímý materiál) nebo nepeněžní (např. počet produktů, metry).

Nepřímé náklady jsou poté vynásobeny režijní přírážkou, čímž jsou vypočítány nepřímé náklady na jednotku výstupu.

Následně tedy bude přistoupeno ke stanovení a porovnání požadovaných a skutečných nákladů na jednotku výstupu. V případě, že budou skutečně vynaložené náklady na jednotku vyšší než požadované, nebude splněno kritérium nákladové efektivity. V opačném případě bude kritérium dodrženo a výstup tak hodnocen jako nákladově efektivní.

Jak již bylo zmíněno, kvantitativní metoda hodnocení bude doplněna kvalitativní analýzou dat, která slouží především k vysvětlení a pochopení zkoumaných jevů a také jako podklad k formulování závěrečných doporučení pro realizátory projektu. Jako vhodná technika sběru kvalitativních dat byl zvolen individuální polostrukturovaný rozhovor s jednotlivými realizátory zkoumaných projektů. Podle Hendlovy typologie (Hendl, 2005) byl využit tzv. rozhovor pomocí návodu, ovšem částečně byly také aplikovány postupy problémově orientovaného rozhovoru, který je jeho variantou. Návod rozhovoru představuje seznam témat, která je nutné v rámci rozhovoru probrat. Rozhovor je tedy zaměřen na předem daný problém, ovšem pořadí a formulace otázek závisí na tazateli, takže lze pokládat i otázky, které pomáhají problém vysvětlit. Rozhovor se tak přizpůsobuje povaze problému a jeho podstatou je zjišťování a analýza dat a jejich vztahů. Specifikem takto prováděného rozhovoru je nutná znalost dostupných informací a dat, které musí tazatel předem zpracovat (Hendl, 2005, s. 174-175). Při přípravě na individuální rozhovory s realizátory projektů bylo tedy třeba seznámit se se základními informacemi o projektech, s dosaženými indikátory a rozpočty. V rámci těchto rozhovorů, kterých proběhlo celkem pět (po jednom s každým ze zástupců managementu projektu), byly následně ověřovány dostupné informace, konkretizovány jednotlivé výstupy (např. počty produktů a jejich vlastnosti) a zjišťovány náklady na tvorbu jednotky výstupu. Dále byly zjišťovány důvody rozdílnosti požadovaných a skutečně vynaložených nákladů, pohled zainteresovaných osob na efektivnost vynaložených nákladů, komplexní zhodnocení daných projektů či případné další poznatky k realizaci.

Při hodnocení efektivnosti projektů bude použita rovněž metoda benchmarkingu, která dle Viturky a kol. (2005) spočívá ve srovnávání organizace s nejlepšími možnými výsledky dosaženými ve srovnatelných případech. Přestože byla vyvinuta v prostředí

soukromého sektoru, kde slouží ke zvýšení konkurenceschopnosti, je využívána také v organizacích veřejného sektoru, a to především k řízení veřejných služeb a realizaci průběžných (ongoing) evaluací veřejných intervencí. Cílem použití této metody je na základě zjištěných informací zlepšit současné postupy, které vedou ke zvýšení účinnosti a výkonnosti aktivit (Evaluace socioekonomického rozvoje, 2005). Pro použití metody benchmarkingu v této práci bylo tedy třeba vybrat nejlepší, tedy nákladově nejefektivnější, ze zkoumaných projektů. Bylo tak učiněno porovnáním konkrétních výstupů - vytvořených webových stránek, pracovních míst a propagačních materiálů, kdy byly ke srovnání vybrány letáky. Jako benchmarkingový (v rámci daného výstupu) byl vždy určen projekt, jehož náklady na jednotku výstupu byly nejnižší a dosáhl tak nejvyšší nákladové efektivity.

První část literární rešerše bude stručně věnována regionální politice a jejímu obecnému vymezení, konkrétně potom Regionální a strukturální politice EU, především její aplikaci v České republice v programovém období 2007-2013. V další části bude přistoupeno k charakteristice samotné evaluace, jejímu rozlišení na úrovni programu a projektu. Podrobněji se pak bude věnovat ex-post evaluaci a jejímu metodickému postupu. Nutno zmínit, že většina publikací se týká programové evaluace, v případě publikací o evaluaci projektové pak naprostá většina zkoumá projekty investiční povahy, které absorbují větší objem veřejných prostředků, přičemž hodnocení neinvestičních projektů pro většinu subjektů nemá prioritu, a tak není téměř vůbec rozšířeno. Lze konstatovat, že na neinvestiční projekty je obecně alokováno méně prostředků, neboť se jedná o projekty menšího rozsahu (nikoliv však menší náročnosti, hodnoty či důležitosti pro společnost) s nižší finanční náročností ve srovnání s investičními projekty.

Vlastní práce se opírá především o provedení ex-post evaluace nákladové efektivity skupiny vybraných projektů. Nejprve jsou hodnocené projekty stručně charakterizovány, poté lze přistoupit k vlastní kvantitativní a kvalitativní analýze dat. Výstupy této analýzy budou také využity ke srovnání pomocí metody benchmarkingu, to znamená, že bude vybrán vždy nejlepší projekt v rámci zkoumaného výstupu. Poslední částí vlastní práce je formulace návrhů a doporučení pro management jednotlivých projektů. Kapitola Diskuze obsahuje posouzení vhodnosti zvolené metody a závěrečná kapitola shrnuje hlavní výsledky práce.

3 REGIONÁLNÍ POLITIKA

Lze konstatovat, že na území všech států existují regiony prosperující s vysokou životní úrovní a vedle nich území, která nejsou tak úspěšná a potýkají se s mnoha různorodými problémy. Ovšem je třeba si uvědomit, že pojem úspěšný či prosperující region je poměrně těžko uchopitelný a definovatelný. Dle Blažka a Uhlíře (2011) za něj lze považovat takový region, který je schopen vytvářet společenské a hospodářské podmínky, jež umožňují místním podnikům tvořit vysoce kvalifikovaná a dobře placená pracovní místa pro co největší počet obyvatel. Naopak „neúspěch“ regionu může být způsoben celou řadou faktorů, jako je geografická odlehlost, nedostatečné přírodní zdroje, nízká mobilita pracovní síly či nevyhovující ekonomická struktura regionu a další. Čímž vznikají území například s vysokou nezaměstnaností a dalšími sociálními problémy, nízkou hospodářskou výkonností či špatnou kvalitou životního prostředí.

Rozdílnost jednotlivých částí území je naprosto přirozená a svým způsobem i nezbytná, neboť může působit stimulačně. Ovšem příliš velké rozdíly naopak mohou mít negativní následky (Wokoun a kol., 2008). Problematiku regionálních disparit je nutné řešit koncepčně a v širších souvislostech, což je úkol právě pro regionální politiku (Chabičovská a kol., 2009). Pojetí regionální politiky se neustále vyvíjí a existuje mnoho různých definic, které jsou si však ve své podstatě velmi podobné a zdůrazňují především roli veřejného sektoru v ovlivňování socioekonomické situace regionu. Žádná z nich však není přijímána jako všeobecně uznávaná. Jednou z nejčastěji citovaných je definice Vanhovea a Klaassena (1987): *„Regionální politika představuje všechny veřejné intervence, které vedou ke zlepšování geografického rozdělení ekonomických činností, resp. které se pokoušejí napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky pro dosažení dvou vzájemně závislých cílů - ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů.“* Tuto definici lze přijmout, ovšem je nutné ji doplnit pohledem Armstronga a Taylora (2000), kteří vidí problém regionální politiky právě v tendenci vlád nastavovat mnoho různých cílů, kterých by mělo být dosaženo. Vzájemnou souvislost a zároveň rozpor mezi ekonomickými a sociálními cíli nazývají také konfliktem mezi efektivitou a spravedlností. S tímto tvrzením lze souhlasit, nastavování takových protikladných cílů je velmi riskantní, neboť tyto cíle nejsou a nemohou být současně naplňovány a stávají se tak neúčinnými.

Současná regionální politika vychází především z institucionálních přístupů a při její implementaci je tedy kladen značný důraz na využívání endogenního potenciálu regionu (ekonomického, sociálního, přírodního, demografického, kulturního, atd.).⁴ Nová je tendence chápat regionální politiku jako politiku strategickou, která je zaměřena na budoucnost a na preventivní řešení příčin problémů, nikoli jejich důsledků, což lze považovat za mnohem efektivnější způsob dosažení cílů. Dalším rysem současné regionální politiky je zvýšený důraz na strategické plánování, monitorování průběhu podpůrných programů a hodnocení jejich účinnosti a efektivnosti. Výsledky hodnocení potom slouží jako podklad pro formulaci nových programů či politik (Blažek, Uhlíř, 2011). V kontextu předkládané práce lze tento větší důraz na monitoring a zejména hodnocení (evaluaci) považovat za přínosný, neboť vytváření kvalitnějšího systému v této oblasti vede k celkovému zlepšování programů a politik. Evaluační činnost je v současnosti ve větší míře uplatňována zejména v prostředí Regionální a strukturální politiky EU, která bude podrobněji vymezena v následující podkapitole.

3.1 Regionální a strukturální politika EU

Současné postavení Regionální a strukturální politiky EU je ve značném kontrastu s obdobím vzniku EHS, kdy nebyla regionálním problémům věnována zvláštní pozornost. Přestože regionální disparity byly považovány za nežádoucí a potřeba jejich odstraňování byla v Římských smlouvách zdůrazněna, řešení probíhalo nekoordinovaně pouze na národní úrovni. Teprve v reakci na rozšíření v roce 1973 vznikl o dva roky později Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), který se stal základem regionální politiky ES s cílem snižovat významné nerovnosti mezi státy a jednotlivými regiony (Stejskal, Kovárník, 2009). S dalším prohlubováním integrace a rozšiřováním počtu členských zemí byla v roce 1987 provedena reforma regionální politiky v podobě Jednotného evropského aktu, která přinesla tři zásadní změny - integraci regionální politiky s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky, rozšíření o další dva strukturální fondy - Evropský sociální fond (ESF) a Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond (EAGGF) a výrazné zvýšení finančních prostředků těchto fondů (Marek, Kantor, 2007). Postupné narůstání přidělu do strukturální politiky ve srovnání s poklesem výdajů Společné zemědělské politiky (SZP) je dokumentováno

⁴ Příkladem může být podpora vzniku a rozvoje místních firem, podpora cestovního ruchu či zachování kulturních zvyků a tradic ve venkovských oblastech.

v Tab. 2. V současnosti je politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS), s více než 38% podílem na rozpočtu EU, druhou nejvyšší výdajovou kategorií právě po SZP.

Tab. 2 Vývoj výdajů strukturálních fondů EU ve srovnání s výdaji Společné zemědělské politiky

Rok	Výdaje strukturálních fondů (% z rozpočtu EU)	Výdaje SZP (% z rozpočtu EU)
1975	6,2	70,9
1980	11,0	68,6
1985	12,8	68,4
1988	17,2	60,7
1993	32,3	53,5
2000	34,8	44,5
2007	36,7	47,1
2013*	38,1	43,0

Zdroj: Wallace, Pollack, Young, 2010

* Odhad pro konec finanční perspektivy 2007-2013

Hlavním úkolem této politiky je tedy vyrovnání hospodářských a sociálních rozdílů mezi regiony, usiluje o vyvážený rozvoj celé EU a podporu rovných příležitostí pro všechny. Po přijetí Lisabonské smlouvy je zdůrazňován aspekt tzv. územní soudržnosti⁵ jako třetí dimenze regionální politiky EU, v rámci které by měla být zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, strukturálně postiženým regionům a trvale znevýhodněným regionům (např. přírodními podmínkami). Jedná se o tzv. komunitární politiku, z čehož plyne, že koordinaci a harmonizaci zajišťují orgány EU, samotnou realizaci politiky pak členské státy (Novák, Fričová, 2010). Klíčovým nástrojem jsou kromě národních zdrojů již zmiňované strukturální fondy EU (ERDF, ESF) a Fond soudržnosti, ze kterých znevýhodněné regiony a státy čerpají finanční prostředky pro svůj rozvoj (Stejskal, Kovárník, 2009).

Regionální politika EU vychází dle Stejskala a Kovárníka (2009) ze dvou základních hodnot - solidarity a soudržnosti. Princip solidarity zajišťuje pomoc regionům, jejichž rozvoj zaostává za evropským průměrem, dostat se na stejnou úroveň. Tato pomoc je financována prostřednictvím příspěvků vyspělejších států do společného rozpočtu. Soudržnost potom představuje skutečnost, že solidarita členských států a snižování rozdílů mezi regiony je výhodné pro všechny, tedy jak pro státy méně vyspělé, které se díky této pomoci ekonomicky rozvíjí, tak pro státy rozvinuté, neboť se zvyšujícími se

⁵ Odtud také nově používaný název politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

příjmy v hospodářsky slabších zemích získávají nové partnery pro obchod a odbytiště pro své produkty.

K dalším základním principům, na nichž je regionální politika EU postavena, patří principy subsidiarity, koncentrace, partnerství, programování, adicionality, monitorování a vyhodnocování. Tato práce se podrobně věnuje právě principu monitorování a evaluace, jehož podstatou je průběžné sledování⁶ a hodnocení⁷ prováděných opatření. Dle Bachtlera a Mitchieho (1997) se s narůstajícím množstvím finančních prostředků určených na regionální politiku v průběhu let význam tohoto principu zvyšoval, neboť bylo třeba tyto výdaje důkladněji hodnotit, posoudit zda jsou vynakládány opravdu efektivně a účinně, případně zvážit zda neexistují účinnější způsoby jak dosáhnout stejných cílů.

Kapošváryová a Kreuzbergová (2000) se zabývají otázkou, jaké jsou důvody pro regionální politiku na úrovni Evropské unie, resp. proč ji nerealizují státy samy a je potřebná koordinace EU. První z důvodů je omezená schopnost málo rozvinutých států financovat řešení závažných regionálních problémů, tedy nedostatek finančních prostředků. Navíc z regionální politiky profitují i rozvinuté regiony, které tyto chybějící finance poskytují. Rozvojem ekonomické aktivity v zaostávajících regionech totiž vznikají nové trhy pro výrobky z prosperujících regionů, roste poptávka po jejich technologiích a know-how. Dalším argumentem je skutečnost, že Evropská unie realizuje politiky, ze kterých mají největší prospěch pouze některé regiony EU (např. v případě SZP pouze státy s vyspělým zemědělstvím). Politika HSS tak vlastně představuje určitou formu kompenzace regionálních dopadů těchto ostatních politik. (Regionální a strukturální politika Evropské unie, 2010). Některé regionální problémy vznikají jako vedlejší účinky integrace a je tedy potřeba zajistit, aby se současné problémy (zejména méně rozvinutých regionů) dále nezhoršovaly. Tyto regiony by totiž v opačném případě neměly motivaci se integrace zúčastňovat. Politiku soudržnosti tak lze také vnímat jako „úplatek členským zemím“ (Kapošváryová, Kreuzbergová, 2000). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že východiskem pro řešení regionálních problémů méně rozvinutých států jsou finance poskytované politikou soudržnosti EU. Na druhou stranu však členství v EU těmto státům může přinést další regionální problémy

⁶ Jedná se o sběr a shromažďování potřebných dat a informací o projektu, resp. programu.

⁷ Zahrnuje zpracování a interpretaci informací a dat z monitoringu.

vznikající postupnou integrací. Lze tedy polemizovat nad výhodami, nevýhodami a celkovou prospěšností členství v EU pro tyto státy.

Vzhledem k tématu a zaměření předkládané práce zde nebudou charakterizovány cíle platné pro dřívější programová období, ale pouze pro období 2007-2013. Toto programové období bylo výrazně ovlivněno rozšířením na 25 členských států v roce 2004, kdy počet obyvatel EU vzrostl o 20 %, přičemž HDP pouze o 4-5 %. S přistoupením Rumunska a Bulharska v roce 2007 se regionální nerovnosti ještě zvětšily, z tohoto důvodu bylo nutno provést zásadní reformu politiky hospodářské a sociální soudržnosti, a to nejen z pohledu zvýšení finanční perspektivy, ale i zlepšení účinnosti této politiky (Marek, Kantor, 2007).

V programovém období 2007-2013 byly stanoveny tři základní cíle⁸ - Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Evropská územní spolupráce. Finanční nástroje určené jednotlivým cílům a celková alokace fondů jsou dokumentovány v Tab. 3. Z rozpočtu EU bylo na politiku soudržnosti vyčleněno 347 mld. €. Cíl Konvergence je určen regionům s HDP na obyvatele (v paritě kupní síly) nižším než 75 % průměru EU, dále potom tzv. phasing-out regionům⁹ a členským státům, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU (Jeníček a kol., 2010). Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost zahrnuje regiony s HDP vyšším než 75 % průměru EU (mimo cíl Konvergence) a navíc regiony, které v předchozím období do cíle Konvergence spadaly, ale nyní kritéria nesplňují¹⁰, mohou čerpat přechodnou podporu, jenž se postupně snižuje (Novák, Fričová, 2010). Cíl Evropská územní spolupráce podporuje přeshraniční spolupráci regionů v blízkosti pozemních či mořských hranic a dále také spolupráci nadnárodní a meziregionální.

Popsané cíle politiky soudržnosti pro období 2007-2013 jsou naplňovány prostřednictvím tří finančních nástrojů - strukturálních fondů (ERDF a ESF) a Fondu soudržnosti (viz Tab. 3). Evropský fond regionálního rozvoje je určen k financování tzv.

⁸ Jednalo se o značné zjednodušení oproti přecházejícímu období 2000-2006, kdy bylo vytyčeno celkem devět cílů. Došlo tedy k redukci ze tří cílů pouze na dva a počtu iniciativ ze čtyř pouze na jednu (Wokoun a kol., 2008).

⁹ Phasing-out regiony neboli regiony postižené statistickým efektem, které před rozšířením v roce 2004 nedosahovaly HDP na úrovni 75 % průměru EU, ovšem po tomto rozšíření ji překračují. Jedná se o celkem 16 regionů, které z tohoto důvodu mají nárok na další podporu (Jeníček a kol., 2010).

¹⁰ Tzv. phasing-in regiony.

tvrdých (investičních) projektů, tedy těch směřujících do infrastruktury, ochrany životního prostředí či inovací. Naproti tomu Evropský sociální fond podporuje projekty týkající se oblasti vzdělávání, zaměstnanosti či rovnosti příležitostí, jinak tedy řečeno projekty měkké neboli neinvestiční. Prostřednictvím Fondu soudržnosti (Kohezního fondu) jsou v cíli Konvergence financovány rozsáhlé investiční projekty, zejména zaměřené na transevropské dopravní sítě, životní prostředí a energetiku. Tento fond je určen ekonomicky méně vyspělým zemím a způsobilé jsou tak pouze členské státy s ekonomickou úrovní nižší než je 90 % průměru HND v EU.

Tab. 3 Finanční nástroje a rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle politiky HSS v období 2007-2013

Cíl	Finanční nástroje	Výše fondů	Výše fondů (%)
1. Konvergence	ERDF ESF Fond soudržnosti	283 mld. €	81,54 %
2. Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	ERDF ESF	54,96 mld. €	15,95 %
3. Evropská územní spolupráce	ERDF	8,72 mld. €	2,52 %
Celkem	3 nástroje	347 mld. €	100 %

Zdroj: Informace o fondech EU, 2009

I přes dlouhodobou aplikaci nástrojů Regionální a strukturální politiky EU lze konstatovat, že Evropská unie je výrazně různorodým celkem. Diference mezi členskými státy v ekonomické úrovni jsou dokumentovány pomocí HDP na obyvatele v období 2000-2010 (viz Příloha 1). K prohloubení těchto rozdílů (především pak mezi „novými“ a „starými“ členy) přispělo především největší rozšíření, které proběhlo v roce 2004 a následující v roce 2007.¹¹ Žádná z těchto nových členských zemí nedosahuje průměru EU 27, ovšem současný vývoj ekonomické úrovně je charakteristický postupným přibližováním úrovně členských států.¹² Na jedné straně můžeme sledovat podstatné zhoršování postavení vyspělých zemí jako je Francie, Belgie a Itálie, a na druhé straně potom postupnou konvergenci ekonomické úrovně

¹¹ K 1. 7. 2013 vstoupilo do EU jako 28. člen Chorvatsko, které lze také zařadit mezi méně vyspělé ekonomiky s HDP nižším než 75 % průměru EU-27.

¹² Výjimkou je pouze Lucembursko, které se jednak hodnotou HDP naprosto vymyká unijnímu průměru (je více než pětikrát vyšší než HDP nejméně vyspělých zemí - Rumunsko a Bulharsko) a navíc zde, na rozdíl od ostatních původních členských zemí, jejichž HDP klesá či stagnuje, dochází k neustálému a velmi rychlému zvyšování ekonomické úrovně (Jeníček a kol. 2010).

zemí EU 12 (s výjimkou Malty) k průměru EU (Jeníček a kol. 2010). Nutno však zdůraznit i značné rozdíly v rámci daných zemí. Například v České republice stojí za konvergencí k průměru EU výhradně růst HDP v hlavním městě Praze, které v roce 2010 dosáhlo 172 % průměru EU, zatímco ostatní regiony zůstávají stále na zhruba stejné úrovni kolem 67 % (Konvergence ČR k průměrné úrovni EU, 2012). Následující podkapitola bude věnována regionální politice v České republice a zejména pak aplikaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti na našem území.

3.2 Regionální politika v ČR

Období před rokem 1989 je charakterizováno snahou o srovnávání rozdílů mezi jednotlivými regiony. Výsledkem této nivelizační politiky byly dle Blažka (2000) poměrně malé meziregionální disparity a velmi nízká nezaměstnanost na začátku transformačního procesu, které ovšem v jeho průběhu značně vzrostly. Dupal (2000) jako hlavní faktory ovlivňující růst regionálních rozdílů uvádí pokles výroby a zaměstnanosti v těžkém průmyslu a zemědělství, naopak rozvoj terciárního sektoru, špatné životní prostředí v průmyslových regionech, nízkou mobilitu pracovní síly a zhoršení veřejné dopravy v odlehlých oblastech.

V průběhu 90. let měla většina opatření regionální politiky zpravidla jednorázový charakter v podobě usnesení vlády a reagovala velmi omezeně na některé nově vzniklé regionální disparity. Zásadním krokem pro vytvoření podmínek pro rozvoj regionální politiky bylo schválení Usnesení vlády č. 235 ze dne 8. dubna 1998. Tímto Usnesením byl přijat velmi důležitý dokument Zásady regionální politiky ČR, který stanovuje základní principy, cíle a nástroje regionální politiky ČR. Jedním z hlavních impulzů přijetí Zásad byla nutnost zahájit přípravu na vstup ČR do EU, přičemž neexistence regionální politiky by byla významnou překážkou úspěšného přístupového procesu (Postránecký, 2010). V roce 2000 byl schválen zásadní legislativní rámec, a to zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který *„stanoví podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje, s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti“*. Základním dokumentem regionální politiky je Strategie regionálního rozvoje ČR, která určuje orientaci politiky regionálního rozvoje a byla poprvé přijata v roce 2000 na

období do roku 2006 a následně potom pro léta 2007-2013 a v současnosti na období 2014-2020. Na základě zákona o podpoře regionálního rozvoje se zpracovává také Státní program regionálního rozvoje a Program rozvoje územního obvodu kraje.

S přípravou na přistoupení k Evropské unii se objevila také nutnost zpracovat množství dalších strategických a programových dokumentů. Ty musely být připraveny v souladu s dokumentem „Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost“ (SOZS), který upravuje především evropské priority v oblasti politiky HSS. V návaznosti na SOZS připravily jednotlivé členské státy tzv. Národní strategický referenční rámec (NSRR), jenž se stává určitým spojovacím článkem právě mezi evropskými a národními (popř. regionálními) prioritami a zároveň podkladem pro tvorbu operačních programů (OP). Ty jsou stěžejními dokumenty pro čerpání finančních prostředků z fondů EU, v jejich rámci jsou vyhlášovány konkrétní dotační tituly (Marek, Kantor, 2007). Operační programy mají obecně velmi podobnou strukturu a vždy obsahují analytickou, strategickou a realizační (implementační) část, jenž definuje zejména řízení programu, finanční řízení, kontrolní systém, monitorování a vyhodnocování programu. Velmi důležitá je i konkretizace zaměření operačního programu.

Smlouva o přistoupení České republiky do EU vstoupila v platnost k 1. 5. 2004, již od roku 2003 však mohla ČR využívat čerpání prostředků z tzv. předvstupní pomoci, jenž napomáhá při provádění nezbytných reforem a přispívá k zavádění legislativy EU a její harmonizaci s národní legislativou. (Strukturální fondy v ČR, 2007).

Regionální politika se uplatňuje z úrovně státu vůči vybraným státem podporovaným regionům¹³, z úrovně krajů vůči vybraným mikroregionům a z úrovně EU vůči regionům NUTS 2 (Postránecký, 2010). Jak již bylo v předchozí kapitole zmíněno, je nutno rozlišovat regiony NUTS 2 dle jejich ekonomické úrovně měřené HDP a rozlišit zda měly v období 2007-2013 nárok na podporu z cíle Konvergence, nebo čerpaly z cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. V případě České republiky překračuje hranici 75 % průměru EU pouze region NUTS 2 Praha, a proto byla potřeba pro něj zpracovávat odlišné operační programy než pro zbytek ČR (Jeníček a kol., 2010). Vláda České republiky přijala a Evropská komise schválila 26 operačních

¹³ Dle § 4 zákona č. 248/2000 Sb. se jedná o tzv. regiony se soustředěnou podporou státu, mezi které se zařazují regiony strukturálně postižené (např. Mostecko), hospodářsky slabé (např. Znojensko) a venkovské, a ostatní regiony, jejichž podpora je žádoucí z jiných důvodů (např. s nadprůměrnou nezaměstnaností).

programů (OP), jejichž realizace probíhala od 1.1. 2007 a v rámci kterých měla ČR možnost během sedmi let vyčerpat až 26,7 mld. €. V rámci cíle Konvergence se rozlišuje osm tematických a sedm regionálních OP (viz Příloha 2). Tematické OP jsou řízeny příslušnými ministerstvy a mají specifické zaměření na určitý sektor. Regionální OP (tzv. ROP) řeší problémy v rámci regionů soudržnosti a jejich řídicími orgány jsou příslušné Regionální rady (Marek, Kantor, 2007). Předkládaná práce zkoumá projekty financované z Regionálního operačního programu Jihovýchod, z toho důvodu se bude následující podkapitola věnovat jeho podrobnější charakteristice.

3.3 Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod

Regionální operační program regionu soudržnosti NUTS 2 Jihovýchod (ROP Jihovýchod) je jedním ze sedmi regionálních operačních programů realizovaných v České republice v programovém období 2007-2013, které se staly nástupci Společného regionálního operačního programu (SROP) z období 2004-2006 (Programový dokument ROP NUTS 2 Jihovýchod, 2011). Region soudržnosti se sestává z Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina. ROP Jihovýchod byl schválen Evropskou komisí dne 3. prosince 2007, spadá do cíle Konvergence a je na něj z Evropského fondu pro regionální rozvoj přidělena celková částka 720,36 mil. EUR (Regionální operační program NUTS II Jihovýchod, 2008).

Východiskem pro zpracování ROP Jihovýchod byly zejména Strategické obecné zásady Společenství (SOZS), dále Konvergenční program České republiky a Národní program reforem České republiky, který do roku 2010 sloužil ke sledování příspěvku ČR k plnění cílů tzv. Lisabonské strategie. Na základě těchto strategických dokumentů byl zpracován Národní rozvojový plán ČR (NRP) a Národní strategický referenční rámec (NSRR), jehož cíle a priority ROP Jihovýchod naplňuje (Programový dokument ROP NUTS 2 Jihovýchod, 2011).

Na základě identifikace potřeb regionu Jihovýchod vycházejících ze socioekonomické analýzy a SWOT analýzy a v návaznosti na vizi ROP Jihovýchod byl určen globální cíl: *„Posilování konkurenceschopnosti regionu vytvořením podmínek pro efektivní využívání rozvojového potenciálu na území NUTS 2 Jihovýchod prostřednictvím komplexního zlepšení dopravní dostupnosti a propojení rozvojových pólů regionu, vedoucího k využívání potenciálu v oblasti cestovního ruchu. Dále zkvalitňování*

podmínek pro život obyvatel ve městech a na venkově v souladu s principy udržitelného rozvoje“. Globální cíl je dále rozložen do tří specifických cílů, na které navazují tři prioritní osy, přičemž čtvrtá prioritní osa Technická pomoc vznikla za účelem podpory řízení operačního programu. Prioritní osy (viz Tab. 4) jsou dále konkretizovány prostřednictvím oblastí podpory (Programový dokument ROP NUTS 2 Jihovýchod, 2011).

Tabulka 4 Prioritní osy a oblasti podpory ROP Jihovýchod

Prioritní osa	Oblast podpory
1 – Dostupnost dopravy	1.1 – Rozvoj dopravní infrastruktury v regionu
	1.2 – Rozvoj dopravní obslužnosti a veřejné dopravy
	1.3 – Obnova vozového parku drážních vozidel hromadné přepravy osob
	1.4 – Rozvoj infrastruktury pro bezmotorovou dopravu
2 – Rozvoj udržitelného cestovního ruchu	2.1 – Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch
	2.2 – Rozvoj služeb v cestovním ruchu
3 – Udržitelný rozvoj měst a venkovských sídel	3.1 – Rozvoj urbanizačních center
	3.2 – Rozvoj regionálních středisek
	3.3 – Rozvoj a stabilizace venkovských sídel
	3.4 – Veřejné služby regionálního významu
4 – Technická pomoc	4.1 – Aktivity spojené s realizací a řízením ROP JV
	4.2 – Podpora absorpční kapacity

Zdroj: Programový dokument ROP NUTS 2 Jihovýchod, 2011

Řídícím orgánem je na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje Regionální rada regionu soudržnosti NUTS 2 Jihovýchod se sídlem v Brně a pobočkou v Jihlavě. Má statut právnické osoby, jejími orgány jsou Předseda Regionální rady, Výbor Regionální rady a Úřad Regionální rady. Regionální rada nese celkovou odpovědnost za realizaci tohoto operačního programu, zejména pak za transparentní výběr projektů, monitorování projektů, zajištění spolufinancování z národních veřejných zdrojů, poskytování informací a zpráv, zajištění publicity programu atd. (Programový dokument ROP NUTS 2 Jihovýchod, 2011).

Další podkapitola se bude věnovat stručnému vymezení oblasti podpory 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu, která patří do prioritní osy 2 Rozvoj udržitelného cestovního ruchu. Z této oblasti podpory jsou financovány všechny projekty zkoumané v rámci vlastní práce.

3.3.1 Oblast podpory 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu

Tato oblast podpory má za úkol podpořit efektivní rozvoj cestovního ruchu v regionu a rozšířit nedostatečnou nabídku specializovaných a originálních programů pro návštěvníky. Hlavním cílem je tedy: „zkvalitnit a rozvíjet marketingové, propagační a informační služby, organizaci řízení cestovního ruchu a produkty v cestovním ruchu“ (Prováděcí dokument, 2013).

Dle Prováděcího dokumentu ROP Jihovýchod (2013) činí celková alokace zdrojů ERDF na tuto prioritní osu 133,84 mil. EUR, z toho 9,51 % připadá na oblast podpory 2.2, tj. 12,73 mil. EUR. Z toho vyplývá, že zbývajících více než 90 % je alokováno do prioritní osy 2.1, ze které je možné podporovat investiční (tvrdé) projekty např. na výstavbu či technické zhodnocení turistické infrastruktury, turistický tras, památek či ubytovacích a stravovacích zařízení. Tyto projekty jsou obecně většího rozsahu s vyšší finanční náročností, než je tomu v případě neinvestičních projektů, které tvoří podstatnou část podporovaných projektů z oblasti podpory 2.2. Z toho vyplývá také maximální přípustná výše dotace, která v případě projektů z oblasti podpory 2.1 dosahuje 100 mil. Kč, přičemž oblast podpory 2.2 poskytuje na jeden projekt maximálně 10 mil. Kč.

Dle Prováděcího dokumentu ROP Jihovýchod (2013) jsou v rámci oblasti podpory 2.2 podporovány zejména projekty zaměřené na:

- a) tvorbu marketingových strategií a strategií perspektivních a konkurenceschopných forem cestovního ruchu regionálního významu;
- b) podporu a propagaci specifických regionálních turistických produktů;
- c) vytváření místních a regionálních systémů informování turistů o atraktivitách cestovního ruchu;
- d) kulturní akce s dlouhodobým a významným regionálním dopadem;
- e) rozvoj informačních systémů cestovního ruchu a míst s veřejně přístupným internetem pro turisty a návštěvníky regionu (webové stránky, rezervační systémy, informační kiosky atp.);
- f) marketingové a informační kampaně orientované na propagaci regionu jako jedinečné turistické destinace (tvorba nových i vícejazyčných tištěných a elektronických propagačních materiálů a předmětů, účast na veletrzích atd.).

Také z tohoto výčtu vyplývá zaměření podpory převážně na tzv. měkké projekty. Oblast podpory 2.2 se navíc od ostatních zásadně liší způsobilými výdaji, kdy mezi hlavní, u kterých není stanoven limit, patří mimo jiné i výdaje na lidské zdroje, nákup materiálu a služeb. Ve všech ostatních oblastech podpory patří mezi doplňkové způsobilé výdaje, u nichž je stanoven limit max. 10 % z celkových způsobilých výdajů projektu. Z toho vyplývá možnost čerpat z oblasti podpory 2.2 více prostředků právě na výdaje neinvestičního charakteru.

Maximální míra dotace způsobilých výdajů je po odebrání státního příspěvku 85 % u projektů nezakládajících veřejnou podporu. Pro projekty schválené do 22. září 2010 byla podpora poskytována ve výši 92,5 %. U projektů zakládajících veřejnou podporu se potom liší dle velikosti subjektu a pohybuje se maximálně od 40 % do 60 % způsobilých výdajů (Prováděcí dokument, 2013). Zkoumané projekty byly podpořeny dotací ve výši 92,5 %, s výjimkou jediného, který vzhledem k veřejné podpoře získal pouze 40 % dotaci způsobilých výdajů.

4 EVALUACE

Tato kapitola poskytne ucelený náhled na evaluační teorii, především si pak klade za cíl definovat a popsat různé přístupy k evaluaci. Dále bude charakterizována rozdílnost evaluací na programové a projektové úrovni a jejich specifika v oblasti regionální a strukturální politiky EU. Podrobněji se pak bude věnovat ex-post evaluaci a jejímu metodickému postupu.

Pro pojem evaluace se již objevilo mnoho různých funkcí a významů, a proto lze také nalézt množství definic tohoto termínu, které se značně odlišují. Jedna z prvních definuje evaluaci jako posuzování plnění cílů (Stufflebeam, Shinkfield, 2007, s. 8). Založit evaluaci pouze na určení, zda bylo dosaženo cílů, by však bylo neúplné a v současnosti není taková definice hned z několika důvodů zcela přijatelná. Jedním z problémů je, že některé cíle jsou nevhodné, nedůležité nebo orientované pouze na zisk a nikoliv na potřeby příjemců. Navíc taková evaluace sleduje jen výsledky, což znamená, že poskytuje zpětnou vazbu pouze po ukončení programu/projektu. Aby však měla opravdu smysl a přinesla výsledky či zlepšení, měla by probíhat od jeho začátku až do konce (Stufflebeam, Shinkfield, 2007).

Dle Boulmetis a Dutwin (2005, s. 3) je evaluace „*systematický proces sběru dat, jež pomáhají identifikovat silné a slabé stránky programu či projektu*“. Právě data a jejich sběr považují tito autoři za jedinou věc, kterou mají všechny typy evaluace společnou. S touto definicí lze samozřejmě souhlasit, ovšem je vhodné ji doplnit pohledem autorů Stufflebeam a Shinkfield (2007): „*Evaluace je systematický proces vymezování, získávání, vykazování a uplatňování popisných a hodnotících informací o přínosu, hodnotě, bezúhonnosti, proveditelnosti, bezpečnosti a významu nějakého objektu*“. Obě definice se shodují zejména v nutnosti uspořádanosti a soustavnosti (tj. systematickosti) celého průběhu evaluace. Při jejich srovnávání je však nezbytné zdůraznit rozdílnost použitých termínů „informace“ a „data“. Data sama o sobě nemusí mít žádný význam, teprve při jejich zpracování je možné získat určité poznatky - informace, které lze tedy považovat za mnohem důležitější zdroj pro evaluaci.

Objektem (předmětem) evaluace mohou být naprosto běžné jevy ve společnosti jako např. služby, produkty či aktivity.¹⁴ Předkládaná práce se podrobně věnuje programům a projektům jako předmětům hodnocení, zejména je pak vzhledem k vybranému tématu kladen důraz na charakteristiku specifík hodnocení projektů realizovaných na úrovni regionální politiky Evropské unie.

Dle uvedených definic by se mohlo zdát, že proces evaluace se týká výhradně sběru dat a jejich zpracování na informace vypovídající o předmětu hodnocení. To by však bylo nepřesné a je nezbytné doplnit, že evaluace by měla nejen posoudit výsledky, ale také určit způsoby jak hodnocený projekt/program zlepšit (Wholey, Hatry, Newcomer, 1994). Ideálně je tedy třeba získané informace interpretovat, zhodnotit výstupy a stanovit vhodný postup, díky kterému by mohlo dojít ke zkvalitnění aktivit. Samotná existence evaluace však ještě nemusí garantovat změnu či zlepšení kvality projektu/programu ani přijetí jakýchkoliv opatření. Ani tento fakt však neospravedlňuje možné výhrady a požadavky na zrušení evaluace (Boulmetis, Dutwin, 2005, s. 26). Dle Frechtling (2002) je dokonce evaluace managementem a dalšími pracovníky často považována za negativní, ohrožující či demotivující element, neboť poskytuje dva naprosto odlišné výsledky - úspěch či neúspěch. Zainteresovaní jedinci či subjekty proto mohou poskytovat nepřesná data, aby nebyly odhaleny nedostatky v jejich práci, což má samozřejmě za následek neobjektivní hodnocení.

Stufflebeam a Shinkfield (2007) se přiklánějí k názoru, že žádnou z metod hodnocení nelze obecně považovat za nejlepší, neboť projekty, programy či jiné evaluované předměty jsou velmi rozdílné, a k hodnocení je tedy nejvhodnější přistupovat eklekticky a vždy jej přizpůsobovat konkrétním potřebám. Hendl (2005) k tomuto dodává, že jsou vhodné všechny metody, které přispějí k dosažení cílů evaluace. Neměnný a společný by však měl být účel evaluace, za ten je dle Boulmetis a Dutwin (2005) považováno hodnocení efektivnosti, účinnosti a dopadu. Efektivnost (efficiency) se vztahuje k nákladům a konečným produktům a určuje, do jaké míry byl program nebo projekt

¹⁴ Jako příklad lze uvést velmi často realizované evaluace v oblasti vzdělávání. Konkrétně se může jednat o hodnocení vzdělávacích programů, institucí a organizací (např. v souvislosti s akreditací), dále také o hodnocení kurzů, seminářů i pracovníků (lektorů, profesorů, atd.). V České republice měly do roku 2012 základní a střední školy dokonce zákonnou povinnost pravidelně provádět vlastní hodnocení, tzv. autoevaluaci dle stanoveného postupu. V současnosti již sice není autoevaluace zakotvena ve školském zákoně, povinnost hodnocení však stále existuje, obsah a způsob zpracování si ovšem může každá škola zvolit sama (Otázky a odpovědi, 2012).

produktivní ve vztahu k jeho vstupům. Účinnost (effectiveness) sleduje, do jaké míry byly splněny cíle, tedy nakolik dosažené výsledky přispěly ke změně a naplnění vytyčených cílů. Hodnocení dopadu (impact) zkoumá, zda a v jaké míře nastávají v cílové populaci dlouhodobé a trvalé změny způsobené realizací projektu/programu. Hledisko dopadu je tedy založeno na podobném principu jako účinnost, avšak liší se právě sledování těch změn, které se projevují až v delším časovém období. Tyto dlouhodobé dopady jsou ovšem velmi důležité jak pro rozvoj samotné organizace/firmy/akce, tak pro subjekty financující program či projekt, proto by jim měli realizátoři věnovat více pozornosti než je tomu doposud, přestože pro ně mohou být finančně i časově náročné.

V této souvislosti lze podotknout, že toto pojetí Boulmetis a Dutwin je částečně pozměněnou formou, tzv. konceptu 3E (z anglického Economy, Efficiency, Effectiveness). Dle Ochrany (2005, s. 164) jde o evaluační kritéria¹⁵, „*na jejichž základě hodnotíme výdajové aktivity z hlediska minimalizace nákladů (hospodárnosti), nákladové efektivnosti a účelnosti vynaložených zdrojů s ohledem na stanovené cíle*“. Základní rozdíl mezi těmito pojetími lze spatřovat v nahrazení pojmu „dopad“ pojmem „hospodárnost“, ta se týká hodnocení ekonomické racionality, kdy stanovených cílů je nutno dosahovat s co nejnižším vynaložením nákladů za podmínky dodržení odpovídající kvality. Zčásti odlišné je také pojetí kritéria „effectiveness“, který zahraniční literatura obvykle interpretuje jako „účinnost“, česká legislativa však zavedla pojem „účelnost“, nicméně obsahově jsou oba pojmy identické (Ochrana, Půček, 2012). V textu předkládané práce jsou tedy tyto pojmy také používány ve stejném významu.

Je důležité též rozlišit proces monitorování a evaluace, neboť jsou často zaměňovány. Přestože lze tvrdit, že mají mnoho společného, odlišují se v tom, že sledují různé cíle. Monitorování je proces sledování, který poskytuje informace, jež následně mohou pomoci hodnotiteli při rozhodování o zlepšení, pokračování nebo ukončení programu (Boulmetis, Dutwin, 2005). Pokud by byla srovnávána evaluace a interní audit, tak audit je druhem kontroly založené na komparaci normy a reálného jednání organizace, zatímco evaluace je prováděna nad rámec kontroly. Audit hledá a zkoumá nepřesnosti

¹⁵ Vedle konceptu 3E považuje Ochrana (2006) za hodnotící hledisko programů také peněžní hodnocení efektivnosti investic (např. čistá současná hodnota, vnitřní výnosové procento, atd.), časové hledisko (splnění termínů), plnění působností (obsahový soulad s přijatým dokumentem) a hodnocení kvality (užitku uživatelů).

a neefektivitu činnosti jednotlivce, evaluace se oproti tomu snaží o optimalizaci fungování implementačního systému jako celku (Rámcem evaluace v České republice v období 2004-2006).

Stufflebeam a Shinkfield (2007) se věnují otázce vhodnosti komparativní evaluace a poukazují na možnost hodnotit projekt/program samostatně¹⁶, nebo ve srovnání s jinými. Komparativní evaluace by měla být využita v případě, že si zákazníci či uživatelé mohou zvolit mezi různými variantami.¹⁷ Samozřejmě ale záleží na zadavateli evaluace, charakteru potřebných informací i účelu evaluace. Obecně autoři konstatují, že před začátkem projektu/programu by měla být provedena evaluace komparativní, nekomparativní potom v průběhu realizace a po skončení (v provozní fázi) opět komparativní, avšak s opakujícím se (periodickým) charakterem, která by umožnila pravidelně srovnávat a neustále pracovat na zlepšeních. Také evaluace zpracovaná v praktické části práce má komparativní charakter, neboť je hodnocena efektivnosti vynaložených nákladů na výstupy projektů, které jsou poté porovnávány mezi sebou.

Existují různé typy evaluací, jež se obvykle liší použitými metodami a účelem, ke kterému jsou určeny. Například v závislosti na typu dat, která jsou použita, rozlišujeme kvantitativní a kvalitativní evaluaci. Velmi častý a také v rámci předkládané práce použitý je tzv. smíšený evaluační model, kdy dochází ke sběru kvantitativních i kvalitativních dat. Můžeme se setkat také s rozdělením na formativní a sumativní evaluaci, pojetí autorů se však často liší. Formativní evaluace je dle autorů Stufflebeam a Shinkfield (2007) prováděna během vývoje projektu/programu a v jeho průběhu (jde o tzv. ongoing evaluaci). Může odhalit nedostatky již na počátku projektu/programu a poskytnout informace pro zajišťování a zlepšování jeho kvality. Boulmetis a Dutwin (2005) používají pro tuto evaluaci také pojem procesní, což je ovšem v rozporu s pojetím Zarinpoush (2006) a Frechtling (2002), kteří procesní evaluaci považují za doplněk či součást evaluace formativní a dle jejich pojetí je jejím účelem posoudit, zda projekt pobíhá dle plánu. Navíc Frechtling (2002) považuje za další složku formativní

¹⁶ Nekomparativní evaluace byla využita např. projektu "Vzdělávejte se pro stabilitu!", který se v průběhu realizace potýkal s nízkou účastí cílových podniků. Cílem tedy bylo identifikovat bariéry vstupu do projektu, možnosti jeho zefektivnění a optimalizace. Získané informace mohly být využity pro zhodnocení projektu, jeho změny a zlepšení a podpoření úspěšného dokončení projektu (Průběžná evaluace projektu „Vzdělávejte se pro stabilitu!“, 2013).

¹⁷ Např. pokud se turisté rozhodují, kterou turistickou oblast či historickou památku navštíví, či jaké ubytování si vyberou.

evaluace také evaluaci vývojovou (progress), jejímž cílem je posoudit pokrok dosažený při plnění cílů. Autorka předkládané práce považuje za postačující jednodušší pojetí autorů Stufflebeam a Shinkfield (a stejně tak Boulmetis a Dutwin), neboť další členění evaluace v úvodních fázích projektu působí nadbytečně, komplikuje celý proces a při nesprávném provedení evaluací by se mohly výstupy překrývat. Opět ovšem záleží na charakteru hodnoceného objektu, požadavcích zadavatele a potřebných informacích, přičemž existují i takové projekty, u kterých je vhodné použít právě přístup Frechtling.

Boulmetis a Dutwin (2005) poukazují na fakt, že pokud evaluace nezahrnuje formativní složku, která by umožnila získávat průběžné (interim) údaje, jež mohou být v případě potřeby využity ke změně či úpravě programu, a plánováno je jen sumativní hodnocení, může se program dostat do vážných problémů. Pro subjekt financující aktivitu programu (např. Evropská unie) je velmi důležité vědět, zda jsou finanční prostředky využívány efektivně a účelně, jaké má program výsledky v porovnání s jinými programy či zda je v průběhu třeba provést nějaká vylepšení.

Sumativní evaluace poskytuje zpětné vyhodnocení dokončených projektů či programů. Oproti formativní evaluaci jde o celkové zhodnocení efektivnosti, které může posloužit také k porovnání s konkurenčními srovnatelnými projekty/programy (Boulmetis, Dutwin, 2005). Dle Stufflebeam a Shinkfield (2007) není cílena primárně na interní pracovníky (realizátory), ale spíše na financující subjekty, kterým pomáhá rozhodovat o budoucí podobě programu, uživatele a další stakeholdery. S tímto tvrzením nelze souhlasit v případě evaluace prováděné v rámci této závěrečné práce, kterou lze taktéž považovat za sumativní, neboť ta je určena jak pro „sponzora“, tedy Regionální radu Jihovýchod, tak zejména pro management projektů.

Následující podkapitola si klade za cíl rozlišit evaluaci na úrovni projektu a programu a charakterizovat konkrétní aplikaci v prostředí regionální politiky EU.

4.1 Programová a projektová evaluace

Na úvod této podkapitoly, věnující se programové a projektové evaluaci, je vhodné nejprve vymezit rozdíl mezi pojmy projekt a program. Projekt je soubor aktivit s pevně danými zdroji, prováděný za účelem naplnění specifických cílů. Tyto aktivity jsou realizovány jednotlivcem či týmem v rámci jasně stanoveného harmonogramu

(definovaného začátku a konce) a rozpočtu. Program se potom skládá ze soustavy těchto projektů, které musí splňovat podmínky programu a přispívat ke splnění stanovených cílů a záměrů (Marek, Kantor, 2007).¹⁸ Lze tedy konstatovat, že rovina programu je postavena o úroveň výše než projektová a přispívá k provádění konkrétní politiky na národní či nadnárodní úrovni.

Jak již bylo v předchozí části zmíněno, monitorování a vyhodnocování (evaluace) je jedním ze základních principů, na nichž je Regionální a strukturální politika EU postavena. V rámci této politiky, která je založena na systému financování z fondů EU, lze rozlišit evaluaci na programové a projektové úrovni, přičemž výrazně rozvinutější je evaluace programů, neboť je realizována povinně. Jde o proces systematického zkoumání přínosu z realizace programů a jejich souladu s cíli operačních programů a NSRR, za který je odpovědný řídicí orgán OP (v případě ROP Jihovýchod se jedná o Regionální radu regionu soudržnosti Jihovýchod). Dále také „*analyzuje účinnost realizace, vhodnost nastavení jednotlivých programů a opatření a připravuje doporučení ke zvýšení jejich efektivnosti*“ (Operační manuál ROP Jihovýchod, 2013). Legislativní rámec evaluace byl upraven v Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.¹⁹ Dle čl. 47 odst. 1 tohoto Nařízení je cílem hodnocení programu „*zlepšit kvalitu, účinnost a provázanost pomoci z fondů a strategii a provádění operačních programů s ohledem na konkrétní strukturální problémy týkající se dotyčných členských států a regionů, s přihlédnutím k cíli udržitelného rozvoje*“.

V návaznosti na předchozí kapitolu, kde byly evaluace rozlišeny dle časového hlediska na formativní a sumativní, je nutné zmínit, že v případě hodnocení na úrovni Regionální a strukturální politiky Evropské unie jsou taktéž rozlišovány typy evaluace podle fáze programu, ve které je prováděna. Na rozdíl od předchozího rozdělení se však používá označení ex-ante, interim a ex-post pro evaluaci programů. Specifikace těchto jednotlivých stádií a určení odpovědnosti za provedení evaluace je obsaženo v Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Jak již z názvu vyplývá, předběžná (ex-ante) evaluace probíhá ještě před schválením programu a je určena pro zlepšení připravovaných

¹⁸ Tato logika je uplatňována také regionální a strukturální politikou EU. Projekty ucházející se o podporu z fondů EU musí být realizovány v rámci některého z existujících operačních programů. Každý operační program je konkrétně zaměřen, má své specifické cíle a z nich vyplývající priority a oblasti podpory, na které musí být projekt navázán (Marek, Kantor, 2007).

¹⁹ Hlava IV, kapitola 1, články 47-49.

programovacích dokumentů, průběžná (interim)²⁰ sleduje vývoj během implementace a ex-post evaluace²¹ následuje po jeho ukončení, jejímu detailnějšímu popisu a postupu je věnována podkapitola 4.2.

Vzhledem k tomu, že se vlastní práce zabývá evaluací projektů, bude další text zaměřen na specifikaci projektové evaluace. Šumpíková a kol. (2005) uvádí, že hodnocení projektů je nejprve zaměřeno na to, zda projekt splňuje daná kritéria a bude zařazen k čerpání podpory, poté se ověřuje, zda projekt je/byl realizován v souladu s pravidly a postupy danými programem. Tuto činnost provádí odpovědný subjekt (řídící orgán operačního programu), který realizuje předběžná, průběžná a závěrečná hodnocení, a zároveň souhrnné vyhodnocení celého programu a jeho dopadu na rozvoj. Z toho vyplývá, že také na úrovni projektu je vhodné členění dle časového hlediska na ex-ante, interim a ex-post evaluaci, které bylo popsáno výše.

Jak již bylo zmíněno, evaluace na úrovni projektů není tolik rozšířena jako evaluace programů. Petrůj (2009, s. 46) tento fakt vysvětluje vyšším významem programové evaluace pro úspěšné řízení politiky. Z důvodu financování programů veřejnými prostředky je v demokratických společnostech nutné informovat o jejich využití (zejména občany/voliče) a v souvislosti s tím také o efektivitě programů. Programy jsou na vyšší úrovni co se rozsahu aktivit a objemu prostředků týče (pokud nebereme v úvahu projekty velkého rozsahu, např. budování transevropské dopravní sítě), jednotlivé projekty jsou jejich součástí a naplňují jejich cíle, a proto není evaluace projektů prozatím většinou subjektů považována za nezbytnou.

Jako jeden z dalších zásadních problémů spatřuji nedostatečné množství literatury pojednávající o projektové evaluaci. Většina publikací se věnuje teoretickým aspektům evaluace, zejména pak v rovině programu, přičemž je opomíjena jejich praktická stránka v kontextu řízení projektu. Tento nedostatek tak může zapříčinit, že projektoví manažeři nejsou dostatečně obeznámeni s touto problematikou, a proto nejsou schopni provést kvalitní a komplexní evaluaci projektu. Nutno však podotknout, že určité závěry a doporučení obsažené v těchto publikacích lze vztáhnout i na evaluaci projektů.

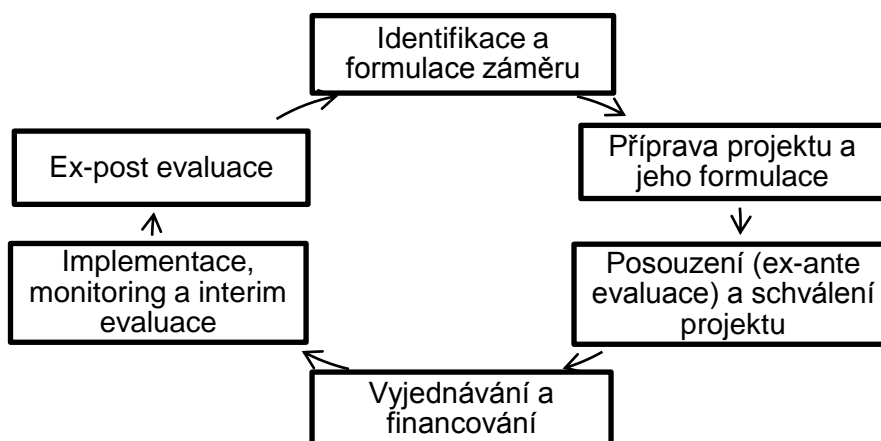
²⁰ Lze rozlišit evaluaci dle okamžité potřeby (ad hoc) v návaznosti na zkušenosti s předchozím programovým obdobím či s ex-ante hodnocením, průběžné (ongoing) hodnocení a také souhrnné strategické zprávy (Operační manuál ROP Jihovýchod, 2013).

²¹ Provádí jej Evropská komise v úzké spolupráci s členskými státy a řídicími orgány, dokončeno musí být nejpozději 31. 12. 2015 (Operační manuál ROP Jihovýchod, 2013).

Výjimkou jsou také publikace zabývající se evaluací, např. vzdělávacích projektů, viz *The 2002 User Friendly Handbook for Project Evaluation* (Frechtling, 2002), specifickým aspektem evaluace projektů zabývajících se informačními a komunikačními technologiemi (viz *Six Steps to Effective Evaluation*), nebo projektů neziskových organizací (Zarinpoush, 2006). Ty v podstatě utvářejí konkrétní metodiku pro určité typy projektů a pomáhají začlenit evaluaci k běžným aktivitám realizátorů a manažerů projektů. Petruj (2009, s. 77) dále uvádí, že kromě typu projektu (zaměření např. na rozvoj cestovního ruchu, podporu vzdělávání, budování infrastruktury apod.) hraje při výběru evaluačních metod a technik roli také investiční, resp. neinvestiční povaha projektů, které se odlišují obtížností kvantifikace výstupů projektu.

Při evaluaci je zásadní určit, zda a nakolik projekt přispívá ke změně, kvůli které byl realizován. Každý projekt si klade za cíl určitý pokrok, zlepšení či zvýšení užítka, evaluace pak odhaluje ty aspekty, které přispívají k úspěchu, případně které jej brzdí. Frechtling (2002) uvádí, že: „*Evaluace poskytuje informace, které pomáhají zlepšit projekt*“. Za nejprospěšnější informace pak považuje ty, které byly neočekávané, poskytující nový vhled a lepší proniknutí do problému. Zlepšení projektu jako důsledek evaluace, o kterém tato autorka mluví, může proběhnout v různých projektových fázích.

Následující schéma (viz Obr. 1) znázorňuje průběh celého procesu určitého projektu, tzv. projektový cyklus. Veškeré činnosti, ze kterých se tento cyklus skládá, je dle Kantora a Marka (2007) nutné provést v rámci přípravy a řízení projektu. Evaluace tedy není oddělená od projektu, ale měla by být jeho integrální součástí od začátku do konce. Je prospěšná jednak ve fázi plánování a rozhodování o realizaci projektu (ex-ante), kdy je možné odhalit slabá místa, posoudit proveditelnost a případně provést změny ještě před začátkem projektu, tak také v průběhu projektu (interim), kdy jsou využívána data z monitoringu, která pomáhají odhalit nesrovnalosti oproti plánu a možnosti k přijetí okamžitých nápravných opatření. Na konci projektu, resp. v jeho provozní fázi, probíhá evaluace ex-post. Dle schématu však nejde o konečnou fázi, její přínos lze spatřovat v tom, že napomáhá identifikovat nedostatky a tím zlepšovat navazující projekty či sbírat zkušenosti pro projekty nové. Realizátoři tak mohou například zvýšit své schopnosti v získávání finančních prostředků z veřejných intervencí.



Obr. 1 Projektový cyklus (Marek, Kantor, 2007, upraveno)

Příručkou „Six Steps to Effective Evaluation“ (2007, s. 17) je právě zlepšování projektů považováno za jeden z hlavních účelů evaluace. Jako další evaluační účel autoři zmiňují ospravedlnění financování, tedy potvrzení, že daný projekt byl podpořen oprávněně a jeho realizace byla nezbytná a pro cílové skupiny prospěšná. Důležité je i prokazování odpovědnosti, jenž lze chápat jako nutnost projektového managementu zodpovídat za uskutečněný projekt a v souvislosti s tím za využití zdroje.

Petrůj (2009, s. 80) uvádí, že tento účel je (v prostředí dotačních titulů EU) splňován díky monitorovacím indikátorům²², resp. průběžným a závěrečným monitorovacím zprávám, prostřednictvím kterých řídicí subjekt tyto indikátory sleduje a kontroluje jejich plnění. Monitorovací indikátory mají vazbu na indikátory stanovené v rámci dané oblasti podpory a slouží tak i ke sledování průběhu a výsledku realizace programu. Lze říci, že tyto indikátory slouží především řídicímu subjektu pro kontrolu a projektový management tedy naplňuje tento evaluační účel pouze zčásti. Důvodem je plošná definice indikátorů pro všechny realizátory (příjemce dotace), kdy se neprojevují specifické vlastnosti a výstupy konkrétních projektů (Petrůj, 2009). Realizátoři projektů tedy většinou provedou pouze toto povinné hodnocení projektů a opomíjejí fakt, že komplexní a detailně zpracovaná evaluace jejich konkrétního projektu může napomoci jeho snadnějšímu řízení a lepšímu využití poskytnutých i vlastních prostředků.

²² Jedná se o kvantifikované objektivní ukazatele, které mají vztah k cílům projektu/programu a umožňují vyhodnotit pokrok jeho realizace. Příkladem mohou být monitorovací indikátory plocha nově vybudovaných objektů pro vzdělávání, délka nově vybudovaných cyklostezek či počet nově vytvořených pracovních míst. Příjemci dotace musí být schopni udržet plánované výstupy projektu (projektové indikátory), ke kterým se zavázali ve Smlouvě o poskytnutí dotace, po dobu udržitelnosti projektu. V opačném případě jim hrozí krácení či úplné odebrání dotace.

4.2 Ex-post evaluace

Ex-post evaluace, v prostředí Regionální a strukturální politiky EU také označovaná jako následné nebo dodatečné hodnocení, probíhá po ukončení programového období, resp. po skončení projektu. Obsahem dodatečného hodnocení programu je dle Operačního manuálu ROP Jihovýchod (2013) „*využití prostředků, účinnost a efektivnost programu a jeho celkový dopad; také navrhuje závěry týkající se politiky hospodářské a sociální soudržnosti a zabývá se faktory, přispívajícími k úspěchu nebo selhání realizace, dosaženými cíli a výsledky, včetně jejich trvalé udržitelnosti.*“ Je tudíž nutné zdůraznit příspěvek k realizaci politiky. V případě posuzování úspěchu či neúspěchu programu a určení faktorů, jež přispěly k tomuto stavu, lze teoreticky předpokládat, že zjištěné informace budou využity ke zlepšování následujících programů. Prakticky je však tento předpoklad velmi těžko uskutečnitelný, jednak kvůli časovému nesouladu (viz následující text), tak i díky výrazně se měnícím podmínkám realizace v programových obdobích.

Dle Viturky (2005, s. 72) by výsledky ex-post hodnocení měly být ideálně dostupné v době plánování následujícího programu, tj. alespoň rok před koncem aktuálního programu, což z praktických důvodů není možné, neboť evaluovaný program musí být ukončen. Jak uvádí Sieber a kol. (2006), výsledky mohou sloužit k učení pro další intervence, ovšem dodává, že by se v tomto případě mělo jednat o hodnocení nejen po skončení realizačních aktivit²³, ale především po ukončení toku efektů z dané intervence. V praxi se však označení ex-post používá pro hodnocení intervencí, jejichž důsledky ještě neustaly. V případě OP jsou hodnoceny příslušné projekty, které ještě fungují či teprve začaly fungovat, tuto evaluaci tedy Sieber považuje spíše za interim.

Požadavek pozdější realizace ex-post evaluace je sice logicky zdůvodněn, ovšem nepovažují jej za v praxi uskutečnitelný. Pokud autorka uvažuje, že tok efektů z programu skončí po uplynutí doby udržitelnosti projektů, která je stanovena na dobu pěti let od data ukončení realizace projektu, bylo by možné ex-post evaluaci operačních programů z programového období 2007-2013 provést až po roce 2020²⁴, tedy až na

²³ Jak je tomu v současnosti při provádění ex-post evaluace na úrovni dotačních titulů EU.

²⁴ Doba realizace projektu se liší dle typu projektu, ovšem řídí se obecným pravidlem $n+2$ tj., že projekt se musí zrealizovat nejdéle do dvou let (Slovníček pojmů, 2014). Z toho vyplývá požadavek ukončení projektů financovaných v programovém období 2007-2013 do konce roku 2015. Lhůta udržitelnosti těchto projektů tedy uplyne na konci roku 2020.

konci současného období (2014-2020) a na začátku dalšího programového období. Víturka (2005, s. 72) navíc uvádí obvyklou dobu trvání tohoto hodnocení 12-18 měsíců. Takto provedená ex-post evaluace by sice s největší pravděpodobností velmi komplexně informovala o přínosech intervence v dlouhém období a její účinnosti, avšak tyto výsledky by byly dostupné příliš pozdě na to, aby mohly ovlivnit či zlepšit plánování a realizaci operačního programu v následujícím období (2014-2020).

Menší rozšířenost projektové evaluace již byla zmíněna v předchozí kapitole, podobně se však lze vyjádřit i o evaluaci ex-post. O současné stavu ex-post evaluací vypovídá např. Průvodce ekonomickým hodnocením projektů, programů a politik (Sieber, 2006, s. 13), který uvádí: *„Většinu doporučení, která jsou obsažena v tomto průvodci lze uplatnit ve všech třech fázích hodnotícího cyklu, avšak nejběžnější uplatnění prakticky nastává přece jen ve fázi ex-ante.“* Z tohoto upozornění vyplývá, že nejčastěji prováděnou je evaluace ex-ante, přičemž text průvodce je tomuto uzpůsoben. Důvodů, proč je právě předběžné hodnocení nejrozšířenější, může být více, za jeden z hlavních pak považuji jeho užitečnost. Předběžné hodnocení se může jevit realizátorům projektu jako nejužitečnější z toho důvodu, že jim pomáhá při odhalování slabých stránek a tedy snižuje riziko neúspěchu jejich plánovaného záměru. Navíc se může jednat o zdroj argumentace pro politickou obhajobu projektu.

Stejně tak lze předpokládat, že interim evaluace je projektovým managementem realizována častěji než evaluace ex-post, neboť může v danou chvíli poskytnout důležité informace pro rozhodování o dalším vývoji projektu a pomáhá zlepšovat probíhající aktivity. Evaluace ex-post může být projektovým týmem považována za nepotřebnou, protože již nelze ovlivnit činnosti ukončeného projektu a její závěry tedy nelze považovat za užitečné. Přínos ex-post evaluace může být spatřován spíše pro poučení se z chyb a možnost zlepšení budoucích, ať už navazujících či zcela nových, projektů.

Příručka „Designing Evaluation For Educational Projects“ (2009) uvádí typicky doporučované množství finančních prostředků potřebných k realizaci evaluace²⁵ v hodnotě 5-15 % z celkových projektových nákladů. Tyto náklady se liší v závislosti na velikosti projektu a mohou být výrazně nižší v případě interní (nikoliv externí) evaluace. Přesto však dodatečné náklady na evaluaci nesené realizátory projektu lze

²⁵ Jedná se o náklady na komplexní evaluaci ve všech fázích projektu.

považovat za možný další argument, proč není evaluace projektů (nejen ex-post) tolik rozšířena.

Jak již bylo zmíněno, literatura neuvádí přesně doporučenou dobu, ve které by měla ex-post evaluace proběhnout. V rámci vlastní práce jsou projekty hodnoceny přibližně po 2-4 letech od ukončení realizace. V případě hodnocení nákladové efektivity projektů by však bylo možné uvažovat o provedení evaluace v jeho průběhu, resp. okamžitě po skončení projektu a zejména jeho financování, neboť od té chvíle již jsou známy veškeré výstupy a finanční toky (skutečné náklady).

Co se týče konkrétního postupu ex-post evaluace, v literatuře (např. Stufflebeam, Shinkfield, 2007; Boulmetis, Dutwin, 2005) a metodických příručkách (např. Frechtling, 2002; Six Steps to Effective Evaluation, 2007; Evaluace socioekonomického rozvoje, 2005) lze nalézt množství různých přístupů a pořadí kroků které je nutné provést. Petrůj (2009, s. 81) ve své práci tyto materiály srovnává a navrhuje následující metodický postup, který bude dodržen také autorkou této práce²⁶:

1. Formulace evaluačních otázek a stanovení měřitelných indikátorů (indikátorů úspěšnosti)
2. Výběr metodologického přístupu
3. Sběr dat a jejich analýza
4. Odpověď na evaluační otázky
5. Reporting, příp. diseminace zjištěných výsledků evaluace

Stanovení evaluačních otázek je klíčovým aspektem evaluace a slouží k zajištění úspěšného dokončení projektu. Tyto otázky přesně určují, jaké faktory projektu je důležité během evaluace řešit a posuzovat, a mají zásadní roli při analýze a interpretaci shromážděných dat (Zarinpoush, 2006). Dle Petrůje (2009, s. 83) mohou evaluační otázky směřovat na aktivity, výstupy a dopady, stejně tak ale i na hospodárnost, účelnost a efektivnost, přičemž v rámci vlastní práce budou autorkou formulovány právě otázky týkající se efektivnosti vynaložených nákladů.

Stanovení evaluačních indikátorů neboli indikátorů úspěšnosti je další částí tohoto kroku a úzce souvisí s již formulovanými evaluačními otázkami (Petrůj, 2009).

²⁶ Prvním krokem je dle Petrůje (2009) zpracování rozšířené logické mapy projektu, jenž charakterizuje projekt a umožňuje zobrazit vazby mezi jeho hlavními prvky. Tento krok se však vztahuje pouze k ex-ante evaluaci a v případě evaluací interim a ex-post je vynechán, neboť vycházejí z již zpracované logické mapy ve fázi ex-ante.

Indikátor je číselnou informací, která měří, zda bylo dosaženo stanovených cílů a v prostředí Regionální a strukturální politiky EU pak zejména kvantifikuje vstupy, výstupy, výsledky a dopady (dle fáze programu/projektu). Rozlišují se také typy indikátorů vzhledem k evaluačním kritériím, kterými jsou relevance, efektivita, účinnost a výkonnost. V kontextu předkládané práce je také velmi důležité dělení dle způsobu kvantifikace a použití informací - na indikátory monitorovací měřené a využívané výhradně při monitoringu, a evaluační získané a uplatňované při evaluaci (Evaluace socioekonomického rozvoje, 2005). Za indikátory evaluační lze považovat takové, které vypovídají o úspěšnosti projektu, především tak mohou být využity indikátory dopadu. Ve vlastní práci jsou pro evaluaci uplatňovány indikátory výstupů.

Metodická příručka Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci (2006) uvádí, že do evaluace vstupují všechny indikátory, ze kterých lze odvodit úspěšnost programu, a které umožňují v kvantifikované podobě stanovit, jak byly splněny stanovené programové cíle. Dle Petruje (2009) jsou však pro projektovou úroveň vhodné pouze indikátory výstupu a hlavní indikátory, jejichž sledování je povinné v rámci všech operačních programů, případně je také možná vlastní tvorba indikátorů pro interní použití. V návaznosti na formulované evaluační otázky budou tedy autorkou stanoveny též indikátory vztahující se ke kritériu nákladové efektivnosti. Podstatou tohoto kritéria je dle Ochrany (2006) sledování poměru mezi kvantifikovanými vstupy (vyjádřenými v peněžních jednotkách) a kvantifikovanými výstupy (vyjádřenými v naturálních jednotkách). Výsledný indikátor nákladové efektivnosti vyjadřuje, jaké jsou náklady na jednotku výstupu, a umožňuje porovnávat projekty mezi sebou.

V práci bude stanovena požadovaná (realizátorem očekávaná) hodnota nákladů na jednotku výstupu (z projektové žádosti) a porovnána se skutečně vynaloženými náklady na jednotku výstupu. Tímto způsobem bude zjištěno jednak, zda projekt naplnil očekávané výstupy v plné výši a především pak rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady, který může dosahovat kladných i záporných hodnot, kdy by v případě kladného rozdílu nebylo dodrženo kritérium efektivnosti nákladů.

Dalším krokem je výběr metodologického přístupu, který je detailněji popsán v kapitole Metodika. Zmínit lze vhodnost použití kombinace kvantitativní a kvalitativních metod, tzv. smíšený evaluační model. Jako metoda sběru primárních dat byl zvolen individuální polostrukturovaný rozhovor s jednotlivými realizátory zkoumaných projektů.

Sekundární data pak pochází zejména z projektové dokumentace, monitorovacích a závěrečných zpráv projektů a interních dokumentů řídicího orgánu ROP Jihovýchod. Petrůj (2009, s. 85) zmiňuje nutnost analyzovat sebraná data s ohledem na položené evaluační otázky, dodává však, že obecně nejsou doporučovány žádné konkrétní analytické techniky a ty je tedy třeba přizpůsobit danému typu projektu. Ke kvantitativní analýze bude použita metoda nákladově užitková, tzv. analýza nákladové efektivnosti (CEA). Výsledky této metody budou vysvětleny právě pomocí již zmíněných individuálních rozhovorů.

V pořadí čtvrtým krokem je zodpovězení evaluačních otázek, což je možné právě na základě provedené analýzy dat. Nevhodně zvolená technika sběru dat či nesprávná analýza by tedy mohla vést ke zjištění mylných informací a v konečném důsledku také k doporučení nevhodných možností zlepšení pro projekt. Autorka ve vlastní práci stanovila tři evaluační otázky vztahující se ke kritériu nákladové efektivnosti, přičemž je nutné na ně odpovědět zvlášť pro každý zkoumaný projekt. Podstatné je pak také poučít se ze zjištěných informací a implementovat konkrétní doporučení a návrhy ke zlepšení budoucího rozhodování.

Závěrečnou fází evaluace představuje reporting neboli tvorba evaluační zprávy a její prezentace, resp. rozšíření závěrů a výsledků evaluace. Evaluační zpráva je dle Zarinpoush (2006) jedním ze způsobů jak informovat stakeholdery (sponzory, realizátory, partnery, management projektu, veřejnost a další subjekty, které výsledky evaluace nějakým způsobem ovlivní) o výsledcích provedené evaluace a tím i o úspěšnosti celého projektu. Metodické příručky (Frechtling, 2002, Zarinpoush, 2006, Six Steps To Effective Evaluation, 2007) uvádějí návrhy struktury evaluační zprávy. Lze však souhlasit také s přístupem Petrůje (2009, s. 86), který doporučuje, při snaze o co nejmenší zatížení (časové i finanční) realizátorů projektu, vytváření evaluační zpráv jako doplňků povinných monitorovacích zpráv. Výsledky evaluace jednotlivých projektů mohou být poté použity na úrovni programu jako podklad pro evaluaci na této nadřazené úrovni. Autorka provede v rámci této fáze evaluace rozšíření předkládané práce pracovníkům řídicího orgánu ROP Jihovýchod a zástupcům příjemce dotace.

Poté co byl v této kapitole podrobně vysvětlen pojem evaluace, jeho specifika na programové a projektové úrovni, charakterizována ex-post evaluace a stanoven příslušný metodický postup, je možné přistoupit k vlastní práci.

5 ANALÝZA NÁKLADOVÉ EFEKTIVNOSTI VYBRANÝCH PROJEKTŮ

Před samotným zahájením procesu evaluace je nutné vymezit projekty vybrané pro ex-post analýzu a stručně je charakterizovat. Dle stanoveného metodického postupu bude následovat stanovení evaluačních otázek a indikátorů. Dalším krokem je sběr primárních a sekundárních dat a jejich analýza pomocí kvantitativních a kvalitativních metod. Na základě této analýzy bude možné zodpovědět evaluační otázky.

5.1 Charakteristika hodnocených projektů

Následující text je věnován stručné charakteristice pěti projektů, které budou následně hodnoceny z hlediska nákladové efektivity. Všechny projekty byly shodně financovány z Regionálního operačního programu Jihovýchod, a to v programovém období 2007-2013, konkrétní realizace pak proběhla v letech 2007-2012. Dalšími společnými aspekty těchto projektů jsou jejich zaměření na rozvoj cestovního ruchu, realizace na území Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina, naplnění stejných monitorovacích indikátorů a celkový rozpočet ve výši jednotek milionů korun, tj. 2 - 7 mil. Kč. Následující tabulka (viz Tab. 5) uvádí přehled zkoumaných projektů včetně registračních čísel a jejich realizátorů, resp. příjemců dotace.

Tab. 5 Hodnocené projekty

Registrační číslo projektu	Název projektu	Název příjemce dotace
CZ.1.11/2.2.00/01.00103	Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny	Folklorní sdružení České republiky
CZ.1.11/2.2.00/01.00192	Regionální rezervační systém	Centrála cestovního ruchu - Jižní Morava
CZ.1.11/2.2.00/02.00470	Brněnské architektonické stezky	Statutární město Brno
CZ.1.11/2.2.00/02.00557	Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie	"European Centre for Ecology and Tourism"
CZ.1.11/2.2.00/06.00943	Turistický produkt Modré Hory	Svazek obcí "Modré Hory"

Zdroj: Souhrnné listy projektů, vlastní zpracování

Vzhledem k delším názvům hodnocených projektů budou z důvodu přehlednosti v textu dalších kapitol používány také poslední pětičíslí registračních čísel jednotlivých projektů.

5.1.1 Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny

Příjemcem dotace pro projekt Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny byla nestátní nezisková organizace (NNO) Folklorní sdružení České republiky. Jeho realizace spadá do období od 1. 7. 2008 do 31. 10. 2010. Cílem projektu je propagovat folklor jako unikátní nabídku zážitků, připravit specializovaný a originální produkt cestovního ruchu vycházející z nabídky lidové kultury v Jihomoravském kraji a Kraji Vysočina a tento produkt kvalitní marketingovou kampaní propagovat. Účelem je také přivést do regionu zvýšený počet návštěvníků. Zároveň se díky projektu zřídila dvě regionální informační centra poskytující kvalitní a komplexní informační a rezervační služby, zprovoznily webové stránky (www.fkaleidoskop.cz) a vytvořily propagační DVD a katalogy cestovního ruchu o folklorních aktivitách v krajích.

V žádosti o dotaci byly celkové výdaje vyčísleny na 6 926 920 Kč. Žadatel, jakožto soukromá NNO, měl nárok na 85% příspěvek EU a finanční prostředky ve výši 7,5 % způsobilých výdajů ze státního rozpočtu, celkem tedy 92,5% podporu z veřejných zdrojů, tj. 6 407 401 Kč. Zbylých 7,5 % způsobilých výdajů, tj. 519 519 Kč se žadatel zavázal uhradit z vlastních zdrojů, ačkoliv jako veřejná NNO měla nárok jejich zaplacení z veřejných zdrojů, tedy na 100% dotaci z veřejných finančních prostředků.

Ve skutečnosti dosáhly výdaje projektu 5 641 373 Kč, což je téměř o 1,3 mil. Kč méně, než bylo původně plánováno. Celkem 5 218 270 Kč způsobilých výdajů (92,5 % výdajů projektu) bylo uhrazeno z dotace, z 85 % z ERDF a zbylých 15 % ze státního rozpočtu. Celkem 423 103 Kč (7,5 %) bylo ve skutečnosti financováno z jiných národních veřejných finančních prostředků, nikoliv z vlastních zdrojů, muselo se tedy jednat o špatné vyplnění žádosti o dotaci žadatelem, resp. administrativní chybu.

5.1.2 Regionální rezervační systém

Projekt Regionální rezervační systém byl realizován Centrálou cestovního ruchu - Jižní Morava v období 1. 12. 2007–30. 1. 2010. Hlavním cílem projektu je prostřednictvím moderního přístupu k informacím a rezervaci služeb usnadnit potenciálním

návštěvníkům regionu organizaci pobytu na jižní Moravě a zvýšit tak návštěvnost a prodloužit délku jejich pobytu v regionu. Na webových stránkách www.jizni-morava.info byl vytvořen rezervační systém ubytovacích služeb a jednotná prezentace turistických služeb v regionu jižní Morava, což napomáhá návštěvníkům při organizaci jejich cesty. Zároveň došlo také ke zpřehlednění a zjednodušení nabídky služeb zprostředkovatelským subjektů, ty tedy získaly možnost lépe prezentovat své služby včetně zážitkových balíčků.

Vzhledem k tomu, že je tímto projektem podporována ekonomická činnost (ubytovací zařízení), je zaměřen na zákazníky i z jiných členských zemí EU (zahraniční turisty) a navíc na tomto trhu již existuje konkurence (např. rezervační systém Booking.com), jedná se o veřejnou podporu. Projekt je tedy realizován v režimu De minimis, což znamená, že finanční podpora je tak malá, že není naplněna jedna z podmínek veřejné podpory - vliv na obchod mezi členskými státy, a z právního hlediska se tedy o veřejnou podporu nejedná.

Celkové výdaje projektu v žádosti o dotaci dosahovaly 2 586 465 Kč. Centrála cestovního ruchu - Jižní Morava (CCR JM) je zájmové sdružení právnických osob, jehož členem je Jihomoravský kraj, Statutární město Brno a Svaz obchodu a cestovního ruchu. Jako veřejný subjekt měla CCR JM v případě projektu zakládajícího veřejnou podporu nárok na maximální výši dotace 40 %, přičemž 36,76 % financuje EU prostřednictvím ERDF a 3,24 % státní rozpočet. Zbývajících 60 % výdajů projektové žádosti mělo pocházet z finančních prostředků z rozpočtu kraje.

Ve skutečnosti byla tedy žadateli proplacena celková dotace 824 101 Kč, přičemž se jedná o 40 % celkových výdajů projektu. Tato dotace byla financována z příspěvku EU (757 302 Kč) a ze státního rozpočtu (66 799 Kč). Finanční prostředky z rozpočtu Jihomoravského kraje se staly převažujícím zdrojem projektu, kdy pokryly 60 % celkových výdajů. Celkové výdaje projektu se oproti požadovaným snížily o více než 500 tisíc Kč na 2 060 252 Kč. Důvodem je úspora nákladů na tvorbu některých výstupů, bližší analýzu však lze nalézt v podkapitole 5.3.2.

5.1.3 Brněnské architektonické stezky

Žadatelem a příjemcem dotace je Statutární město Brno, které tento projekt realizovalo v období 1. 11. 2008–5. 1. 2012. Hlavním cílem je zkvalitnění informačních služeb

o kulturních památkách v Brně prostřednictvím vytvoření specifického produktu cestovního ruchu. Projekt si dále klade za cíl využít architektonického potenciálu města k efektivnější propagaci a zvýšení návštěvnosti Brna i celého Jihomoravského kraje. Byl vytvořen systém stezek kolem významných budov moderní architektury v Brně a dále také webové stránky (www.bam.brno.cz) a informační materiály (publikace, mapy a MP3 nahrávky).

Celkové výdaje projektu byly v žádosti o dotaci stanoveny na 4 600 400 Kč. Původně měl být projekt částečně financován z příjmů připadajících na způsobilé výdaje ve výši 1 025 000 Kč, přičemž zbylá částka by byla hrazena z 85 % z příspěvku EU, ze 7,5 % z rozpočtu státního a stejně tak z rozpočtu statutárního města Brna. Zamýšlené příjmy projektu měly plynout z prodeje tištěného knižního průvodce.

Tvorba tištěného knižního průvodce však nakonec byla vyřazena z projektu kvůli možné veřejné podpoře. Jeho vytvoření tak bylo financováno z rozpočtu města Brna a Domu umění města Brna. Toto vyčlenění se projevilo pouze v rozpočtu projektu, jako výstup se nadále tato tištěná kniha podílela na dosažení hodnoty příslušného monitorovacího indikátoru a v rámci předkládané práce je s ní kalkulováno jako s výstupem projektu.

Ve skutečnosti tedy projekt žádné příjmy negeneroval a veškeré výdaje byly financovány z veřejných zdrojů. Na projekt nepřípadaly žádné nezpůsobilé výdaje. Celkové skutečné výdaje tak činily 3 274 982 Kč, z nichž bylo z příspěvku EU financováno 85 % (2 783 734 Kč) a ze státního rozpočtu a rozpočtu města Brna shodně po 7,5 %, tj. po 245 624 Kč.

5.1.4 Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie

Projekt Stezky dědictví zrealizovalo občanské sdružení European Centre for Ecology and Tourism (ECEAT), které se zabývá rozvojem udržitelného cestovního ruchu. Projekt byl zahájen 1. 9. 2007 a ukončen 30. 7. 2010. Stezky dědictví jsou novým produktem cestovního ruchu, který je založen na originální a autentické regionální gastronomii. Jeho součástí je vytvoření tištěného a internetového průvodce regionální gastronomií (www.stezky-dedictvi.cz) a podpora souvisejících kulturních akcí. Podniky

a restaurace se do tohoto projektu mohou zapojit a získat originální značku v případě, že splňují určená kritéria.

Celkové výdaje z projektové žádosti činily 4 225 262 Kč, přičemž na nezpůsobilé výdaje (DPH) připadlo 470 934 Kč. Žadatel předpokládal získání dotace v maximální výši 92,5 %, tj. 3 472 753 Kč, kdy z této částky by bylo 85 % financováno z příspěvku EU, dále 7,5 % ze státního rozpočtu a 7,5 % z rozpočtu krajského. Vzhledem k tomu, že žadatelem je neveřejná nestátní nezisková organizace, nemá nárok na financování zbývajících výdajů z veřejných zdrojů, a musel se zavázat uhradit 7,5 % způsobilých výdajů z vlastních zdrojů.

Ve skutečnosti byly celkové výdaje projektu ve výši 4 046 628 Kč s tím, že 319 567 Kč připadá na nezpůsobilé výdaje, konkrétně na daň z přidané hodnoty, neboť žadatel je plátcem DPH, která v tomto případě není způsobilým výdajem. V žádosti o dotaci uvedené veřejné finanční zdroje se podařilo získat. Dotace z ERDF činila 2 930 215 Kč a ze státního i krajského rozpočtu 258 658 Kč. Soukromé financování činilo 279 530 Kč (7,5 % ze způsobilých výdajů).

5.1.5 Turistický produkt Modré Hory

Příjemcem dotace pro projekt Turistický produkt Modré Hory je Svazek obcí Modré Hory. Realizace spadá do období 1. 7. 2009–15. 7. 2011. Jde o pilotní projekt soustřeďující se na rozvoj vinařského cestovního ruchu na Jižní Moravě. Hlavním cílem je tedy především zvýšit návštěvnost turistické oblasti a také příjmy z vinařské činnosti. V rámci projektu byla vytvořena komplexní nabídka atraktivit a služeb a její prezentace na modernizovaném webovém portálu (www.modrehory.cz), dále systém informačních panelů a kiosků pro turisty a speciálních slevových turistických karet.

V žádosti o dotaci byly celkové výdaje vyčísleny na 4 736 000 Kč. Dle pravidel pro čerpání dotací mohl svazek obcí požádat o dotaci v maximální výši 92,5 %, tj. 4 048 550 Kč. Zbývajících 7,5 % způsobilých výdajů mělo být financováno z jiných národních veřejných finančních prostředků.

Také ve skutečnosti byly veškeré výdaje ve výši 4 351 943 Kč financovány z veřejných zdrojů. Projekt získal 85% podporu z ERDF, tj. 3 699 152 Kč, a 15 % způsobilých

výdajů bylo hrazeno rovným dílem ze státního rozpočtu a jiných národních veřejných zdrojů (celkem 652 791 Kč).

5.2 Formulace evaluačních otázek a stanovení indikátorů

Prvním krokem ex-post evaluace je dle stanoveného metodického postupu formulace evaluačních otázek a stanovení indikátorů. Tato práce je zaměřena na hodnocení nákladové efektivity, proto se budou otázky vztahovat k tomuto kritériu a v závěrečné části evaluace na ně bude z pohledu jednotlivých projektů odpovězeno. Byly formulovány tyto evaluační otázky:

- Existuje rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu?
- Z jakého důvodu se skutečné náklady nerovnaly požadovaným nákladům na jednotku výstupu?
- Byl zkoumaný projekt nákladově efektivní?

Druhou částí tohoto kroku je na základě vymezených evaluačních otázek stanovit měřitelné indikátory, tj. indikátory nákladové efektivity. Tyto indikátory vyjadřují, jaké jsou náklady na jednotku výstupu. U zkoumaných projektů jsou povinně sledovány a naplňovány monitorovací indikátory, jejichž dosažené hodnoty u jednotlivých projektů jsou evidovány v Tab. 6. Všechny projekty mají společné indikátory týkající se vytvoření nových webových stránek, propagačních a marketingových produktů cestovního ruchu a vytvoření pracovního místa. Ostatní indikátory byly dosaženy pouze u některých projektů, a proto nejsou součástí dalších podrobnějších analýz. Důvodem je, že by nebylo možné formulovat závěry platné pro všechny projekty.

Pro výpočet nákladů na jednotku výstupu však nejsou monitorovací indikátory vhodné, neboť (zejména v případě indikátoru Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro cestovní ruch) zahrnují množství různých výstupů, které (vzhledem k jejich odlišnosti) není vhodné slučovat do jediného indikátoru. Proto bylo přistoupeno k tvorbě vlastní indikátorové soustavy, která vychází ze skutečných výstupů projektů, kterými jsou např. tištěné katalogy, brožury, letáky, DVD či inzerce v médiích. Vzhledem k počtu stanovených indikátorů je kompletní seznam, vztahující se ke každému projektu, uveden v Příloze 3.

Tab. 6 Dosažené hodnoty monitorovacích indikátorů projektů

Číslo projektu	00103	00192	00470	00557	00943
Počet vytvořených www stránek	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	49,00	3,00	4,00	2,00	6,00
Počet nově vytvořených pracovních míst celkem	1,00	0,25	1,00	0,25	1,00
Počet podpořených kulturních akcí	16,00	-	-	-	-
Vybudovaná místa veřejného přístupu internetu	2,00	-	-	-	5,00
Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách	3,00	-	2,00	4,00	1,00
Počet vytvořených produktů pro orientaci a směrování návštěvníků	-	-	1,00	-	1,00

Zdroj: Souhrnné listy projektů, vlastní zpracování

Dalším krokem ex-post analýzy je výběr metodologického přístupu, který je podrobně specifikován v kapitole Metodika. Následně byla sesbírána sekundární data z projektové dokumentace, tj. zejména ze souhrnných listů projektů a rozpočtů, a primární data z individuálních rozhovorů s realizátory projektů, kterých proběhlo celkem pět. Na základě těchto dat lze přistoupit k jejich kvantitativní analýze, jejíž závěry budou doplněny a vysvětleny pomocí informací z kvalitativní analýzy.

5.3 Kvantitativní a kvalitativní analýza

Kvantitativní analýza bude provedena pomocí nákladově užitkové metody - analýzy efektivity nákladů (CEA), tak aby byl splněn cíl práce, tedy posouzení nákladové efektivity vybraných projektů.

Nejprve je nutné stanovit konkrétní výstupy projektu, které budou součástí další analýzy, a také jejich množství. Je třeba definovat jak skutečné, tak i požadované výstupy (z žádosti o dotaci) a jejich počet, aby bylo možné provést pozdější porovnání, neboť při posuzování nákladové efektivity záleží na vývoji výdajů ve vztahu k vývoji výstupů projektu. Následně budou určeny veškeré výdaje projektů, tedy hodnota celkových požadovaných (z rozpočtu projektové žádosti, viz Příloha 4) a celkových skutečných výdajů (z rozpočtu po ukončení projektu, viz Příloha 5). Tyto kompletní

rozpočty byly autorce poskytnuty pracovníky Úřadu Regionální rady Jihovýchod z interního systému.

Zde je třeba vysvětlit rozdílnost hodnot v rozpočtu skutečných výdajů ve srovnání s údaji v podkapitole 5.1 této práce, kde byly uváděny základní charakteristiky projektů včetně financování. Tato odlišnost je způsobena sankcemi, které projekty dostávají za nedodržení podmínek čerpání dotace. Ve většině případů se jedná o chyby ve výběrových řízeních, případně v povinné publicitě projektu (např. neuvedení logotypu operačního programu či symbolu EU na výstupech projektu), výjimečně nejsou dodrženy indikátory projektu či příslušné termíny. V uvedeném rozpočtu nemohou být tyto sankce zohledněny, neboť se jedná o paušální procentní sankci z celkových výdajů projektu. Ve skutečnosti tedy byla část výdajů přesunuta do nezpůsobilých výdajů a tato může být považována za míru zvládnutí, resp. nezvládnutí projektu.

Stanovené výdaje jsou v dalším kroku kalkulovány na jednotku výstupu. Vzhledem k tomu, že se jedná o projekty s více výstupy, bude kalkulace provedena pomocí tzv. přírážkové metody. Nepřímé náklady (společné více výstupům či celému projektu) jsou tak vypočítány pomocí režijní přírážky. Kalkulované celkové požadované a celkové skutečné náklady na jednotku mohou být následně srovnány a poté vyhodnoceno kritérium nákladové efektivnosti, které není splněno pouze v případě, že skutečně vynaložené náklady na jednotku jsou vyšší než požadované náklady.

Jak již bylo zmíněno, při hodnocení v rámci předkládané práce je využito smíšené evaluační paradigma. Provedená kvantitativní analýza je tedy doplněna informacemi z individuálních polostrukturovaných rozhovorů s realizátory jednotlivých projektů. V rámci těchto rozhovorů byla zejména ověřena již dostupná data z projektové dokumentace a náklady na tvorbu jednotky výstupu. Dále byly zkoumány případné důvody rozdílnosti požadovaných a skutečných nákladů a výstupů, tak aby bylo možné odpovědět na třetí evaluační otázku, a případné další poznatky k realizaci projektu.

5.3.1 Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny

Folklorní sdružení České republiky se jako žadatel o dotaci, resp. příjemce dotace zavázal naplnit pomocí výstupů projektu celkem šest monitorovacích indikátorů. Množství výstupů požadovaných v žádosti o dotaci i skutečně vytvořených je uvedeno v Tab. 7. V rámci indikátoru „Počet vytvořených propagačních nebo marketingových

produktů pro cestovní ruch“ byl vytvořen nabídkový katalog cestovního ruchu o folklorních aktivitách v Jihomoravském kraji a samostatně stejný katalog v Kraji Vysočina. Byla natočena DVD o folklorních aktivitách v Jihomoravském kraji a samostatně v Kraji Vysočina v českém a anglickém jazyce, dále záznamy všech 16 konaných folklorních festivalů a vytvořeny tištěné propagační materiály k těmto akcím (plakáty, letáky a bulletiny). Byly spuštěny webové stránky zvlášť pro oba kraje, které slouží zejména k informování turistů o folklorních aktivitách, chystaných festivalech a dalších akcích. Posledním zkoumaným výstupem je nově vytvořené místo pracovníka informačního centra, resp. dvou pracovních míst na poloviční úvazek v nově zřízených regionálních informačních centrech. Tato pracovní místa jsou tedy vázána na existenci regionálních informačních center a měla by být stálá, tj. fungující i po realizaci projektu.

Množství požadovaných a skutečných výstupů se u tohoto projektu lišilo pouze u vytvořených propagačních DVD, kterých bylo celkem o 250 kusů více (pro všechny varianty).

Tab. 7 Požadované a skutečné výstupy projektu č. 00103

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	Katalog JMK	10 000	Katalog JMK	10 000
	Katalog Vysočina	10 000	Katalog Vysočina	10 000
	DVD JMK česky	750	DVD JMK česky	1 000
	DVD JMK anglicky	750	DVD JMK anglicky	1 000
	DVD Vysočina česky	750	DVD Vysočina česky	1 000
	DVD Vysočina anglicky	750	DVD Vysočina anglicky	1 000
	Zvukově obrazový záznam festivalu	7 000	Zvukově obrazový záznam festivalu	7 000
	Plakát	3 200	Plakát	3 200
	Leták	28 800	Leták	28 800
	Programový bulletin	8 000	Programový bulletin	8 000
Počet vytvořených www stránek	Webová stránka	1	Webová stránka	1
Počet nově vytvořených prac. míst celkem	Pracovník informačního centra	1	Pracovník informačního centra	1
Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách	Regiontour, Holiday World, Bratislava	3	Regiontour, Holiday World, Bratislava	3

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet podpořených kulturních akcí	Folklorní festivaly	16	Folklorní festivaly	16
Vybudovaná místa veřejného přístupu internetu	Regionální informační centra	2	Regionální informační centra	2

Zdroj: vlastní zpracování

Po určení požadovaných a skutečných výstupů může být přistoupeno ke stanovení výdajů projektu. Veškeré výdaje lze nalézt v rozpočtech v Příloze 4 a 5. Jak již bylo zmíněno, u projektů může existovat určitá rozdílnost mezi výdaji uvedenými v rozpočtu a skutečně proplacenými výdaji (viz podkapitola 5.1), která je způsobena sankcemi za porušení pravidel čerpání dotace. U projektu č. 00103 je tento rozdíl roven téměř 0,8 mil. Kč, v relativním vyjádření jde o 13,8 %, což lze dle Ing. Veselého označit za míru chybovosti projektu. Ve srovnání s ostatními projekty se jedná o nejvyšší míru chybovosti. Již během realizace se objevilo několik problémů, projektu byly uděleny korekce ve výši přes 170 tisíc Kč a poměrně velká část výdajů byla přesunuta mezi nezpůsobilé (viz Příloha 5). Dle rozhovoru se zástupcem příjemce dotace Jiřím Pokorným bylo důvodem jednak nedorozumění a nepochopení některých pravidel pro čerpání dotace, tak i přísný, až komisi přístup ze strany poskytovatele dotace²⁷, který neumožnil žádnou pružnost těchto pravidel.

V příloze 6 lze sledovat, do jaké míry se změnil celkové náklady na jednotlivé zkoumané výstupy projektu a zda byla tato změna způsobena vlivem přímých či nepřímých nákladů. Je patrné, že u projektu č. 00103 se celkové skutečné náklady na většinu výstupů snížily, a to vlivem snížení přímých nákladů. Výjimkou jsou pouze tiskoviny určené pro pořádané festivaly (plakáty, letáky a bulletiny), jejichž náklady na tisk se celkově zvýšily o více než 30 tisíc Kč. Vzhledem k nezměněnému počtu těchto tiskovin se jednalo o neplánované navýšení nákladů ze strany dodavatele, a tak lze diskutovat o správném stanovení požadovaných nákladů na tisk při plánování projektu. Mohlo totiž dojít k situaci, kdy náklady byly stanoveny tak nízko, že tisk nebylo možné za tuto cenu provést při zachování požadované kvality.

O poměru nepřímých nákladů (společných celému projektu) a celkových přímých nákladů vypovídá výše režijní přírážky, která se zvýšila z hodnoty 0,06 na hodnotu

²⁷ Projekt byl administrován na pobočce Regionální rady Jihovýchod v Jihlavě.

0,08. Důvodem je růst nepřímých nákladů způsobený již zmiňovaným udělením korekcí v průběhu projektu, které byly zařazeny mezi nepřímé náklady. Nepřímé náklady u všech výstupů se tak mírně zvýšily. Výraznou změnu lze pozorovat pouze u vydaných propagačních DVD, která byla však opět způsobena zařazením části nákladů na jejich přípravu do nezpůsobilých. Tyto nezpůsobilé náklady byly přiřazeny k nepřímým nákladům z důvodu, že korekce byla společná všem těmto DVD.

Dalším krokem je kalkulace nákladů na jednotku výstupu. Výsledky CEA analýzy jsou přehledně zobrazeny v následující tabulce (viz Tab. 8). Lze konstatovat, že u převážné většiny výstupů došlo ve skutečnosti k poklesu nákladů na jednotku. Pokud bych se zabývala konkrétními důvody, tak u tištěných propagačních katalogů pro jednotlivé kraje se snížily náklady na tisk. V případě katalogu pro Jihomoravský kraj téměř o 100 tisíc Kč. Katalog pro Kraj Vysočina je, co se počtu stran týče, méně rozsáhlý, celková úspora tak činila více než 120 tisíc Kč.

Náklady na tvorbu jednoho propagačního DVD klesly (ve všech případech) o téměř 48 Kč. Přestože bylo v celkovém součtu vyrobeno o tisíc kusů DVD více (každé varianty o 250 kusů více, viz Tab. 7), celkové náklady na jejich vytvoření klesly. V tomto případě tedy lze opět spekulovat nad možností, že projektovým managementem byly v žádosti o dotaci nesprávně stanoveny náklady vyšší, díky čemuž je poté snáze dodrženo kritérium nákladové efektivity.

Naopak v případě zvukově obrazových záznamů pořádaných festivalů došlo ke zvýšení nákladů na jednotku vlivem zvýšení nepřímých nákladů, přímé náklady na zpracování zůstaly stejné jako v žádosti o dotaci.

Navýšení jednotkových nákladů bylo zjištěno u tištěných materiálů na festivaly (plakáty, letáky a bulletiny), ke kterému přispělo jak zvýšení samotných nákladů na tisk, tak zmiňované zvýšení nepřímých nákladů.

Do nákladů na tvorbu pracovního místa byly započítány náklady související s lidskými zdroji, tedy veškeré mzdové výdaje, odvody sociálního a zdravotního pojištění zaměstnavatele a cestovné. I přes poměrně značný růst nepřímých nákladů převážily úspory na straně přímých nákladů, které se týkají zejména mzdových výdajů. Je také třeba zmínit, že výdaje na cestovné (ubytování a stravné) byly z důvodu chybovosti

přesunuty mezi nezpůsobilé výdaje. V případě tohoto výstupu bylo dodrženo kritérium nákladové efektivity.

Co se týče webových stránek, náklady na jejich tvorbu se oproti požadovaným nákladům snížily o více než 16 % a tento výstup lze také považovat za nákladově efektivní.

Tab. 8 Rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu č. 00103

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Katalog JMK	67,32	57,54	-9,78
Katalog Vysočina	67,32	54,69	-12,63
DVD JMK česky	168,85	121,21	-47,65
DVD JMK anglicky	168,85	121,21	-47,65
DVD Vysočina česky	168,85	121,21	-47,65
DVD Vysočina anglicky	168,85	121,21	-47,65
Zvukově obrazový záznam festivalu	84,43	86,12	1,69
Plakát	20,11	22,44	2,33
Leták	2,51	2,80	0,29
Programový bulletin	29,36	32,76	3,40
Webová stránka	84 426,69	70 770,08	-13 656,60
Pracovník informačního centra	3 569 053,82	3 399 437,16	-169 616,66

Zdroj: vlastní zpracování

Z provedené analýzy vyplývá, že u osmi výstupů projektu bylo naplněno kritérium nákladové efektivity, naopak čtyři výstupy lze považovat za nákladově neefektivní. Zejména v případě vytvořených katalogů a DVD je však snížení nákladů na jednotku tak markantní, že je třeba vyslovit pochybnosti nad efektivním a hospodárným plánováním výdajů managementem projektu ve fázi ex-ante.

5.3.2 Regionální rezervační systém

Hlavním výstupem v rámci projektu č. 00192 je systém pro rezervaci ubytování na nově vytvořených internetových stránkách. Dále vzniklo jedno pracovní místo na čtvrtinový úvazek pro asistenta projektu, který spravuje ekonomickou agendu, účetnictví a stará se o celkovou realizaci včetně komunikace se smluvními partnery. Toto pracovní místo je tedy pevně vázáno na existenci projektu. Propagační produkty byly vytvořeny ve formě vizitek (ve dvou jazykových mutacích - české a anglické) a letáků, které byly využity

pro rozšíření povědomí o novém systému. Nutno dodat, že v rámci tohoto projektu jsou zkoumány a dále analyzovány veškeré výstupy, neboť jeho záměrem bylo naplnit pouze tři zkoumané monitorovací indikátory. Skutečné výstupy se oproti plánu ani v jednom případě nezměnily (viz Tab. 9).

Tab. 9 Požadované a skutečné výstupy projektu č. 00192

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	Vizitka česky	2 500	Vizitka česky	2 500
	Vizitka anglicky	2 500	Vizitka anglicky	2 500
	Leták	3 000	Leták	3 000
Počet vytvořených www stránek	Webová stránka	1	Webová stránka	1
Počet nově vytvořených pracovních míst celkem	Asistent projektu	0,25	Asistent projektu	0,25

Zdroj: vlastní zpracování

V dalším kroku jsou analyzovány výdaje projektu. Kompletní výdaje z rozpočtu ze žádosti o dotaci a rozpočtu skutečných výdajů jsou součástí Přílohy č. 4 a 5. Míra chybovosti projektu č. 00192 je naprosto minimální. Rozdíl mezi výdaji uvedenými v rozpočtu (viz Příloha 5) a skutečně proplacenými výdaji dosahuje celkem 155 Kč, což je v relativním vyjádření pouze 0,007 %. Mohu tedy konstatovat, že projekt je z tohoto pohledu velmi zdařilý a patří mezi nejlepší ze zkoumaných projektů.

Změnu celkových nákladů na výstupy projektu a vliv přímých a nepřímých nákladů na tuto změnu lze sledovat v Příloze 7. Souhrnně lze říci, že celkové přímé i nepřímé náklady klesly. Hodnota režijní přírážky se snížila z 0,13 na 0,08; což vypovídá o tom, že jejich poměr se změnil ve prospěch přímých nákladů.

Celkové náklady na čtyři z pěti výstupů projektu byly ve skutečnosti nižší, než bylo plánováno, a to vlivem snížení přímých i nepřímých nákladů. Nejvýraznější pokles byl zaznamenán u vytvořeného pracovního místa, na něž byly vynaloženy náklady o více než polovinu nižší. Celkové náklady na tvorbu vizitek (v obou jazykových mutacích) se snížily o 16 % a v případě webových stránek byla dosažena celková úspora téměř 250 tisíc Kč, tj. 12 %.

Přímé náklady se zvýšily pouze u letáků, jejichž výdaje na tisk vzrostly z plánovaných 13 560 Kč na 14 300 Kč ve skutečnosti, tedy celkem o 740 Kč. Přestože nepřímé náklady na tvorbu tohoto výstupu klesly, v celkovém důsledku došlo ke zvýšení nákladů o více než 80 Kč.

Dále může být přistoupeno ke kalkulaci nákladů na jednotku výstupu a rozdílu mezi požadovanými a skutečnými jednotkovými náklady (viz Tab. 10). Je zřejmé, že ke snížení nákladů na jednotku došlo u všech výstupů kromě letáků. Přestože se jedná o velmi malý rozdíl (pouze 0,03 Kč za kus), je třeba považovat tento výstup za nákladově neefektivní.

Jak již bylo zmíněno, celkové náklady na tvorbu vizitek se snížily. Vzhledem k neměnnému množství tohoto výstupu se snížily jednotkové náklady o 0,55 Kč za kus a bylo tedy dosaženo efektivity nákladů.

Nutno dodat, že propagační materiály (vizitky a letáky) byly pořízeny v rámci jednoho výběrového řízení a tedy zhotoveny společně jedním dodavatelem. Po podrobnějším rozboru bylo zjištěno, že dodavatel zhotovil oba tyto výstupy za celkem 27 300 Kč, přičemž plánované náklady dosahovaly 28 360 Kč. Příjemce dotace tedy v souhrnu dosáhl úspory 1 060 Kč, která se však promítla pouze do jednoho výstupu - propagačních vizitek. Ani tento fakt tedy nic nemění na tom, že letáky nebyly vyhotoveny v souladu s kritériem efektivity nákladů.

Zjevně nejvýraznější rozdíl byl zaznamenán u vytvořeného pracovního místa. Zda je však třeba dodat, že asistent projektu pracuje pouze na čtvrtinový úvazek, a aby bylo možné toto pracovní místo srovnávat s ostatními v dalších zkoumaných projektech, musely být náklady kalkulovány na celou jednotku a jsou tedy oproti skutečně vynaloženým výdajům čtyřnásobné.

Tab. 10 Rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu č. 00192

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Vizitka česky	3,36	2,81	-0,55
Vizitka anglicky	3,36	2,81	-0,55
Leták	5,13	5,16	0,03

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Webová stránka	2 041 981,88	1 797 927,88	-244 054,00
Asistent projektu	2 049 242,26	931 816,84	-1 117 425,41

Zdroj: vlastní zpracování

Dle provedené CEA analýzy bylo zjištěno, že u jednoho výstupu - propagačních letáků nebylo dodrženo kritérium nákladové efektivity. Je však třeba upozornit, že v tomto případě jde o zanedbatelný rozdíl mezi plánovanými a skutečně vynaloženými náklady na jednotku výstupu a lze tak hovořit pouze o dílčím problému v rámci tohoto indikátoru efektivity nákladů. U ostatních výstupů toto kritérium bylo naplněno a efektivity byla dokonce výrazně zvýšena, proto hodnotím projekt celkově jako nákladově efektivní.

5.3.3 Brněnské architektonické stezky

V rámci projektu Brněnské architektonické stezky bylo naplněno celkem pět monitorovacích indikátorů, přičemž mezi zkoumané patří propagační materiály, vytvořené pracovní místo asistenta projektu, který má na starosti veškeré činnosti související s projektem (jde tedy o dočasné pracovní místo) a tvorba a spuštění nových webových stránek s navigačním systémem. Indikátor „Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR“ zahrnuje vytvoření propagačních brožur, plakátů, letáků (map) a knih. Přestože jsou knihy zařazeny mezi monitorované výstupy (požadované i skutečné) a původně byla jejich tvorba součástí rozpočtu projektu, ve skutečnosti byly dle informací poskytnutých zástupcem realizátora projektu Mgr. Rostislavem Koryčánkem financovány z rozpočtu města Brna a Domu umění města Brna. Dále byl projekt opakovaně propagován na veletrhu Regiontour a byl vytvořen systém stezek značených pomocí nástřiku dopravní barvy na chodník v blízkosti objektů zájmu, tyto výstupy však nejsou v předkládané práci dále analyzovány.

Množství výstupů plánovaných v žádosti o dotaci se liší od těch skutečně realizovaných pouze v případě knih a plakátů (viz Tab. 11). Počet vydaných knih byl dle zástupce realizátora projektu původně plánován na 2 500 kusů, kdy mělo vyjít 1 100 kusů v českém jazyce, 700 kusů v německém a stejně tak 700 kusů v anglickém jazyce.

S ohledem na nedostatek financí byl však nakonec náklad omezen jen na českou a anglickou verzi, tedy dohromady 1 800 knih. Podobně také bylo v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na „Zajištění tiskových služeb projektu Brněnské architektonické stezky“ původně zadáno vyhotovení 500 kusů plakátů, jejich počet byl ve skutečnosti pouze 300 kusů.

Tab. 11 Požadované a skutečné výstupy projektu č. 00470

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	Kniha	2 500	Kniha	1 800
	Leták - mapa	6 000	Leták - mapa	6 000
	Brožura	16 000	Brožura	16 000
	Plakát	500	Plakát	300
Počet vytvořených www stránek	Webová stránka	1	Webová stránka	1
Počet nově vytvořených pracovních míst celkem	Asistent projektu	1	Asistent projektu	1
Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách	Regiontour	2	Regiontour	2
Počet vytvořených produktů pro orientaci a směrování návštěvníků	Nástřik značení	120	Nástřik značení	120

Zdroj: vlastní zpracování

Dále může být přistoupeno ke stanovení veškerých (požadovaných i skutečných) výdajů projektu, jejichž rozpočty lze nalézt v Příloze 4 a 5. Rozdíl mezi výdaji uvedenými v rozpočtu (viz Příloha 5) a skutečně proplacenými výdaji (viz podkapitola 5.1.3) způsobený sankcemi za porušení pravidel pro čerpání dotace z ROP Jihovýchod je u projektu č. 00470 roven téměř 180 tisícům Kč. Míra chybovosti tedy dosahuje hodnoty 5,2 %.

Hodnota režijní přírážky vypovídající o poměru nepřímých a přímých nákladů se snížila z 0,15 na hodnotu 0,13. Lze tedy konstatovat, že pokles nepřímých nákladů společných celému projektu byl výraznější než pokles celkových přímých nákladů.

Přehledné zobrazení změny přímých a nepřímých nákladů a v souhrnu také celkových nákladů na jednotlivé výstupy je součástí Přílohy 8. Ke snížení nákladů došlo u plakátů, ke kterému přispěl jak mírný pokles nepřímých nákladů, tak zejména snížení ceny tiskových služeb, které patří do přímých nákladů. Stejně tak výrazně klesly náklady na

tisk knih (o téměř 280 tisíc Kč) a vzhledem k již zmíněnému ustoupení od vydání knihy v německém jazyce také náklady na překladatelské služby. Celkem tak došlo k úspoře nákladů na knihy o 27 %.

Zde je třeba zmínit další problém, se kterým se setkali realizátoři tohoto projektu. Výdaje na překladatelské služby (vztahující se na tištěné výstupy a webové stránky) byly v žádosti o dotaci stanoveny na 240 tisíc Kč, přičemž polovina z této částky měla být určena na překlady do anglického jazyka a druhá polovina na překlady do jazyka německého. Ve skutečnosti výdaje dosáhly pouze 199 700 Kč a jeví se tedy jako velká úspora výdajů ze strany managementu projektu. Problémem, který ovlivnil cenu této služby, však byla kvalita zpracování. Společnost Skřivánek s.r.o., která ve výběrovém řízení nabídla nejnižší cenu²⁸ a překlady zpracovávala, nedodala výstupy v potřebné kvalitě (texty z oblasti architektury nebyly přeloženy odborně) a muselo tak být přistoupeno k opravám, které by však navýšily smluvní cenu. Tato situace byla vyřešena dohodou se zpracovatelem, že korekce budou provedeny a konečná cena překladatelských služeb se sníží za předpokladu, že společnost Skřivánek s.r.o. bude uvedena jako partner projektu (např. na webových stránkách projektu). Z tohoto důvodu dosáhly skutečné výdaje mnohem nižší hodnoty, než bylo plánováno, resp. požadováno v žádosti o dotaci. V tomto případě lze hovořit spíše o shodě okolností, než cílené snaze managementu projektu o co nejefektivnější proces.

U ostatních tištěných výstupů (mapa a brožura) byl zaznamenán růst celkových nákladů shodně o 14 %. Důvodem je jak zvýšení ceny za tiskové služby (přímé náklady), tak i růst nepřímých nákladů (grafika, sazba a příprava textů).

Stejně tak poměrně výrazně vzrostly náklady na tvorbu webových stránek, které celkem dosáhly téměř 725 tisíc Kč, což znamená rozdíl 108 tisíc Kč oproti plánovaným nákladům. Důvodem je zejména zvýšení nákladů na pořízení zvukových nahrávek, které jsou umístěny na webu ke stažení a na nichž jsou namluveny vytvořené texty k architektonickým památkám. Předpokládaná cena byla stanovena na 170 tisíc Kč, vlivem rozsahu však byla ve smlouvě s dodavatelem částka zvýšena o 22 tisíc Kč. Zvýšily se též nepřímé náklady na grafiku a přípravu textů.

²⁸ Což bylo hlavním a jediným kritériem pro výběr zpracovatele.

Do nákladů na vytvoření pracovního místa asistenta projektu byly zahrnuty kromě mzdy také náklady na vybavení kanceláře, přenosný počítač a software, tj. náklady na nákup materiálu, které jsou způsobilé pouze pro neinvestiční projekty z oblasti podpory 2.2. Přestože tyto náklady v součtu stouply ze 48 tisíc Kč na 115 tisíc Kč, tedy více než dvojnásobně, celkové náklady se výrazně snížily vlivem poklesu mzdových nákladů.

Nyní lze provést kalkulaci nákladů na jednotku výstupu. Přestože z předchozí analýzy vyplynulo, že celkové náklady na plakáty a knihy klesly, vlivem snížení počtu těchto výstupů se v konečném důsledku rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu zvýšil. V případě plakátů se jedná o zvýšení o 13,60 Kč za kus (tj. 15 %), jedna kniha pak byla vydána s náklady o necelých 5 Kč vyššími.

V případě dalších tištěných výstupů - letáků a brožur nedošlo ke změně vytvořeného množství, ovšem jak již bylo zmíněno, vzrostly celkové náklady. To je příčinou vzrůstu nákladů na jednotku, konkrétně u map o 0,91 Kč za kus a v případě brožur o 2,77 Kč za kus.

Tab. 12 Rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu č. 00470

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Kniha	559,33	564,31	4,99
Leták - mapa	6,38	7,29	0,91
Brožura	19,47	22,24	2,77
Plakát	89,20	102,80	13,60
Webová stránka	615 926,80	724 255,41	108 328,62
Asistent projektu	1 956 899,87	1 714 151,30	-242 748,56

Zdroj: vlastní zpracování

Všechny tyto výstupy lze hodnotit jako nákladově neefektivní vzhledem k tomu, že rozdíl mezi skutečnými a požadovanými jednotkovými náklady je kladný. Jediný výstup realizovaný v souladu s kritériem efektivnosti nákladů je vytvořené pracovní místo asistenta projektu, na něž se skutečné náklady snížily o 12,4 %. Z tohoto důvodu je nutné tento projekt hodnotit jako nákladově neefektivní.

5.3.4 Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie

Projekt zahrnoval tvorbu nových webových stránek, které slouží k informování návštěvníků o podnicích nabízejících regionální gastronomii. Současně byly vytvořeny i propagační materiály - leták a tištěná informační brožura ve třech jazykových mutacích (česky, anglicky a německy), která však byla v rámci indikátoru vykazována pouze jako jeden produkt, nikoli tři, jak to umožňuje Manuál k indikátorům. V případě tištěných brožur byl později z důvodu velkého zájmu a vyčerpání zásob dvakrát proveden jejich dotisk, skutečný počet výstupů se tedy oproti požadovanému zvýšil o 27 500 kusů (viz Tab. 13). Dotisk již však nezahrnoval brožury ve třech jazykových mutacích, ale pouze jednu verzi, která obsahuje i překlad do anglického a německého jazyka, přičemž rozsah poskytovaných informací nebyl výrazně změněn.²⁹ Naopak letáky, které měly být dle plánu vytvořeny ve dvou verzích a sloužit pro podnikatele (5 000 kusů) a pro média (45 000 kusů), byly nakonec v rámci úspor vytištěny pouze pro podnikatele. Médii byly určeny konané workshopy a uspořené výdaje ve výši 182 000 Kč byly přesunuty k financování placených článků v novinách a na internetu. Později byly letáky i brožury také umístěny v elektronické formě na web a zájemci si je tak mohou jednoduše vytisknout.

Dle zástupce realizátora projektu Ing. Michala Buriana původně mělo být vytvořené pracovní místo spojeno s novým centrálním informačním místem pro tento produkt cestovního ruchu, které bylo vytvořeno v Tišnově. Toto informační místo nakonec nebylo financováno v rámci projektu a bylo uzavřeno v lednu 2014. Čtvrtinový pracovní úvazek je tedy ve skutečnosti určen manažerovi projektu, který se stará o jeho bezproblémový průběh a je tedy dočasné, pevně vázané na existenci projektu. Počet požadovaných a skutečných výstupů se liší také u indikátoru „Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách“, kdy byly navštíveny celkem čtyři veletrhy oproti plánovaným třem, díky čemuž se také zvýšily náklady na tento výstup, ten však není v rámci další analýzy zkoumán.

²⁹ Od 20. 2. 2013 (kdy byl vydán Metodický pokyn ke způsobilým výdajům projektu - verze 1.1) není dotisk existujících propagačních materiálů (letáků, publikací) bez jejich podstatné změny (např. vydání existujícího materiálu v nové jazykové mutaci) způsobilým výdajem. Projekt Stezky dědictví byl ukončen již v roce 2010, takže dotisk brožur mohl být začleněn mezi způsobilé výdaje.

Tab. 13 Požadované a skutečné výstupy projektu č. 00557

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	Leták	50 000	Leták	5 000
	Brožura	50 000	Brožura	77 500
Počet vytvořených www stránek	Webová stránka	1	Webová stránka	1
Počet nově vytvořených pracovních míst celkem	Pracovník centrálního informačního místa	0,25	Manažer projektu	0,25
Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách	Regiontour, Holiday World, Madi	3	Regiontour, Holiday World, Salima, G+H Brno	4

Zdroj: vlastní zpracování

Po určení požadovaných a skutečných výstupů může být přistoupeno ke stanovení výdajů projektu, kdy kompletní výdaje lze nalézt v rozpočtech v Příloze 4 a 5. Rozdíl mezi výdaji uvedenými v rozpočtu a skutečně proplacenými výdaji je u projektu č. 00557 nulový, což znamená, že projektovému managementu nebyly uděleny žádné sankce za porušení pravidel pro čerpání dotace z ROP Jihovýchod. Projekt je tedy z tohoto pohledu nejúspěšnější z pěti zkoumaných projektů a míra jeho chybovosti je rovna 0 %.

V příloze 9 lze nalézt přehlednou tabulku dokumentující změnu přímých, nepřímých a celkových nákladů. Režijní přírážka se téměř nezměnila, ve srovnání s hodnotou kalkulovanou pro žádost o dotaci 0,68 dosáhla ve skutečnosti hodnoty 0,67, přičemž jak celkové přímé, tak i nepřímé náklady klesly.

Pokles celkových nákladů byl zaznamenán u všech výstupů s výjimkou tištěných brožur, které byly o 20 % dražší. Příčinou tohoto zvýšení byl zejména výrazný nárůst nákladů na tisk o téměř 190 tisíc Kč a také na grafické práce. Aby však nedošlo k navýšení celkových nákladů projektu, byl dotisk brožur financován z ušetřených výdajů na DVD, jejichž výroba byla plánována v žádosti o dotaci, ale ve skutečnosti neproběhla.

Nejvýznamnější pokles nákladů byl zaznamenán u propagačních letáků, a to o 93 %, kdy hlavním důvodem je již zmíněné upuštění od vytvoření značného množství letáků pro média. V případě webových stránek i vytvořeného pracovního místa došlo

k mírnému poklesu přímých i nepřímých nákladů a oba výstupy tak byly realizovány s úsporou.

V dalším kroku může být přistoupeno ke kalkulaci nákladů na jednotku výstupu a rozdílu mezi požadovanými a skutečnými jednotkovými náklady (viz Tab. 14). Na první pohled je zřejmé, že tento rozdíl je u všech výstupů záporný a jednotkové náklady tedy byly sníženy.

Vytvoření jednoho letáku ve skutečnosti stálo 6,09 Kč a oproti plánu se snížilo o 2,67 Kč za kus, což činí v relativním vyjádření úsporu více než 30 %. Po předchozím rozboru je zřejmé, že značný vliv mělo přesunutí většiny nákladů na propagační kampaň (placenou inzerci) a současné snížení počtu letáků pouze na 5 000 kusů. Pokud podrobím tento výstup podrobnější analýze, z rozpočtu projektové žádosti lze zjistit, že samostatné náklady na tisk letáku pro podnikatele byly plánovány na 15 600 Kč, konečný rozpočet však udává částku 15 000 Kč a bylo tak dosaženo úspory 600 Kč. Stejně tak klesly i nepřímé náklady na tento konkrétní druh letáku z více než 24 030 Kč na 15 430 Kč.

V případě informačních brožur bylo taktéž dosaženo nižších nákladů na jednotku výtisku, a to o 5,32 Kč. Z analýzy je patrné, že došlo k nárůstu skutečných výstupů (vlivem dotisku brožur) a zároveň i zvýšení celkových nákladů. I přes tento nárůst se tedy zvýšila nákladová efektivnost výstupu.

Webové stránky byly vytvořeny s úsporou více než 30 tisíc Kč a nákladová efektivnost tohoto výstupu byla tedy zvýšena o 10 %. Pracovní místo manažera projektu je pouze čtvrtinový úvazek a pro účely CEA analýzy a pozdějšího srovnání s ostatními zkoumanými projekty musel být přepočítán na úvazek celý, z tohoto důvodu jsou náklady uvedené v Tab. 14 čtyřnásobné. Ve skutečnosti bylo dosaženo úspory necelých 23 tisíc Kč, tj. 1 %.

Tab. 14 Rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu č. 00557

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Leták	8,76	6,09	-2,67

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Brožura	23,71	18,39	-5,32
Webová stránka	299 168,77	268 985,27	-30 183,50
Pracovní místo	8 107 658,07	8 016 171,13	-91 486,94

Zdroj: vlastní zpracování

Z provedené CEA analýzy vyplývá, že všechny zkoumané výstupy projektu byly realizovány v souladu s kritériem nákladové efektivity a celkově lze tak projekt hodnotit jako nákladově efektivní.

5.3.5 Turistický produkt Modré Hory

V rámci projektu č. 00943 bylo vytvořeno celkem šest výstupů pro indikátor propagačních a marketingových produktů pro cestovní ruch (viz Tab. 15). Letáky ve formě slevové karty slouží k zatraktivnění produktu Modré Hory pomocí stálé slevy 5 % na produkty a služby v síti vinařských, ubytovacích a gastronomických podniků v regionu. Těchto karet bylo vytištěno 1 020 tisíc, tedy o 20 tisíc více než bylo plánováno. Dva druhy tištěných brožur se liší zejména počtem stran a tedy i obsahem a jejich skutečný počet byl v obou případech o 200 kusů vyšší než plánovaný. Dále byly vytvořeny propagační DVD v nákladu jeden tisíc kusů. Mediální kampaň proběhla v rádiu Čas a Český Rozhlas Brno a v regionálních týdenících prostřednictvím propagačních článků.

V rámci ostatních indikátorů nedošlo k žádné změně v počtu výstupů oproti žádosti o dotaci. Vzniklo jedno pracovní místo na plný úvazek pro manažera projektu, který se stará o bezproblémový průběh projektu. Jedná se tedy o stálé pracovní místo do té doby, dokud projekt funguje. Vytvořené webové stránky slouží především k informování turistů o regionu Modré Hory, plánovaných akcích, možnostech ubytování a návštěvy vinných sklepů. Podobnou funkci jako webové stránky mají také informační kiosky, jež se nacházejí ve všech pěti obcích regionu, turisté k nim mají přístup kdykoliv a mohou si vyhledat potřebné informace. V blízkosti těchto kiosků jsou také umístěny informační panely s mapami regionu. Projekt byl také propagován na veletrhu Regiontour, což je vykazováno jako jeden z indikátorů, výdaje na tuto aktivitu však nebyly financovány v rámci projektu (nejsou součástí rozpočtu).

Tab. 15 Požadované a skutečné výstupy projektu č. 00943

Název indikátoru	Požadované výstupy	Počet	Skutečné výstupy	Počet
Počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR	Leták - slevová karta	1 000 000	Leták - slevová karta	1 020 000
	Brožura malá	9 000	Brožura malá	9 200
	Brožura velká	5 000	Brožura velká	5 200
	DVD	1 000	DVD	1 000
	Inzerce v rádiu	2	Inzerce v rádiu	2
	Inzerce v novinách	3	Inzerce v novinách	3
Počet vytvořených www stránek	Webová stránka	1	Webová stránka	1
Počet nově vytvořených pracovních míst celkem	Manažer projektu	1	Manažer projektu	1
Počet účastí na speciálních veletrzích a výstavách	Regiontour	1	Regiontour	1
Počet vytvořených produktů pro orientaci a směrování návštěvníků	Informační panel	5	Informační panel	5
Vybudovaná místa veřejného přístupu internetu	Informační kiosek	5	Informační kiosek	5

Zdroj: vlastní zpracování

Veškeré požadované a skutečně vynaložené výdaje projektu lze nalézt v rozpočtech v Příloze 4 a 5. Míra chybovosti projektu č. 00943 činí v relativním vyjádření 9,4 %, což znamená, že rozdíl mezi požadovanými a skutečně získanými finančními prostředky je poměrně vysoký a dosahuje částky přes 411 tisíc Kč. Ve srovnání s ostatními zkoumanými projekty se jedná v tomto směru o druhý nejvíce chybový, a tedy sankciovaný projekt.

Pokud srovnám údaje z rozpočtu projektové žádosti (Příloha 4) a rozpočtu v Příloze 5, zjistíme, že se celkové výdaje projektu v obou případech shodují, to však neznamená, že jsou rozpočty shodné, neboť v rámci jednotlivých položek rozpočtu skutečných výdajů došlo k přesunům finančních prostředků. Tomu odpovídá také změna režijní přírážky, jejíž hodnota klesla z 0,08 na 0,06. Z toho vyplývá, že vzrostly přímé náklady na úkor nákladů nepřímých.

Do jaké míry se změnil celkové náklady na jednotlivé zkoumané výstupy projektu a zda byla tato změna způsobena vlivem přímých či nepřímých nákladů, lze sledovat

v Příloze 10. Celkové náklady se zvýšily u tří z osmi výstupů projektu (webové stránky, brožury malé a velké), a to ve všech případech vlivem zvýšení přímých nákladů. Přímé náklady na tisk malých brožur vzrostly o téměř 3 tisíc Kč a v případě brožur velkých bylo zjištěno zvýšení o více než 7 tisíc Kč. Webový portál Modré Hory byl vytvořen s vyššími náklady, přestože náklady na samotnou modernizaci (zahrnující např. grafiku) se snížily o 210 tisíc Kč, a to z důvodu zvýšení nákladů na hardware a software informačního systému. I přes zvýšení přímých nákladů u těchto výstupů se díky snížení režijní přírážky nezvýšily zároveň i náklady nepřímé (režijní).

Jak již bylo zmíněno, u ostatních výstupů došlo ke snížení nákladů, a to přímých, nepřímých a tedy i celkových. Relativně největší úspory (74 %) bylo dosaženo u slevových karet díky snížení výdajů na jejich tisk a distribuci z plánovaných 390 tisíc Kč na 102 tisíc Kč. DVD byla vytvořena s nižšími náklady na jejich kopie, polepy a obaly o 18 tisíc Kč. V případě propagace v rádiu byly plánované a skutečné náklady shodné, k mírnému snížení celkových nákladů tedy došlo pouze vlivem snížení režijních nákladů. Realizátoři projektu ovšem získali slevu na inzerci v novinách ve výši 5 000 Kč, tento výstup tak byl realizován s úsporou celkových nákladů ve výši 17 %. Náklady na pracovní místo klesly o 9 tisíc Kč vlivem snížení mzdových nákladů a odvodů, přímo úměrně pak klesly také režijní náklady, a to o 7 tisíc Kč.

Poté, co byly určeny veškeré výstupy a náklady na jejich vytvoření, je možné přistoupit k samotné CEA analýze (viz Tab. 16). Z té je patrné, že téměř všechny výstupy byly realizovány se záporným rozdílem mezi požadovanými a skutečně vynaloženými náklady, což znamená, že byly vytvořeny dle kritéria nákladové efektivity. Jedinou výjimkou je webová stránka, jejíž realizace byla o více než 100 tisíc Kč (tj. 7 %) dražší, než bylo přepokládáno.

Z analýzy je zřejmé, že i přes nárůst celkového počtu slevových karet o 20 000 kusů, se celkové přímé náklady snížily a také skutečné náklady na jednotku klesly o 0,31 Kč oproti plánu. Je velmi pravděpodobné, že mohla nastat situace, kdy projektový management stanovil náklady v žádosti o dotaci na vyšší úrovni, aby pak bylo možné snáze dosáhnout nákladové efektivity.

Obě varianty brožur byly vytvořeny s nižšími jednotkovými náklady, přestože jejich množství se v obou případech zvýšilo o 200 kusů a došlo také k současnému zvýšení

přímých nákladů na jejich tisk. Náklady a výstupy se tedy nevyvíjely přímo úměrně a brožury byly vytvořeny v souladu s kritériem nákladové efektivity.

Skutečné náklady na tvorbu jednoho DVD klesly o více než 20 Kč, tj. 18 %, a to zejména vlivem úspor na straně přímých nákladů. Zatímco u inzercí v rádiu byla dosažena pouze úspora režijních nákladů, která v jednotkovém vyjádření činí 140 Kč (tj. 1,3 %), na inzerci v novinách získali realizátoři slevu a jednotka tohoto výstupu tak byla realizována s úsporou 1 914 Kč.

Tab. 16 Rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu č. 00943

Výstup	Požadované náklady na jednotku výstupu (Kč)	Skutečné náklady na jednotku výstupu (Kč)	Rozdíl (Kč)
Leták - slevová karta	0,42	0,11	-0,31
Brožura malá	18,27	17,97	-0,30
Brožura velká	42,62	41,92	-0,70
DVD	118,64	97,94	-20,70
Inzerce v rádiu	10 785,78	10 645,95	-139,82
Inzerce v novinách	10 785,78	8 871,63	-1 914,15
Webová stránka	1 460 394,47	1 561 761,51	101 367,04
Manažer projektu	498 302,99	482 261,73	-16 041,25

Zdroj: vlastní zpracování

Jak již bylo zmíněno výše, všechny výstupy s výjimkou webových stránek byly realizovány v souladu s kritériem nákladové efektivity. Přestože jsou webové stránky jedním z hlavních výstupů projektu, lze hovořit spíše o dílčím problému projektu u tohoto indikátoru efektivity. Projekt jako celek tedy lze považovat za nákladově efektivní.

5.4 Zodpovězení evaluačních otázek

Na základě provedené analýzy dat je v této podkapitole zodpovězeno na stanovené evaluační otázky vztahující se ke kritériu efektivity nákladů.

Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny

U daného projektu existují rozdíly mezi požadovanými a skutečně vynaloženými náklady na jednotku u všech výstupů. Jejich přehled lze sledovat v podkapitole

5.3.1 (viz Tab. 7). Důvody těchto nerovností jsou různé, ovšem za zásadní považují fakt, že projekt měl již při své realizaci problémy s dodržením pravidel ROP Jihovýchod, takže mu byla vyměřena korekce, která ovlivnila výši kalkulovaných nepřímých nákladů a tedy i režijní přírážky. Přes tyto problémy převážily úspory na straně přímých nákladů na tvorbu výstupů. Hned osm výstupů tohoto projektu lze hodnotit jako nákladově efektivní. Nákladově neefektivní byly čtyři indikátory (plakáty, letáky a programové bulletiny pro konané festivaly a zvukově obrazové záznamy těchto festivalů), přičemž se jedná spíše o doprovodné výstupy a převažují tak nákladově efektivní indikátory. Projekt jako celek proto hodnotím jako nákladově efektivní v dílčích indikátorech.

Regionální rezervační systém

Na první evaluační otázku lze v případě tohoto projektu odpovědět kladně, neboť u všech výstupů se lze setkat s rozdílem mezi požadovanými a skutečně vynaloženými náklady na jednotku. Téměř všechny náklady projektu s výjimkou tvorby letáků se ve skutečnosti snížily. Nutno také zmínit, že projekt získal pouze 40 % dotaci z Evropské unie a zbylé výdaje byly financovány z rozpočtu Jihomoravského kraje, který je zároveň i členem Centrály cestovního ruchu - Jižní Morava (příjemce dotace). Na druhou stranu je otázkou, zda není důvodem spíše špatné, resp. nepřesné posouzení nákladů projektu ve fázi jeho plánování, díky čemuž by bylo možné mnohem snadněji snížit náklady na jednotlivé výstupy. Taková pochybení by však měla být odhalena již v rámci předběžné evaluace, tedy při hodnocení a schvalování projektu příslušným orgánem (Úřadem Regionální rady Jihovýchod) za účelem poskytnutí dotace.

Čtyři z pěti výstupů projektu byly vytvořeny v souladu s kritériem nákladové efektivnosti (a dokonce efektivnost zvýšily). Pouze u indikátoru efektivnosti nákladů na leták nebylo kritérium dodrženo, přičemž rozdíl mezi plánovanými a skutečnými náklady byl zanedbatelný. Vzhledem k těmto skutečnostem hodnotím projekt jako nákladově efektivní v některých indikátorech.

Brněnské architektonické stezky

Všechny výstupy tohoto projektu zaznamenaly rozdíl mezi požadovanými a skutečně vynaloženými náklady na jednotku. K příčinám těchto rozdílů patří úspory managementu projektu u některých výstupů, kdy bylo např. vytvořeno menší množství

výstupů tak, aby byly sníženy celkové náklady, byla snížena cena překladatelských služeb výměnou za uvedení společnosti mezi partnery projektu, nebo byly sníženy náklady společné celému projektu (např. na propagaci) a mzdové náklady. Přesto byl však u všech výstupů kromě vytvořeného pracovního místa zaznamenán kladný rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady. Důvodem je právě závislost vývoje nákladů na vývoji výstupů projektu, kdy v případě plakátů a knih bylo sice dosaženo úspor, ale vzhledem ke snížení počtu vytvořených kusů se skutečné náklady na jednotku oproti plánovaným zvýšily. Naopak v případě mapy, brožury a webových stránek bylo množství ve shodě s plánem a zvýšily se náklady na přípravu textů, grafiku, sazbu, fotografie či tisk, což zapříčinilo kladný rozdíl mezi skutečnými a požadovanými jednotkovými náklady. Jedná se o neefektivnost při plánování, kdy byly s velkou pravděpodobností předpokládané náklady stanoveny příliš nízko, takže za tyto ceny nebylo možné výstupy vytvořit.

Vzhledem k tomu, že bylo kritérium nákladové efektivity splněno (a efektivity byla navíc zvýšena) pouze u jednoho výstupu a převažují tedy nákladově neefektivní indikátory, v celkovém důsledku posuzují projekt jako nákladově neefektivní.

Stežky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie

Rozdíly mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku existují u všech výstupů projektu. Dle provedené analýzy ovlivnily tento projekt přesuny nákladů mezi jednotlivými výstupy, kdy úspora za plánované DVD byla využita k zaplacení dotisku brožur a ve druhém případě byla mediální kampaň (články a inzerce) financována z nákladů uspořené za tisk letáků pro média. S tím souvisí i další příčina těchto rozdílů, tedy změna množství tištěných výstupů - snížení počtu letáků (zrušení tisku letáků pro média) a naopak zvýšení počtu brožur, kterých bylo díky velkému zájmu potřeba více.

Kritérium nákladové efektivity bylo splněno u všech sledovaných výstupů a dokonce bylo ve všech případech zvýšeno, projekt tedy lze hodnotit jako nákladově efektivní ve všech indikátorech.

Turistický produkt Modré Hory

Také tento projekt disponuje rozdíly mezi požadovanými a skutečně vynaloženými náklady na jednotku u všech zkoumaných výstupů. K příčinám těchto nerovností patří jak změna množství některých výstupů, resp. zvýšení počtu vytvořených tištěných výstupů, tj. slevových karet a velkých i malých brožur, tak i změny na straně nákladů. Slevové karty jsou poměrně specifickým výstupem, neboť při provedené analýze byl zjištěn nesoulad mezi vývojem výstupů a nákladů. Byť se množství výstupů zvýšilo, výdaje na jejich realizaci se snížily, což lze považovat za nestandardní a autorka zde vyslovuje pochybnosti nad správným plánováním ve fázi zpracování žádosti o dotaci. Projektový management pravděpodobně neocení tuto položku na realistické hodnotě a došlo tak k chybnému rozpočtení tohoto výstupu.

Projektový management dosáhl mnoha úspor, např. u tisku a distribuce slevových karet, inzerce v novinách, DVD a lidských zdrojů, ovšem byly zjištěny i odlišné případy. Nejvýraznější růst nákladů byl zaznamenán u jedné z hlavních aktivit projektu - vytvořených webových stránek, přičemž hlavní příčinou bylo zvýšení ceny hardwaru a softwaru informačního systému. Tento výstup lze také jako jediný označit jako nákladově neefektivní, neboť rozdíl mezi plánovanými a skutečnými náklady na jednotku byl u ostatních zkoumaných výstupů záporný. I přes tyto změny v nákladech nedošlo ke zvýšení, ale ani snížení celkových nákladů projektu. Vzhledem k těmto skutečnostem hodnotím projekt komplexně jako nákladově efektivní v některých indikátorech.

Závěrem této podkapitoly lze konstatovat, že čtyři z pěti zkoumaných projektů byly realizovány v souladu s kritériem nákladové efektivnosti. Nutno však říci, že pouze v případě projektu č. 00557 Stezky dědictví lze hovořit o splnění kritéria ve všech indikátorech. Celkem tři projekty tedy, ačkoliv byly vyhodnoceny jako nákladově efektivní, měly dílčí problémy se splněním kritéria v rámci určitých indikátorů. Jako komplexně nákladově neefektivní byl zhodnocen pouze projekt č. 00470 Brněnské architektonické stezky, u něhož převažovaly nákladově neefektivní indikátory. Tyto výsledky analýzy jsou přehledně shrnuty v Příloze 11.

K otázce nákladové efektivnosti je třeba ještě dodat, že dle Ing. Veselého toto kritérium nebylo primárním cílem managementu žádného z projektů. Jedná se spíše o vedlejší cíl,

ke kterému je management motivován jak ze strany příjemce dotace, kdy např. při snižování celkového rozpočtu je snižován také vlastní podíl na financování projektu, tak ze strany řídicího orgánu programu. Ten taktéž toto kritérium nesleduje, jde tedy pouze o vedlejší efekt dozoru řídicího orgánu nad rovnou cenovou soutěží v rámci zadávání veřejných zakázek.

Dle stanoveného metodického postupu je posledním krokem ex-post evaluace reporting, neboli rozšíření závěrů a výsledků evaluace zainteresovaným osobám. V rámci této práce však ještě následuje srovnání projektů pomocí metody benchmarkingu, která je tedy rovněž použita ke zhodnocení efektivnosti projektů.

5.5 Benchmarkingové porovnání

V předchozích podkapitolách bylo možno na základě kvantitativní a kvalitativní metody zodpovědět stanovené evaluační otázky, a tak byla posouzena nákladová efektivnost vybraných projektů. Nyní tedy může být přistoupeno k porovnání konkrétních výstupů projektů a určení projektu, který byl nejlepší ze zkoumaných (benchmarkingový), tj. dosáhl nejnižší hodnoty skutečných nákladů na jednotku zkoumaného výstupu a dosáhl tak nejvyšší nákladové efektivnosti. Důležitým výstupem této kapitoly je zodpovězení na otázku, z jakého důvodu byl projekt v rámci daného výstupu nákladově nejefektivnější, případně proč byly ostatní projekty ve srovnání s ním horší.

Všechny zkoumané projekty mají společné indikátory „počet vytvořených www stránek“, „počet nově vytvořených pracovních míst celkem“ a „počet vytvořených propagačních nebo marketingových produktů pro CR“. Další indikátory, které projekty naplnily, nejsou zkoumány. K naplnění sledovaných indikátorů došlo u každého projektu jiným způsobem, to znamená, že vznikly různé typy webových stránek, odlišná pracovní místa a propagační a marketingové materiály. V rámci benchmarkingu budou tedy porovnávány indikátory efektivnosti nákladů, tj. skutečné náklady na vytvoření těchto webových stránek, pracovních míst a propagačních materiálů. Vzhledem k tomu, že existuje větší počet vytvořených propagačních a marketingových materiálů u každého ze studovaných projektů, byl vybrán výstup, který je společný všem, a to leták.

Webové stránky

Jak lze sledovat v Tab. 17, hodnota indikátoru efektivity nákladů, tj. skutečných nákladů na vytvoření webových stránek, se u sledovaných projektů značně liší. Konkrétní weby zkoumaných projektů se různí ve svých vlastnostech (např. míra interaktivity, vícejazyčnost, grafika apod.), což poněkud znesnadňuje jejich porovnání. Tento fakt ovšem nemá žádný vliv na míru naplnění monitorovacího indikátoru „počet vytvořených www stránek“, to znamená, že ať už se jedná o ten nejjednodušší, nebo naopak vysoce interaktivní web, hodnota monitorovacího indikátoru bude vždy rovna 1,00. Z tohoto důvodu se autorka domnívá, že je možné hodnotit nákladově nejúspornější tvorbu tohoto výstupu jako nejlepší možnou praxi.

Tab. 17 Porovnání skutečných nákladů na tvorbu webových stránek

Číslo projektu	Indikátor efektivity nákladů na webovou stránku - skutečnost (Kč)
00103	70 770,08
00557	268 985,27
00470	724 255,41
00943	1 561 761,51
00192	1 797 927,88

Za nejlepší možný, tedy benchmarkingový, lze považovat projekt č. 00103, jehož managementu se podařilo vytvořit web pouze za něco málo přes 70 tisíc Kč. V porovnání s ostatními projekty, jejichž náklady se pohybují v řádu statisíců a milionů korun, se jedná o značnou úsporu. Nutno ovšem podotknout, že se jedná o velmi jednoduché webové stránky, bez jakýchkoli interaktivních prvků, s mírně zastaralou grafikou, jejichž hosting nebyl placen z projektu. Přesto však zcela plní svoji hlavní funkci, tedy informovat návštěvníky a všechny další zájemce o folkloru a souvisejících pořádných akcích v kraji Jihomoravském a Vysočina (tyto kraje jsou prezentovány na dvou samostatných portálech).

Druhým nejúspornějším je projekt Stezky dědictví (č. 00557), jehož webové stránky, na kterých se prezentuje, stály necelých 270 tisíc Kč. Obsahují informace o projektu a možnostech zapojení se do něj pro podniky. Hlavní funkcí pro uživatele je vyhledávání restaurací dle různých kritérií. Součástí je množství interaktivních prvků

a videí. Po realizaci projektu byl web dále vylepšen o možnost hodnocení restaurací a online platby.

Díky projektu Brněnské architektonické stezky (č. 00470) byl na webových stránkách vytvořen obsáhlý průvodce brněnskou architekturou, který informuje o stavbách a jejich architektech. Rozsáhlá databáze je doplněna fotografiemi, audionahrávkami a interaktivní mapou, která obsahuje navržené prohlídkové trasy. Skutečně vynaložené náklady na tvorbu webu převyšují 720 tisíc Kč. Takto vysoké částky bylo dosaženo především díky tomu, že hosting webu je na vlastním hardwaru, dále se jedná o stránky s velmi jednoduchou a přehlednou navigací, moderní grafikou a vysokou mírou interaktivity. Navíc existují ve třech jazykových mutacích - českém, anglickém a německém jazyku. Vysoce nákladné bylo pořízení zvukových nahrávek a interaktivní mapy prostřednictvím aplikace Marushka, která je dražší, ale zároveň komplexnější a pokročilejší ve srovnání například s mapami od Google.

Celkové náklady na tvorbu webových stránek projektu Turistický produkt Modré Hory (č. 00943) přesahují 1,5 milionu Kč. Obsahují informace o tomto regionu, folklóru, turistických cílech, vinařství či gastronomii. Turisté zde najdou mapu oblastí s lokalizací podniků turistického ruchu na mapových podkladech Google, kalendář plánovaných akcí, ale i aktuální informace o právě otevřených vinných sklepech. Nutno zmínit, že přímé náklady na samotné vytvoření webových stránek dosáhly pouze hodnoty 90 tisíc Kč, neboť se jedná o web s menší mírou interaktivity, bez jazykových mutací a se standardní grafikou. Zbylou částku pokryly náklady na vlastní hardware a software informačního systému, na který byly napojeny také vybudované informační kiosky.

Nejvyšších výdajů na webové stránky (téměř 1,8 milionu Kč) dosáhl projekt Regionální rezervační systém (č. 00192), který má však ve srovnání s ostatními zkoumanými odlišný charakter, což se projevuje právě ve faktu, že 87 % celkových nákladů projektu spadá na tvorbu webu, tedy rezervačního systému ubytování na jižní Moravě. Kromě vyhledávání dle různých kritérií a rezervace ubytování, mohou uživatelé využít kalendář akcí, navržené inspirativní itineráře pro turistické výlety a shlédnout propagační videa. Po realizaci projektu byl proveden redesign webu a doplněna možnost rezervace a nákupu balíčků služeb. Systém tedy obsahuje mnoho interaktivních prvků, existuje v dalších dvou jazykových mutacích (anglické a německé) a využívá hostingu.

Pracovní místo

Skutečné hodnoty indikátoru efektivnosti nákladů na pracovní místo lze sledovat v Tab. 18 (vzestupně seřazené). V podstatě je v této tabulce srovnáno, jak vysoké náklady na lidské zdroje musely být v projektu vynaloženy, aby mohla nově vzniknout jednotka pracovního místa (monitorovacího indikátoru), tj. plný úvazek. Jak již bylo v práci zmíněno, v rámci projektu č. 00192 a č. 00557 bylo dosaženo hodnoty indikátoru „počet nově vytvořených pracovních míst“ pouze hodnoty 0,25 (čtvrtinový úvazek), z toho důvodu je indikátor efektivnosti nákladů oproti skutečně vynaloženým nákladům na pracovní místo čtyřnásobný.

Tab. 18 Porovnání nákladů na tvorbu jednotky pracovního místa

Číslo projektu	Indikátor efektivnosti nákladů na pracovní místo - skutečnost (Kč)
00943	482 261,73
00192	931 816,84
00470	1 714 151,30
00103	3 399 437,16
00557	8 016 171,13

Nejlepším projektem, co se výše nákladů na vytvoření pracovního místa týče, je Turistický produkt Modré Hory (č. 00943), který na tento monitorovací indikátor vynaložil pouze něco přes 480 tisíc Kč. Pokud by se jednalo o pracovní místo na plný úvazek, byly by v případě projektu č. 00192 náklady rovny 930 tisícům Kč a u projektu č. 00557 dokonce částce přes 8 milionů Kč.

Vzhledem k výše uvedenému faktu, že v předchozí tabulce je u dvou projektů rozdíl mezi indikátorem efektivnosti nákladů a skutečně vynaloženými náklady na tvorbu pracovního místa, rozhodla se autorka pro provedení benchmarkingové srovnání na základě celkových nákladů na odpracovanou hodinu. Jejich výpočet byl proveden jako podíl celkových vynaložených nákladů na lidské zdroje a počtu odpracovaných hodin na projektu, které byly skutečně poskytovatelem dotace proplaceny. Tyto hodinové náklady (viz Tab. 19) zahrnují kromě mzdových nákladů (hrubé mzdy) a odvodů sociálního a zdravotního pojištění také nepřímé náklady (režie) a u některých projektů

i náklady na cestovné (č. 00103) či vybavení kanceláře a počítačový software (č. 00470).

Tab. 19 Porovnání nákladů na hodinu práce

Číslo projektu	Počet proplacených odpracovaných hodin	Skutečné náklady na lidské zdroje (Kč)	Náklady na hodinu práce (Kč/hod.)
00470	8 960	1 714 151,30	191,31
00943	2 400	482 261,73	200,94
00192	1 040	232 954,21	223,99
00103	10 880	3 399 437,16	312,45
00557	5 287	2 004 042,78	379,05

Jak je ze srovnání obou předchozích tabulek zřejmé, výsledky projektů se značně liší, pokud je provedena komparace na základě indikátoru efektivnosti nákladů a nákladů na odpracovanou hodinu. Příkladem nejlepší praxe je v tomto případě projekt č. 00470 Brněnské architektonické stezky, při kterém jako jediném bylo dosaženo nákladů nižších než 200 Kč/hod. V realizační fázi na projektu pracoval odborník provádějící pramenný a archivní výzkum a tvořící některé potřebné texty, a asistent zodpovídající za administraci projektu.

Těsně nad hranici 200 Kč/hod. se dostal projekt č. 00943 Turistický produkt Modré Hory, který byl v předchozím srovnání (viz Tab. 18) ohodnocen jako nejlepší. V rámci realizační fáze na něm pracoval jeden pracovník na pozici manažera projektu, a to v rozsahu cca 3 000 hodin, přičemž skutečně proplaceno bylo z důvodu korekce ÚRR Jihovýchod pouze 2 400 hodin práce.

V případě projektu Regionální rezervační systém (č. 00192) bylo za hodinu práce vynaloženo necelých 224 Kč. Na realizaci projektu pracovali celkem tři pracovníci - projektový manažer, finanční manažer a asistent projektového manažera, a to v rozsahu 297, 316 a 446 hodin. Skutečně proplaceno bylo díky menší korekci ze strany administrátora projektu 1 040 hodin práce.

Nejvyšší celkové náklady na lidské zdroje měl projekt č. 00103 Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny, v absolutní hodnotě se jednalo o téměř 3,4 milionu Kč. Také náklady na hodinu práce jsou ve srovnání s ostatními projekty poměrně vysoké

a dosahují 313 Kč. Na realizaci projektu se podílel manažer projektu, koordinátor projektu, ekonom a odborný asistent, a to každý v rozsahu 2 240 hodin, resp. 4 160 hodin v případě odborného asistenta.

Projekt Stezky dědictví (č. 00557) vyšel z tohoto srovnání nejhůře, neboť jedna odpracovaná hodina při realizaci projektu stála 379 Kč. Přestože celkové náklady na lidské zdroje dosáhly na 2 miliony Kč a například ve srovnání s benchmarkingovým projektem byly jen o cca 300 tisíc vyšší, náklady na odpracovanou hodinu se vyšplhaly téměř na dvojnásobnou hodnotu. V realizační fázi na projektu pracoval odborný asistent (1 793 hodin), manažer projektu (1 701 hodin) a koordinátor projektu (1 793 hodin).

Propagační leták

Určení benchmarkingového projektu lze provést na základě Tab. 20, ve které jsou porovnány a vzestupně seřazeny hodnoty indikátorů efektivity nákladů, tj. hodnoty skutečných nákladů na jeden propagační leták.

Tab. 20 Porovnání nákladů na tvorbu letáku

Číslo projektu	Indikátor efektivity nákladů na leták - skutečnost (Kč)
00943	0,11
00103	2,80
00192	5,16
00557	6,09
00470	7,29

Jako nákladově nejefektivnější lze označit vytvoření letáku v rámci projektu č. 00943 - Turistický produkt Modré Hory, u kterého náklady na jednotku dosáhly hodnoty 0,11 Kč. Tento leták je vytištěn barevně, má však na rozdíl od ostatních srovnávaných pouze formát vizitky. Nutno podotknout, že takto nízké ceny šlo dosáhnout také díky tomu, že bylo vytištěno přes jeden milion těchto letáků, takže byla možná poměrně výrazná množstevní sleva. Leták slouží jako slevová karta a pro jeho držitele znamená nárok na stálou slevu ve výši 5 % na nakupované zboží a služby v síti vinařských, gastronomických a ubytovacích zařízení mikroregionu Modré Hory.

V případě letáků vytvořených projektem Folklorní kaleidoskop (č. 00103) stála tvorba jednoho kusu 2,80 Kč a jedná se tak o druhý nejlepší příklad praxe. Tento leták má formát A5 a byl vytištěn oboustranně barevně. Obsahuje základní informace ke konaným folklorním festivalům a bylo tedy vytvořeno celkem 16 různých verzí těchto letáků.

V rámci projektu č. 00192 bylo na tvorbu jednoho kusu letáku vynaloženo 5,16 Kč. Jedná se o oboustranný celobarevný propagační materiál ve formátu A5, který obsahuje podrobnější informace o možnostech vyhledání, rezervace a online platby v Regionálním rezervačním systému ubytovacích zařízení.

Letáky vytvořené pro projekt Stezky dědictví (č. 00557) mají dva listy formátu A5 a jsou tištěny oboustranně barevně. Náklady na tvorbu jednoho kusu letáku dosáhly 6,09 Kč. Leták slouží k informování restaurací a dalších podniků o možnostech přihlášení se do projektu, kritériích a přínosech.

Propagační leták pro projekt č. 00470 Brněnské architektonické stezky byl ve srovnání s ostatními vytvořen za nejvyšší náklady - 7,29 Kč za kus. Jedná se o skládací leták formátu 1,5 A4, který obsahuje stručné informace k projektu, mapu a krátký popis všech devíti architektonických stezek, a to ve třech jazycích (českém, anglickém a německém).

Provedené benchmarkingové porovnání poukazuje na rozdílnost výstupů, které posloužily k naplnění monitorovacích indikátorů zkoumaných projektů. Jako projekt nejlepší praxe byl vždy určen ten, jenž dosáhl nejnižších nákladů na tvorbu daného výstupu (webová stránka, pracovní místo, leták). V rámci projektů vznikly jednoduché, ale i velmi složité výstupy, jejich kvalita však nemá vliv na míru naplnění monitorovacích indikátorů. Je tedy zřejmé, že stejného výsledku lze dosáhnout i s poměrně jednoduchými a méně nákladnými prostředky. Nutno dodat, že kvalita výstupů ovšem může mít vliv na indikátory na programové úrovni, např. průměrná doba pobytu, HDP na obyvatele či míru nezaměstnanosti, což však nebylo předmětem zkoumání této práce.

6 NÁVRHY A DOPORUČENÍ

V rámci této kapitoly se autorka zabývá pochybeními při plánování a realizaci zkoumaných projektů, jejich možnými řešeními a navrhuje způsoby zvýšení nákladové efektivity a kvality realizovaných projektů na straně příjemců dotace (projektového managementu) a také administrátora programu.

Za nejvíce problémový ze zkoumaných bych označila projekt č. 00103 Folklorní kaleidoskop jižní Moravy a Vysočiny, který také dosáhl nejvyšší míry chybovosti (13,8 %) a byla mu udělena sankce za porušení pravidel téměř 0,8 mil. Kč. Již v žádosti o dotaci se objevilo pochybení, kdy se žadatel zavázal uhradit 7,5 % výdajů z vlastních zdrojů, přičemž měl (jako veřejná NNO) nárok na 100% dotaci z veřejných zdrojů. V průběhu realizace byla značná část výdajů přesunuta do nezpůsobilých a projektu byly uděleny korekce, které negativně ovlivnily výši nepřímých nákladů u všech výstupů. Do budoucna lze projektovému managementu rozhodně doporučit lepší přípravu projektu, sledování dodržování pravidel a komunikaci s ÚRR Jihovýchod, který nabízí osobní konzultace projektu s pracovníky odboru implementace. Na druhou stranu se, dle vyjádření zástupce příjemce dotace, jednalo z velké části o nedorozumění, přičemž jednání administrátora projektu bylo velmi přísné. Pokud by projekt nebyl postihnut korekcemi, nákladová efektivnost všech výstupů by byla zvýšena. U tohoto projektu došlo také k neplánovanému navýšení nákladů na tisk některých propagačních materiálů. Z tohoto důvodu byly tři výstupy (plakát, leták a bulletin) při CEA analýze zhodnoceny jako nákladově neefektivní.

Projekt č. 00192 Regionální rezervační systém patří mezi nejzdařilejší ze zkoumaných, přesto byl však jeden z jeho výstupů, konkrétně propagační leták, vyhodnocen jako nákladově neefektivní. Důvodem je stejně jako v předchozím případě zvýšení přímých nákladů na výrobu. Managementu obou projektů lze doporučit realističtější a efektivnější plánování nákladů ve fázi ex-ante, neboť s největší pravděpodobností došlo ke stanovení tak nízkých nákladů na tisk, že při dodržení požadované kvality výstupů je nebylo možno dosáhnout.

Jako významný problém spatřuji výběrová řízení na dodavatele potřebných produktů a služeb. Hlavním kritériem pro výběr dodavatele je vždy nejnížší nabídková cena, což je samozřejmě nezbytné vzhledem k požadavku hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti

vynaložených výdajů. Ovšem toto kritérium by se nemělo stát jediným stanoveným, neboť může negativně ovlivnit kvalitu dodávaných produktů či služeb. Jak již bylo zmíněno (viz podkapitola 5.3.3), management projektu č. 00447 Brněnské architektonické stezky se setkal právě s velmi nekvalitním zpracováním překladů od dodavatele vybraného pouze na základě nejnižší nabídkové ceny. Nutné korekce znamenaly zvýšení smluvní ceny, ovšem tato situace byla vyřešena dohodou smluvních stran, uvedením dodavatele jako partnera projektu a snížením ceny. I přesto, že v konečném důsledku tedy bylo překladatelských služeb dosaženo efektivněji z pohledu nákladů (byly o více než 40 tisíc Kč nižší), znamenalo to pro realizátory nemalé problémy, mimo jiné administrativní a časovou zátěž i opoždění dodání. Doporučením pro realizátory projektu je nejen nutnost přesné specifikace podmínek zpracování, ale i určení dalších kritérií pro výběrové řízení, v tomto případě např. zpracování překladů odborníkem z oblasti architektury.

Také při zkoumání projektu č. 00557 Stezky dědictví bylo objeveno několik pochybení. Informační brožura, která byla vytvořena ve třech jazykových mutacích, měla být v monitorovacím indikátoru vykazována jako hodnota tři, přičemž projektový management ji vykázal pouze jako jeden produkt. Přestože tento fakt nemá vliv na náklady, považují jej za výrazný nedostatek, který ovlivňuje právě hodnotu dosažených monitorovacích indikátorů. Nutno poukázat i na fakt, že tyto indikátory jsou velmi hrubé a obsahují širokou škálu výstupů, např. propagační materiály různého druhu.

Tento projekt, ačkoliv je jeho míra chybovosti nulová, a jako jediný ze zkoumaných vytvořil všechny výstupy efektivně z pohledu nákladů, byl značně ovlivněn různými přesuny finančních prostředků a změnami množství výstupů. Oproti žádosti o dotaci se nevyrobily letáky pro média, samolepky a DVD, nebylo financováno centrální informační místo a neproběhla účast na jednom veletrhu, naopak neplánovaně muselo být dotištěno množství brožur a byly publikovány placené články v novinách a na internetu. Dokonce i pracovní místo mělo být původně určeno pracovníku centrálního informačního místa a nakonec jej zaujal manažer projektu. Tyto změny považují za zřejmý důsledek nekvalitní přípravy projektu a nepřesného plánování, což je ovšem poměrně překvapivé u žadatele (European Centre for Ecology and Tourism), který má zkušenosti s přípravou a realizací desítek projektů.

Projekt č. 00557 (společně s projektem č. 00103) dopadl nejhůře v benchmarkingovém srovnání vytvořených pracovních míst, přičemž dosáhl jak nejvyšších nákladů na tvorbu jednotky pracovního místa, tak i nákladů na hodinu práce. Lze tedy konstatovat, že i když byla nákladově efektivnost vytvořeného pracovního místa zvýšena o 1 %, náklady na lidské zdroje v jeho realizační fázi byly ve srovnání s ostatními nadprůměrné. Stejně tak byly nadprůměrné i náklady na lidské zdroje projektu č. 00103. Managementu obou projektů lze tedy navrhnout úvahu zejména nad snížením mzdových nákladů a počtu odpracovaných hodin ve fázi realizace.

Při realizaci projektu č. 00943 nedošlo ke změně celkových nákladů oproti žádosti o dotaci, jako jediný ze zkoumaných tedy nedosáhl žádné reálné úspory nákladů. Přesto byl označen za nákladově efektivní, neboť v rámci analyzovaných výstupů převažovaly ty splňující kritérium nákladové efektivnosti. Nákladová efektivnost nebyla dosažena u vytvořených webových stránek, přičemž došlo k neplánovanému navýšení nákladů na hardware a software informačního systému, které nepokrylo ani snížení nákladů na modernizaci webu. Za zásadnější pochybení ovšem pokládám zbytečně vysoké množství slevových karet (1 020 000 kusů), které i podle zástupce příjemce dotace Ing. Pálky zůstaly nevyužity. Aby byly všechny karty použity, muselo by tuto oblast v době udržitelnosti (5 let) navštívit a slevovou kartu si vzít každý den přes 550 turistů, což je v tomto vinařském mikroregionu na jihu Moravy nepravděpodobné. Přestože tedy tento výstup byl realizován v souladu s kritériem nákladové efektivnosti, bylo by dle mého názoru možné snížit jak množství, tak i náklady na jeho pořízení. Opět zde lze managementu pouze doporučit realističtější plánování potřebného množství výstupů i nákladů. V tomto případě by bylo ve fázi plánování projektu vhodné provést vlastní průzkum poptávky, případně analýzu dat Českého statistického úřadu z oblasti cestovního ruchu a konkrétně data o návštěvnosti v tomto regionu.

Z provedené ex-post evaluace vyplývá, že již ve fázi plánování a při samotné realizaci projektů docházelo k mnoha pochybením, jejichž důsledkem byla neefektivnost nákladů. Dle mého názoru by mnohým chybám předešla zvýšená kooperace a komunikace mezi realizátory a administrátorem projektu. Úspěšnost a kvalita projektů je cílem obou těchto subjektů, proto jsou žadatelům i příjemcům dotace umožněny konzultace s pracovníky ÚRR. Lze konstatovat, že pokud by realizátoři konzultovali své projekty opravdu efektivně (např. dostatečně často), jistě by eliminovali některé

nedostatky a administrativní chyby. Administrátor programu v tomto případě může pouze dále zvyšovat povědomí o možnostech konzultací, pořádat semináře či školení, které napomáhají žadatelům a příjemcům dotace úspěšně zpracovat projekt.

Navržené postupy ke zvýšení kvality a nákladové efektivity realizovaných projektů si kladou za cíl zejména zlepšit navazující a nové projekty, což je také obecně jedním z hlavních účelů ex-post evaluace. Pro zkušené žadatele, i ty bez předchozích zkušeností s čerpáním dotací, by měla být evaluace po skončení realizace projektů zdrojem cenných informací, příkladů dobré praxe i formulace problémů, se kterými se mohou setkat. Administrátor programu by měl zajistit, aby se k žadatelům dostaly informace o úspěšných, ale i problémových projektech, neboť by jim to pomohlo s řízením jejich vlastního projektu. V současné době se však evaluace omezuje pouze na sledování monitorovacích zpráv o zajištění udržitelnosti projektu, které neposkytují dostatek údajů. Vhodnější by proto bylo provádět komplexní ex-post evaluaci všech projektů, jež by navíc sloužila i samotnému administrátoru jak podklad ke zhodnocení programu, pomohla ke zlepšení jeho implementace, zvýšení absorpční kapacity a umožnila zkvalitňovat budoucí projekty.

Povinné zpracování ex-post evaluace projektů by však pro administrátora znamenalo značnou časovou i finanční zátěž, přičemž na dodatečné náklady by musely být vyhrazeny finanční prostředky z prioritní osy 4 Technická pomoc, která se zaměřuje právě na aktivity spojené s řízením programu ROP Jihovýchod. Kromě financování této aktivity by muselo být dále určen subjekt odpovědný za projektovou evaluaci. Výsledkem evaluace by měla být evaluační zpráva obsahující evaluační otázky, analýzu dat, popis výsledků analýzy a zejména návrhy a doporučení. Cílem by nemělo být vypracování rozsáhlého dokumentu, ale souhrnné vyhodnocení, poukázání na nedostatky a možnosti zlepšení, které by mělo být určeno jak managementu projektu, tak ostatním žadatelům a příjemcům dotace jako příklad dobré či špatné praxe.

Ex-post evaluace projektů ze strany ÚRR by mohla motivovat žadatele a příjemce dotace ke zvýšení nákladové efektivity a podpořit snahu o minimalizaci nákladů. Výsledky evaluací by mohly být využity na konaných školeních a seminářích i při konzultacích projektů. Projekty s velmi dobrými výsledky evaluace by mohly být dále komunikovány široké veřejnosti a tím propagovány. I přes značnou náročnost by tak povinné provádění ex-post evaluace projektů mělo mnoho pozitivních efektů.

7 DISKUZE

Cílem předkládané práce bylo posoudit nákladovou efektivnost vybraného vzorku projektů pomocí evaluace ex-post. K dosažení tohoto cíle byla zvolena metodika založená na smíšeném evaluačním paradigma kombinujícím kvantitativní a kvalitativní metody. Výhodou tohoto přístupu je vzájemné doplňování vybraných metod, což zajišťuje spolehlivou zpětnou vazbu, komplexní posouzení projektů a jejich hodnocení.

Autorkou byl ke konkrétní aplikaci zvolen sběr sekundárních zdrojů dat, jejich analýza prostřednictvím nákladově užitkové metody CEA a individuální rozhovory se zástupci příjemce dotace. Metoda CEA je ve větší míře využívána ve fázi ex-ante, z toho důvodu byl její postup, aplikovaný dle Ochrany, upraven pro ex-post evaluaci. Určitým omezením této metody je fakt, že nezjišťuje užitečnost a racionální využití finančních zdrojů, neboť se jedná o metodu měřící „výkonnost“ projektu jako produkčního systému a pro zajištění komplexní evaluace je tedy třeba využít i další metody nákladově užitkové analýzy. Vzhledem k cíli práce lze však volbu autorčina přístupu považovat za vhodnou. Při použití metody CEA bylo nutné dodržet zásadu homogenity výstupů, přičemž v rámci zkoumaného vzorku byly vybrány projekty dosahující stejných monitorovacích indikátorů (výstupů). Za určitý nedostatek lze považovat odlišnost jednotlivých výstupů v konkrétních vlastnostech, což však nemá vliv na míru naplnění indikátoru a tak bylo možné hodnotit a porovnávat nákladovou efektivnost.

Jak již bylo zmíněno, další částí práce byla kvalitativní analýza provedená prostřednictvím individuálních polostrukturovaných rozhovorů se zástupci příjemce dotace, tzv. rozhovorů pomocí návodu dle Hendlovy typologie. Výhodou tohoto přístupu byla možnost přizpůsobovat formulaci otázek a pokládat doplňující dotazy, čímž mohly být ověřeny dostupné informace a zjištěny příčiny změn nákladů. Značně přínosné bylo také zjištění dalších poznatků k realizaci projektů, které pomohly objasnit výsledky provedené analýzy.

Součástí práce byla rovněž metoda benchmarkingu, která doplňuje předchozí analýzu dalšími poznatky. V práci byly porovnávány konkrétní výstupy společné všem zkoumaným projektům, přičemž jako nejlepší byl vyhodnocen projekt, jenž dosáhl nejvyšší nákladové efektivnosti, tj. jeho náklady na jednotku výstupu byly nejnižší. V rámci kritického posouzení této metody je nutno poznamenat, že se jedná

o zjednodušenou formu benchmarkingu, neboť ta je reálně založena na systematickém a dlouhodobém hodnocení kritérií kvality. Pro účely předkládané práce jde však především o poukázání na různost výstupů sloužících k naplnění monitorovacích indikátorů a jejich srovnání, a lze tedy konstatovat, že se jedná o vhodně použitý přístup. Velmi přínosné je také určení důvodů, proč byly výstupy projektů nákladově efektivnější, resp. méně efektivní ve srovnání s benchmarkingovým projektem.

Pomocí výše uvedených metod bylo možno dosáhnout definovaného cíle diplomové práce. Výsledkem práce je tak praktické použití smíšeného evaluačního modelu a provedení ex-post evaluace nákladové efektivnosti vzorku projektů, které disponují společnými základními vlastnostmi (např. neinvestiční charakter).

8 ZÁVĚR

Na území České republiky se v důsledku transformace ekonomiky začal diferencovat vývoj v jednotlivých regionech, přičemž vznikly poměrně výrazné rozdíly mezi regiony s nízkou a vysokou dynamikou rozvoje. Nástrojem pro řešení těchto disparit je regionální politika, jejímž cílem je především vyvážený ekonomický růst a konvergence regionů. Jedním z odvětví, které přispívá k socioekonomickému rozvoji a zvyšování konkurenceschopnosti regionů, je cestovní ruch. Ten je značně finančně podporován jak ze státního rozpočtu, tak z evropských fondů, tedy z veřejných zdrojů prostřednictvím dotačních programů a na ně navazujících projektů. Při přípravě a realizaci projektů a obecně při nakládání s veřejnými prostředky je velmi důležité dodržovat principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (tzv. 3E), přičemž jejich sledování, posuzování plnění a kontrola prováděných opatření je úkolem pro monitoring a evaluaci. V rámci předkládané práce se autorka zabývá procesem evaluace, který je v současnosti používaný zejména v souvislosti s pomocí ze strukturálních fondů EU, kdy se rozlišuje evaluace na úrovni programu a projektu. Evaluace programu je v prostředí evropských fondů prováděna povinně, zatímco projekty jsou povinně pouze kontrolovány (ex-ante, interim a ex-post) a sledovány v rámci monitorovacích zpráv v době udržitelnosti, jejich evaluace probíhá pouze selektivně při evaluaci programu. Provedení komplexní ex-post evaluace všech financovaných projektů by jednak usnadnilo hodnocení programu a informování veřejnosti, tak i potenciálně zvýšilo motivaci realizátorů k nákladové efektivnosti, umožnilo vyhnout se eventuálním pochybením a získat poznatky ke zlepšení řízení budoucích projektů.

V úvodu definovaný cíl práce spočívá v provedení ex-post evaluace vybraných projektů financovaných z ROP Jihovýchod, jejímž účelem je posouzení jejich nákladové efektivnosti. Pro analýzu bylo vybráno pět neinvestičních projektů, jež jsou zaměřeny na rozvoj a propagaci cestovního ruchu v Jihomoravském kraji a Kraji Vysočina. Všechny byly realizovány v programovém období 2007-2013 v rámci oblasti podpory 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu, přičemž jejich společným znakem je naplnění tří monitorovacích indikátorů sledujících tvorbu nových pracovních míst, webových stránek a propagačních a marketingových produktů pro cestovní ruch.

Metodický postup, prostřednictvím kterého má být cíle dosaženo, vychází z použité literatury. Prvním krokem ex-post evaluace je formulace evaluačních otázek a stanovení měřitelných indikátorů, poté následuje výběr metodického přístupu. V práci citovaní autoři obecně považují za nejvhodnější smíšený model evaluace, který kombinuje kvantitativní a kvalitativní metody. Kvantitativní část evaluace byla vypracována pomocí nákladově užitkové analýzy, konkrétně vzhledem k cíli práce byla zvolena metoda CEA, jež sleduje vstupy a výstupy projektu, přičemž jejím kritériem jsou nejnižší náklady na sledovanou naturální jednotku. Pro komplexní evaluaci projektu je vhodné aplikovat také další metody nákladově užitkové analýzy (CBA, CMA, CUA), ovšem pro účely předkládané práce byla analýza efektivity nákladů doplněna kvalitativní metodou a metodou benchmarkingu.

Samotný postup CEA analýzy se skládal ze čtyř kroků, kdy bylo nejprve nutno identifikovat výstupy a stanovit celkové náklady projektu, a to nejen skutečně vytvořené, resp. vynaložené, ale i ty požadované v žádosti o dotaci. Poté bylo přistoupeno ke kalkulaci nákladů na jednotku výstupu a porovnání jednotkových nákladů skutečných a požadovaných. Vzhledem k tomu, že zkoumané projekty zahrnují více než jeden výstup, musely být při zjišťování nákladů na kalkulační jednici členěny náklady na přímé a nepřímé, přičemž k přiřazení nepřímých nákladů k danému výstupu byla zvolena přírážková metoda. Kritérium nákladové efektivity bylo splněno v případě, že skutečně vynaložené náklady na jednotku byly nižší než požadované. Tato analýza byla doplněna sběrem kvalitativních dat prostřednictvím individuálních polostrukturovaných rozhovorů se zástupci managementu zkoumaných projektů, díky kterým bylo možno výsledky vysvětlit, identifikovat nedostatky a formulovat návrhy a doporučení.

Na základě provedené analýzy bylo možno odpovědět na stanovené evaluační otázky. Autorka dospěla k závěru, že u všech projektů existuje rozdíl mezi skutečnými a požadovanými náklady na jednotku výstupu projektu, ačkoli důvody těchto nerovností byly velmi různorodé. Co se týče hodnocení nákladové efektivity, pouze projekt č. 00557 Stezky dědictví - rozvoj cestovního ruchu prostřednictvím regionální gastronomie splnil toto kritérium ve všech indikátorech. Naopak nedodržení kritéria v převážné většině indikátorů bylo identifikováno jen v případě projektu č. 00470

Brněnské architektonické stezky. Ostatní tři projekty, třebaže byly označeny za nákladově efektivní, měly u některých výstupů problém se splněním tohoto kritéria.

Mezi faktory, které nejvíce ovlivnily nákladovou efektivnost, patřily změny v množství výstupů, ale i úplné upuštění od realizace některých výstupů a s tím související změny výše nákladů. V některých případech vyslovuji názor, že mohlo dojít k nesprávnému plánování nákladů, neboť nebyl dodržen rozpočet žádosti o dotaci a i přes nezměněný počet výstupů byly náklady zvýšeny, což mělo za následek neefektivnost. U určitých výstupů byly neplánovaně zvýšeny náklady vlivem zvýšení dodavatelských cen, naopak se v několika případech podařilo managementu projektu dosáhnout slev. Dosahování úspor a nákladové efektivnosti patří mezi vedlejší cíle managementu projektu, ke kterým jsou motivováni jak vnitřními (snížení vlastního podílu financování), tak vnějšími stimuly (dozor řídicího orgánu programu v rámci zadávání veřejných zakázek). Lze však také konstatovat, že v některých případech bylo nákladové efektivnosti dosaženo spíše shodou okolností než cílenou snahou.

Pochybení se objevila i při přípravě projektu, výběrovém řízení či plánování potřebného množství výstupů. V návrhové části se těmito nedostatky zabývám a navrhuji možná zlepšení, která by mohla být využita jak realizátory zkoumaných projektů, tak i budoucími žadateli a příjemci dotace prostřednictvím administrátora programu. Pro práci bylo přínosné sledovat také výši sankcí za porušení pravidel čerpání dotace u jednotlivých projektů, v práci nazývanou také míra chybovosti. Je zřejmé, že na tento ukazatel má vliv počet realizovaných projektů, neboť méně zkušení příjemci dotace (Svazek obcí Modré Hory a Folklorní sdružení České republiky) byli sankciovaní nejvíce.

Provedené benchmarkingové srovnání určuje projekt nejlepší praxe zvláště pro jednotlivé zkoumané výstupy (pracovní místo, webová stránka, leták) a doplňuje předchozí analýzu dalšími poznatky. Zodpovídá také otázku, proč byl projekt v rámci daného výstupu nákladově nejefektivnější, případně v čem byly ostatní projekty ve srovnání s ním horší. Jedním z poznatků je značná rozdílnost srovnávaných výstupů. Obecně jsou monitorovací indikátory zaměřeny pouze na kvantitu, nikoli však kvalitu výstupů. Hodnota indikátoru může být tedy dosažena prostřednictvím jednoduchého i velmi složitého a tedy i nákladného výstupu.

Provedená evaluace má ověřit stanovenou hypotézu: „*Zkoumané projekty realizované v programovém období 2007-2013 nebyly nákladově efektivní.*“ Tuto hypotézu tedy na základě prezentovaných výsledků autorka nepřijímá, neboť ze zkoumaných projektů nedosáhl nákladové efektivnosti pouze jeden projekt - Brněnské architektonické stezky, přičemž ostatní projekty jsou nákladově efektivní ve všech či v převážné většině indikátorů.

Tato diplomová práce bude v případě zájmu předložena zástupcům realizátorů zkoumaných projektů, kteří na jejím základě mohou zjistit silné a slabé stránky projektu v souvislosti s kritériem nákladové efektivnosti, případně jej porovnat s ostatními vybranými projekty. V případě plánování dalších projektů v budoucnu mohou tyto informace včetně návrhů a doporučení posloužit k dosažení co nejvyšší kvality výstupů při zachování či minimalizaci nákladů a tedy docílení efektivnosti nákladů. Výsledky práce budou dále předloženy pracovníkům řídicího orgánu programu, tedy konkrétně Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod, kdy mohou být využity při souhrnném zhodnocení intervence a její efektivnosti. Práce se může stát přínosnou i pro partnery projektů, cílové skupiny, další zainteresované subjekty či širokou veřejnost, jež se zajímá o využití veřejných zdrojů.

SEZNAM LITERATURY

ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. *Regional economics and policy*. 3rd ed. Oxford: Blackwell, 2000, 437 s. ISBN 06-312-1713-4.

BACHTLER, J.; MITCHIE, R. The interim evaluation of EU regional development programmes: experiences from Objective 2 regions. *Regional Studies*. 1997, č. 31., s. 849-858. Citováno dle Armstrong, Taylor (2000, s. 396).

BLAŽEK, J. (In)consistency and (In)efficiency of the Czech Regional Policy in the 1990s. *Informationen zur Raumentwicklung: Zehn Jahre Transformationsprozesse in der Mitte Europas* [online]. 2000, roč. 5, č. 7/8, s. 373-379 [cit. 2012-02-18]. Dostupné z: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2000/7_8Blazek.pdf

BLAŽEK, J.; UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, implikace*. 2. vyd., přeprac. a rozš. Praha: Karolinum, 2011, 342 s. ISBN 978-80-246-1974-3.

BOULMETIS, J.; DUTWIN, P. *The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, c2005, 239 p. ISBN 07-879-7902-3.

Designing Evaluation For Educational Projects [online]. 2. vyd. Office of Education and Sustainable Development, NOAA, 2009 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: http://www.oesd.noaa.gov/leadership/DEP_Manual_2ndEdt_Final.pdf

DUPAL, J. Regional Planning, Policy and Disparities in the Course of Transition in the Czech Republic. *Informationen zur Raumentwicklung: Zehn Jahre Transformationsprozesse in der Mitte Europas* [online]. 2000, roč. 5, č. 7/8, s. 381-389 [cit. 2012-02-18]. ISSN: 0303-2493. Dostupné z: www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2000/7_8Dupal.pdf

Evaluace socioekonomického rozvoje: metodická příručka [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005 [cit. 2014-04-03]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b939206c-99b2-4fae-86d2-9c481710f6d8/1122894248-mmr-evaluace-socioeconomickeho-rozvoje_b939206c-99b2-4fae-86d2-9c481710f6d8.pdf

FRECHTLING, J. *The 2002 User-Friendly Handbook for Project Evaluation* [online]. The National Science Foundation, 2002 [cit. 2014-03-17]. Dostupné z: <http://www.nsf.gov/pubs/2002/nsf02057/nsf02057.pdf>

Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions [online]. Eurostat, 2013 [cit. 2014-02-16]. Dostupné z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-736-7040-2.

HRDÝ, M. *Hodnocení ekonomické efektivity investičních projektů EU*. 1. vyd. Praha: Aspi, 2006, 203 s. ISBN 80-735-7137-4.

CHABIČOVSKÁ, K. a kol. *Rozvojový interaktivní audit - přístupy k řešení disparit*. 1. vyd. Brno: GaREP, 2009, 71 s. ISBN 978-809-0430-815.

Informace o fondech EU. *Strukturální fondy EU* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2009 [cit. 2014-03-02]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>

KAPOŠVÁRYOVÁ, D.; KREUZBERGOVÁ, E. Regionální politika EU. *EurActiv.cz* [online]. 2000 [cit. 2014-03-02]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/analyza/regionaln-politika-eu>

Konvergence ČR k průměrné úrovni EU. *Český statistický úřad* [online]. 2012 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/6A001CD6AC/\\$File/110112a04.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/6A001CD6AC/$File/110112a04.pdf)

MAREK, D.; KANTOR, T. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister, 2007, 210 s. ISBN 978-808-7029-138.

Metodický pokyn ke způsobilým výdajům projektu: Regionální operační program Jihovýchod, verze 1.4. *Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod* [online]. 2014 [cit. 2014-05-02]. Dostupné z: www.jihovychod.cz/download/dokumenty-ke-stazeni/2014/MPZVROPJV_verze_1_4.pdf

Monitorovací indikátory. *Strukturální fondy EU* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2014-04-16]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/339c54e0-4b25-4a1a-9a91-41ef42ac70da/Prezentace_monitorovaci-indikatory_obecne_na-web.pdf

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999, kterým se stanoví obecná ustanovení o strukturálních fondech

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

NOVÁK, O.; FRIČOVÁ, V. Regionální politika. *Euroskop.cz* [online]. 2010 [cit. 2014-03-02]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>

OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, 195 s. ISBN 80-735-7033-5.

OCHRANA, F. *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2005, 175 s. ISBN 80-861-1996-3.

OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2006, 189 s. ISBN 80-869-2913-2.

Operační manuál ROP Jihovýchod. *Úřad regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod*, verze 1.31, 2013

Otázky a odpovědi. *Národní ústav odborného vzdělávání* [online]. 2012 [cit. 2014-03-17]. Dostupné z: <http://www.nuov.cz/ae/otazky-a-odpovedi>

PETRŮJ, M. *Evaluace neinvestičních veřejných rozvojových projektů v prostředí implementace Regionální a strukturální politiky EU v ČR*. Brno, 2009. 143 s. Disertační práce (Ph.D.), Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně. Provozně ekonomická fakulta. Ústav financí.

POSTRÁNECKÝ, J. Regionální politika a regionální rozvoj v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj* [online]. 2010, XIII, č. 5 [cit. 2014-03-02]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2010/2010-05/03_regionalni.pdf

Programový dokument Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod 2007–2013. *Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod* [online]. 2011 [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: www.jihovychod.cz/download/zalesakova/ROPJV_revize2011_cisty.pdf

Prováděcí dokument: Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod, verze 1.28. *Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod* [online]. 2013 [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: www.jihovychod.cz/download/dokumenty-ke-stazeni/Provadeci_dokument_1_28.pdf

Průběžná evaluace projektu "Vzdělávejte se pro stabilitu!". *Evropský sociální fond v ČR* [online]. 2013 [cit. 2014-05-04]. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/zakazky/prubezna-evaluace-projektu-vzdelavejte-se-pro-stabilitu>

Regionální a strukturální politika Evropské unie: Smysl a úkoly politiky soudržnosti. *BusinessInfo.cz* [online]. 2010 [cit. 2014-03-02]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/regionalni-a-strukturalni-politika-5158.html>

Regionální operační program NUTS II Jihovýchod. *Strukturální fondy EU* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2008 [cit. 2014-04-08]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013/Regionalni-operacni-programy/ROP-Jihovychod>

SIEBER, P. a kol. *Průvodce ekonomickým hodnocením projektů, programů a politik* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2006 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5d5cc5d8-5ee0-461d-9381-3fd53e3e7c83/Pruvodce_ekonomickym_hodnocenim_projektu_programu.pdf

Six Steps to Effective Evaluation: A handbook for programme and project managers [online]. San Francisco: Glenaffric Ltd, 2007 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: <http://www.jisc.ac.uk/media/documents/programmes/elearningcapital/evaluationhandbook.pdf>

Slovníček pojmů. *Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod* [online]. © 2014 [cit. 2014-04-19]. Dostupné z: <http://www.jihovychod.cz/pro-zadatele/slovnicek-pojmu>

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. *Evaluation theory, models, and applications*. 1st ed. San Francisco: Jossey-Bass, c2007, 736 p. ISBN 07-879-7765-9.

STEJSKAL, J., KOVÁRNÍK, J. *Regionální politika a její nástroje*. 1. vyd. Praha: Portál, 2009, 212 s. ISBN 978-80-7367-588-2.

Strukturální fondy v ČR 2004–2006: Výsledky a vliv na současné programové období 2007–2013. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* [online]. 2007 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/55/16775-buletin.pdf>

ŠUMPÍKOVÁ, M.; OCHRANA, F.; PAVEL, J. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 233 s. ISBN 80-868-6177-5.

VANHOVE, N.; KLAASSEN, L. H. *Regional Policy: A European Approach*. Aveburg, Aldershot, Brookfield, 1987. Citováno dle Wokoun a kol. (2008, s. 29).

VITURKA, M. *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení programů podpory regionálního rozvoje*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 132 s. ISBN 80-210-3639-7.

WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. R. *Policy-making in the European Union* [online]. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2010, xlii, 597 p. [cit. 2014-02-16]. ISBN 01-995-4482-4.

WOKOUN, R. *Regionální rozvoj: (východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. Praha: Linde, 2008, 475 s. ISBN 978-807-2016-990.

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

ZARINPOUSH, F. *Project evaluation guide for nonprofit organizations: Fundamental methods and steps for conducting project evaluation* [online]. Toronto, Ontario: Imagine Canada, 2006 [cit. 2014-04-19]. ISBN 15-540-1315-1. Dostupné z: http://www.imaginecanada.ca/files/www/en/library/csc/projectguide_final.pdf

Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2006 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/0ef4b3fc-163d-411f-9fb0-77f4b0c66b66/Zasady-tvorby-indikatoru-pro-monitoring-a-evaluace.pdf>

PŘÍLOHY

Příloha 1: HDP na obyvatele v paritě kupní síly (% průměru EU 27)

Příloha 2: Operační programy v programovém období 2007-2013 v České republice

Příloha 3: Soustava evaluačních indikátorů

Příloha 4: Rozpočty projektů - žádost o dotaci

Příloha 5: Rozpočty projektů - skutečně proplacené

Příloha 6: Požadované a skutečné náklady na tvorbu zkoumaných výstupů projektu č. 00103

Příloha 7: Požadované a skutečné náklady na tvorbu zkoumaných výstupů projektu č. 00192

Příloha 8: Požadované a skutečné náklady na tvorbu zkoumaných výstupů projektu č. 00470

Příloha 9: Požadované a skutečné náklady na tvorbu zkoumaných výstupů projektu č. 00557

Příloha 10: Požadované a skutečné náklady na tvorbu zkoumaných výstupů projektu č. 00943

Příloha 11: Výsledky analýzy CEA - splnění kritéria nákladové efektivity