**Příloha 7: Analýzy výsledků průzkumů, dotazníkových šetření, faktická zjištění**

Tato příloha je koncipována jako stěžejní analytický podklad pro vyhodnocení témat definovaných evaluačními otázkami zadavatele evaluace Programu ZRS ČR Podpora trojstranných projektů českých subjektů za léta 2016 - 2018. Reflektuje strukturu hlavní části evaluační zprávy, která je fixně stanovena zadavatelem, dle hlavních evaluačních kritérií OECD-DAC, a k jednotlivým evaluačním otázkám poskytuje hlubší analytické sondy, které nemohly být z důvodu rozsahu součástí textu hlavní zprávy.

**Obsah**

[1. Popis intervence 4](#_Toc12616763)

[1.1 Kontext Programu ZRS ČR Podpora trojstranných projektů českých subjektů v letech 2016-2018 4](#_Toc12616764)

[1.2 Analýza struktury podpořených a nepodpořených projektů 5](#_Toc12616765)

[2 Relevance 10](#_Toc12616766)

[2.1 Nakolik je Program relevantní z hlediska strategických cílů ZRS ČR a z hlediska jednotlivých zapojených aktérů? 10](#_Toc12616767)

[2.1.1 Relevance Programu z hlediska strategických cílů ZRS ČR 11](#_Toc12616768)

[2.1.2 Relevance Programu z hlediska potřeb jednotlivých zapojených aktérů 13](#_Toc12616769)

[3 Hospodárnost 19](#_Toc12616770)

[3.1 Jaký je celkový poměr financování ze ZRS ČR a od ostatních donorů? 19](#_Toc12616771)

[3.2 Jak lze na základě dostupných informací hodnotit hospodárnost vynaložených finančních prostředků programu, zejména z hlediska celkové „value for money“? 19](#_Toc12616772)

[3.2.1 Potřebné informace pro různé přístupy k analýze hospodárnosti, zejména k analýze „value for money“ 19](#_Toc12616773)

[3.2.2 Informace dostupné za jednotlivé projekty 23](#_Toc12616774)

[3.2.3 Současný přístup k aplikaci value-for-money v rámci Programu na podporu trojstranné spolupráce 24](#_Toc12616775)

[3.2.4 Jak maximalizovat Value for Money na úrovni projektů i Programu 25](#_Toc12616776)

[3.3 Jaké hlavní faktory přispívají k hospodárnosti či nehospodárnosti programu z procesního i obsahového hlediska? 27](#_Toc12616777)

[3.3.1 Nastavení Programu ve vztahu k hospodárnosti 27](#_Toc12616778)

[3.3.2 Procesní analýza 32](#_Toc12616779)

[3.4 Jsou kritéria pro výběr podpořených projektů vhodně nastavena? 40](#_Toc12616780)

[3.4.1 Kritéria pro výběr projektů 41](#_Toc12616781)

[3.4.2 Příklady kritérií pro výběr projektů ze zahraničí 47](#_Toc12616782)

[3.4.3 Daří se podle kritérií vybírat vhodné projekty? 48](#_Toc12616783)

[3.4.4 Vhodné parametry pro výběr projektů 49](#_Toc12616784)

[4 Efektivnost 49](#_Toc12616785)

[4.1 Do jaké míry program napomáhá dalšímu zapojování českých realizátorů do ZRS EU, OSN a ostatních donorů nad rámec podpořených trojstranných projektů? 49](#_Toc12616786)

[4.2 Jsou dlouhodobé výsledky projektů dostatečně specifikovány/dokumentovány? 52](#_Toc12616787)

[4.3 Liší se z hlediska míry účelnosti projekty zaměřené na rozvojové země a projekty v oblasti GRV? 53](#_Toc12616788)

[5 Dopady 56](#_Toc12616789)

[5.1 Jaké jsou hlavní rozvojové dopady programu? 56](#_Toc12616790)

[5.1.1 Verifikace výsledků a dopadů v rekonstruované teorii změny 56](#_Toc12616791)

[5.1.2 Neplánované efekty 59](#_Toc12616792)

[6 Udržitelnost 61](#_Toc12616793)

[6.1 Které parametry programu jsou klíčové pro jeho udržitelnost? 61](#_Toc12616794)

[7 Další EO 62](#_Toc12616795)

[7.1 Jakým způsobem je program prezentován (viděn)? 62](#_Toc12616796)

[7.2 Jakým způsobem byly uplatněny průřezové principy ZRS ČR? 63](#_Toc12616797)

[8 Systémová doporučení 64](#_Toc12616798)

**Seznam tabulek a obrázků**

[Tabulka 1 Finanční alokace Programu podle Plánů ZRS ČR 4](#_Toc12616799)

[Tabulka 2 Poskytnutá dotace a celkový rozpočet projektů pro pokračující a nové projekty 5](#_Toc12616800)

[Tabulka 3 Finanční prostředky Programu podle organizací, 2016-2018 6](#_Toc12616801)

[Tabulka 4 Počty podpořených žádostí (nové a pokračující projekty) o podporu z Programu 2016-2018 podle organizací 6](#_Toc12616802)

[Tabulka 5 Finanční zdroje projektů podle hlavního donora, 2016-2018 7](#_Toc12616803)

[Tabulka 6 Průměrná výše spolufinancování Programem projektů organizace, 2016-2018 (v %) 8](#_Toc12616804)

[Tabulka 7 Průměrná výše kofinancování podle hlavních donorů, 2016-2018 8](#_Toc12616805)

[Tabulka 8 Alokace Programu podle místa realizace, 2016-2018 9](#_Toc12616806)

[Tabulka 9 Podíl dotace z Programu podpořených projektových žádostí podle sektorů, 2016-2018 (v %) 9](#_Toc12616807)

[Tabulka 10 Dotace z Programu podpořeným projektovým žádostem podle sektorů (v Kč) 10](#_Toc12616808)

[Tabulka 11 Nepodpořené projektové žádosti, 2016-2018 10](#_Toc12616809)

[Tabulka 12 Kladné a záporné stránky absence strategického přístupu 34](#_Toc12616810)

[Tabulka 13 Přehled hodnoticích kritérií používaných hodnotiteli pro hodnocení projektů (2016-2017 pro II. kolo hodnocení, 2018) 43](#_Toc12616811)

[Tabulka 14 Přehled hlavních donorů vůči jednotlivým realizátorům (podpořené projektové žádosti ze strany ČRA) 51](#_Toc12616812)

[Tabulka 15 Počet organizací realizující projekty podpořené v letech 2016-2018 uvedeným donorem nad rámec trojstranných projektů podpořených ze strany ČRA 52](#_Toc12616813)

[Tabulka 16 Počet organizací realizující projekty podpořenév letech 2016-2018 uvedeným donorem nad rámec trojstranných projektů podpořených ze strany ČRA (nepodpořené organizace Programem) 52](#_Toc12616814)

[Tabulka 17 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti v sektoru GRV a osvěta (počty) 54](#_Toc12616815)

[Tabulka 18 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (výše spolufinancování od ČRA v mil. Kč) 54](#_Toc12616816)

[Tabulka 19 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (podíl rozpočtu Programu v %) 54](#_Toc12616817)

[Tabulka 20 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (v mil. Kč, celkové náklady projektů) 55](#_Toc12616818)

[Tabulka 21 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (v %, podíl na celkových nákladech projektů) 55](#_Toc12616819)

[Obrázek 1: Potřeby NNO v souvislosti s trilaterální spoluprací 16](#_Toc12616820)

[Obrázek 2: Míra saturace potřeb NNO Programem v letech 2016-2018 17](#_Toc12616821)

[Obrázek 3: Míra souladu nastavení a podmínek Programu s potřebami realizátorů 18](#_Toc12616822)

[Obrázek 4: Faktory hospodárnosti / nehospodárnosti Programu z pohledu žadatelů a příjemců podpory 27](#_Toc12616823)

[Obrázek 5 Základní schéma programového cyklu 32](#_Toc12616824)

[Obrázek 8 Přehled očekávaných dopadů podle jednotlivých cílových skupin znázorněných v oblasti vlivu teorie změny 56](#_Toc12616825)

[Obrázek 9 Míra, se kterou Program přispívá k vybraným efektům 58](#_Toc12616826)

[Obrázek 10 Vnímání Programu mezi NNO 63](#_Toc12616827)

# Popis intervence

## Kontext Programu ZRS ČR Podpora trojstranných projektů českých subjektů v letech 2016-2018

Úplné počátky Programu sahají až do roku 2004. Tehdy byl však Program nastaven jinak, původně fungoval jako grantové schéma pro české NNO ve spolupráci s kanadskou rozvojovou agenturou. Vybrané projekty byly podpořeny až do výše 2 mil. Kč z poloviny českou a poloviny kanadskou stranou. Postupně se Program transformoval i díky vnějším podmínkám a byla ukotvena idea podpořit aktivity českých NNO, které uspějí u nějakého velkého donora (zejm. EK), a pomoci jim s povinným kofinancováním. Program byl řadu let schopen uspokojit prakticky všechny české NNO, které uspěly na mezinárodním poli, a bylo podpořeno větší množství menších projektů. V posledních několika letech v důsledku příklonu hlavních donorů (zejm. EK z důvodu snížení administrativní náročnosti) k finančně větším projektům a početnějším konsorciím vzrostly i nároky, resp. potřeby českých NNO na výši potřebného spolufinancování (v minulosti šlo o částky zhruba 300 tis. Kč, v současnosti se jedná o 2-4 miliony Kč na projekt). Zároveň postupně došlo ke zvýšení zkušeností a know-how českých NNO se do mezinárodní rozvojové spolupráce zapojovat a úspěšně ji realizovat, a tím i k nárůstu počtu předkládaných projektů do Programu.[[1]](#footnote-1)

**Finanční alokace Programu** se podle informací jednotlivých Plánů ZRS ČR **od roku 2010 zdvojnásobila na 44 mil. Kč v roce 2018**. V období **2016-2018** **celkový finanční objem podpořených projektů dosáhl 812,8 mil. Kč**, přičemž **z rozpočtu ZRS ČR bylo financováno 121,2 mil. Kč** a hlavními donory celkem 691,6 mil. Kč. Jinými slovy, finanční „pákový efekt“ Programu ve sledovaném období činil v průměru 6,7 (**tj. každá vložená 1 Kč z české ZRS znamenala realizaci aktivit v rozvojových projektech za 6,7 Kč**). Celkově bylo ve sledovaném období **podpořeno 38 nových projektů, resp. 94 jednotlivých projektových žádostí**. Na nové projekty připadalo 48 % financí Programu. Na druhou stranu nebylo podpořeno 71 jednotlivých projektových žádostí (v naprosté většině se jednalo o nové projekty). Z dostupných dat vyplynulo, že v roce 2016 došlo v rámci vyhodnocení 2. kola výzvy Programu k překládání žádostí k nepodpoření tří pokračujících víceletých projektů z předešlého roku (všechny projekty předloženy Diakonií ČR), v roce 2017 takový případ nenastal.[[2]](#footnote-2)

Tabulka 1 Finanční alokace Programu podle Plánů ZRS ČR

|  |  |
| --- | --- |
| **Rok** | **Alokace Programu (v mil. Kč)** |
| 2010 | 21,45 |
| 2011 | 24 |
| 2012 | 28,5 |
| 2013 | 28 |
| 2014 | 34 |
| 2015 | 34 |
| 2016 | 37 |
| 2017 | 39 |
| 2018 | 44 |

Zdroj: ČRA (únor 2019) dle jednotlivých usnesení vlády.

Tabulka 2 Poskytnutá dotace a celkový rozpočet projektů pro pokračující a nové projekty

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Pokračující projekt u ČRA z předešlého roku** | **Celkem 2016-2018** | **Rok podpory** |
| **2016** | **2017** | **2018** |
| **Počet podpořených žádostí o podporu** | Ne | 38 | 16 | 10 | 12 |
| Ano | 56 | 24 | 19 | 13 |
| Celkem | 94 | 40 | 29 | 25 |
| **Čerpané spolufinancování od ČRA, v mil. Kč** | Ne | 54,0 | 20,7 | 11,1 | 22,1 |
| Ano | 67,3 | 24,0 | 21,5 | 21,8 |
| Celkem | 121,2 | 44,7 | 32,6 | 43,9 |
| **Celkový rozpočet podpořených projektových žádostí, v mil. Kč**  | Ne | 315,1 | 109,9 | 94,3 | 111,0 |
| Ano | 497,7 | 168,3 | 172,4 | 157,0 |
| Celkem | 812,8 | 278,1 | 266,7 | 268,0 |
| **Finanční „pákový efekt“** | **Celkem** | **6,7** | **6,2** | **8,1** | **6,1** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty, kalkulace vč. vratek a evidovaných úprav rozpočtů.

Pozn.: finanční „pákový efekt“ je počítán jako podíl celkového rozpočtu projektu a spolufinancování ČRA.

## Analýza struktury podpořených a nepodpořených projektů

Časový záběr evaluace je 2016-2018 a v této sekci bude poskytnut přehled o struktuře poskytnuté a neposkytnuté podpory z Programu trojstranné spolupráce v tomto období.

**Struktura příjemců podpory**

**Struktura příjemců podpory je výrazně disproporcionální a tvoří ji v zásadě tři skupiny zapojených organizací**. Nejvýznamněji podpořenou organizací ve sledovaném období je organizace Člověk v tísni, která obdržela celkem 43,7 % prostředků Programu (1. skupina) na 19 nových projektů (polovina všech nových projektů podpořených Programem) a další zdroje na financování víceletých projektů. Více než o polovinu nižší podíl programových zdrojů obdržela Charita ČR (19,8 %), následované Diakonií ČR (15,6 %) a Adrou (10,8 %) (2. skupina zapojených organizací). Ostatní organizace obdržely podporu v řádu několika jednotek procent zdrojů Programu (3. skupina zapojených organizací) (blíže viz tabulky 3 a 4). **90 % prostředků Programu tak bylo koncentrováno na projekty 4 neziskových organizací**. Nepochybně to souvisí s jejich reálnou absorpční kapacitou, která zejm. u některých organizací v posledních letech významně vzrostla, avšak nepodporuje to cíl Programu zaměřený na budování kapacit českých subjektů/NNO tak, aby se mohly zapojovat do projektů významných donorů v oblasti ZRS, a budování kapacit umožňujících utváření konsorcií pro vstup do mezinárodních programů rozvojové spolupráce na straně českých NNO, neboť u těchto organizací jsou tyto kapacity již vybudovány. Výše uvedené kvantitativní údaje byly rovně potvrzeny v rámci hloubkových rozhovorů se zástupci implementační struktury kvalitativním vyjádřením o struktuře zapojených organizací do Programu (např. IMPL\_3, IMPL\_5, IMPL\_7).

Tabulka 3 Finanční prostředky Programu podle organizací, 2016-2018

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Organizace / období** | **Rok podpory** | **Celkem** | **Podíl na celkem** |
| **2016** | **2017** | **2018** |
| ADRA | 3 741 566 | 6 361 532 | 3 000 000 | 13 103 098 | 10,8 % |
| ARPOK, o.p.s. |  |  | 130 000 | 130 000 | 0,1 % |
| CARE Česká republika |  |  | 1 950 000 | 1 950 000 | 1,6 % |
| Člověk v tísni, o.p.s. | 17 162 939 | 12 546 262 | 23 296 000 | 53 005 201 | 43,7 % |
| Diakonie ČCE | 7 330 320 | 4 921 175 | 6 688 908 | 18 940 403 | 15,6 % |
| EDUCON | 86 165 |  |  | 86 165 | 0,1 % |
| Ekumenická akademie | 628 985 | 576 769 |  | 1 205 754 | 1,0 % |
| Glopolis, o.p.s. | 1 646 154 | 452 710 | 485 665 | 2 584 529 | 2,1 % |
| Charita ČR | 9 316 887 | 6 513 277 | 8 231 518 | 24 061 682 | 19,8 % |
| INEX SDA | 1 122 270 | 800 000 |  | 1 922 270 | 1,6 % |
| NaZemi | 515 000 | 335 000 |  | 850 000 | 0,7 % |
| Světlo pro svět - Light for the World | 3 117 614 |  |  | 3 117 614 | 2,6 % |
| Wontanara |  | 110 500 | 166 490 | 276 990 | 0,2 % |
| **Celkem** | **44 667 900** | **32 617 225** | **43 948 581** | **121 233 706** | **100 %** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty, kalkulace vč. vratek a evidovaných úprav rozpočtů.

Tabulka 4 Počty podpořených žádostí (nové a pokračující projekty) o podporu z Programu 2016-2018 podle organizací

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Předkladatel** | **Pokračující u ČRA z předchozího roku** | **Podíl organizace na celkovém počtu podpořených žádostí** |
| **ne** | **ano** | **celkem** |
| ADRA | 2 | 5 | 7 | 7,4 % |
| ARPOK, o.p.s. | 1 |  | 1 | 1,1 % |
| CARE Česká republika | 1 |  | 1 | 1,1 % |
| Člověk v tísni, o.p.s. | 19 | 17 | 36 | 38,3 % |
| Diakonie ČCE  | 3 | 7 | 10 | 10,7 % |
| EDUCON |   | 1 | 1 | 1,1 % |
| Ekumenická akademie | 3 | 1 | 4 | 4,3 % |
| Glopolis, o.p.s. | 1 | 9 | 10 | 10,6 % |
| Charita ČR | 5 | 8 | 13 | 13,8 % |
| INEX SDA | 2 |  | 2 | 2,2 % |
| NaZemi |   | 5 | 5 | 5,3 % |
| Světlo pro svět - Light for the World |   | 2 | 2 | 2,1 % |
| Wontanara | 1 | 1 | 2 | 2,1 % |
| **Celkový součet** | **38** | **56** | **94** | **100 %** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

**Struktura hlavních donorů**

**Struktura hlavních donorů reflektuje prioritu Programu** kofinancovat zejména projekty podpořené Evropskou komisí[[3]](#footnote-3), 55 % zdrojů Programu podpořilo projekty financované EK, resp. 60 % projekty financované EU. Významnějším donorem z hlediska celkového objemu prostředků byla dále Norwegian Church Aid, Christian Aid UK, Dan Church Aid s 12% podílem finančních zdrojů podpořených projektů a Federální německé ministerstvo pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (BMZ) (6,7 %) (blíže viz tabulka 5).

Tabulka 5 Finanční zdroje projektů podle hlavního donora, 2016-2018

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Hlavní donor / údaje o podpoře** | **Podpora ČRA** | **Celkový rozpočet projektů** | **Rozpočet projektů bez kofin. ČRA** | **Podíl zdrojů hlavního donora** |
| Agency of Labour and Social Affairs of Ethiopia | 1 906 457 | 10 861 347 | 8 954 890 | 1,3 % |
| Australian Lutheran World Service | 3 981 083 | 22 039 434 | 18 058 351 | 2,6 % |
| BMZ Německo | 8 255 302 | 54 917 107 | 46 661 805 | 6,7 % |
| Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklumgsdienst | 1 451 809 | 4 289 102 | 2 837 293 | 0,4 % |
| Canadian Foodgrains Bank (CFGB), Kanada | 4 006 230 | 18 258 163 | 14 251 933 | 2,1 % |
| CST (CAFOD, SCIAF, TROCAIRE) | 1 452 887 | 2 815 547 | 1 362 660 | 0,2 % |
| Deutsche Welthungerhilfe e.V. | 1 800 000 | 7 000 900 | 5 200 900 | 0,8 % |
| EU (ECHO-EACEA, Iniciativa EU Aid Volunteers) | 707 825 | 18 647 915 | 17 940 090 | 2,6 % |
| EU AID Volunteers | 921 175 | 25 178 824 | 24 257 649 | 3,5 % |
| Evropská komise | 67 607 351 | 445 626 025 | 378 018 674 | 54,7 % |
| German Development Agency | 861 566 | 4 466 174 | 3 604 608 | 0,5 % |
| GIZ | 1 922 270 | 9 110 129 | 7 187 859 | 1,0 % |
| HEKS a Schweizerisches Rotes Kreutz | 1 990 762 | 15 113 290 | 13 122 528 | 1,9 % |
| Interreg Europe | 310 581 | 2 070 543 | 1 759 962 | 0,3 % |
| Light for the World the Netherlands | 1 211 157 | 2 722 773 | 1 511 616 | 0,2 % |
| Ministerstvo zahraničních věcí Lucembursko | 5 396 275 | 32 591 490 | 27 195 215 | 3,9 % |
| NORAD | 880 000 | 15 051 000 | 14 171 000 | 2,0 % |
| Nor. Church Aid, Christian Aid UK, Dan Church Aid | 9 887 749 | 94 931 634 | 85 043 885 | 12,3 % |
| Save the Children, New Zeland | 1 036 597 | 5 173 414 | 4 136 817 | 0,6 % |
| UNHCR | 3 015 628 | 9 658 149 | 6 642 521 | 1,0 % |
| UNHCR Zambia | 2 631 002 | 12 254 138 | 9 623 136 | 1,4 % |
| **Celkový součet** | **121 233 706** | **812 777 098** | **691 543 392** | **100 %** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty, kalkulace vč. vratek a evidovaných úprav rozpočtů.

**Míra spolufinancování**

Maximální povolená míra kofinancování Programem je 50 % uznatelných nákladů celkového rozpočtu projektu podpořeného hlavním donorem. V praxi je však **míra kofinancování** významně nižší, v hodnoceném období **průměrně 18 %,** medián (tedy nejčastější hodnota) spolufinancování dosahoval 17,44 %. Zajímavý pohled je na **rozdíly mezi organizacemi ve výši spolufinancování** jejich projektů Programem a na rozdíly ve spolufinancování projektů podle hlavního donora (viz tabulky 6 a 7). Zatímco některé organizace dosáhly pouze na cca 10% spolufinancování, jiné více než čtvrtinový podíl financování. **Z perspektivy hlavních donorů se projevují ještě markantnější rozdíly**. Zatímco projekty některých donorů jsou spolufinancovány ze strany ČRA v řádu několika procent (např. NORAD), druhým extrémem je třetinová ale i vyšší podpora projektů od jiných donorů (např. Light for the World the Netherlands, UNHCR). Ačkoliv výše přiznaného spolufinancování se odvíjí od žádané výše[[4]](#footnote-4) a požadavků hlavního donora, nejsou tyto extrémy zcela opodstatněné vzhledem k tomu, že všechny projektové žádosti procházejí stejným hodnoticím a výběrovým procesem, a tedy není u některých projektů užší kooperace ze strany MZV/ČRA s hlavním donorem na strategickém zaměření projektu.

Tabulka 6 Průměrná výše spolufinancování Programem projektů organizace, 2016-2018 (v %)

|  |  |
| --- | --- |
| **Název organizace podpořeného projektu** | **Průměrný podíl spolufinancování od ČRA** |
| ADRA | 17,3 |
| ARPOK, o.p.s. | 10,1 |
| CARE Česká republika | 13,0 |
| Člověk v tísni, o.p.s. | 18,5 |
| Diakonie ČCE | 15,0 |
| EDUCON | 34,9 |
| Ekumenická akademie | 16,9 |
| Glopolis, o.p.s. | 10,6 |
| Charita ČR | 25,7 |
| INEX SDA | 21,5 |
| NaZemi | 14,9 |
| Světlo pro svět - Light for the World | 31,0 |
| Wontanara | 14,9 |
| **Celkový součet** | **18,0** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty, kalkulace vč. vratek a evidovaných úprav rozpočtů.

Tabulka 7 Průměrná výše kofinancování podle hlavních donorů, 2016-2018

|  |  |
| --- | --- |
| **Hlavní donor** | **Průměrné spolufinancování od ČRA** |
| Agency of Labour and Social Affairs of Ethiopia | 17,6 |
| Australian Lutheran World Service | 18,1 |
| BMZ Německo | 13,3 |
| Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklumgsdienst | 33,8 |
| Canadian Foodgrains Bank (CFGB), Kanada | 22,0 |
| CST (CAFOD, SCIAF, TROCAIRE) | 43,0 |
| Deutsche Welthungerhilfe e.V. | 25,7 |
| EU (ECHO-EACEA, Iniciativa EU Aid Volunteers) | 3,8 |
| EU AID Volunteers | 3,7 |
| Evropská komise | 17,6 |
| German Development Agency | 19,7 |
| GIZ | 21,5 |
| HEKS a Schweizerisches Rotes Kreutz | 13,2 |
| Interreg Europe | 15,0 |
| Light for the World the Netherlands | 44,5 |
| Ministerstvo zahraničních věcí Lucembursko | 16,9 |
| NORAD | 5,8 |
| Nor. Church Aid, Christian Aid UK, Dan Church Aid | 10,5 |
| Save the Children, New Zeland | 20,5 |
| UNHCR | 31,2 |
| UNHCR Zambia | 21,7 |
| **Celkem** | **18,0** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty, kalkulace vč. vratek a evidovaných úprav rozpočtů.

Pozn.: U dárce CST bylo na základě podkladů zjištěna hodnota 51,6 %. Po konzultaci s poskytovatelem dotace byla identifikována administrativní chyba v podkladech a na základě korekce celkového rozpočtu jednoho z projektů byla výše spolufinancování u tohoto donora opravena.

Co se týče úprav ze strany ČRA, požadované míry, resp. výše kofinancování ze strany příjemců lze shrnout v tom smyslu, že ve sledovaném období byla provedena změna u 32 z 95 projektových žádostí, u 4 došlo k navýšení kofinancování (u 2 žádostí o cca 20 %), u 28 žádostí ke snížení žádané míry spolufinancování, a to v průměru o 4,85 % (u 4 žádostí došlo ke korekci cca 13 %, u ostatních šlo o ponížení v řádu jednotek procent). V hloubkových rozhovorech i v dotazníkovém šetření se příjemci kriticky vyjadřovali ke skutečnosti, že velmi často nevěděli, z jakého konkrétního důvodu ke krácení musí dojít a v návaznosti na jaké podmínky Programu.

**Geografické a tematické zaměření podpořených projektů**

Na základě rozboru místa realizace podpořených projektů lze konstatovat, **že podpora Programu směřuje do prioritních zemích ZRS ČR, příp. jinak specificky definovaných teritorií**. Země s nejvyšší mírou podpory z Programu jsou Kambodža, Etiopie, Gruzie, Mongolsko a Zambie.

Tabulka 8 Alokace Programu podle místa realizace, 2016-2018

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Místo realizace** | **Finanční podpora z Programu** | **Podíl na celkové podpoře Programu** | **Prioritní země dle Koncepce ZRS ČR 2010-2017** | **Prioritní země dle Strategie ZRS ČR 2018-2030** |
| Afganistán | 8 700 000 | 7,2 | prioritní | specifická |
| Angola | 3 030 000 | 2,5 | ostatní | neprioritní |
| Barma | 1 750 000 | 1,4 | jiné | jiné |
| ČR – EU | 9 446 108 | 7,8 | NR | NR |
| Etiopie | 15 069 083 | 12,4 | prioritní | prioritní |
| Gruzie | 13 834 679 | 11,4 | jiné | prioritní |
| Jižní Súdán | 10 115 354 | 8,3 | jiné | jiné |
| Kambodža | 20 003 807 | 16,5 | prioritní | prioritní |
| Kosovo | 406 500 | 0,3 | prioritní | přechodová |
| Moldavsko | 1 990 762 | 1,6 | prioritní | prioritní |
| Mongolsko | 15 615 877 | 12,9 | prioritní | přechodová |
| Myanmar | 1 215 000 | 1,0 | jiné | jiné |
| Sýrie | 4 522 158 | 3,7 | specifická | specifická |
| Zambie | 15 534 379 | 12,8 | ostatní | prioritní |
| **Celkem** | **121 233 706** | **100** | **-** | - |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Pozn.: kategorie „jiné“ = není prioritní ani jinak specifikovaná země dle Strategie/Koncepce ZRS ČR. Ostatní kategorie zemí převzaty z těchto strategických dokumentů.

Z pohledu **tematických sektorů** byl **největší podíl** zdrojů Programu ve sledovaném období alokován na projekty v oblasti **zemědělství a sociální** (celkem cca polovina rozpočtu Programu, 63 mil. Kč v letech 2016-2018) a významněji také sektory rozvoj venkova a vzdělávání (blíže viz tabulka 9 a 10). Na projektové žádosti **GRV a osvěta bylo vyčleněno 7,8 %**, v roce 2018 došlo k významnému poklesu zdrojů na tuto oblast a byl podpořen pouze 1 nový projekt a několik pokračujících (blíže ke GRV projektům viz kapitola 4.3).

Tabulka 9 Podíl dotace z Programu podpořených projektových žádostí podle sektorů, 2016-2018 (v %)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Sektor / období** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem** |
| DRR | 0 | 0 | 10,6 | 3,8 |
| energetika | 6,1 | 6,1 | 0 | 3,9 |
| GRV a osvěta | 10,3 | 10,3 | 3,4 | 7,8 |
| rozvoj venkova | 14,2 | 8,4 | 20,9 | 15,0 |
| sociální | 17,1 | 33,5 | 26,0 | 24,7 |
| veřejná správa | 8,4 | 0 | 0 | 3,1 |
| voda a sanitace | 1,9 | 0 | 0 | 0,7 |
| vzdělávání | 13,4 | 3,9 | 11,4 | 10,1 |
| zdravotnictví | 4,5 | 6,2 | 0 | 3,3 |
| zemědělství | 24,1 | 31,7 | 27,8 | 27,5 |
| **Celkem** | **100** | **100** | **100** | **100** |

 Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Tabulka 10 Dotace z Programu podpořeným projektovým žádostem podle sektorů (v Kč)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Popisky řádků** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem** |
| DRR | 0 | 0 | 4 641 083 | 4 641 083 |
| energetika | 2 725 000 | 2 000 000 | 0 | 4 446 108 |
| GRV a osvěta | 4 611 974 | 3 344 154 | 1 489 980 | 9 005 527 |
| rozvoj venkova | 6 326 492 | 2 724 987 | 9 189 000 | 18 240 478 |
| sociální | 7 643 277 | 10 931 931 | 11 405 628 | 29 980 836 |
| veřejná správa | 3 750 000 | 0 | 0 | 3 750 000 |
| voda a sanitace | 861 566 | 0 | 0 | 861 566 |
| vzdělávání | 5 985 157 | 1 259 160 | 5 027 000 | 12 271 317 |
| zdravotnictví | 2 000 000 | 2 006 230 | 0 | 4 006 230 |
| zemědělství | 10 764 434 | 10 350 764 | 12 195 890 | 33 311 088 |
| **Celkový součet** | **44 667 900** | **32 617 225** | **43 948 581** | **121 233 706** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

**Programem nepodpořené projekty**

**Nepodpořené projektové žádosti** zahrnovaly rozvojové projekty v celkové částce 686 mil Kč, **s žádanou výší kofinancování** z Programu ve výši **113,42 mil. Kč, což bez cca 8 mil. Kč odpovídá finančnímu objemu Programu ve stejném období** (viz tabulka 11).Podle tohoto údaje se dá usuzovat, že **reálná absorpční kapacita Programu je minimálně jednou tak velká, než byly dostupné finanční prostředky Programu**.

**Neuspokojené projektové žádosti** podpořené již **od Evropské komise** jako hlavního donora tvořily poměrně značný finanční objem – v letech 2016-2018 celkem **31,7 mil. Kč na projekty v celkové hodnotě 160 mil. Kč** (v roce 2016 Program nepodpořil tyto projektové žádosti ve výši 3,2, mil. Kč, s projekty v celkové hodnotě 13,4 mil. Kč; v roce 2017 Program nepodpořil již schválené projekty EK částkou 12,4 mil Kč, v celkové hodnotě 74,7 mil. Kč; v roce 2018 Program nepodpořil již schválené projekty EK částkou 16,1 mil Kč, v celkové hodnotě 71,9 mil. Kč).

Tabulka 11 Nepodpořené projektové žádosti, 2016-2018

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **Celkový rozpočet projektů (v mil. Kč)** | **Žádaná částka na spolufinan. ze strany ČRA (v mil. Kč)** | **Počet projektových žádostí** |
| 2016 | 62,92 | 17,25 | 15 |
| 2017 | 431,65 | 57,39 | 34 |
| 2018 | 191,74 | 38,78 | 22 |
| **Celkem** | **686,31** | **113,42** | **71** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Pozn.: Celkový počet nepodpořených projektových žádostí byl v podkladech s finančními údaji vyšší než v podkladech bez finančních údajů. Proto se celkový počet liší. Zřejmě jde o započítání jednoho nepodpořeného projektu z roku 2016 již v prvním kole hodnocení.

# Relevance

## Nakolik je Program relevantní z hlediska strategických cílů ZRS ČR a z hlediska jednotlivých zapojených aktérů?

S ohledem na znění evaluační otázky byla relevance zkoumána ze dvou perspektiv – relevance Programu vůči strategickým cílům ZRS ČR a vůči potřebám jednotlivých zapojených aktérů.

Je podstatné předeslat, že **pro oblast podpory trojstranných projektů nebyla definována samostatná strategie (programový dokument)**. Pouze na úrovni jednotlivých výzev (a jimi vymezených podporovaných oblastí) a na úrovni základních koncepčních dokumentů určených pro oblast zahraniční rozvojové spolupráce ČR lze vystopovat parametry Programu, které je možné do určité míry vztáhnout k cílům ZRS, případně k potřebám cílových skupiny (byť také nebyly identifikovány). Do značné míry se tak jedná o **jistou formu rekonstrukce cílů a potřeb**. Jiným způsobem však nebylo možné evaluační otázku zodpovědět.

### Relevance Programu z hlediska strategických cílů ZRS ČR

Pro posouzení relevance Programu je vhodné nejprve vymezit jeho základní parametry.

Z mezinárodní perspektivy je nutné podtrhnout, že **trilaterální spolupráce je v posledních letech mimořádně prosazovaným způsobem** realizace rozvojové pomoci/spolupráce a Česká republika, ačkoliv podporované trojstranné projekty nenaplňují všechny rysy trilaterální spolupráce tak, jak je trilaterální spolupráce chápána v zahraničí, se tímto Programem řadí ke státům, které se tuto formu rozvojové spolupráce snaží ve své agendě zahraniční politiky reflektovat. Trilaterální spolupráce je totiž v mezinárodním prostředí pojímána jako spolupráce tradičního donora – člena OECD DAC, „nastupujícího donora“ (tzv. *emerging* donor) Jihu a podpořenou rozvojovou zemí, typicky z řad nejméně rozvinutých států světa (LDCs)[[5]](#footnote-5) (např. Ashoff 2010; McEwan, Mawdsley 2012). Spolupráce je často založena na předchozí úspěšné spolupráci obou donorů a zahrnuje zejména velké množství malých společných projektů v oblasti technické spolupráce, zaměřené na budování kapacity v určitém segmentu v podporované zemi. Přidanou hodnotu trilaterální spolupráce, stejně jako její rizika shrnuje například Ashoff (2010), kde je možné hledat oporu pro evidence-based nastavení Programu.

Cíle Programu (byť nebyly explicitně formulovány, jak je uvedeno výše) lze dovodit z teorie změny rekonstruované v rámci evaluačního šetření a z rozhovorů se zástupci implementační struktury (viz kapitola 3.2 hlavní zprávy). **Za hlavní cíle Programu** je možné považovat:

* získání prostředků velkých donorů pro projekty rozvojové spolupráce, které jsou v souladu se zájmy ZRS ČR,
* budování kapacit českých subjektů/NNO tak, aby se mohly zapojovat do projektů významných donorů v oblasti ZRS.

Jako **dílčí cíle Programu** byly identifikovány:

* zajištění rozvoje specifického sektoru podpořeného projekty,
* posílení bilaterální ZRS ČR s prioritními zeměmi,
* příspěvek k mezinárodním závazkům ČR v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce,
* budování a práce s potenciálem pro propojování humanitární pomoci a rozvojové spolupráce v neprioritních zemích,
* ekonomický a sociální rozvoj rozvojových zemí a zmírnění chudoby,
* zajištění dostatečných kapacit realizátorů české ZRS,
* budování kapacit umožňujících utváření konsorcií pro vstup do mezinárodních programů rozvojové spolupráce na straně českých NNO.

Základní směřování, a tedy i strategické cíle ZRS ČR pro sledované období (2016-2018) byly vedle zákona č. 151/2010 Sb.[[6]](#footnote-6) dány především *Strategií mnohostranné rozvojové spolupráce České republiky na období 2013–2017*, *Koncepcí zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017* a navazující *Strategií zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018-2030*, která je relevantní pro poslední hodnocený rok 2018. Tyto **strategické dokumenty** **reflektují hlavní cíle v oblasti rozvojových aktivit definované na nadnárodní úrovni**, a toRozvojové cíle tisíciletí (*Millenium Development Goals – MDGs*) s horizontem plnění v roce 2015, resp. Cíle udržitelného rozvoje (*Sustainable Development Goals, SDGs*), které vymezují směřování do roku 2030.

**Cíle ZRS ČR jsou po tematické stránce poměrně široké a Program je sektorově neomezuje,** navíc je sám o sobě součástí české ZRS, nelze tedy předpokládat, že by nebyly kompatibilní. Jak se nicméně tato relevance projevuje v praxi? **Relevance Programu vůči české ZRS je po věcné rovině v principu zajištěna hodnoticími kritérii**, neboť jejich součástí bylo **kritérium, které se zaměřilo na relevanci projektu** (resp. projektového námětu). Ve všech sledovaných letech se jednalo o bodově významné kritérium, přičemž v něm nebyla hodnocena relevance pouze vůči prioritám ZRS ČR, ale měly být zohledněny i potřeby zemí a cílových skupin. U programových zemí je možné potřeby dané země a priority a cíle spolupráce vyvodit z textu programu dvoustranné rozvojové spolupráce. **Složitější situace je však u zemí, kde neexistoval program dvoustranné rozvojové spolupráce**, který by potřeby dané země a priority spolupráce definoval. Předkladatel projektu zacíleného do neprogramové země se tak může opírat pouze o široce vymezené cíle ZRS, což znamená, že daný projekt bude hodnotící komisí považován za relevantní vzhledem k potřebám dané země tak, jak je vnímá poskytovatel Programu, a nemá možnost si relevanci dopředu ověřit.

Dílčí cíle Programu se v zásadě ve Strategii ZRS 2018-2030, resp. předchozí Koncepci explicitně neobjevují, přesto lze v tomto dokumentu nalézt odkazy, že z tohoto pohledu **je Program relevantní**. Jako jedním z východisek a principů je totiž efektivní partnerství a v souladu se závazky Globálního partnerství pro efektivní rozvojovou spolupráci se Česká republika má zaměřit v rámci dalšího pokroku mj. také na „koordinaci a harmonizaci s dalšími dárci, propojování bilaterální a multilaterální spolupráce“, …“inkluzivnost rozvojových partnerství na úrovni vlád a veřejného sektoru, občanské společnosti i soukromého sektoru“ (str. 7). Strategie rovněž uvádí pro dvoustrannou spolupráci mezi výběrovými kritérii i „**koordinaci s ostatními donory**, včetně **společného programování EU“** a **„povědomí o ZRS ČR** v zemi a mezi donory“ (str. 12). Ve vztahu ke všem těmto tématům je **Program vysoce relevantní**.

**Nezanedbatelnou roli z hlediska relevance má Program také v širším pohledu na rozpočet EU**. Prostřednictvím podpory projektů podpořených Evropskou komisí jako hlavním donorem se **ČR** podílí na realizaci unijní ZRS a **čerpá z unijního rozpočtu významné finanční zdroje**. Zejména v souvislosti s opětovným poklesem finanční alokace pro ČR na programové období kohezní politiky 2021-2027, která byla v minulosti stěžejním zdrojem finančních toků z EU do ČR, lze Program také vnímat jako relevantní z perspektivy uplatnění českých subjektů pro čerpání unijních zdrojů. **Generování prostředků na ZRS ČR prostřednictvím dalších donorů je tak nepochybně relevantním parametrem Programu**, i vzhledem k omezeným finančním zdrojům na ZRS ČR z národních zdrojů.

Program si klade za cíl také budování kapacit českých NNO ve smyslu vytváření konsorcií a zapojování do projektů významných donorů. Vzhledem k tomu, že **NNO je třeba vnímat jako jednoho z klíčových aktérů pro vlastní realizaci české ZRS, neboť realizaci vybraných oblastí pro MZV jako gestora ZRS ČR zabezpečují**, je i **z tohoto pohledu Program vysoce relevantní**.

V tomto smyslu je relevance zajištěna zněním výzev a jejich vazbou na strategické cíle české ZRS. Tato vazba se projevuje především **v** **předmětu dotace**, který byl formulován jako součást každé výzvy v rámci hodnocených let, a vyplývá z něj že:

* V prvé řadě zde byl zdůrazněn smysl trojstranných **projektů, které měly být primárně zaměřeny na plnění MDGs** (pro roky 2016 a 2017), **resp. SDGs** (v roce 2018), což je plně v souladu, a tedy i relevantní vůči strategickému směřování ZRS ČR.
* Dále zde byl vyjádřen požadavek na **prokazatelný partnerský vztah mezi českým subjektem a zahraničními subjekty**, který byl v roce 2018 rozšířen o **nutnost aktivní participace českého subjektu na realizaci projektu**. Rovněž i tyto požadavky zabezpečují relevanci projektů, a tedy i programu vůči strategii ZRS, která mj. prosazuje efektivní partnerství ČR a podporované země a dále předpokládá využívání a předávání české zkušenosti (know-how) a expertízy v podporovaných oblastech.
* Další požadavek uvedený ve výzvách se týkal **nutnosti prokázat garantovaný finanční vstup zahraničních partnerů**. Tento požadavek nevyplývá pouze z povahy trojstranných projektů, ale reflektuje především strategické směřování mnohostranné rozvojové spolupráce ČR, resp. mezinárodní trendy v rozvojové spolupráci.
* V neposlední řadě je třeba uvést, že všechny výzvy obsahovaly vyjádření, že budou **upřednostněny projekty, které jsou geograficky a tematicky v souladu s Koncepcí zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017 (resp. v roce 2018 s prioritami programu ZRS ČR), případně směřují do nejméně rozvinutých zemí světa (*LDCs*)**. Podpoření projektů, které byly v souladu s v daném roce platnou koncepcí/strategií ZRS, je plně v souladu se strategickými cíli ZRS. Otázkou však je, zda by s ohledem na strategické cíle ZRS neměly být podporovány právě jen takovéto projekty, tj. zda projekty, které do strategického směřování české ZRS nezapadají (zaměřují se do oblastí/témat mimo rámec definovaných teritoriálních a tematických priorit), neměly být z podpory vyloučeny. Tím by byla posílena snaha ČR vyjádřená ve Strategii ZRS ČR **realizovat rozvojovou spolupráci v omezeném počtu partnerských zemí a soustředit se jen na vybraná prioritní témata a aktivity**.

### Relevance Programu z hlediska potřeb jednotlivých zapojených aktérů

S ohledem na neexistenci programového dokumentu či rámcové strategie **nebyly cílové skupiny Programu, ani jejich potřeby explicitně definovány**. Aby bylo možné na tuto dílčí evaluační otázku odpovědět, bylo třeba cílové skupiny vymezit a jejich potřeby byly zjišťovány až v průběhu evaluačního šetření (v rámci hloubkových rozhovorů a dotazníku, příp. z dostupných dokumentů). Za hlavní cílové skupiny Programu jsou považovány:

* Česko,
* hlavní donoři financující majoritní část spolufinancovaného projektu,
* předkladatelé, resp. realizátoři projektů,
* příjemci/uživatelé aktivit podpořených projektů, resp. rozvojové země.

Evaluace se v souladu se zadáním zaměřila na potřeby předkladatelů/realizátorů projektů a Česka. Potřeby rozvojových zemí a potřeby na úrovni hlavních donorů byly mapovány pouze okrajově. Diskuse kapitoly je strukturována podle výše uvedených cílových skupin.

**Cílová skupina Programu Česko**

**Česká republika**, která je na poli ZRS reprezentována Ministerstvem zahraničních věcí ČR, vytváří koncepční a strategické dokumenty, jež reflektují **potřeby, zájmy a cíle definované na úrovni ČR a určují celkové směřování ZRS ČR**, a to včetně podpory trojstranných projektů. Implementačním orgánem je pak pro tento Program ČRA. Potřeby vyjádřené ve strategických dokumentech relevantních pro Program (viz výše) byly do podpory trojstranné spolupráce přeneseny prostřednictvím textu výzev. **Stanovené potřeby ČR zároveň odráží mezinárodní závazky v oblasti ZRS**, schválené mezinárodními organizacemi, které usilují o dosažení globálních rozvojových cílů. Z tohoto pohledu hraje nezastupitelnou roli OSN, na jejíž úrovni byly přijaty cíle a závazky v rámci *Agendy 2030* a *Cílů udržitelného rozvoje* (SDGs)[[7]](#footnote-7), které vytyčují cíle ZRS na globální úrovni pro období do roku 2030 (a kterým předcházely *Rozvojové cíle tisíciletí* s horizontem plnění v roce 2015). ČR se zavázala k jejich plnění, přičemž do českého prostředí jsou Agenda 2030 a SDGs promítnuty prostřednictvím *Strategického rámce Česká republika 2030*. Míra integrace jednotlivých cílů vycházela z národních priorit udržitelného rozvoje. Jakýmsi „převodníkem“ mezi Agendou 2030 a SDGs se stal materiál *Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj (Cílů udržitelného rozvoje) v České republice*, jenž identifikuje vazby mezi Strategickým rámcem a Agendou 2030, a to z toho důvodu, aby ČR byla schopna vykazovat informace o plnění jednotlivých cílů. Cíle relevantní pro českou ZRS pak byly přetaveny do *Strategie zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018-2030.* Jelikož podpora trojstranných projektů pak tuto strategii reflektuje (viz výše), dochází tím i k naplňování potřeb identifikovaných na mezinárodní úrovni, resp. ve vztahu k mezinárodním závazkům ČR.

V oblasti reflexe mezinárodních závazků ČR, resp. mezinárodních potřeb pak hraje důležitou roli také OECD, které se podílí na rozvojových aktivitách, provádí klasifikace a definice pro oblast ZRS, formuluje doporučení atp. Díky Zvláštnímu hodnocení Výboru OECD pro rozvojovou pomoc (tzv. *Peer Review Process*), které proběhlo v roce 2016, byly do české ZRS přeneseny zkušenosti a poznatky této organizace.

Identifikované potřeby pro tuto cílovou skupinu lze shrnout do následujícího výčtu:

* Realizace ZRS ČR a naplnění mezinárodních závazků ČR v ZRS,
* Podpora realizátorů ZRS ČR,
* Podpora NNO a dalších organizací ve snaze zapojit se do rozvojových programů velkých zahraničních donorů, zejm. Evropské komise,
* Podpora NNO a dalších organizací v zapojení do mezinárodních konsorcií a získávání zkušeností z mezinárodní rozvojové spolupráce,
* Budování prestiže donora,
* Rozvoj bilaterálních vztahů s vybranými rozvojovými zeměmi, zvyšování povědomí o ČR a její ZRS, budování kulturních, diplomatických a ekonomických vazeb a kontaktů v zahraničí (viz jednotlivé bilaterální programy pro jednotlivé programové země),
* Zajištění provázanosti s jinými formami rozvojové spolupráce nejen ČR, ale i jiných dárců
* Zvyšování transparentnosti a předvídatelnosti ZRS ČR a vzájemné odpovědnosti všech partnerů,
* Orientace na výsledky v plánování i realizaci rozvojových aktivit.

Z velké **části Program přispívá k naplňování potřeb České republiky**, identifikovaných výše. Nižší míra relevance Programu byla shledána u „zvyšování transparentnosti a předvídatelnosti ZRS ČR a vzájemné odpovědnosti všech partnerů“ a dále, vzhledem k tomu, že Program nesleduje výsledky, potřebu „orientace na výsledky v plánování i realizaci rozvojových aktivit“ nemůže naplňovat (více viz kapitola 3.3.2 Procení analýza).

**Cílová skupina hlavní donoři**

S ohledem na charakter trojstranných projektů hraje významnou úlohu skupina **hlavních donorů**, kteří poskytují majoritní část finančních prostředků na realizaci projektů. Ve sledovaných letech 2016-2018 byla hlavním donorem uvedeným v rámci trojstranných projektů ve většině případů **Evropská unie** (cca 60 %, blíže viz tabulka 5). Na úrovni EU přijala ČR (nad rámec výše uvedené Agendy 2030 a s ní související deklarace, závěry z konferencí, summitů atp.) další závazky vážící se k rozvojové spolupráci. ČR se mj. zapojila do snahy komunity donorů vzájemně koordinovat svoji rozvojovou politiku, rovněž podporuje implementaci Závěrů Rady EU o komplementaritě pomoci a dělbě práce v rozvojové spolupráci EU. Tímto způsobem se snaží reflektovat potřeby hlavního donora EK, resp. EU.

Potřeby pro tuto cílovou skupinu lze shrnout do následujícího výčtu:

* Realizace rozvojových aktivit,
* Zajištění alespoň střednědobé stability Programu a jeho strategického řízení,
* Orientace na strategické výsledky Programu na místo koncentrace na jednotlivé projekty,
* Neklást důraz na vyčlenění jasné české stopy v rámci jednotlivých projektů, ale přijmout myšlenku celistvosti projektu (viz kapitola 3.3.1.2),
* Přijetí prvků sdíleného managementu s hlavním donorem – např. v oblasti reportingu, monitoringu, evaluací, ale i výběru projektů (viz kapitola 3.3.2),
* Umožnit zpracování veškerých dokumentů a podkladů k projektu, u kterých je to možné, v angličtině – zvýší se šance na ownership ze strany uživatelů projektu a sníží se administrativní náklady realizátorů.

Evaluace se pohledu hlavních donorů věnovala pouze okrajově, pro přesnější vyhodnocení relevance by bylo třeba zahrnout více hlavních donorů mezi informanty hloubkových rozhovorů. Z provedených šetření však vyplynulo, že Program je relevantní v tom smyslu, že díky němu mohou realizátoři z ČR zajistit více aktivit daného programu hlavního donora. Na druhou stranu některé parametry Programu nenaplňují potřeby hlavních donorů – jde zejména o procesní záležitosti, např. jednoletost spolufinancování vs. víceleté projekty, akcent ČR na monitoring aktivit a výstupů na místo výsledků, či akcent na zachycení české stopy (blíže viz kapitola 3.3.2).

**Cílová skupina Předkladatelé a realizátoři projektů, zejm. NNO**

Na realizační úrovni pak hrají nejdůležitější roli **předkladatelé a realizátoři projektů** (zejm. NNO). Potřeby této skupiny byly v rámci evaluace zjišťovány poměrně podrobně, jednak prostřednictvím rozhovorů a dotazníkového šetření, ale i z dokumentace zpracované ze strany **Českého fóra pro rozvojovou spolupráci** (dále FoRS), které je platformou českých nevládních neziskových organizací a dalších neziskových subjektů, zabývajících se rozvojovou spoluprací, rozvojovým vzděláváním a humanitární pomocí[[8]](#footnote-8). FoRS zpravidla každý rok zpracovává hodnoticí zprávu o české zahraniční rozvojové spolupráci (tzv. *česká aidwatch*). Tyto zprávy odráží postoje a názory nevládních neziskových organizací sdružených ve FoRS na kvalitu a kvantitu české zahraniční rozvojové spolupráce. Evaluační tým proto využil tento poslední aidwatch (FoRS 2017) a také další interní podklad poskytnutý touto organizací evaluačnímu týmu (FoRS 2019).

V prvé řadě je nezbytné zdůraznit, že ze strany jednotlivých do evaluace zapojených NNO i FoRS je Program vnímán jako **velmi důležitý a přínosný**, neboť bez něj by se NNO nemohly v mnoha případech ucházet o prostředky vyčleněné ze strany zahraničních donorů. Program měl u celé řady NNO stimulující efekt pro jejich zapojení se do mezinárodní rozvojové spolupráce (více viz kapitola 5).

Co se týče konkrétně **trilaterální, resp. trojstranné spolupráce**, FoRS tuto aktivitu dlouhodobě vyzdvihuje, ale zároveň zdůrazňuje potřebu tuto formu ZRS **finančně posílit** na cca 50 mil. Kč ročně (FoRS 2017), neboť dle názoru FoRS nabízí společně s dalšími nástroji (bilaterálními rozvojovými projekty v zahraničí, tuzemskými dotačními tituly pro globální rozvojové vzdělávání a osvětu atp.) větší prostor pro přímé využití české přidané hodnoty. Jako přidanou hodnotu trojstranných projektů zdůrazňuje FoRS nejen jejich multiplikační efekt (a to jak finanční, tak i z pohledu dopadů), ale i přínos v oblasti zvyšování profesionality českých realizátorů.

Je zřejmé, že **od zavedení Programu se podmínky a možnosti** jak na straně žadatelů/realizátorů, tak na straně hlavních donorů a managementu Programu **změnily**. Je proto přirozené, že i potřeby jednotlivých cílových skupin se proměnily. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že **absorpční kapacita Programu se výrazně zvýšila** v porovnání s dobou, kdy byl Program ve stávajících parametrech zahájen. Lze proto očekávat, že žadatelé/realizátoři konstantně tlačí svou potřebu **navyšovat finanční alokaci na Program** (viz hloubkové rozhovory se zástupci podpořených organizací, dotazníkové šetření, FoRS 2017), **čímž se ale rozšiřují možnosti pro realizaci ZRS ČR**. Dále se v rámci evaluace potvrdila FoRSem uváděná **potřeba explicitně rozšířit Program o neprioritní země** (viz hloubkové rozhovory; dotazníkové šetření; diskusní setkání). Na druhou stranu někteří zástupci NNO vyjadřovali jistou míru pochopení pro nezbytnost koncentrace prostředků Programu jen na určité prioritní země (např. PNNO\_19).

Na základě evaluačního šetření lze potřeby této cílové skupiny shrnout následovně:

* Realizace více aktivit v rozvojových zemích v souladu se strategickým posláním dané NNO,
* Finanční prostředky na spolufinancování velkých ale i malých rozvojových projektů podpořených jinými hlavními donory (a nikoliv dominantně pouze EK),
* Budování vlastních kapacit a know-how pro realizaci rozvojové spolupráce,
* Systematické budování kapacit i u méně zkušených NNO z hlediska mezinárodní rozvojové spolupráce, resp. prvožadatelů,
* Prohlubování stávajících partnerství a navazování nových,
* Umožnění realizace projektů GRV,
* Umožnění realizace projektů financovaných menšími zahraničními donory,
* Možnost vyzkoušet inovativní přístupy k řešení rozvojových problémů,
* Jednoznačné stanovení cíle, priorit a podmínek Programu, uznatelných aktivit, nákladů v rámci společné diskuze všech zainteresovaných aktérů,
* Zajištění (alespoň) střednědobé stability nastavení Programu a jeho finanční alokace,
* Otevření celého procesu programování a zvýšení transparentnosti výběrového/hodnotícího procesu projektů,
* Využití nástrojů pro řízení a kontrolu projektů nastavených hlavních donorem (např. pro posouzení projektových žádostí, reporting, monitoring aj.),
* Uspokojivé vyřešení otázky jednoletého financování víceletých projektů,
* Vhodné nastavení implementace Programu, tj. řešení některých klíčových procesních bariér (např. časování vyhlášení výsledků výběru projektů, proplácení projektů).

Souhrnně lze konstatovat, že z dotazníkového šetření vyplynulo, že **potřeby českých NNO v oblasti trilaterální spolupráce** jsou **v zásadě ve shodě s představami managementu Programu** o hlavní úloze Programu v letech 2016-2018 (viz obrázek 1). Konkrétně jde o **potřebu realizovat více rozvojových projektů** (mj. spolurealizovat ZRS ČR) a **tedy potřebu jejich finančního zabezpečení**, dále potřebu vstupovat do konsorcií a zapojit se do spolupráce s jinými zkušenými NNO a navazovat nová partnerství, potřebu získat zkušenosti se zahraničními programy. Vedle toho však zástupci NNO zapojených do dotazníkové šetření zdůraznili **potřebu realizovat své rozvojové aktivity i v neprioritních zemích ZRS ČR, testovat inovativní přístupy v rozvojové spolupráci, zajistit spolufinancování pro projekty GRV** a umožnit tak českým subjektům zapojení do aktivit GRV a osvěty v rámci evropského prostoru. Dále **podtrhovali potřebu stability české diplomatické podpory v regionu**. Pouze ojediněle NNO cítí potřebu podpory otevření/udržení zahraniční mise v rámci trilaterální spolupráce, což je protichůdné k tlaku managementu Programu na realizaci v místě[[9]](#footnote-9).

Obrázek 1: Potřeby NNO v souvislosti s trilaterální spoluprací

Zdroj: dotazníkové šetření (duben 2019).

Pozn.: Odpovědi na otázku „Ohodnoťte, prosím, na následující škále potřeby Vaší organizace v souvislosti s trilaterální spoluprací.“

Odpověď na otázku, zda Program v hodnoceném období 2016-2018 reflektoval potřeby NNO v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce na základě dotazníkového šetření, je ambivalentní – polovina respondentů se přiklonila k vyjádření, že spíše ne, druhá polovina respondentů se vyjádřila, že spíše ano (1 respondent odpověděl rozhodně ano). Nakolik Program saturoval jednotlivé potřeby NNO je dokumentováno v obrázku 2. **Více než polovina respondentů** se vyjádřila, že **Program saturoval jejich potřeby z hlediska** navazování nových partnerství či zajištění spolufinancování velkých projektů, možnosti získat zkušenost se zahraničním programem a zahraničními konsorcii, či od jiných zkušených NNO. Nejméně naopak Program podle vyjádření respondentů saturoval potřeby jejich NNO s ohledem na otevření zahraniční mise a možnosti realizovat více rozvojových projektů díky možnosti spolufinancování Programu.

Obrázek 2: Míra saturace potřeb NNO Programem v letech 2016-2018

Zdroj: dotazníkové šetření (duben 2019).

Pozn.: Odpovědi na otázku „A jak byly tyto potřeby Vaší organizace Programem saturovány? Prosím, ohodnoťte na následující škále.“

Kromě výše diskutovaných „obsahových či věcných potřeb“ se v rámci evaluačního šetření ukázaly být jako velmi podstatné „procesní potřeby“ žadatelů/realizátorů projektů trojstranné spolupráce, ze kterých jednoznačně vyplývá, že tyto potřeby spíše nejsou naplňovány a **nastavení Programu je pro realizátory v tomto bodě spíše nerelevantní**. Pro tuto oblast byla zpracována i samostatná procesní analýza (viz kapitola 3.3.2).

Zjištění z hlediska nastavení Programu vůči potřebám realizátorů jsou zřejmá z obrázku č. 3, níže jsou hlavní zjištění dána do kontextu s informacemi získanými z hloubkových rozhovorů (více viz kapitola 3.3.2):

* **Jako zcela či spíše nevyhovující** byl hodnocen **jednoletý dotační cyklus Programu** v kombinaci s víceletými projekty podpořených hlavním donorem a nutnost každoročně podávat žádost o podporu.
* Jako **nevyhovující** potřebám realizátorů Programu bylo hodnoceno **časování vyhlášení výzev a jejich hodnocení a zejm. následné časování zaslání Rozhodnutí o ne/poskytnutí dotace**, **důraz na prioritní země, resp. sektory ZRS ČR** (shodně tuto podmínku Programu hodnotí také FoRS 2017). V rámci hloubkových rozhovorů však zástupci realizátorů vyjadřovali jisté pochopení pro toto nastavení z hlediska koncentrace ZRS ČR (např. PNNO\_14, PNNO\_19**).**
* **Za vyhovující je považován maximální finanční strop dotace 4 mil. Kč ročně**, což neodpovídá závěrům FoRS (2017). Potíž u závazné míry kofinancování nespočívá v procentu kofinancování celého projektu, ale **zásadní problém je závazné procento vztažené k fiskálnímu roku**. Projekty jsou totiž finančně plánovány v jiné časové logice. A dále problém spočívá v nemožnosti změnit absolutní částku žádosti na jednotlivé roky v případě změn objemu financí v jednotlivých letech u hlavního donora. Zmíněna byla také potřeba koordinace vyhlašování termínů dotačních výzev mezi programy ZRS ČR v gesci ČRA a MZV – výzvy často kolidují, což působí negativně na možnost předložit dostatečné množství projektových žádostí v odpovídající kvalitě.

Zástupci NNO zapojených do evaluačního šetření, ať již prostřednictvím dotazníkového šetření nebo hloubkových rozhovorů shodně **podtrhovali potřebu zvýšit transparentnost procesu hodnocení a výběru projektů a zveřejňování výsledků výběrového řízení**. Není předávána a zveřejňována informace o počtu přidělených bodů a seznamu podpořených a nepodpořených projektů.

Obrázek 3: Míra souladu nastavení a podmínek Programu s potřebami realizátorů

Zdroj: dotazníkové šetření (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku: „Prosím ohodnoťte následující aspekty nastavení Programu na uvedené škále z hlediska souladu s potřebami Vaší organizace.“

**Cílová skupina Programu Rozvojové země – podpořené země**

Pohled rozvojových – podpořených zemí byl v rámci této evaluace zohledněn pouze v rámci případové studie dvou projektů podpořených Programem v Gruzii. Ukázalo se, že témata těchto projektů byla pro Gruzii vysoce relevantní (v jednom případě byly konkrétní aktivity projektu mírně modifikovány právě s ohledem na zvýšení relevance pro cílovou skupinu), a jak vyplývá z doporučení bude vhodné se na tato témata i dále zaměřovat. Podrobněji viz příloha 8.

**Obecně lze shrnout potřeby rozvojových zemí z hlediska Programu následovně:**

* Socioekonomický rozvoj a omezení chudoby,
* Rozvoj specifického sektoru podpořeného projekty,
* Snížení nerovností,
* Rozvoj institucí,
* Dobře nastavená a koncentrovaná pomoc propojená na jiné donory a aktivity, přinášející výsledky,
* Posunout se od závislosti na vnějších zdrojích k mobilizaci vlastních zdrojů,
* Sdílení zkušeností, budování partnerství a kapacit v rozvojových zemí pro realizaci vlastní mezinárodní rozvojové spolupráce.

Tyto potřeby jsou obecné, každá rozvojová země však má svá specifika. Na příkladu Gruzie bylo ukázáno, že dva konkrétní podpořené projekty mají pro tuto rozvojovou zemi vysokou relevanci. Zadání této evaluace však neumožňuje hodnocení relevance situace v jiných rozvojových zemích.

# Hospodárnost

Tato část evaluační studie pokrývá evaluační otázky, které zadavatel stanovil pro kritérium hospodárnosti. Ze šetření vyplynula celá řada dalších aspektů, které z pohledu evaluátorů k analýze hospodárnosti náleží, ale nebylo je možno jednoznačně zařadit pod předem stanovené evaluační otázky, jsou zrcadleny v dílčích kapitolách a částečně jsou zařazeny samostatně v závěru této sekce.

## Jaký je celkový poměr financování ze ZRS ČR a od ostatních donorů?

Odpověď na tuto evaluační otázku je uvedena v hlavní zprávě a v kapitole 1 této analýzy.

## Jak lze na základě dostupných informací hodnotit hospodárnost vynaložených finančních prostředků programu, zejména z hlediska celkové „value for money“?

Po dohodě se zadavatelem byla pro zodpovězení této evaluační otázky nejprve shrnuta východiska pro hodnocení value for money (dále i VfM), různé přístupy k analýze VfM a klíčové podmínky pro její aplikaci (kapitola 3.2.1) vč. příkladů přístupů k VfM ze zahraničí. Následně byla pozornost věnována dostupným informacím za Program a jednotlivé podpořené projekty (kapitola 3.2.2). Ve třetím kroku (kapitola 3.2.3) je shrnut dosavadní přístup poskytovatele dotace z Programu k VfM a návrhy nutných kroků směřujících ke zvýšení VfM projektů a celého Programu (kapitola 3.2.4).

Struktura této části odpovídá ze strany zadavatele schválené logice postupu řešení této evaluační otázky.

### Potřebné informace pro různé přístupy k analýze hospodárnosti, zejména k analýze „value for money“

**Východiska pro hodnocení value for money a kritéria 3E**

Zjišťování **hodnoty za peníze (Value for Money)** je přístup, v rámci kterého je snahou především veřejného sektoru získat nejvyšší možnou hodnotu za vynaložené veřejné prostředky, a to z toho důvodu, aby každá koruna získaná od daňových poplatníků (ať již z rozpočtu České republiky, Evropské unie či jiných rozpočtů) byla nejen řádně a transparentně vynaložena, ale i ospravedlněna. Cílem veřejného sektoru by tak měla být **snaha o maximalizaci VfM**, a to jak na úrovni programů, tak i projektů, které jsou z prostředků nejen ČR podporovány. VfM na úrovni projektu se pak dá chápat jako efekt každé vynaložené koruny na výstup, výsledek, dopad projektu.

**VfM však neznamená volit vždy nejlevnější cestu**. Je třeba brát ohled na cíl a účel, ke kterým chceme finanční prostředky využít, a zajistit tedy i požadovanou kvalitu s nejnižšími náklady.

VfM úzce souvisí se dvěma důležitými přístupy. Jednak má úzkou vazbu na **evidence-based management**, tj. řízení a rozhodování, které je založeno na reálných a podložených poznatcích o fungování dané intervence/aktivity/projektu. Z toho důvodu je potřebné řádně monitorovat, měřit a evaluovat dosažené hodnoty (výstupy, výsledky, dopady).

Vedle nezbytné znalosti výstupů a výsledků je součástí uplatňování VfM i znalost předpokladů pro dosažení těchto výstupů a výsledků a také podrobná znalost nákladů. To vše souvisí s aplikací **kritérií 3E**: **úspornost/hospodárnost (Economy), účinnost (Efficiency) a účelnost (Effectiveness)**.VfM je pak snahou o maximalizaci každého z 3E. Zjednodušeně se tato kritéria dají vyjádřit v podobě následujících otázek:

* úspornost/ hospodárnost: Dosahujeme požadovaných výstupů (v požadované kvalitě) za minimální náklady?
* účinnost: Vynakládáme vstupy tak, abychom dosáhli maximálních výstupů?
* účelnost: Směřují výstupy k požadovaným výsledkům, tj. dosahujeme požadovaných cílů?

VfM předjímá i to, jaké reálné výstupy a výsledky můžeme od vynaložených nákladů očekávat. Přičemž nesmíme zapomínat ani na **relevanci** intervencí (tj. zda daná intervence, příp. projekt je v souladu se strategickými cíli programu) a **udržitelnost** dosažených výsledků.

Aby princip VfM mohl být naplněn, je nezbytné, aby byla dobře nastavena **intervenční logika** programu (např. BOND 2012; DFID 2018) i jednotlivých projektů. Musíme být obeznámeni s tím, k jak velkým výstupům přímo vedou naše vstupy (attribution), a alespoň odhadovat, jak velký vliv mají na výsledek (contribution), který ale bývá ovlivněn i dalšími faktory. S tím vším souvisí nutnost **evidence a poznávání** dobře a špatně fungujících postupů/přístupů, což má přímou vazbu na potřebu provádět **evaluace**. Současně však by zjišťování VfM nemělo nadměrně zatěžovat žadatele o dotaci/realizátora projektu a zpomalovat jednotlivé procesy.

**Metody používané pro hodnocení Value for Money**

Literatura[[10]](#footnote-10) uvádí několik hlavních **metod, které mohou být pro hodnocení VfM použity**,zejm. však na úrovni jednotlivých projektů, příp. programů s určitým geografickým a tematickým zaměřením. Každá z těchto metod posuzuje vztah nákladů a přínosů, ale každá se na tuto problematiku dívá vlastním specifickým způsobem.

* Analýza efektivnosti nákladů (Cost Effectiveness Analysis, CEA)

Jedná se o metodu vhodnou pro posouzení dvou a více možností, které mají směřovat ke stejnému cíli. Účelem této metody je určit, která varianta dosáhne daného cíle při nejnižších nákladech. Metoda však neumožňuje určit, zda celkové přínosy převýší celkové náklady. Při aplikaci CEA je třeba změřit výsledek (a to zamýšlený i nezamýšlený) v rámci každé varianty a identifikovat a poté i vyčíslit všechny náklady (vč. personálních, materiálních ad.). V případě CEA se efektivnost nevyjadřuje v peněžních jednotkách, ale prostřednictvím jiných, např. naturálních jednotek. Při porovnání variant musí být zabezpečeno, že budou porovnávány skutečně stejné (stejnorodé) výsledky. V případě, že daný projekt má více cílů, musí i všechny posuzované možnosti mít všechny tyto cíle, a to ve stejné míře.

* Analýza užitečnosti nákladů (Cost Utility Analysis, CUA)

Obdobně jako CEA, i analýza užitečnosti nákladů je vhodná pro porovnávání dvou a více možností, přičemž jsou porovnávány náklady na dosažení užitku či nějaké hodnoty. Je to metoda vhodná pro případy, kdy výsledky není možné či vhodné vyjadřovat v peněžních jednotkách. V rámci této metody se sleduje, jaký efekt mají přírůstky vstupů na změnu výsledku. CUA umožňuje kvantifikaci užitečnosti, která se odvozuje z užitečnosti jednotlivých atributů. CUA se nejčastěji používá při porovnávání intervencí zaměřených do oblasti zdravotnictví, a to skrze získané roky zlepšené kvality života (Quality Adjusted Life Years, QALY).

CEA a CUA jsou si velmi podobné, obě tyto metody porovnávají dvě a více variant, které směřují ke stejnému cíli, který nemá peněžně vyjádřenou podobu. Rozdíl je v tom, že CUA bere v úvahu perspektivu (preference) cílové skupiny.

* Analýza nákladů a přínosů (Cost Benefit Analysis, CBA)

Asi nejznámější metodou je CBA, která používá k porovnání dvou a více variant náklady a přínosy v peněžním vyjádření. Metoda porovnává peněžně vyjádřené benefity (pozitivní efekty) s náklady (a případnými dalšími negativními efekty) dané investiční varianty. Podle této metody je vybrána ta varianta, jejíž předpokládané přínosy převáží náklady. Výhodou této metody je, že porovnávané varianty nemusí mít stejný cíl.

* Společenská návratnost investic (Social Return on Investment, SROI)

Jedná se o metodu podobnou CBA, rozdíl je však v tom, že společenská návratnost investic je metodou používanou pro měření společenských, environmentálních a ekonomických nákladů a přínosů. Obdobně jako CBA, ani tato metoda nevyžaduje, aby porovnávané varianty směřovaly ke stejnému cíli. Podstatné je zapojení stakeholderů, jejichž spolupráce je nezbytná pro vytvoření mapy dopadů či teorie změny, která ukazuje vztah mezi vstupy, výstupy a výsledky.

* Rank Correlation of Cost vs Impact a Basic Efficiency Resource Analysis (BER analýza)

Tyto metody hodnotí relativní náklady a přínosy v rámci portfolia programů (příp. programů, které podporují různé jednotky/aktivity), tj. slouží ke vzájemnému porovnávání dopadu a výkonnosti jednotlivých programů (či jejich složek). V rámci první metody je vytvářeno pořadí a prováděna korelace nákladů a dopadů. Druhá metoda zkoumá relativní hodnotu vykreslením programů do modelu (matice) založeného na nákladech a dopadech.

**Chceme-li maximalizovat value for money, mohou se výše uvedené metody stát nástrojem, který umožní srovnávání různých projektů (ať se stejným cílem, tak s cílem odlišným) v rámci procesu výběru projektů. Pokud je možné přínosy projektu vyjádřit v peněžních jednotkách, jeví se jako nejlepší použití metody CBA**.Je však třeba brát na zřetel, že správné provedení CBA (či aplikace jiné výše uvedené metody) není u tak komplexních projektů, kterými projekty v rámci programu Podpory trojstranných projektů českých subjektů zajisté jsou, jednoduché ani levné. Požadavek, aby žadatelé k projektové žádosti připojili i provedenou analýzu CBA (či jinou analýzu) by mohl pro tyto subjekty znamenat další finanční i administrativní břemen a je proto třeba důkladně zvážit přiměřenost takového případného požadavku.

**Kvantitativní hodnocení VfM** má zejm. s ohledem na charakter aktivit v rámci rozvojové spolupráce následující **rizika**:

* nesprávný důraz na nejlevnější řešení, příp. nejlevnější řešení „costs per unit“,
* cílem intervence jsou středně/dlouhodobé efekty, které lze kvantitativně obtížně podchytit, prozatím neexistují postupy na dlouhodobější sledování projektů v rámci určité doby udržitelnosti,
* omezená možnost reflektovat odlišná prostředí a kontexty jednotlivých projektů,
* omezená možnost reflektovat přesahující pozitivní dopady.

**Vybrané přístupy k analýze value-for-money v zahraničí**

Jednou z institucí, která se systematicky v posledních cca 10 letech věnuje aplikaci VfM do systému řízení veřejných programů je ve Velké Británii Department for International Development (DFID). Toto pracoviště zpracovalo mj. Metodiku DFID pro value for money (2011) a v roce 2015 a 2018 prošel tento přístup performance review. Jde o ucelený přístup k řízení programů zahraniční pomoci s důrazem na VfM.

Následující boxy shrnují základní pravidla pro její aplikaci a příklad dobré praxe.

Box 1: Value for money in DFID’s management processes

|  |
| --- |
| DFID’s Smart Rules on programme management, its Smart Guide on value for money and its guidelines on business cases and annual reviews set out a series of guiding principles, mandatory requirements and recommendations for how to address value for money through the programme management cycle. The key requirements are as follows:* Business cases must:
	+ Show that the expected benefits (in monetary terms if possible, otherwise in narrative form) are greater than the costs, and better than doing nothing at all.
	+ Include a theory of change describing how the programme will deliver its expected results and what assumptions have been made. These assumptions may help to identify risks to be managed over the life of the programme.
	+ Specify how value for money will be monitored over the life of the programme and identify value for money indicators.
* Each programme must have a delivery plan, which describes how risks and value for money will be monitored.
* Annual reviews must include a section on value for money. They should:
	+ Consider whether there have been any significant changes that would affect the value for money assumptions set out in the business case.
	+ Assess whether there have been changes in costs or cost drivers, and why.
	+ Assess value for money performance by reference to the original value for money proposition set out in the business case.
	+ Reach an overall judgment as to whether the programme continues to represent value for money, and if not, identify remedial actions.
* Where a programme significantly underperforms in the annual reviews, remedial measures must be included in the delivery plan.
* There is an overarching obligation on programme managers to assess and record how their programming choices maximise impact per pound of expenditure for DFID.
* Measures to ensure sustainability of outcomes beyond the life of the programme must be considered in the business case and built into the design and delivery of the programme.
 |

Zdroj: převzato z ICAI (2018) <https://icai.independent.gov.uk/html-report/dfids-approach-to-value-for-money-in-programme-and-portfolio-management/>

Box 2: Good practice in value for money assessment

|  |
| --- |
| A good example of value for money assessment is provided by the AAWAZ Voice and Accountability Programme in Pakistan (£35.4 million, 2012-2017). The programme supports local communities and their representatives to promote more responsive local governance, with a focus on women and minority rights. The value for money section of the 2016 annual review provided a detailed analysis of programme expenditure and cost drivers (particularly salaries). It verified the existence of robust processes for procurement and operational and financial management. It described the work of the programme team to develop indicators to show the return on investment, going beyond what had been proposed in the business case. It presents the findings of a unit cost analysis, suggesting that, for every £10 spent by the project, six citizens were safer, seven had better access to public services, five expressed increased satisfaction with public services and least one had been given an opportunity to hold decision-makers to account. A sensitivity analysis suggests that delayed implementation is likely to be the biggest risk to achieving value for money. The programme was judged to be continuing to deliver significant value for money by reference to a range of evidence, including its direct engagement with 176,955 citizens (of which half were women) across 45 districts through its community forums at a cost of £15 per citizen per year. However, the analysis notes that it would be helpful to identify similar programmes to use as comparators. |

Zdroj: převzato z ICAI (2018) <https://icai.independent.gov.uk/html-report/dfids-approach-to-value-for-money-in-programme-and-portfolio-management/>

Box 3: Program školení k VfM dobře ilustrující kroky, které jsou nutné pro aplikaci VfM

1. Who cares if NGOs achieve VfM and why?

How DFID and other donors` approach VfM

Public perceptions of aid and VfM

Who counts – what about the beneficiaries?

Internal drivers

Partner perspectives

2. Planning: considering VfM in programme design

Using the theory of change and stakeholder analysis to generate options in programme design

Using options analysis to make a business case

Identifying the key components of VfM

Risk analysis and pricing risk

Valuing leverage and sustainability

Addressing VfM in proposals to donors

3. Doing: ensuring VfM during implementation

Activity-based budgeting and calculating unit costs

Linking unit costs to outputs and outcomes

Identifying and improving decision-making processes which add or destroy value: partner selection; procurement; monitoring and evaluation; budget management; risk management

Reporting on management of VfM

4. Reviewing: evaluating and reporting how VfM is achieved

Identifying indicators and measurement processes

Comparing and explaining different results

Estimating the hard to measure benefits

Reporting on measurement of VfM

5. Action planning: engaging your organisation in developing a value for money action plan

Developing a SWOT for your organisation in relation to VfM

How to engage key stakeholders in developing an organisational action plan on VfM

Overcoming obstacles

Zdroj: [www.bond.org.uk/events/putting-value-for-money-into-practice](http://www.bond.org.uk/events/putting-value-for-money-into-practice)

### Informace dostupné za jednotlivé projekty

K tomu, aby bylo možné posoudit, zda a do jaké míry se dá princip VfM aplikovat v rámci celého dotačního programu Podpora trojstranných projektů českých subjektů, je nezbytné se podívat i na úroveň jednotlivých projektů a na informace, které jsou o nich k dispozici.

Celkově je možné říci, že ČRA jakožto implementační agentura disponuje velkým množstvím informací o každém projektu, což je bezesporu jednou z podstatných podmínek pro možnost naplnění principu VfM. Podstatné však je, v jaké podobě, podrobnosti a struktuře jsou tyto informace k dispozici a zda je poskytována dostatečná informace o vstupech i výstupech/výsledcích projektů.

* Prvním zdrojem základních informací byl v letech 2016 a 2017 **záměr projektu** (pro rok 2018 byl krok předkládání záměrů projektu opuštěn), který byl předkládán v I. kole dotačního výběrového řízení. Tento dokument nejenže poskytoval základní informace o žadateli a partnerských organizacích, ale obsahoval i nejdůležitější informace o projektu, a to zaměření projektu vč. definování cílů, aktivit a výstupů a také informace o nákladech na projekt. Dokument tak umožňoval posouzení relevance projektu jak ve vztahu k cílovým skupinám, tak k celému programu a jeho celkovému zacílení, rovněž poskytoval základní přehled o vstupech a výstupech.
* Nejdůležitějším dokumentem před zahájením realizace projektu je pak **žádost o dotaci** vč. jejích příloh. Napříč těmito dokumenty je možné o projektech zpravidla zjistit nejen podrobnější informace o jejich cílech (někdy strukturovaných do úrovně specifických cílů), zamýšlených aktivitách a výstupech, ale součástí je i podrobný rozpočet projektu rozpracovaný do úrovně jednotlivých položek. Obecně se dá shrnout, že projektová žádost a její přílohy obsahují podrobné informace o vstupech, které jsou peněžně vyjádřeny. Pokud jde o výstupy a příp. cíle/výsledky (terminologie je v dokumentech projektů často nesprávně používána), ty, pokud jsou kvantifikovány, jsou vyjádřeny v nepeněžních jednotkách.
* V průběhu projektu a na konci jeho realizace jsou k dispozici **průběžné a** **výroční, případně závěrečné zprávy**. Pokud je součástí podkladů o stavu realizace projektu i finanční zpráva, má podobu srovnání původně předpokládaného rozpočtu s jeho skutečným naplněním. Takovéto informace jsou základním přehledem o skutečně vynaložených vstupech projektu. **Problematická je však situace, pokud jde o dosažené výstupy a výsledky**. Zprávy za rok 2016 a 2017 vycházejí z jednodušších vzorů, které poskytují jen omezené množství informací. S ohledem na to, že v těchto zprávách je plnění aktivit a dosahování stanovených výstupů/výsledků založeno převážně na kvalitativních komentářích, stává se, že v rámci daného textu chybí vyjádření k tomu, v jaké míře došlo danou aktivitou k naplnění předpokládaného výstupu/výsledku, který byl uveden v žádosti, konkrétně v příloze *Tabulka výstupů a aktivit projektu*. Chybí tak možnost důsledného sledování naplnění stanovených cílů projektů vyjádřených prostřednictvím indikátorů výsledků. Naproti tomu některé průběžné zprávy v roce 2018 již zohledňují aktuální vzor průběžné zprávy zveřejněný na webových stránkách ČRA. Zprávy v nové podobě tak přehlednou formou poskytují nejen informace o předpokládaném a skutečném plnění rozpočtu (tj. poskytují dostatečné informace o reálných vstupech), ale umožňují podrobné sledování realizovaných aktivit a zamýšlených (cílových) i skutečných hodnot výstupů.
* **Na úrovni Programu** jsou souhrnnější informace a data, které by zakládaly možnosti pro aplikaci VfM, velmi omezené. Management Programu monitoruje v zásadě pouze finanční toky, **souhrnný monitoring například výstupových či dokonce výsledkových indikátorů není prováděn**. Nejsou ani nastaveny monitorovací programové indikátory.

### Současný přístup k aplikaci value-for-money v rámci Programu na podporu trojstranné spolupráce

V období 2016-2018 **nebyl přístup k posouzení value-for-money** na úrovni programu a jednotlivých projektů **jednotně a systematicky podchycen**, přestože jisté rysy je možné v některých procesech identifikovat. Z hloubkových rozhovorů (zejm. IMPL\_2,3,4) vyplynulo, že pro úroveň Programu toto posouzení probíhá v rámci hodnocení projektových žádostí o spolufinancování a jako hlavní, resp. jediné kvantitativní kritérium je požadována **míra spolufinancování** ze strany ČRA – **čím nižší míra požadovaného spolufinancování na celkovém rozpočtu projektu, tím vyšší bodové ohodnocení tohoto dílčího kritéria**. Limit pro spolufinancování byl sice nastaven na 50 % (a max. 4 mil. Kč ročně), v praxi však míra spolufinancování dosahovala průměrně 18 %, neboť hodnoticí kritéria silně zvýhodňují projekty žádající nižší míru spolufinancování. Například v roce 2018 bylo bodové hodnocení pro míru spolufinancování stanoveno následovně: 0 % = 20 bodů, 10 % = 16 bodů, 20 % = 12 bodů, 30 % = 8 bodů, 40 % = 4 bodů, 50 % = 0 bodů. Kvalitativní posuzovanou hodnotou je zaměření projektu na prioritní země a celkový soulad projektu s Koncepcí ZRS ČR, příp. zaměření na LDC a typ hlavního donora (preference EK). Pro potřeby Programu jsou tyto „hodnoty“ zrcadleny v hodnoticích kritériích, v zásadě se však de facto jedná o formální kritéria Programu. Další spíše ale implicitní vyhodnocení value-for-money je prováděno v rámci hodnocení projektových žádostí jednotlivými členy hodnotící komise (např. u kritéria hospodárnost), **ale bez jednotného metodického postupu, na základě expertního posouzení jednotlivých členů** komise. Obecně lze shrnout, že value-for-money se posuzuje jako **vztah navržených cílů/aktivit projektu a jeho výstupů v kontextu požadovaného rozpočtu**. Klíčová value-for-money byla pro Program spatřována především **v přímých výdajích v dané rozvojové zemi** (např. přímé náklady pro cílovou skupinu projektu), naopak jako negativní „value“ byly hodnoceny osobní a cestovní náklady, nicméně s přihlédnutím k typu projektu (např. zdravotnický, stavební). Pro posuzování přiměřenosti osobních nákladů někteří hodnotitelé využívají tabulkové platy ve veřejné správě, ale ani tento přístup není v rámci hodnocení projektů jednotný. Především však nebyly tyto skutečnosti formálně žadatelům předem sděleny.

Pro organizace zapojené do Programu je tak přístup poskytovatele Programu k hodnocení VfM v rámci hodnotícího procesu žádostí nečitelný. Přispívá k tomu skutečnost, že Program jasně nestanovuje své priority a cíle, které by byly měřitelné. Pro Program nejsou zveřejňována podrobná hodnoticí kritéria vč. určení jejich významnosti.[[11]](#footnote-11) Od těchto parametrů by totiž byly pro Program „klíčové values“ alespoň odvoditelné.

Praxe zapojených NNO do Programu ohledně vlastního **přístupu k hodnocení VfM** **v rámci** svých **projektů** je **různá**. Nejdále je v tomto směru patrně **Člověk v tísni**, který vyvinul na základě mezinárodních metodik **vlastní metodiku pro hodnocení VfM**[[12]](#footnote-12) ve svých projektech a zároveň ji poskytl pro využití širší zainteresované veřejnosti.

Všichni zástupci oslovených organizací při hloubkových rozhovorech také potvrdili, že se VfM v rámci přípravy projektových žádostí zabývají (ve smyslu projektů jako celku), mají k tomu nastaveny většinou interní procesy, ucelené celo-organizační metodiky však nevyužívají (vyjma Člověka v tísni). Hodnocení VfM, resp. hospodárnosti je předmětem evaluací, které, pokud je projekt umožňuje, organizace zahrnují do projektových aktivit a realizují je, většinou s pomocí externího evaluátora. Jeden z informantů (PNNO\_19) podtrhl trend posledních cca 3 let u velkých donorů na tlak velkého počtu měřitelných výsledků, a tedy nutnost se touto otázkou systematičtěji zabývat.

V dotazníkovém šetření se více než polovina respondentů vyjádřila, že v rámci svých trojstranných projektů řeší otázku maximalizace VfM. Používají k tomu často detailní analýzu nákladů ve vztahu k aktivitám a plánovaným výstupům projektu, příp. expertní odhad, evaluátory, uvedena byla i výběrová řízení, pomocí nichž lze dosáhnout optimálního poměru mezi cenou a výstupy, výjimečně respondenti aplikují ucelenou VfM politiku pro všechny své projekty.

### Jak maximalizovat Value for Money na úrovni projektů i Programu

Pro maximalizaci Value for Money a s tím souvisejících kritérií 3E je v prvé řadě zásadní **nastavení programu** jako celku a poté i požadavků kladených na žadatele o dotaci a později realizátora projektů. Lze se inspirovat vybranými principy ze zahraniční praxe:

* Spíše než na srovnávání obdobně zaměřených programů mezi sebou je kladen důraz v rámci přístupu VfM na monitoring posunu programu v plnění stanovených cílů/očekávání, zda intervenční logika programu funguje, zda se daří naplňovat stanovené indikátory – pokud ne, je nutná revize programu, neznamená to ale nutně, že je špatná VfM programu, ale např. že je nutná adaptace předpokladů, nebo nastavené indikátory nebyly realistické.
* Velký důraz je na výsledky a jasné a koherentní stanovení intervenční logiky programu („jak budou náklady transformovány do očekávaných výsledků“).
* Důležité je, aby programy rozvojové spolupráce dosáhly na ty nejzranitelnější cílové skupiny, konkrétní pomoc je realizována v různých kontextech a prostředí a VfM musí toto reflektovat.
* Klíčové je při realizaci programu vycházet z evidence-based přístupu a vědět, čeho chceme programem dosáhnout, jaké změny chceme dosáhnout.

Pokud vztáhneme tyto principy na situaci posuzovaného Programu, hlavními předpoklady pro dosažení vyšší VfM jak na úrovni projektů, tak potažmo i celého Programu je:

* **uplatnění klasického principu programování**

Program by neměl spočívat pouze ve vyhlášení výzev k předkládání projektových námětů/žádostí o dotaci, které budou v souladu s Koncepcí a Strategií ZRS ČR a dalšími strategickými dokumenty. Takovýto postup v kombinaci se správně zvolenými výběrovými kritérii zabezpečuje **naplnění principu relevance**, tj. že budou pro realizaci vybírány projekty, které budou v souladu se stanovenými strategiemi v oblasti ZRS. Nemusí však zajistit, že vybrané projekty zcela naplní cíle, které se váží přímo k trojstranné spolupráci.

Z toho důvodu se jeví jako vhodnější připravit pro oblast trojstranné spolupráce v rámci ZRS **samostatný strategický dokument (program)**,který nejenže bude formulovat cíle trojstranné spolupráce (které budou samozřejmě v souladu s nadřazenými strategickými dokumenty), ale definuje i ukazatele (**indikátory**), na základě kterých bude možné usuzovat, zda a v jaké míře k plnění stanovených cílů skutečně dochází. Pro nastavení programu by bylo vhodné pracovat s tzv. **teorií změny**[[13]](#footnote-13), která vyjadřuje, jaké změny (tj. konkrétního cíle) a prostřednictvím čeho chceme dosáhnout a jak poznáme, že jsme v tom byli úspěšní.

K takto nadefinovaným cílům prostřednictvím teorie změny musí být samozřejmě přidělen i odpovídající rozpočet. (Případně je možné postupovat i obráceně a k přiděleným prostředkům definovat priority a cíle vč. indikátorů, kterých má být dosaženo.)

* **uplatnění principu evidence-based managementu**

Všechna rozhodnutí, která jsou v oblasti trojstranné spolupráce realizována, by měla být založena na skutečném poznání stavu naplňování projektů i Programu, tj. implementátor Programu by měl mít k dispozici podrobné informace o projektech, které zabezpečují naplňování cílů Programu, a jejich vlivu na dosažení tohoto cíle. Toto souvisí s nutností hluboké diskuze s relevantními aktéry při nastavení Programu a jeho podmínek, reflexí aktuálních trendů v podpoře rozvojové spolupráce v daném tématu a důsledným **monitorováním** projektů i Programu.

Zároveň je tato problematika svázána i s **evaluacemi** a s formulací ponaučení a doporučení, se kterými je třeba v rámci realizace programu pracovat (případně je použít při přípravě navazujícího Programu).

* **nastavení výběru nejvhodnějších projektů**

K tomu, aby implementační agentura měla dostatečnou záruku, že projekty realizované v rámci programu trojstranné spolupráce budou směřovat k naplnění definovaných cílů, a tedy přispějí i k vyšší VfM, se jeví jako vhodné:

* + vybírat projekty, které splní podmínku **relevance**, tj. budou navazovat na priority a cíle programu trojstranné spolupráce;
	+ vybírat projekty, které budou směřovat k naplnění stanovených **indikátorů** programu (pokud budou pro úroveň projektů stanoveny vhodné indikátory odpovídající indikátorům pro úroveň programu, bude možné některé programové indikátory zjistit „sčítáním“ indikátorů projektových);
	+ požadovat rozpracovanější podobu **intervenční logiky/teorie změny** daného projektu (za použití správně nastavené terminologie) – žadatel by měl doložit prostřednictvím kterých kroků a výstupů bude dosaženo požadovaného cíle/změny (definované pomocí výsledkového indikátoru), a to vše by v ideálním případě měl být schopen provázat s rozpočtem projektu (resp. s jeho jednotlivými položkami). Tj. teorie změny by měla položky obdobné jako ty, které jsou uvedeny pro programovou úroveň (viz výše) s tím, že by navíc výstupy byly navázány na položky rozpočtu (což by mj. umožnilo porovnávat náklady na výstupy napříč projekty);
	+ zvážit využití analýzy VfM připravené pro hlavního donora či jeho posouzení VfM;
	+ vybírat projekty, které budou produkovat výsledky **udržitelné** alespoň po předem stanovenou dobu.

Navíc, pokud by měl být kladen větší důraz např. na **kritérium hospodárnosti**, je možné v rámci stanovení podmínek pro žadatele/realizátora projektu pracovat více se závaznými postupy pro vybrané parametry rozpočtu projektů. Je možné např. stanovit **finanční limity pro vybrané** vstupy v patřičném kontextu (např. na nákup vybraného materiálu), případně na výstupy (např. na proškolení 1 osoby).

## Jaké hlavní faktory přispívají k hospodárnosti či nehospodárnosti programu z procesního i obsahového hlediska?

Tato kapitola shrnuje identifikované faktory přispívající k hospodárnosti a nehospodárnosti Programu v kontextu celkového nastavení Programu. Pro potřeby této evaluační otázky byla realizována procesní analýza, která tvoří samostatnou kapitolu (3.3.2), obsahové hledisko je řešeno v kapitole 3.3.1. Faktory, které mají dopad na hospodárnost či nehospodárnost celého procesu jak ze strany příjemců, tak ze strany administrátorů podpory, byly podrobně zkoumány všemi evaluačními metodami. Na základě desk research a hloubkových rozhovorů byla vytipována úzká místa a jejich vztah k hospodárnosti / nehospodárnosti byl zkoumán prostřednictvím dotazníkového šetření (viz obrázek 4) a následných analýz, jednotlivé faktory jsou diskutovány níže v textu.

Obrázek 4: Faktory hospodárnosti / nehospodárnosti Programu z pohledu žadatelů a příjemců podpory

Zdroj: dotazníkového šetření pro podpořené NNO (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku: „Ohodnoťte, prosím, uvedené faktory podle míry, s jakou působí podle Vašeho názoru na hospodárnost / nehospodárnost Programu z pohledu žadatelů a příjemců podpory.“

### Nastavení Programu ve vztahu k hospodárnosti

Z evaluačního šetření vyplynuly některé faktory, které mají výrazný vliv na hospodárnost Programu. Ačkoli se mnohé z nich promítají do procesní části, jsou zde diskutovány samostatně, neboť mají průřezový charakter a ovlivňují více parametrů. Konkrétně bude pozornost věnována následujícím aspektům:

* jednoletý cyklus projektů,
* způsob nahlížení na projekty,
* důvěra a sdílená spoluodpovědnost,
* princip spolufinancování.

Poslední z nich lze považovat za faktor vedoucí k vyšší hospodárnosti, ostatní mají výrazný vliv na nehospodárnost.

#### Jednoletý cyklus projektů

Z provedeného hodnocení vyplývá, že výrazným úzkým místem implementace podpory trojstranných projektů je jednoznačně **jednoletý finanční cyklus podpořených projektů**, v rámci kterého projekt podpořený českým Programem může být ve vazbě na konkrétní rozhodnutí o poskytnutí dotace financován pouze do konce daného kalendářního roku, přestože je obvykle součástí víceletého projektu podpořeného hlavním donorem. Tento fakt je částečně kompenzován možností prodloužení projektu o další rok (až dva roky), pokud realizátor předem indikoval záměr realizovat projekt i v dalších letech a podá-li svoji žádost i následující rok (a byla-li mu schválena roční zpráva za projekt, která se váže k roku předchozímu[[14]](#footnote-14)). Takovéto nastavení sice umožňuje podporovat projekt po dobu delší než jeden rok, ale skýtá v sobě jistá rizika a negativa, a to jak pro realizátora projektu, tak i pro implementační agenturu/poskytovatele dotace. Aby realizátor mohl na danou podporu dosáhnout i další rok, musí předložit projektovou žádost opakovaně. Tento postup však neznamená pouze určitoumíru **nejistoty** pro realizátora projektu, který předkládá projekt navazující na realizaci v předchozím roce bez záruky, že mu bude dotace přidělena i na další rok - může to ohrozit naplnění cíle projektu, ale vede to i k dalším negativům na straně příjemce, jako jsou: negativní vliv na vztah s partnery zapojenými do realizace hlavního projektu; odkládání aktivit do okamžiku, než je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, což vede ke zpožďování aktivit, změnám v projektu příp. i k nižší hospodárnosti některých aktivit atp. Takovýto přístup však zároveň generuje i **dodatečné administrativní a materiální náklady** jak na straně žadatele, tak i na straně ČRA (a hodnotící komise), která musí danou žádost administrovat, ohodnotit, vydat rozhodnutí o poskytnutí dotace atp.

**Šest organizací z osmi podpořených NNO, které vyplnily dotazník, se domnívá, že jednoletý finanční cyklus rozhodně nebo spíše přispívá k nehospodárnosti**. Toto zjištění zaznívalo unisono i v hloubkových rozhovorech mezi příjemci. Přestože dle názoru ČRA (IMPL\_4, 5) není možné realizovat víceleté projekty, resp. je nezbytné přidělit dotaci danému projektu vždy na konkrétní kalendářní rok, na základě provedených analýz a hloubkových rozhovorů realizovaných na straně jiných poskytovatelů dotace[[15]](#footnote-15), **nebyly zjištěny procesní překážky, které by bránily nastavení Programu na víceleté projekty**. Byl identifikován i příklad dobré praxe – dotační titul financovaný z národních zdrojů (viz box 4). Ačkoliv Program nemá povahu programu dle §12 a 13 zákona č. 218/2000 Sb., nebyla shledána žádná překážka v tom, aby na něj byly aplikovány některé obdobné principy, které se využívají např. při realizaci projektů podpořených v rámci programů z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) nebo Norských fondů. Stejně jako na dotace poskytované v rámci Programu, i dotace spolufinancované z prostředků ESIF se řídí zákonem č. 218/2000 Sb. a rozpočtovými pravidly. Na oba typy dotací se vztahuje mj. §14 a následující, tj. včetně pravidel stanovených pro vyhlašování výzev (§14j), vydávání rozhodnutí (§14m až §14p) atp.

Návazné analýzy tedy prokázaly, že i v českém dotačním systému je možné pracovat s víceletými projekty. Nastavení výzev, včetně časového rámce je plně v kompetenci poskytovatele dotace, tj. ČRA. Na financování zahraniční rozvojové spolupráce se nevztahují ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech o programech a jejich financování ze státního rozpočtu (viz zákon 151/2010 Sb.). Proto je nezbytné v souladu s vyhláškou č. 367/2015 Sb. provádět finanční vypořádání dotace ze státního rozpočtu za období týkající se celého příslušného roku podle stavu k 31. prosinci daného roku (oproti projektům podpořeným z ESIF fondů, kde probíhá vyúčtování prostředků až po ukončení celého (víceletého) projektu). To je však spíše technický krok, který nepředstavuje zátěž ani pro příjemce, ani pro implementační strukturu, rozhodně výrazně menší než současný systém předkládaní a hodnocení žádostí. Tento přístup byl podrobně vysvětlen na workshopu, zorganizovaném v rámci procesu evaluace a je popsán v následujícím boxu č. 4.

Box 4 Víceletý vs. jednoletý projektový cyklus

V rámci evaluačního šetření byly identifikovány dva programy financované z národních zdrojů, které aplikují model víceletého financování projektů. Níže jsou rámcově popsány a po procesní stránce jsou zde uvedeny přístupy ke dvěma tématům, která se ukázala být překážkou aplikace tohoto přístupu v případě MZV, konkrétně každoroční vyúčtování dotace a navázání na rozpočet.

**Dotační titul Podpora administrace krajských projektů OP PMP**

Dotační titul Podpora administrace krajských projektů OP PMP je financovaný z národních prostředků, tematicky je navázaný na OP PMP. Operační program potravinové a materiální pomoci České republiky (OPPMP) je program řízený Ministerstvem práce a sociálních věcí a poskytuje prostřednictvím Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (fond EU – FEAD) dětem ze sociálně a ekonomicky slabých rodin pravidelnou kvalitní stravu ve školních jídelnách. Podpora je distribuována přes jednotlivé kraje ČR, a protože některé kraje prostředky nevyužívaly a zdůvodňovaly to vysokou administrativní zátěží, Ministerstvo práce a sociální věcí (MPSV) se rozhodlo odstranit tuto bariéru jiným programem. Tento dotační titul „Podpora administrace krajských projektů OP PMP“ byl spuštěn v roce 2019, je financovaný z národních zdrojů určených na pokrytí výdajů, které nejsou v rámci OPPMP způsobilé, konkrétně na částečné či úplné pokrytí výdajů na platy zaměstnanců potřebných na administraci projektů OP PMP ze strany krajů.

**Z metodického hlediska bylo třeba vytvořit mechanismus, který umožňoval časovou kompatibilitu doplňkového českého financování k víceletým projektům podpořeným OPPMP**. A to se podařilo. Podpora je poskytována obvykle na dva roky na základě jedné výzvy, jedné žádosti a jediného rozhodnutí na celé období, stejně jako v případě fondů EU. Rozdíl však v případě českých prostředků spočívá v povinnosti pro příjemce provádět každoroční vyúčtování dotace v souladu s vyhláškou č. 367/2015 Sb., neboť národní financování jiné monitorování dotačních prostředků nevyžaduje. I v případě, že poskytovatel českých prostředků nastaví systém monitorování, každoroční vyúčtování bude třeba provést. V praktické rovině znamená podle MPSV každoroční vyúčtování v souladu s danou vyhláškou odevzdání jednoduché přehledové tabulky, jejíž formát je uvedený v přílohách dané vyhlášky podle typu příjemce se stručným komentářem. Prostředky, které příjemce v daném roce nevyužil, poukáže zpět poskytovateli dotace.

Podle předpokládaných hodnot žádostí na další roky se potřebné prostředky napočítávají do návrhu státního rozpočtu i do střednědobého výhledu. V rámci rozpočtu MPSV jsou potřebné prostředky v dalším roce zahrnuty do rezervy a následující rok představují nárok.

**Program prevence kriminality na místní úrovni**

Program prevence kriminality na místní úrovni je realizován na základě Strategie prevence kriminality v České republice a gestorem je ministerstvo vnitra. Dotace je určena na investiční i neinvestiční projekty. Pro určitou skupinu projektů je otevřena možnost víceletého financování – konkrétně u projektů Asistent prevence kriminality a Domovník-preventista, kde lze podat žádost o dotaci až na 3 roky. Příjemce každoročně provádí vyúčtování dotace. Program je zahrnut do režimu tzv. programového financování, které umožňuje i víceleté financování, v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zdroj: vlastní zpracování na základě rozhovoru (duben 2019).

Na workshopu k tomuto tématu se ukázalo, že z pohledu MZV (ORS) je klíčovou překážkou nejistota poskytovatele dotace, zda bude disponovat dostatečnými prostředky i v dalších letech, neboť závazný rozpočet na ZRS je v kontextu státního rozpočtu pouze na jeden rok. Plán alokace na další dva následné roky je v příslušných Plánech ZRS ČR dle vyjádření ORS pouze indikativní z pohledu MZV a není možné jej s gestorem přípravy státního rozpočtu, s ministerstvem financí, zafixovat závazně na delší období. Z procesního hlediska a v rámci existující legislativy a s ohledem na identifikované příklady připadají v úvahu následující možnosti:

* Program je po finanční stránce dlouhodobě stabilní, a přestože byly zaznamenány meziroční výkyvy, v principu se počítá s obdobnou alokací i v dalších letech (nebude-li navýšena). Závazky ČR vůči příjemcům násobně větších dotací mohou být pádným argumentem pro vyjednávání o státním rozpočtu. Výrazně je v tomto ohledu potřeba posílit i politickou argumentaci a zaujmout obdobnou logiku jako v případě vyjednávání o spolufinancování v rámci ESIF, či Norských nebo Švýcarských fondů. Tuto odpovědnost je z pozice poskytovatele dotace nutné přijmout, současný model ji přenáší na příjemce.
* vyjednat v rámci rozpočtu MZV rezervu pro účel tohoto programu, která bude v následujícím roce představovat nároky, využívané pro Program,
* zahrnout Program do tzv. programového financování v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb.

Přestože tomuto tématu byla věnována velká pozornost v rámci evaluace a byly identifikovány dva programy financované z národních zdrojů, které víceleté financování projektů aplikují, je třeba provést podrobnější analýzu, včetně právní, která by tyto a případně i další aspekty detailně prověřila v kontextu agendy MZV.

#### Způsob nahlížení na projekty

Způsob nahlížení na projekty je faktor, který má rovněž velký vliv na hospodárnost a na konkrétní procesní nastavení. Z jednoletého finančního cyklu projektů vyplývají pro žadatele/příjemce v praktické rovině některé implikace, které zvyšují administrativní zátěž na straně příjemce i administrátorů. Poskytovatel Programu sice explicitně nepožaduje pro žádost o podporu z Programu vyčlenit určitou část z hlavního projektu, ale není ve výzvě ani žádosti specifikováno, zda má být popisován projekt jako celek nebo jen část, na kterou je požadována dotace. Specifikace výstupů, aktivit, rozpočet a harmonogram jsou ale navázány na konkrétní rok podpory. Současně tento systém představuje poměrně vysokou administrativní zátěž jak pro implementační strukturu, tak pro samotné žadatele / příjemce.

Jak vyplynulo z hloubkových rozhovorů, jednotlivé NNO volí velmi odlišné strategie pro přípravu projektu a s tím spojené sestavení rozpočtu. Pro konkrétní volbu přístupu je rozhodující jejich předchozí zkušenost s Programem, ale také jejich odhad, co je podle jejich názoru pro ČRA preferovaným výdajem. Tím nemáme na mysli způsobilým z hlediska metodik, to je celkem jasné, ale skutečně (jednotlivými hodnotiteli subjektivně) preferovaný, neboť jednotlivé organizace zcela vážně pracují s domněnkami, co je podle jejich názoru spíše podporováno ze strany poskytovatele dotace a co nikoli (například přístup k sestavování rozpočtu, (ne)preference projektů na GRV a osvětu nebo podpora projektů síťových organizací, jejichž česká pobočka se nepodílí na realizaci projektu podle představ poskytovatele dotace). Tyto domněnky nicméně byly mnohdy v rozporu.

Jsou organizace, které se snaží rozpočet pro české spolufinancování nastavit jako svébytnou část projektu pro hlavního donora a vybírají konkrétní aktivity, jiné jsou přesvědčeny, že jakékoli narušování celkové integrity projektu není vhodné. Někde tedy koncipují rozpočet alikvotně (např. PNNO\_19, dotazníkové šetření) v závislosti na povolené struktuře a charakteru projektu. Velký vliv na to, že rozpočet pro český Program neodpovídá projektu pro hlavního donora, má roční cyklus českého spolufinancování, který neumožňuje kopírovat aktivity víceletých projektů. Souvisí to s tím, že nelze přesouvat prostředky na další rok v případě, že dojde k posunu některých aktivit. Současně k tomu přispívají i zkušenosti z praktické realizace Programu, kdy musí být rozpočet projektu vyčerpán během několika málo měsíců (nejedná se ani o celý rok – podrobněji viz dále v kapitole 3.3.2), ale i nejistota, zda podporu z ČRA získají – hlavní totiž je neohrozit projekt celého konsorcia. Podle jedné organizace (PNNO\_21) je rozpočet v případě, že jsou partnerem konsorcia, strukturován podle zemí, resp. jednotlivých organizací konsorcia, váže se tedy na konkrétní aktivity. V takovém případě je snazší alikvotní část vyčlenit na rozpočet pro český Program. Ovšem později zjistili, že ČRA nevadí, pokud se projekt spolufinancuje formou jedné rozpočtové kapitoly, což je zase administrativně jednodušší, a to i pro následné vykazování a kontrolu (PNNO\_21). Tento pragmatický přístup potvrzuje i jiná organizace (PNNO\_9). V případě, že to charakter projektu umožňuje, snaží se rozpočet pro český Program koncipovat co nejvýrazněji do jedné rozpočtové kapitoly, neboť případné přesuny mezi kapitolami jsou administrativně složitější a také časově limitované (poslední žádost o změnu lze podat do 15. listopadu daného roku). Tento pragmatický přístup se objevuje i u jiných organizací (např. PNNO\_13). Klíčovým kritériem je, aby aktivity byly ucelené a daly se vykázat v daný rok.

Zajímavý je pohled na mzdové prostředky. Zatímco některé organizace je považují na bezproblémovou položku (např. PNNO\_13), některé jiné organizace považují osobní náklady za rizikovější kapitolu z pohledu ČRA (PNNO\_9 nebo PNNO\_17). Podle PNNO\_17 se snažili dát do rozpočtu co nejvíce konkrétních projektových aktivit a co nejméně osobních nákladů, NNO rovněž při tom odhadují, co by „ČRA ocenilo“ (PNNO\_9).

S tím souvisí i jistá obava na straně implementátorů (IMPL\_3), že by dané NNO mohly čerpat zdroje na provozní náklady jak z rozpočtu hlavního projektu, tak z projektu podpořeného Programem. Tuto obavu nebylo možné potvrdit, ani vyvrátit, neboť jak bylo vysvětleno výše, rozpočty jsou připravovány tak, aby odpovídaly požadavkům ČRA a zároveň co nejméně zatížily NNO, nemusí odpovídat celkovému zaměření projektu, nelze je tedy v tomto smyslu vůbec analyzovat. Je však skutečností, že jak podmínky pro rozpočet hlavního donora, tak Program umožňuje začlenit do rozpočtu tzv. administrativní náklady (indirect costs v případě EK), což jsou náklady, které zahrnují například pronájem kanceláře a další provozní náklady, formou paušálu. Například podle informantů PNNO\_19 a PNNO\_21 se snaží NNO tuto položku v rozpočtu vždy využít, pokud se nabízí, protože v ČR není nijak ošetřena provozní podpora NNO. Samozřejmě však v rámci realizace podpořených projektů Programem tyto provozní náklady reálně vznikají. V jiných dotačních titulech je to obvykle navázáno na tzv. overheads. Sedm z osmi podpořených NNO se domnívá, že Program přispívá ke stabilitě českých NNO prostřednictvím financování části jejich provozních nákladů, což podmínky Programu umožňují. Současně však také na provozní náklady klade nároky. Kvantifikovat příspěvek Programu na provozní náklady není možné, a to především proto, že každá organizace přistupuje k přípravě rozpočtu odlišným způsobem, jak je vysvětleno dále, a také s ohledem na procentní podíl spolufinancování (průměrná výše spolufinancování 18 %) nelze předpokládat, že by Program tvořil podstatnou součást financování provozních nákladů, ale spíše představuje jeden článek v celkové mozaice provozních výdajů rozpočtů organizací, jejichž rozpočty sestávají primárně či do velké míry z projektových prostředků.

V souvislosti s nezbytným vyčleněním částí projektu a příslušné části rozpočtu je vhodné uvést příměr jednoho z informantů HD\_24. Jako expert se zkušeností od různých donorů poukazoval informant na to, že k trilaterálním projektům je třeba přistupovat jako ke koláči – to znamená, že celé konsorcium se podílí svými aktivitami na tom, aby bylo dosaženo vytčeného cíle, a využívá k tomu ucelený rozpočet. Nelze rozlišovat, zejména s ohledem na celkový objem prostředků, která aktivita byla financována právě z českých prostředků, toto samostatně sledovat a vykazovat (a přiřazovat výstupy a výsledky), protože projekty takto nejsou koncipovány a zatěžuje to celý projektový tým. Určitým protipólem tohoto přirovnání ke koláči je naopak příměr stavebního plánu domu. Při stavbě domu lze patrně uvést, že například okna byla zafinancována konkrétním donorem a díky tomu je například v domě více světla nebo uniká méně tepla. Pro projekty zahraniční rozvojové spolupráce je však třeba spíše držet logiku koláče než plánu domu, umělé vytváření „podprojektů“ pak ztěžuje rovněž monitorování či kontrolu (viz dále).

Stejný informant (HD\_24), ale i mnoho dalších na straně příjemců upozorňovali na odlišné chápání projektů ve smyslu jejich efektů mezi hlavním donorem a ČRA. Zatímco pro projekty podpořené z českých prostředků je stěžejní úroveň výstupů a aktivit, projekty hlavních donorů kladou větší důraz na komplexnější úroveň výsledků. I to přispívá k někdy umělému vydělování částí projektu, což má vliv i na monitoring a kontrolu projektů.

#### Důvěra, sdílená odpovědnost a otevřená komunikace

Výše popsané faktory úzce souvisí s atmosférou důvěry a sdílené odpovědnosti, která je pro úspěšnost projektů podstatnou ingrediencí. Obojí je třeba spatřovat v několika rovinách – musí panovat důvěra mezi členy konsorcia, členové konsorcia musí pociťovat důvěru ze strany donorů. Nakládají sice většinou s veřejnými prostředky, nedělají to však pro své obohacení. **Realizují politiku donorů**, v tomto konkrétním případě jsou nástrojem české ZRS.

Další rovinu důvěry a sdílené odpovědnosti je třeba spatřovat také ve vztazích mezi donory samotnými, resp. Českou republikou a velkými donory. Konkrétně v případě EU je Česká republika jako členský stát spoluodpovědná za směřování ZRS EU i jejích pravidel, podle kterých pomoc poskytuje. Současně jsou postupy u evropských procesů komplexnější a náročnější než u národních dotací. V tomto kontextu by tedy mělo být akceptovatelné přijmout principy, které pro výběr a realizaci projektů fungují (zejm. nehodnotit znovu projekty, přijmout cyklus a přístup k monitorování ze strany hlavního donora).

Podstatné také je, aby byl poskytovatel dotace otevřený více vůči realizátorům, komunikoval své potřeby a očekávání z hlediska navrhovaných projektů tak, aby více zapadaly do potřeb MZV a jejich dalších politik.

#### Princip spolufinancování

Program je založen na principu spolufinancování velkých projektů. Tento přístup svým charakterem vede k vyšší efektivnosti, jak uvedl zástupce jedné NNO v dotazníkovém šetření. Současně také zvyšuje *ownership* stran, které se na spolufinancování projektu podílejí. Tento faktor tedy přispívá k hospodárnosti.

### Procesní analýza

Předmětem této části je shrnutí hlavních poznatků z provedeného hodnocení procesů Programu.

S ohledem na to, že podpora trojstranných projektů má charakter programu[[16]](#footnote-16), podívali jsme se na procesy v rámci realizovaného hodnocení **optikou programového cyklu**, který se dá jednoduše (při zohlednění specifik hodnoceného Programu) vyjádřit níže uvedeným schématem. V každé fázi programového cyklu jsme se zaměřili na hlavní procesy, jejich silná a slabá místa, případně hlavní změny, ke kterým došlo ve sledovaném období.

Obrázek 5 Základní schéma programového cyklu

Programování

Výzva a výběr projektů

Realizace a proplácení projektů

Monitorování, reportování, kontrola

Evaluace

Zdroj: vlastní zpracování.

K tomu, aby bylo možné zhodnotit jednotlivé procesy napříč celým programovým cyklem, bylo nezbytné provést analýzu velkého spektra dokumentů, a to především z toho důvodu, že neexistuje samostatný ucelený metodický dokument, který by se vázal přímo a pouze k podpoře trojstranných projektů. Proto byly analyzovány **metodické dokumenty**, které se vážou k procesům uplatňovaným napříč podporou celé ZRS či jejích větších celků (například *Metodika ZRS, Manuál pro pozice dotačních administrátorů České rozvojové agentury, Dotace pro NNO a další oprávněné subjekty – Metodická příručka* vč. příloh). Specifická problematika podpory trojstranných projektů je v těchto obecných metodikách zachycena jen okrajově. Převážnou částí podkladů pro studium procesů se proto staly **dokumenty, které dané procesy přímo reflektují** a dokládají, jak konkrétně jsou tyto procesy naplňovány (tj. např. texty výzev vč. formulářů, hodnoticí formuláře používané při hodnocení projektových žádostí, příklady vydaných rozhodnutí, průběžné a roční zprávy za jednotlivé podpořené projekty atd.). Pro získání uceleného pohledu na procesy byly využity informace z **rozhovorů** se zástupci jednotlivých aktérů, kteří jsou do procesů zapojeni, a z provedených dotazníkových **šetření**.

**Napříč sledovaným obdobím se procesy** a s nimi související požadavky, pokyny a formuláře používané v rámci přípravy a realizace podpory trojstranných projektů **vyvíjely**. Zatímco mezi roky 2016 a 2017 došlo spíše k drobným úpravám, zásadnější změny se objevily v roce 2018, přičemž jejich úplná implementace nebyla ke konci roku 2018 ještě dokončena. Jedním z podstatných důvodů těchto změn se stala novela zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Změny se však objevily i jinde – např. v požadavcích na podobu zpráv o realizaci projektů.

Neměnnými však v systému podpory trojstranných projektů jsou klíčoví aktéři a jejich základní role. Konkrétně se jedná o tyto subjekty:

* **Ministerstvo zahraničních věcí ČR** jakožto subjekt, který určuje směřování celé zahraniční rozvojové spolupráce ČR, a tedy i podpory trilaterálních projektů. Zástupci MZV připomínkují výzvy i hodnoticí kritéria a účastní se hodnotících komisí, jež vybírají projekty, které je vhodné v daném roce podpořit.
* **Česká rozvojová agentura**, která plní roli poskytovatele dotace, resp. implementačního orgánu, jenž je zodpovědný za přípravu a realizaci většiny procesů souvisejících s podporou trojstranných projektů od přípravy výzvy, přes výběr projektů, přípravu rozhodnutí o ne/poskytnutí dotace, monitorování projektů až po okamžik odevzdání roční/závěrečné zprávy a finanční vypořádání dotace.
* **Zastupitelské úřady**, jež jsou zapojeny jak do výběru projektů, tak i například do monitorování jejich realizace. Zapojení jednotlivých ZÚ do monitorování projektů a dalších aktivit nad rámec hodnocení projektů je však dáno především tím, zda jde o ZÚ v prioritní zemi, kde je spolupráce s ČRA zpravidla intenzivnější, ale rovněž i osobním přístupem konkrétních zaměstnanců ZÚ.
* **NNO a další oprávněné subjekty**, které plní roli realizátorů daných projektů a jsou vázány povinnostmi stanovenými Rozhodnutím o poskytnutí dotace vč. poskytování pravidelných zpráv o stavu realizace projektů. Do podpory trilaterálních projektů mohou zasahovat ale i strategicky, a to např. prostřednictvím Českého fóra pro rozvojovou spolupráci (FoRS), které je členem Rady pro ZRS.
* **Hlavní donoři**, kteří nevstupují do procesů v rámci přidělování dotací v ČR, jsou však neopomenutelnou součástí systému podpory trojstranných projektů, neboť poskytují hlavní podíl finanční podpory a nastavují podmínky pro své programy.
* **Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci**, která je meziresortním koordinačním orgánem pro oblast ZRS. Rada mj. projednává *Plán ZRS*, v rámci kterého je vymezena alokace také pro podporu trojstranných projektů.

**Programování**

Prvním krokem v programovém cyklu je programování, tj. fáze, v rámci které dochází k identifikaci problému, jeho analýze a návrhu řešení. Standardně je výsledkem této fáze programový dokument/**programová dokumentace/strategie dané intervence**, která by měla mj. obsahovat formulaci cílů programu, podporované aktivity, ukazatele, prostřednictvím kterých se bude dokládat, do jaké míry je program úspěšný, finanční plán atp.

Ačkoliv podpora trojstranných projektů českých subjektů je považována za dotační titul, jež je podprogramem ZRS, nebyl pro ni **žádný samostatný programový** či jiný strategický **dokument** vytvořen. Strategické směřování podpory trojstranných projektů bylo ve sledovaných letech provázáno s *Koncepcí zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2007-2017*, *Strategií zahraniční rozvojové spolupráce ČR* *2018-*2030, potřebami prioritních zemí a bilaterálními programy spolupráce, příp. dalšími strategickými dokumenty, které určují směřování české ZRS. Finanční rámec podpory byl pak dán *Plánem zahraniční rozvojové spolupráce ČR* na daný rok s výhledem na další dva roky, který mj. obsahoval i vymezení prostředků pro podporu trilaterálních projektů (k jejichž navýšení mohlo dojít vlivem připočítání nároků z nespotřebovaných výdajů z předchozího roku).

Takovýto přístup, kdy není dán základní strategický dokument pro daný program, může mít své kladné, ale i záporné stránky. Z pohledu celého Programu však převažují negativní rysy tohoto přístupu, které ovlivňují i jen velmi omezenou možnost pro sledování efektů Programu a jeho nepředvídatelnost.

Tabulka 12 Kladné a záporné stránky absence strategického přístupu

|  |  |
| --- | --- |
| **Kladné stránky** | **Záporné stránky** |
| * Žadatelé mohou svůj projekt realizovat v prioritních i neprioritních zemích, podstatný je účel a předpokládaný přínos projektu (z pohledu hodnocení hlavního donora).
* Implementátor Programu nemusí řešit definování konkrétních cílů podpory a změn, kterých chce dosáhnout, ani znát záměry a potřeby potenciálních žadatelů.
* Nemusí být realizovány kroky (věcné ani administrativní) spojené s přípravou, projednáváním a schvalováním programu, což celý proces zjednodušuje a zrychluje.
 | * Není možné stanovit konkrétní cíle podpory na úrovni Programu, neboť podpora není nijak zásadněji korigována. Implicitní či nejednoznačně formulované cíle Programu jsou pak různě vnímány různými žadateli / příjemci – někteří za hlavní cíl považují budování kapacit méně zkušených NNO, což může generovat v jistých ohledech rizikovější projekty, jiní za klíčový benefit Programu považují jeho multiplikační efekt prostředků pro ZRS ČR. To může potenciálně komplikovat i hodnocení projektových žádostí.
* Vyhodnocování úspěšnosti Programu je komplikované, pokud není jednoznačně stanoveno, čeho měl Program dosáhnout.
* Pokud není podpora nijak koncentrována (a ničím dalším korigována), může docházet k drobení podpory, a tedy i k nižším celkovým efektům. Případně jsou tyto efekty na vyšší úrovni nedetekovatelné.
* Nepředvídatelnost Programu pro žadatele a příjemce, kteří pak nemohou Programu přizpůsobit své směřování, a považují proto Program za nestabilní.
 |

Zdroj: vlastní zpracování.

V této souvislosti je však třeba uvést, že věcné směřování podpory je dáno především tím, jaké projekty k realizaci jsou vybírány ze strany hlavních donorů, neboť podmínkou pro přidělení dotace je mj. garantovaný finanční vstup právě ze strany hlavního donora.

Pro budoucí směřování podpory trojstranných projektů je tak třeba zvážit, zda se Česká republika spokojí s tím, že hlavním účelem programu je „pouhé“ poskytnutí spolufinancování na realizaci projektů, které na jedné straně vede k pákovému efektu finančních prostředků a dále k posilování a rozvoji kapacit na straně realizátorů projektů. Nebo budou posíleny prvky programování, které povedou k možnosti většího zacílení podpory, ovlivňování věcného i teritoriálního zaměření projektů, uplatňování evidence-based managementu atp. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodné připravit **programový dokument** pro předem stanovené období (3-5 let), který např. v podobě intervenční logiky definuje cíle, kterých má být prostřednictvím podpory dosaženo.

**Výzva a výběr projektů**

S ohledem na to, že v rámci podpory trojstranných projektů nebyl vytvořen žádný samostatný programový dokument, stalo se prvním skutečným krokem programového cyklu vytvoření a následné vyhlášení dotačního výběrového řízení/výzvy. Výzva pro daný rok byla vyhlašována ve 4. čtvrtletí roku předcházejícího. Tomu předcházel **dotační seminář[[17]](#footnote-17)**, který se však zaměřoval na všechny dotační programy v rámci ZRS ze strany ČRA.

**V letech 2016 a 2017 byly výzvy dvoukolové**. V I. kole byly předkládány **projektové náměty** (concept notes), přičemž výzva obsahovala především předmět dotace, termín a způsob přihlášení do výzvy, maximální míru kofinancování, seznam oprávněných příjemců dotace a kritéria pro hodnocení návrhů projektů. Obálková komise posoudila všechny došlé přihlášky z pohledu formálních náležitostí. Všechny přihlášené projektové náměty, které tyto náležitosti splnily, byly postoupeny hodnotící komisi. Hodnotící komise poté doporučila, pro které projektové náměty má být vypracována a předložena **plná projektová dokumentace**. O tom, zda daný projektový námět byl úspěšný, či nikoliv, se jeho předkladatel dozvěděl ze **seznamu zveřejněného na webových stránkách ČRA**. Mezi vybranými projekty mohly být jak projekty zcela nové, tak i projekty pokračující z předchozího roku. Pro nově předkládané projekty musela být připravena a ve stanoveném termínu předložena dokumentace odpovídající formulářům zveřejněným na webových stránkách ČRA. Pro některé projekty podmínila hodnotící komise postup do II. kola vypořádáním stanovených připomínek. Pro pokračující projekty postačovalo ve stanoveném termínu předložit aktualizované projektové přílohy (rozpočet a tabulka výstupů a aktivit), podmínkou jejich podpory však bylo schválení roční zprávy za předchozí rok[[18]](#footnote-18).

II. kolo bylo zahájeno zveřejněním Informací k postupu vyhodnocení žádostí o dotace a pokyny pro vypracování plných projektových žádostí v rámci evaluovaného Programu. Z tohoto dokumentu není zřejmé, zda výběrová kritéria zveřejněná pro I. kolo hodnocení byla platná i pro II. kolo, navíc v tomto dokumentu byla stanovena další 4 kritéria, podle kterých se projekty měly hodnotit. I v rámci II. kola zasedala nejprve obálková komise a poté až komise hodnotící. O ne/úspěšnosti předloženého projektu se předkladatel opět dozvěděl z webových stránek ČRA. Pro některé projekty byly definovány připomínky, které se staly podmínkou pro přidělení dotace.

Jak je zmíněno výše, hodnotící komise mohla k projektům vznést své **připomínky**, které se staly podmínkou pro postup do II. kola výzvy, případně podmínkou pro přidělení dotace. V některých případech bylo doporučeno snížit požadovanou dotaci či vypustit některou aktivitu/náklady. Takovéto požadavky však nebyly vždy řádně odůvodněny či vysvětleny, jak vyplynulo z provedeného dotazníkového šetření (respondenti uvedli, že nedostali vždy řádnou informaci o tom, proč jim byl krácen rozpočet projektu) či z hloubkových rozhovorů (EXP\_16). Zároveň pokyny pro přípravu plné projektové dokumentace ani jiné zveřejněné dokumenty neobsahovaly (narozdíl od I. kola výzvy) řádnou specifikaci hodnoticích kritérií. Zveřejněné výsledky II. kola také obsahovaly bodové ohodnocení daného projektu, neobsahovaly však žádné odůvodnění přidělených bodů. Naopak pro I. kolo výzvy byla zveřejněna hodnoticí kritéria vč. maximálně možného bodového ohodnocení, zveřejněné výsledky však bodové ohodnocení jednotlivých projektových námětů vůbec neobsahovaly. **Navíc *Informace k postupu vyhodnocení žádostí* obsahovala seznam kritérií pro výběr projektových námětů, který se však lišil od kritérií pro posouzení projektových námětů uvedených ve výzvě**. Takovýto **postup** byl pro žadatele (ať již úspěšné či neúspěšné) **netransparentní** a vedl k častým dotazům a žádostem o doplňující informace, což dokládá jako dotazníkové šetření[[19]](#footnote-19) tak i rozhovory (viz např. IMPL\_4, EXP\_1). Většina respondentů uvedla, že v případě žádosti o radu/metodickou pomoc dostali respondenti spíše dostatečné a relevantní odpovědi.

Změnu do systému dvoukolového hodnocení projektů vnesla **novela rozpočtových pravidel**. **Od roku 2018** přešla ČRA na **jednokolové výzvy**, ve kterých jsou předkládány a hodnoceny plné projektové žádosti, a to bez ohledu na to, zda jde o projekty zcela nové, či projekty pokračující z předchozího roku. Výzva v nové podobě obsahovala kromě informací dříve uvedených ve vyhlášení I. kola i další informace: prostředky alokované na dotační titul pro daný rok, základní povinnosti příjemce dotace, způsob posuzování předložených projektových žádostí, a to vč. hodnoticích kritérií a jejich vah v celkovém hodnocení.

Promítnutí nového znění rozpočtových pravidel do podpory trojstranných projektů znamenalo také **prohloubení evidence o jednotlivých procesech** probíhajících před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. Od roku 2018 tak musí být každý krok od podání žádosti o dotaci do vydání rozhodnutí řádně zaznamenán a komunikován s žadatelem, tj. např. v případě požadavku na doplnění projektové žádosti je vydáváno usnesení o přerušení řízení, které stanovuje přiměřenou lhůtu pro doplnění atp.

Pro projekty, které byly vybrány k podpoře, bylo v letech 2016-2017 i 2018 vydáno **rozhodnutí o poskytnutí dotace** ze státního rozpočtu ČR. Toto rozhodnutí je základním dokumentem, který stanovuje povinnosti každého realizátora podpořeného projektu.

Zásadní rozdíl v postupech se projevil u projektů, které podpořeny nebyly. Zatímco v letech 2016-2017 se předkladatelé o neúspěchu svého projektu dozvídali ze seznamu na webových stránkách, od r. 2018 musí být pro každý projekt, který prošel hodnocením, ale nebyl k podpoře vybrán, vydáno **rozhodnutí o neposkytnutí dotace**. Tato změna se dá považovat sice na jedné straně za navýšení administrativního zatížení pracovníků ČRA, ale v konečném důsledku jednak celý proces zprůhlední a zároveň bude předcházet dotazům ze strany neúspěšných žadatelů, které by jinak ČRA zatěžovaly. Je však nutné zdůraznit, že rozhodnutí je účelné jen tehdy, obsahuje-li konkrétní odůvodnění neposkytnutí dotace. Z provedeného dotazníkového šetření mezi neúspěšnými žadateli vyplynulo, že čtyři z pěti respondentů konkrétní důvod pro neposkytnutí dotace v rozhodnutí nenalezli. To potvrdili i účastníci diskusního setkání k doporučením (z řad NNO).

Výsledky výběru projektů byly v minulosti zveřejňovány na stránkách ČRA, což se od roku 2018 neděje. NNO toto vnímají jako výrazný zásah do transparentnosti celého procesu, praxe zveřejňovat výsledky je obvyklá i u jiných dotačních titulů, které jsou podpořeny z veřejných prostředků. Například v rámci ESIF je každý měsíc aktualizován podrobný přehled všech podpořených projektů[[20]](#footnote-20), podobně přehled udělených investičních pobídek[[21]](#footnote-21) nebo přehled projektů podpořených z národních dotací v rámci MMR[[22]](#footnote-22). Navíc je to i téma, které může přispět ke zviditelnění české ZRS, je zajímavé pro širší odbornou veřejnost a kterému se věnuje i akademický sektor.

Při přípravě a hodnocení projektových žádostí vnímali **žadatelé** především tyto **procesní nehospodárnosti, příp. neefektivnosti**:

* Pro některé žadatele je složité z hlavního projektu (jenž je předkládán hlavnímu donorovi) vyčleňovat věcný a časový výsek, jenž má tvořit projekt předkládaný ČRA. Z tohoto pohledu se jeví jako efektivnější předkládat ČRA celý projekt, na který má být kofinancování poskytnuto, a to v jazyce, ve kterém je projekt předkládán hlavnímu donorovi (viz např. PNNO\_21). Příspěvek ČRA by ideálně představoval alikvotní část projektu, resp. jeho jednotlivých rozpočtových kapitol (podrobněji viz 3.3.1).
* Z uskutečněných rozhovorů s příjemci i z dotazníkového šetření vyplývá, že velká nehospodárnost Programu je spatřována v jednoletém dotačním cyklu projektů, kdy je nezbytné i u víceletých projektů předkládat žádost o dotaci každý rok.
* Někteří žadatelé vnímají přípravu projektové žádosti jako administrativně náročnou[[23]](#footnote-23). Konkrétní nehospodárnost spatřují např.:
	+ v duplicitách požadovaných informací (např. uvádění rozpočtu na několika místech, viz např. PNNO\_20),
	+ jazyk předkládané žádosti – ačkoli některé přílohy jsou povoleny v anglickém jazyce, některé části jsou vyžadovány v češtině,
	+ v požadavku předkládat projektovou žádost ve dvou vyhotoveních, pokud je předkládána zároveň elektronicky (viz např. PNNO\_21) či vůbec v povinnosti předkládat žádost fyzicky (PNNO\_21)[[24]](#footnote-24),
	+ v požadavku dokládat dokumenty, které jsou dostupné online z veřejných rejstříků (viz např. PNNO\_21, PNNO\_19).
* Jako nedostatek projektových žádostí vnímají někteří žadatelé zaměření na aktivity a výstupy, nikoliv na výsledky. V této souvislosti je třeba upozornit, že napříč formuláři pro vytvoření projektové žádosti je **nesprávně používána terminologie, resp. její výklad aktivita/výstup/výsledek**, kdy dochází k zaměňování těchto termínů.[[25]](#footnote-25)

Z provedeného dotazníkového šetření vyplynulo, že konzultace připravovaných projektů jsou běžnou součástí přípravy projektů. S ohledem na množství a charakter dotazů (viz IMPL\_4 a dotazníkové šetření mezi nepodpořenými subjekty), které jsou směrem k ČRA vznášeny ze strany žadatelů o dotaci, je patrné, že by žadatelům měla být poskytována větší metodická podpora zaměřená na fázi **přípravy projektů**. Intenzita dotazů ze strany předkladatelů je mj. způsobena absencí jasných informací o cílech, prioritách a zaměření Programu. Cca polovina respondentů z řad úspěšných i neúspěšných žadatelů by uvítala semináře zaměřené na přípravu projektů, případně konkrétní výzvu.

**Realizace a proplácení projektů**

Jak je uvedeno výše, základní pravidla realizace projektu a povinnosti jeho realizátora (příjemce dotace) stanoví **rozhodnutí o poskytnutí dotace**. V rámci sledovaného období byla každý rok vydávána rozhodnutí o poskytnutí dotace vždy na období daného kalendářního roku, a to bez ohledu na to, zda se jednalo o nový projekt, či projekt pokračující z předchozího roku/let. V průběhu hodnocených let prošlo rozhodnutí aktualizací, ale základní věci byly v každém roce stejné. Rozhodnutí tak obsahovalo především tyto **pravidla a povinnosti**:

* období, ve kterém má být dosaženo účelu poskytnutí dotace – toto období vždy odpovídalo danému kalendářnímu roku;
* základní finanční údaje o projektu vč. výše přidělené dotace a maximálního % podílu dotace na celkových nákladech projektu daného roku;
* platební kalendář, tj. lhůty, ve kterých bude dotace vyplacena – vyplácení dotace probíhalo zpravidla v 1-2 splátkách: 1. splátka (až do výše 100 % dotace) probíhala do 15 dnů od obdržení potvrzení o převzetí rozhodnutí o poskytnutí dotace, 2. splátka (byla-li předpokládána) probíhala do 15 dnů od schválení průběžné zprávy o realizaci projektu;
* ustanovení vážící se k porušení rozpočtové kázně, stanovování odvodů u porušení méně závažných ustanovení rozhodnutí;
* poskytovatel si v rámci rozhodnutí vymezil právo kontrolovat použití prostředků dotace;
* ustanovení řešící případy, kdy skutečné výdaje na projekt budou nižší, než bylo narozpočtováno, a s tím spojené vracení části dotace;
* ustanovení řešící případy, které se vážou k situaci, kdy dojde k navýšení celkových výdajů projektu či je třeba řešit převody v rámci rozpočtu;
* povinnost dodržovat zákon o veřejných zakázkách;
* pravidla pro zúčtování dotace – finanční vypořádání dotace muselo být vyhotoveno do 15. 2. následujícího roku, v tomto termínu musela být odvedena nepoužitá část dotace;
* pravidla pro reportování – povinnost předložit průběžnou zprávu o realizaci projektu (do 31. 7. daného roku) a roční zprávu o realizaci projektu (do 15. 2. následujícího roku).

Přílohou rozhodnutí byl rozpočet, tabulka výstupů a aktivit a uznatelné výdaje, které se tak staly pro příjemce dotace závaznou součástí rozhodnutí.

Nad rámec výše uvedeného se některá pravidla a povinnosti v průběhu sledovaného období změnily, a to **pro projekty realizované v roce 2018**:

* Původní požadavek používat logo programu ZRS byl rozšířen na povinnost dodržovat Metodiku k vnější prezentaci a logomanuál.
* Povinnosti příjemce dotace se také rozšířily o povinnost předložit nejpozději s roční zprávou veškeré monitorovací zprávy a evaluační zprávy, které jsou vyžadovány ze strany hlavního donora a týkají se podpořeného projektu.
* Nově bylo možné navýšit skutečný celkový podíl dotace ze státního rozpočtu na celkových nákladech projektu, a to vydáním změnového rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Projekt (ať již v letech 2016-2017, tak v roce 2018) musel být realizován v souladu s vydaným rozhodnutím a jeho přílohami. V případě, kdy to bylo nezbytné, mohl příjemce dotace požádat o **změnu projektu**, a to prostřednictvím stanoveného formuláře. Obecně se dá říci, že spektrum změn nebylo téměř omezeno, nesmělo však dojít ke změně účelu projektu a každá změna musela být řádně vysvětlena[[26]](#footnote-26). O změnu v rozpočtu projektu přesahující stanovenou hranici musel příjemce požádat nejpozději do 15. listopadu daného roku. Jak vyplynulo z rozhovorů (viz např. PNNO\_9), tento požadavek mohl způsobovat příjemcům komplikace, a to v situaci, kdy bylo nezbytné provést změnu koncem roku, tj. po tomto datu. To souvisí i celkově s velmi pozdním zasláním Rozhodnutí o poskytnutí dotace, což dává jen několik málo měsíců na reálnou realizaci projektu s možností žádat o změny. V rámci projektu mohly probíhat i méně podstatné změny (např. změny rozpočtu v rámci kapitoly), o kterých postačovalo pouze informovat, a to prostřednictvím průběžné či roční zprávy o realizaci projektu. Z tohoto pohledu bylo pro některé příjemce (viz např. PNNO\_9) obtížné uhlídat stanovenou hranici (10 %, později 15 %) pro změny v rozpočtu, které podléhaly schválení ze strany ČRA a které nikoliv.

Z téměř všech uskutečněných rozhovorů i z provedeného dotazníkového šetření vyplynulo, že **úzkým místem realizace projektů je roční dotační cyklus projektů a načasování vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace**. Nastavený systém jednoletého cyklu projektů vedl k tomu, že dotace byla proplácena až v průběhu roku, kdy byl projekt již v realizaci. Např. v r. 2016 došlo k proplacení až v polovině roku. Příjemci dotace tak museli realizaci svých projektů po dobu i více jak šesti měsíců hradit z vlastních zdrojů, dokud jim nebyly finanční prostředky zaslány, přičemž do okamžiku vydání rozhodnutí neměli jistotu, že jim dotace bude skutečně přidělena.

**Pozdní načasování přidělení dotace** v rámci daného roku znamenalo pro příjemce především tyto **komplikace**:

* nejistota, zda bude dotace přidělena;
* negativní vliv na vztah s partnery zapojenými do realizace hlavního projektu;
* nemožnost realizovat projekt od jeho počátku v plném rozsahu, odkládání aktivit;
* nutnost úprav rozpočtu či aktivit v projektu, zpožďování některých aktivit;
* kumulace a uspíšení aktivit (vč. např. výběru dodavatelů) po přidělení dotace tak, aby se vše stihlo do konce daného roku;
* nutnost hledat časově úspornější řešení na úkor lepších, časově náročnějších, variant;
* po přidělení dotace nutnost zpětného dopracování log (povinné visibility) do výstupů z projektu.

Navíc dva z osmi respondentů dotazníkového šetření uvedli, že jim dotace nebyla vyplacena v termínu dle rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž v jednom případě to mělo negativní vliv na realizaci projektu, neboť naplánované aktivity musely být realizovány ve zkrácené době.

Pokud jde o metodickou podporu příjemcům, v průběhu realizace projektů se na ČRA obrací jejich realizátoři s různými dotazy, a to prostřednictvím telefonátů a e-mailů. Pracovníci ČRA následně musí tyto dotazy řešit a zodpovídat. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že polovině respondentů vyhovuje stávající systém podpory, kdy jsou zodpovídány jimi vznesené ad hoc dotazy. Jeden z respondentů tento přístup označil dokonce za příklad dobré praxe využívaný v rámci Programu. Druhá polovina respondentů by však uvítala systematičtější formu poskytování metodické podpory během realizace projektu, a to především prostřednictvím FAQ zveřejněných na webu. Zcela vyloučeny ale nebyly ani jiné formy poskytování metodické podpory, např. semináře zaměřené na realizaci projektů, konzultační hodiny či metodická příručka pro žadatele a příjemce dotace.

**Monitorování a kontrola**

K tomu, aby poskytovatel dotace mohl řádně monitorovat (sledovat) realizaci projektů, využíval ve sledovaném období několik nástrojů a zdrojů informací:

* průběžné a roční zprávy o realizaci projektu, příp. závěrečné zprávy,
* kontroly projektů a monitorovací mise.

Napříč roky 2016 až 2018 je patrné, že požadavky na reportování o projektech se vyvíjely. Zatímco informace za rok 2016 a 2017 vycházejí z jednodušších vzorů, které poskytují jen omezené množství informací o **věcném plnění projektů**, některé průběžné zprávy a všechny roční zprávy v roce 2018 již zohledňují aktuální vzory zpráv zveřejněné na webových stránkách ČRA. Pro zprávy, které vycházejí z předchozích vzorů, platí, že plnění aktivit a dosahování stanovených výstupů/výsledků je často založeno na kvalitativních komentářích. Stává se proto, že v rámci daného textu chybí vyjádření k tomu, zda danou aktivitou došlo k (plnému/částečnému) naplnění předpokládaného výstupu, který byl uveden v tabulce výstupů a aktivit projektu[[27]](#footnote-27). Velmi často je zamýšlený výstup/výsledek v tabulce výstupů a aktivit projektu kvantifikován, ale ve zprávě komentující průběh a stav projektu takováto kvantifikace chybí, případně je nutné ji odvodit z jiných dostupných informací.

Jiná situace platí pro průběžné a výroční zprávy zpracované podle vzorů platných od r. 2018. Takovéto zprávy poskytují mnohem více přehledných informací, které umožňují sledovat a vyhodnocovat naplnění cílových hodnot výstupů a výsledků, a to jak v porovnání s výchozím stavem, tak i v čase, bude-li daný projekt podporován a sledován i v následujících letech.

Pokud jde o možnosti **sledování finančního plnění projektů**, v letech 2016 a 2017 poskytuje podrobnou informaci o rozpočtu a jeho čerpání jen roční zpráva. Průběžné zprávy za tyto roky obsahují jen souhrnnou informaci o rozpočtu a dosavadním čerpání dotace. Vzory platné od roku 2018 vyžadují podrobné informace o předpokládaném i skutečném stavu čerpání rozpočtu projektu jak v rámci roční zprávy, tak i průběžné.

**Aktuální podoba požadavků na reportování** o projektech je tak dostatečným základem k tomu, aby ČRA jakožto poskytovatel dotace a implementační agentura disponovala dostatečnými informacemi o stavu a vývoji jednotlivých projektů. **Tento potenciál, které zprávy přinášejí, však není dále nijak využíván a je výrazně limitován přístupem k projektům**. ČRA předkládané informace využívá pouze k tomu, aby porovnala, zda je projekt naplňován dle plánu, či nikoliv. S informacemi není více pracováno, nevznikají návazné monitorovací výstupy, které by vypovídaly o celkovém naplňování Programu podpory trilaterálních projektů atp., což souvisí s celkovou **nedostatečnou kapacitou na straně administrátorů**. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu náročnost zpracování takto podrobných reportů na jedné straně[[28]](#footnote-28) a účelnost a skutečné využívání získaných informací na straně druhé. Pokud je cílem ČRA získat jen základní informace o tom, zda projekt plní aktivity a výstupy, ke kterým se příjemce zavázal, pak není nutné po příjemcích vyžadovat takovou hloubku a detail informací. Pokud by ČRA nepotřebovala specifické informace, které se váží pouze k projektu financovanému z prostředků ČR (jenž pouze k určité části z hlavního projektu), nabízí se zde i možnost využívat reporty, které musí žadatel předkládat hlavnímu donorovi.[[29]](#footnote-29) Navíc, jak ukázaly rozhovory se zahraničními donory, je běžnou praxí, že se v oblasti monitoringu přistoupí na systém hlavního donora (HD\_24),

Druhým podstatným zdrojem informací o stavu podpořených projektů jsou prováděné **kontroly a monitorovací mise**. Ačkoliv by kontrolní činnost měla být průběžnou činností (přičemž dle MZV (IMPL\_6) by každý projekt měl být zkontrolován ideálně 2x ročně), z proběhlých rozhovorů a dostupných informací se ukázalo, že kontrolní činnost je prováděna spíše výjimečně. Dle vyjádření zástupce ČRA se prozatím dařilo provádět 1-2 monitorovací mise ročně. Dá se říci, že při výkonu kontrolní činnosti se ČRA „spoléhá“ na aktivitu hlavních donorů. Je proto vhodné posoudit, zda by se kontrolní činnost hlavních donorů (alespoň některých z nich – např. EK) nemohla stát oficiálním zdrojem informací o stavu a průběhu projektu, a to i výseku, kterého se týká spolufinancování z rozpočtu ČR. Kontrolní činnost hlavního donora by pak mohla nahrazovat kontrolu ze strany ČRA, což je cesta, kterou navrhly i některé NNO (např. PNNO\_19).

**Intenzita kontrolní činnosti** v místě realizace projektu se v jednotlivých zemích liší. Jak vyplynulo z rozhovorů, nebylo ve sledovaném období ze strany ČRA vyžadováno, aby se na kontrolní činnosti podílely např. ZÚ. Kontroly a komunikace s realizátory projektů v cílových zemích tak často vyplývala především z nastavené spolupráce s daným ZÚ a osobní angažovaností konkrétních pracovníků ZÚ. Dle dostupných informací by však v této oblasti od roku 2019 mělo dojít ke změně a ZÚ by se nově měly trilaterálním projektům věnovat povinně.

Pokud nějaká kontrola projektu v podobě monitorovací mise v místě realizace projektu proběhla, byly z ní vyhotovovány zprávy, v rámci kterých byla zaznamenána hlavní zjištění z této monitorovací činnosti (vč. okomentování stavu plnění aktivit, výstupů a naplňování cílů projektu), rizika projektu a doporučení vzešlá z monitorovací mise. Za pozitivní se dá považovat, že tyto monitorovací mise nemají ani tak sankční povahu, ale jedná se spíše o **preventivní nástroj**. Monitorovací mise pomáhají odhalit nedostatky projektů, které je pak možné odstranit či jim do budoucna předcházet.

Jako doplňkové informace o stavu projektu se dají využít i zápisy z jednání s realizátory projektů, které však v některých případech obsahovaly velmi subjektivní názory zástupce ČRA o stavu plnění daného projektu.

Obdobně jako se zprávami o realizaci projektu, ani s výstupy z kontrolní činnosti nebylo dále nijak pracováno. Získané výstupy kontrolní činnosti by bylo možné využívat například jako **zdroj informací o nejčastějších pochybeních a rizicích projektů**. Takovéto informace pak mohou sloužit jak pro případné potřebné úpravy celého programu podpory, tak i pro tvorbu doporučení pro příjemce, jak se takovýmto nejčastějším pochybením či rizikům vyhnout.

Z dostupných informací je patrné, že projekty jsou sledovány jen po dobu, ke které se váže rozhodnutí o poskytnutí dotace. Implementační agentura nijak nesleduje **stav projektů po jejich ukončení**. Není tak z ničeho patrné, zda se podařilo udržet výsledky projektu, na které byly finance ze státního rozpočtu poskytnuty.

**Evaluace**

Poslední fází programového cyklu by měla být evaluace, tj. vyhodnocení daného programu. Evaluace, v rámci níž vzniká i tato zpráva, je důkazem o tom, že evaluační činnost v rámci Programu podpory trojstranných projektů probíhá. Přínosné bude realizovat s časovým odstupem i další evaluace, v rámci kterých bude mj. vyhodnoceno, jak se implementovaná doporučení osvědčila, a v případě, že bude podpora více koncentrována, i na sledování výsledků a dopadů. Zjištění budou sloužit jako zdroj pro **evidence-based management**.

Na úrovni projektů evaluace není ze strany ČRA vyžadována. Nepracuje se ani s evaluačními zprávami projektů, které jsou často zpracovávány pro hlavního donora. V případě, že by byla zpracována metaevaluace těchto evaluačních zpráv vyžadovaných hlavním donorem, které mají být dle Rozhodnutí o poskytnutí dotace předkládány ČRA společně s roční zprávou, mohlo by to přinést zajímavá zjištění z hlediska skutečných efektů těchto projektů.

## Jsou kritéria pro výběr podpořených projektů vhodně nastavena?

Po dohodě se zadavatelem evaluační tým k této evaluační otázce přistoupil následovně. Nejprve je shrnuto, jak byla ve sledovaném období definována kritéria pro výběr projektů a dále, jaká výběrová kritéria a postupy jsou aplikovány u obdobně zaměřených programů v zahraničí. Následuje rámcové zhodnocení, zda se podle kritérií dařilo vybírat vhodné projekty a jaké parametry hodnoticích kritérií jsou pro výběr projektů vhodná. Struktura této části odpovídá ze strany zadavatele schválené logice postupu řešení této evaluační otázky.

### Kritéria pro výběr projektů

Výběr projektů probíhal ve sledovaném období na základě definovaných kritérií. V letech 2016 a 2017 bylo hodnocení projektů nastaveno jako dvoukolové, proto byly stanoveny dvě sady hodnoticích kritérií. Pro I. kolo hodnocení, v rámci kterého byly po kontrole formálních náležitostí posuzovány náměty (návrhy) projektů, byla základní hodnoticí kritéria zveřejněna jako součást výzvy k podávání námětů. Rovněž v rámci II. kola hodnocení, kam postoupily projekty úspěšné v I. kole, byly projekty po hodnocení formálních náležitostí posuzovány dle hodnoticích kritérií, která však nebyla součástí veřejně dostupných informací.[[30]](#footnote-30) Předkladatelům návrhů projektů byla v roce 2016 známa pouze následující kritéria, nicméně nebylo jasně stanoveno, jakým způsobem budou aplikována (např. zda jako kritéria přijatelnosti, či zda jako věcná hodnoticí kritéria): (1) pokračující projekty, (2) nové projekty podpořené EK nebo jiným donorem a v souladu s Koncepcí ZRS ČR, (3) nové projekty podpořené EK mimo rámec Koncepce ZRS ČR a (4) nové projekty podpořené jiným donorem mimo rámec Koncepce ZRS ČR. V roce 2018 bylo hodnocení projektů pouze jednokolové a základní hodnoticí kritéria byla součástí výzvy k podání projektových žádostí vč. maximálního bodového ohodnocení.

Hodnoticí kritéria jsou stanovována ČRA, a to především s využitím relevantních metodických dokumentů a expertního posouzení (viz hloubkový rozhovor IMPL\_3,4,5), přičemž do nich byly promítány připomínky a náměty vznesené ze strany MZV.

**Projektové náměty** předkládané k hodnocení v letech 2016 a 2017 (pro rok 2018 bylo předkládání projektových námětů nakonec zrušeno, nicméně výzva byla uveřejněna se stejnými kritérii, jen příp. s jiným bodovým ohodnocením) **byly posuzovány z hlediska**:

* **relevance projektového námětu** – toto kritérium bylo v obou letech bodově významné (možný bodový zisk až 40, resp. v roce 2017 30 bodů); posuzována byla relevance k potřebám země, cílových skupin a Koncepci ZRS ČR
	+ jedná se o logické a velmi důležité kritérium pro posuzování projektů;
	+ při stanovování kritéria relevance je ale nezbytné v něm předem a transparentně zohlednit, jaké jsou priority podpory – zda je cílem prosazovat koncentraci pomoci v souladu s Koncepcí ZRS ČR, či je důležitější relevance vůči potřebám země/cílových skupin, které však jsou (či mohou být) za rámcem priorit ZRS ČR; tato preference byla určitým způsobem zohledněna ve výše uvedených 4 kritériích, ale nebylo jasně stanoveno, ve které fázi hodnocení jsou uplatněny (např. zda jsou nejprve posouzeny všechny návrhy splňující kritérium 1 a 2 a teprve v případě, že zbude dostatečná alokace Programu, jsou hodnoceny návrhy splňující kritérium 3, resp. kritérium 4);
	+ rovněž je třeba zohlednit, jaké jsou cíle podpory trojstranných projektů – zda je cílem poskytnout kofinancování projektům, které získají dotaci ze strany hlavního donora, aby tím došlo k multiplikaci finančních prostředků na ZRS, případně k podpoře kapacit NNO, nebo zda si ČR vytyčila nějaké věcné cíle, které chce skrze vybrané projekty realizovat (ty je nutné případně jasně artikulovat);
	+ tj. ideální by bylo v rámci tohoto kritéria (a hodnocení projektů vůbec) zohlednit vazbu na předem definované a jasně stanovené cíle Programu;
* **srozumitelnosti a logické správnosti** popisu cílů, aktivit a výstupů – jedná se o bodově významné kritérium (možný bodový zisk až 30, resp. v roce 2017 až 25 bodů)
	+ toto kritériu v sobě skrývá riziko spočívající v tom, že dle stanovené formulace měl být hodnocen popis aktivit a výstupů a cílů, nikoliv jejich věcná správnost, tj. při důsledném dodržování tohoto kritéria by hodnotitel musel zohlednit formální stránku projektu, nikoliv jeho věcný obsah, což zřejmě není cílem tohoto kritéria;
	+ takto formulované kritérium navádí rovněž k velké subjektivitě hodnocení;
	+ zároveň by toto kritérium mělo zohlednit používání správné terminologie (aktivita – výstup – výsledek na úrovni cíle);
	+ s ohledem na předpokládaný zamýšlený cíl hodnocení za použití tohoto kritéria se jeví jako vhodnější jeho upravené znění, a to např. *správně nastavená intervenční logika a provázanost aktivit, výstupů a cílů/výsledků projektu* a provázat toto kritérium s kritérii v Hodnoticím formuláři*;*
* **odborné úrovně, praxe a zkušenosti** předkladatelů projektů – významnost tohoto kritéria byla mezi roky 2016 a 2017 posílena, a to z 10 na 20 bodů, což korespondovalo s věcnou změnou kritéria
	+ kritérium bylo v roce 2017 rozšířeno o posouzení reálného odborného zapojení předkladatelů do projektu (což ale nebylo transparentně známo předkladatelům projektů), což umožnilo promítnout do hodnocení záměr poskytovatele dotace, aby předkladatel projektu nebyl jen formální součástí projektu, ale zapojil se do jeho skutečné realizace;
	+ s ohledem na to, že nebyla stanovena žádná podrobnější škála pro stanovování bodového ohodnocení (např. podrobnější stanovení stupňů odbornosti, požadovaná minimální kvalifikace a zkušenosti (např. počet úspěšně zrealizovaných projektů, doba působení v ZRS aj.) a k nim přidělené bodové ohodnocení), jeví se toto kritérium jako příležitost pro uplatnění vysokého stupně subjektivity hodnocení;
	+ subjektivnost kritéria by mohla být minimalizována tím, pokud by všichni hodnotitelé hodnotili všechny projekty a mohli tak odbornost, praxi a zkušenosti posuzovat navzájem mezi projekty – s ohledem na to, že projekty v rámci dané výzvy nebyly hodnoceny vždy stejnými hodnotiteli a stejným počtem hodnotitelů, je uplatnění tohoto objektivizujícího přístupu nemožné; toto kritérium jde do značné míry proti deklarovanému záměru Programu (viz rozhovory např. IMPL\_3,5) vybudovat na straně NNO kapacitu zapojovat se do mezinárodních programů rozvojové spolupráce – dosud méně zkušení žadatelé jsou znevýhodněni;
* **podílu finančních prostředků získaných od hlavního donora** na celkové hodnotě projektu – kritérium bylo v rámci sledovaných let bodově posíleno (z max. 20 na 25 bodů)
	+ jedná se o objektivně zjistitelné kritérium, tato jeho výhoda je však snižována jeho věcnou náplní, neboť není jasné, v čem jsou po věcné stránce lepší projekty žádající o nižší míru kofinancování. Také podmínky jednotlivých hlavních donorů se liší vč. požadavku na povinné spolufinancování. Pokud je cílem Programu pomoci zajistit realizátorům povinné kofinancování, neměla by jeho výše být předmětem věcného hodnocení projektových návrhů. Hospodárnějším přístupem by bylo stanovení jednotné míry kofinancu (zohledňující podmínky jednotlivých donorů) pro všechny návrhy stejně (obdobně je například nastaveno v Rakousku, či Irsku).

Nad rámec těchto hodnoticích kritérií obsahovala výzva k podávání námětů rovněž informaci o tom, které projekty budou preferovány.[[31]](#footnote-31) Tato **preference však nebyla součástí hodnoticích kritérií**, a proto není jasné, jak byla při hodnocení projektových námětů zohledňována. Specifikovaná preference měla být správně součástí hodnoticích kritérií, a to buď jako samostatné kritérium, případně mohla být promítnuta do hodnocení relevance projektu. Tato **netransparentnost** byla navíc posílena tím, že zveřejněné výsledky z I. kola hodnocení neobsahovaly informaci o bodovém ohodnocení jednotlivých projektových námětů, ani jiné zdůvodnění výsledného posouzení projektů.

V letech 2016 a 2017 byly hodnoceny projekty, které prošly do II. kola hodnocení. V roce 2018 se konalo jen jedno kolo hodnocení. V obou případech však bylo hodnocení prováděno dle podrobnějších hodnoticích kritérií, která v letech 2016 a 2017 nebyla zveřejněna (podrobněji viz dále). V roce 2018 byla hodnotící kritéria zveřejněna, nejednalo se však o doslovnou verzi kritérií, kterou měli k dispozici členové hodnotící komise.[[32]](#footnote-32) Tyto rozdíly nebyly v tomto případě zásadní. Hodnoceny byly jen nové projekty. Projekty pokračující z předchozích let byly posouzeny ČRA na základě roční zprávy o realizaci projektu za předchozí rok, případně na základě monitoringu těchto projektů. Pro posouzení pokračujících projektů však nebyla stanovena žádná předem zveřejněná kritéria, což pro příjemce mohlo představovat určitá rizika a nejistotu.

**Předložené projekty**, které prošly formální kontrolou (kterou vykonávala tzv. obálková komise), byly (obdobně jako projektové náměty) hodnoceny hodnotící komisí. Složení hodnotící komise bylo flexibilní, cca 2-3 členové se vyjadřovali ke všem projektovým žádostem, ostatní členové hodnotící komise pouze k sektorově/geograficky relevantním (IMPL\_4). Jednotliví členové hodnotící komise měli k dispozici nejen projektovou žádost a její přílohy, ale i Hodnoticí formulář vč. **seznamu hodnoticích kritérií, a to vč. sub-kritérií**, obsahové náplně kritérií i sub-kritérií a maximálního možného bodového ohodnocení v rámci kritérií i sub-kritérií. Sub-kritéria hlouběji definovala obsahový význam kritérií (blíže viz tabulka 13). Jelikož nebyla zveřejněna, žadatelům nemuselo být zřejmé, co vše může být v rámci daného kritéria posuzováno. Podstatné je zdůraznit, že věcný obsah **Hodnoticího formuláře i maximální bodové ohodnocení pro II. kolo bylo v letech 2016-2017[[33]](#footnote-33) v řadě případů rozdílné od žadatelům zveřejněných kritérií pro předkládání námětů projektů v I. kole hodnocení**.[[34]](#footnote-34) Přestože se jednalo o dvě různá posouzení, váha a obsah jednotlivých kritérií by měly být v zásadě shodné, případně by odlišnosti měly být předkladatelům oznámeny předem ve výzvě. Tento postup pro ně byl matoucí a v důsledku netransparentní.

Výsledkem hodnocení bylo doporučení hodnotící komise, zda projekt podpořit či nikoliv, případně zda jej podpořit po zapracování připomínek. Konečné rozhodnutí o tom, které projekty budou podpořeny, bylo na ČRA.

Tabulka 13 Přehled hodnoticích kritérií používaných hodnotiteli pro hodnocení projektů (2016-2017 pro II. kolo hodnocení, 2018)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Kritérium** | **Možný maximální počet bodů v letech 2016/ 17/ 18** | **Sub-kritérium** | **Možný maximální počet bodů v letech 2016/ 17/ 18** |
| **Relevance** | 25/ 25/ 30 | relevance ke strategii rozvoje partnerské země a redukci chudoby | 11 / 11 / 15 |
| relevance k prioritám české ZRS a cílům udržitelného rozvoje | 6 / 6 / 5 |
| jasné vysvětlení prioritních problémů, jasná identifikace klíčových zainteresovaných stran | 4 / 4 / 5 |
| koordinace, koherence a komplementarita s jinými rozvojovými intervencemi v partnerské zemi | 4 / 4 / 5 |
| **Komentář:**Jedná se o bodově významné kritérium, přičemž z rozvržení bodů je patrné, že důraz byl kladen na relevanci ke strategii rozvoje partnerské země a redukci chudoby, nikoliv na relevanci k prioritám české ZRS. Pokud je cílem české ZRS koncentrace na vybraná teritoria a témata, měl by být důraz kladen právě na relevanci k prioritám české ZRS, tj. mělo by dojít k bodovému posílení daného sub-kritéria. Pokud se poskytovatel dotace rozhodne pro důsledné naplňování Strategie ZRS 2018-2030, pak je možné relevanci k prioritám ZRS ČR stanovit jako podmínku pro přidělení dotace a hodnotit ji pouze v rámci formálního posouzení žádosti (resp. v rámci posouzení přijatelnosti žádosti), kde není nutné hodnotit míru naplnění takového kritéria, ale pouze stanovit, zda je, či není podmínka splněna.Posouzení relevance by usnadnilo, pokud by pro podporu trojstranných projektů byla stanovena jasná strategie a cíle, ke kterým má tato podpora směřovat (více viz relevance projektového námětu výše).  |
| **Efektivnost** | 20/ 20/ 15 | kvalita logické stavby projektu, jasné vysvětlení navrženého řešení | 10/ 10/ 8 |
| přiměřenost definovaných cílů s ohledem na řešené problémy | 10/ 10/ 7 |
| **Komentář:**V posledním sledovaném roce došlo k drobnému snížení významu tohoto kritéria v rámci hodnocení. S ohledem na jeho charakter a důležitost by však mělo dojít naopak k jeho posílení, neboť pokud není správně nastavena intervenční logika projektu, pak projekt nemusí vést ke stanoveným cílům.Cíle by neměly být posuzovány jen s ohledem na řešené problémy, ale jejich přiměřenost by měla být posouzena i vzhledem ke zvoleným aktivitám projektu, jeho předpokládaným výstupům a výsledkům. Možnosti hodnotit správně intervenční logiku projektů jsou ale omezené v důsledku užití věcně nesprávného logického rámce pro dotační řízení Programu (blíže viz kapitola 4.2) a zejména v důsledku často „uměle“ vydělované části hlavního projektu. V souvislosti s relativně nízkým bodovým ohodnocením v rámci celého hodnocení i metodickými obtížemi vzoru logického rámce se jeví jako vhodné uplatnit, přinejmenším u některých vybraných hlavních donorů, přístup akceptace hodnocení efektivnosti, resp. intervenční logiky hlavním donorem a v rámci hodnocení projektu na ČRA toto kritérium již neposuzovat. |
| **Efektivita** | 20/ 25/ 25 | výše kofinancu projektu nad rámec stanovených 50 % | 10/ 20/ 20 |
| účelnost vynaložených finančních prostředků, poměr režijních nákladů, hospodárnost projektu | 10/ 5/ 5 |
| **Komentář:**V průběhu sledovaných let došlo nejen k celkovému posílení významu kritéria, ale rovněž došlo k vnitřnímu přerozdělení bodů ve prospěch sub-kritéria, v rámci kterého byla posuzována míra kofinancování projektu (čím nižší podíl dotace na celkových nákladech, tím vyšší bodové ohodnocení). Jedná se sice o objektivně vyhodnotitelné kritérium, jeho věcná správnost je ale rozporuplná. Podle nastaveného kritéria je nejlépe hodnocen projekt, který žádné kofinancování ze strany ČRA nežádá. Naopak nejhůře je hodnocen projekt, který využívá maximální možnou míru kofinancování z dotace od ČRA, tj. 50 %. Takovýto přístup však jde proti logice Programu, jehož základním cílem (viz hloubkové rozhovory IMPL\_3,5) je právě poskytování finančních prostředků na kofinancování trojstranných projektů. Není ani jasné, v čem je projekt věcně oproti jiným horší, pokud vyžaduje vyšší míru kofinancování. Zároveň nižší míra kofinancování nemusí znamenat nižší finanční potřeby v absolutních částkách. Navíc, jak vyplynulo z rozhovorů, toto kritérium způsobovalo velké bodové rozdíly mezi projekty, aniž by to vypovídalo cokoliv o jejich kvalitě (IMPL\_4). Hospodárnějším přístupem by bylo stanovení jednotné míry kofinancu (zohledňující podmínky jednotlivých donorů) pro všechny návrhy stejně (obdobně je například nastaveno v Rakousku, či Irsku) a výši kofinancování ze strany ZRS ČR do věcného hodnocení projektů nezahrnovat. Vhodnější se spíše jeví vzhledem k podstatě trojstranných projektů případně bodově zvýhodnit projekty, které prokáží (například určitou minimální) finanční spoluúčast ze strany partnerské organizace/země. Sub-kritérium zaměřené na posouzení hospodárnosti projektu vč. poměru režijních nákladů je založeno na expertním posouzení jednotlivých hodnotitelů (např. IMPL\_3,4,5) a nejsou stanoveny jednoznačné mantinely (např. pro poměr režijních nákladů) či finanční stropy (některé návodné postupy jsou uvedeny v dotačních formulářích, v Příloze VI Uznatelné výdaje (např. pro posuzování výše mezd), ale mají charakter pouze doporučení) a každý hodnotitel k nim může přistoupit odlišně (viz také kapitola 3.2.3). K objektivnímu hodnocení hospodárnosti Programu by přispělo jasné stanovení hlavních finančních mantinelů či závazných postupů pro posuzování návrhů rozpočtů projektů a jejich parametrů, pokud management Programu usiluje o posuzování hospodárnosti jednotlivých projektů, příp. jasná definice kritérií přijatelnosti vážících se na rozpočet projektu.  |
| **Udržitelnost** | 10/ 10/ 10 | X | X |
| **Komentář:**Posouzení udržitelnosti výsledků/dopadů projektu je správným a logickým kritériem, které je plně v souladu s Programem. Jistá potíž ale spočívá v tom, že na projekty nejsou kladeny ze strany poskytovatele dotace žádné (kromě narativu) objektivně hodnotitelné povinnosti z hlediska udržitelnosti (např. minimální povinná doba udržitelnosti výstupů/výsledků, reporting o udržitelnosti po skončení projektu), a proto hodnocení tohoto kritéria je založeno opět na expertním posouzení každého z hodnotitelů. Projekty jsou monitorovány poskytovatelem dotace v průběhu realizace z kapacitních důvodů spíše výjimečně, po skončení realizace nikoliv, není prováděn souhrnný monitoring výstupů, výsledků a dopadů na úrovni Programu, není prováděna evaluace podpořených projektů ze strany poskytovatele dotace ani například metaevaluace evaluací projektů realizovaných pro hlavního donora nebo pro samotného realizátora, není systematicky využíván reporting o monitoringu a udržitelnosti připravovaný pro hlavního donora. Chybí tak alespoň určitá evidence a institucionální zkušenost, „které projektové aktivity jsou v praxi skutečně udržitelné.“ Protože personální kapacity poskytovatele dotace jsou velmi nízké, jeví se jako vhodné přijmout vyhodnocení udržitelnosti provedené hlavním donorem (či alespoň u některých) a v rámci věcného hodnocení jej nezahrnovat. |
| **Role českého realizátora na celkovém řízení a managementu projektu / odborná úroveň a složení řešitelského týmu** | 20/ 15/ 15 | X | X |
| **Komentář:** V rámci tohoto kritéria je spojeno posouzení dvou aspektů do jednoho kritéria (role českého realizátora vs. kvalita řešitelského týmu) a nejsou rozlišena na sub-kritéria vč. bodového ohodnocení, které by mohlo alespoň částečně přispět k vyšší objektivitě při posuzování tohoto kritéria. Hodnocení role českého realizátora na managementu a řízení projektu odpovídá záměrům poskytovatele dotace posílit význam českého týmu v rámci realizace hlavního projektu, není ale zřejmé, jaká konkrétní role je nejvíce žádoucí.Pokud jde o odbornou úroveň a složení týmu, kde měly být hodnoceny zkušenosti a praxe českého realizátora, není z kritéria jasné, jaké projekty a proč měly být hodnoceny lépe, nejsou stanoveny např. minimální kvalifikační požadavky či požadavky na dosavadní zkušenosti. Jedná se tak o velmi subjektivní kritérium. Zároveň toto kritérium eliminuje možnost zapojení nových či prozatím ne tolik zkušených řešitelských týmů, které ale mohou mít vysoký potenciál a nabízet inovativní přístupy v rámci předkládaných projektů. Jedním z cílů Programu je budovat kapacitu u realizátorů ZRS ČR se zapojovat do mezinárodních rozvojových programů, a proto by měl být umožněn reálný vstup i novým/méně zkušeným realizátorům. |
| **Zviditelnění ZRS ČR** | 5/ 5/ 5 | X | X |
| **Komentář:** Ačkoliv v rámci zveřejněného znění kritéria v r. 2018 mělo být hodnoceno, jakým způsobem žadatel zviditelní program ZRS a ČR jako donora (pro roky 2016 a 2017 předkladatelé nebyli seznámeni s tímto hodnoticím kritériem předem), jednalo se ve skutečnosti o posouzení zohlednění Metodického pokynu ČRA k vnější prezentaci ZRS ČR. Jelikož dodržování tohoto metodického pokynu je podmínkou přidělení dotace, jeví se jako neefektivní projekty z tohoto pohledu hodnotit. Toto kritérium se může stát součástí posouzení přijatelnosti projektu, v rámci kterého bude rozhodnuto, zda projekt s dodržením daného metodického projektu počítá. |

Lze shrnout, že **aspekty, které jsou předmětem hodnocení projektových návrhů, jsou v zásadě relevantní**, ale u některých je nutné upravit způsob, jakým je posuzování prováděno (např. hospodárnost), některá (sub)kritéria by bylo vhodné přehodnotit, a to především z pohledu cílů Programu (např. hodnocení míry kofinancování) a rovněž z pohledu jejich účelnosti (např. hodnocení zviditelnění ZRS ČR, které je dáno metodickým pokynem a není na něm tedy co hodnotit). Na druhé straně, vzhledem k povaze trilaterálních projektů a mezinárodním trendům z hlediska jejich realizace, monitorování a evaluace, se jeví jako **vhodné zvážit zařazení posuzování dalších parametrů projektů** (např. aspekty týkající se budování partnerství v podpořených zemích, finanční spoluúčast partnerské organizace/země aj.) vzhledem k nově stanoveným cílům Programu.

Rizikem některých dosud uplatňovaných kritérií je **vysoká míra jejich subjektivity**. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že hodnocení projektů není ovlivněno jen hodnoticími kritérii samotnými, ale také tím, jak jsou tato kritéria vykládána a aplikována ze strany jednotlivých hodnotitelů. **Kritéria by proto měla být specifikována co nejpřesněji**, aby jejich uplatňování neumožňovalo různý výklad a všechny projekty mohly být posouzeny stejným přístupem. Dvakrát provedené hodnocení stejného projektu by mělo vést ke stejnému či alespoň podobnému výsledku, a to bez ohledu na složení hodnotící komise (při zachování její kvalifikovanosti).

Při stanovování hodnoticích kritérií je nutné brát na zřetel také jejich **transparentnost a srozumitelnost** pro žadatele. **Proces hodnocení byl ve sledovaném období pro žadatele netransparentní**, což dokládají jak rozhovory (viz např. PNNO\_9, 19, 21; NNNO\_10,11,12), tak dotazníkové šetření.[[35]](#footnote-35) Proto je třeba všechna hodnoticí kritéria řádně zveřejňovat, a to včetně jejich popisu (věcného obsahu), sub-kritérií a maximálně možného bodového ohodnocení. Jasné vymezení a zveřejnění hodnoticích kritérií napomůže žadatelům rozklíčovat priority poskytovatele dotace a lépe je reflektovat ve svých návrzích projektů, resp. posoudit, zda jimi vlastněný podpořený projekt jiným donorem je vhodným pro podporu Programu.

Než se však poskytovatel dotace pustí do formulace jednotlivých hodnoticích kritérií, je nezbytné stanovit **cíl celého procesu hodnocení**. **Proces hodnocení projektů a sada hodnoticích kritérií by měly jasně navazovat na účel a cíle Programu a reflektovat je**.Bez stanovení jasných cílů Programu není možné správně hodnoticí kritéria formulovat a aplikovat.

Věcné hodnocení projektů má smysl především tehdy, jsou-li pro Program stanoveny věcné cíle, kterých má být prostřednictvím projektů dosaženo. Pokud má být cílem Programu „pouhé“ poskytování kofinancování trojstranným projektům, je na zvážení, zda projekty vůbec věcně hodnotit, a to i vzhledem k tomu, že hlavní projekt prochází důkladným hodnocením ze strany hlavního donora. **Celý proces by se v takovém případě dal zjednodušit například takto:**

* Věcné hodnocení projektu by bylo zajištěné hlavním donorem.
* Předkladatel projektu by musel doložit zajištěné financování od hlavního donora (což dokládá již nyní).
* Ze strany ČRA by byl projekt posouzen jen z pohledu splnění formálních kritérií (jako doposud) a z pohledu přijatelnosti (byla by stanovena věcná kritéria přijatelnosti, která by musela být splněna, aby projekt mohl být podpořen – např. Je projekt zaměřen na prioritní zemi v souladu s aktuální koncepcí ZRS ČR? Možný výsledek hodnocení – Ano/Ne).
* Projektová žádost by tak mohla být velmi zjednodušena, případně by nemusela být vytvářena nová projektová žádost, ale předkládán by byl hlavní projekt, na který má být kofinancování poskytnuto.
* Podpořeny by byly všechny projekty, které splní formální kritéria a kritéria přijatelnosti projektu.
* Dotace by pak byla přidělena všem projektům do výše jejich požadovaného či maximálně umožněného kofinancování. V případě, kdy by rozpočet Programu nebyl dostačující, pak by bylo možné např. všem projektům přidělit odpovídající podíl požadované dotace, případně by mohly být upřednostněny projekty podpořené ze strany preferovaných hlavních donorů. Ať už by byla zvolena jakákoliv cesta, je nezbytné, aby popis způsobu přidělování dotace byl řádně předem zveřejněn všem žadatelům (ideálně jako součást výzvy k předkládání projektových žádostí) a ideálně se zástupci možných žadatelů i předem komunikován například na informativnímu semináři k Programu.

### Příklady kritérií pro výběr projektů ze zahraničí

Evaluační tým se pokusil nalézt několik konkrétních příkladů, jak obdobné programy na podporu rozvojových projektů podpořených majoritně jinými donory fungují v zahraničí. V rozhovorech byl několikrát uveden rakouský příklad, který rovněž uvádí ve svém analytickém podkladu FoRS (2019).

**Rakouská rozvojová agentura (ADA)** staví svůj program na kofinancování rozvojových projektů spolufinancovaných EU a jejich různých nástrojů na těchto **výběrových kritériích** (viz ADA 2017):

* **geografická kritéria** – jasné stanovení geografických priorit – prioritní země rakouské ZRS mají nárok na vyšší podporu, ostatní potřebné země dle OECD-DAC nižší míra podpory; výše spolufinancování z rakouské ZRS je předem stanovena v závislosti na spolufinancování ze strany EU[[36]](#footnote-36), tj. výše rakouského kofinancu není předmětem hodnocení výběru projektů, ale je jasně stanovena;
* **tematická kritéria** – tematický záběr projektů je odvozen od konkrétních rozvojových programů EK, hodnocení žádosti z hlediska „konkrétního tématu“ je ponecháno pouze na EK;
* **kvalitativní kritéria** – ADA hodnotí následující: významný přínos k SDGs, účast partnerů projektu na plánování a implementaci a jejich interakce s hlavním žadatelem, koordinace projektu s rozvojovými plány/programy partnerské země, spolupráce s dalšími relevantními stakeholdery v zemi, rozvoj kapacit na místní a regionální úrovni, přenos znalostí mezi relevantními stakeholdery, policy dialog a advokační činnost, udržitelný dopad projektu po jeho skončení a průřezová témata ZRS;
* **formální kritéria** – žádost je podána e-mailem, v němčině nebo angličtině, parametry projektu jako např. celkový rozpočet, administrativní náklady aj. se řídí požadavky EK, je ponecháno na zodpovědnosti EK posoudit kvalitu žadatele, intervenční logiku, harmonogram a hospodárnost nákladů projektu – tyto aspekty nejsou ADA posuzovány;
* **rozpočtová kritéria** – je stanoven maximální finanční limit pro 1 projekt – 500.000 EUR; jsou stanoveny míry ADA kofinancování v závislosti na míře podpory od EK, je nastaveno **automatické grantové schéma** (pro smluvní partnery EK a definované programové nástroje EK a realizaci projektu v prioritní zemi/regionu rakouské ZRS) a **neautomatické grantové schéma** (jedno i dvoukolové schéma; pro ostatní partnery, konsorcia, realizaci ve více zemích – tzv. *multi-country calls*), rozpočet spolufinancování od ADA je nastaven jako alikvótní část rozpočtu pro EK (nesestavuje se zvláštní rozpočet pro „projekt na spolufinancování od ADA“) – rozpočet není předmětem hodnocení;
* **další podmínky** – vyplacení dotace je navázáno na reportovací a platební kalendář konkrétních unijních programů, příjemci ADA dokládají stejný reporting jako EK[[37]](#footnote-37), organizace informují ADA o chystaném projektu ještě před jeho předložením EK (je možné doladit jeho zaměření v kooperaci s ADA, aby dobře pokrýval potřeby rakouské ZRS), ADA zároveň vytváří finanční plán v závislosti na plánovaných projektech.

ADA implementuje, vedle programů na spolufinancování podpořených EU řadu dalších grantových schémat a mechanismů, která pokrývají potřeby například malých a méně zkušených organizací, jiné donory než EK, GRV projekty aj. Disponuje například mechanismem *framework programme* a *strategic partnership*, které dle stanovených kritérií (viz <https://www.entwicklung.at/en/media-centre/downloads/#c2036>) realizuje s vybranými rakouskými organizacemi. Jsou to modely, které ČR mohou dobře sloužit jako inspirace, jak nastavit různá grantová schémata podle potřeb české ZRS, možností a schopností českých realizátorů a podmínek mezinárodního prostředí.

**Irská rozvojová agentura implementuje program** na podporu spolufinancování projektů z programu EK DEAR s příspěvkem max. 10 % celkových zdrojů EU (viz <https://www.irishaid.ie/media/irishaid/teachinglearning/developmenteducationfunding/2019-DEAR-Co-Funding-Frequently-Asked-Questions.pdf>).

**Švýcarská rozvojová agentura (SDC)** realizuje vlastní trilaterální spolupráci (definuje ji úzce jako společný rozvojový projekt mezi SDC, nově se etablujícím donorem (tzv. *emerging* donor, tj. nečlen DAC, příp. relativně nový člen DAC) a podporovanou rozvojovou zemí – viz SDC (2014b)). Klíčovým výběrovým kritériem je přitom **tematická koncentrace podpory** (na vybraný globální problém nebo/a prioritní oblast dané země či regionu), **politický *commitment*** všech partnerů a *ownership*. Záběr projektů musí být **demand-driven**, založen na potřebě podporované země (blíže viz SDC 2014a).

**Zkušenosti organizací zapojených do evaluace ohledně výběrových kritérií u jiných donorů** směřují zejména k jejich daleko větší transparentnosti, v posledních letech je zejména u velkých donorů pociťován tlak na výsledkově orientované výstupy/výsledky a jejich měřitelnost, zacílení na správnou cílovou skupinu, oceňovány jsou inovativní přístupy, trend na zvětšování konsorcií (což někteří považují za nesprávné (např. EXP\_8, IMPL\_5)) a podpory projektů, které jsou po skončení financování samonosné a udržitelné.

Vhodnou inspiraci pro nastavení výběrových kritérií lze, v závislosti na stanoveném cíli a prioritách Programu, najít v Toolkit OECD pro hodnocení trilaterální spolupráce (2018) a **zahrnout kritéria, která budou reflektovat specifické přínosy trilaterální spolupráce**, např. budování partnerství, budování kapacit na straně organizací v partnerské zemi, jejich schopnost poté podat projekt samostatně, příp. míru, se kterou se finančně partnerská země na projektu podílí, nakolik projekt zapadá do strategického rámce regionu/cílové skupiny v dané zemi, nakolik se partneři z rozvojové země podíleli na přípravě projektu, jací stakeholdeři jsou a budou zahrnuti v realizaci, nakolik se partnerská organizace z rozvojové země zapojí do vlastní realizace projektu aj. Samozřejmě není žádoucí zahrnout všechna vyjmenovaná kritéria, ale pouze vybraná, a ta jasně definovat vč. například kvalitativní škály pro posouzení a stanovit příslušné bodové ohodnocení, pakliže je návrh projektu bude splňovat. Obdobně je potřeba nějak při výběru projektů reflektovat cíle Programu na budování kapacit NNO, přenos know-how a multiplikační efekty v podpořené zemi zdůraznila informantka v rozhovoru (EXP\_8).

### Daří se podle kritérií vybírat vhodné projekty?

Parametry „vhodného projektu“ je nutné odvodit od cíle a priorit Programu, které nejsou však jednoznačně definovány. Podle výběrových kritérií pro hodnocení projektů stanovených managementem Programu a podle informací z hloubkových rozhovorů k parametrům vhodného projektu (IMPL\_3,4,5,6,7) by ideální projekt vypadal takto: projekt je v prioritní zemi nebo v LDC, je navázaný na relevantní strategie a koncepce partnerské země, je v tématu specifikovaným v bilaterálním programu s danou zemí nebo v Koncepci/strategii ZRS ČR, realizuje jej velmi zkušený tým přímo v místě, projekt je udržitelný, žadatel není součástí síťové organizace, resp. partneři sítě zajišťují jen minimum aktivit a zcela dominantní role je na české „pobočce“ vč. realizace na místě, projekt má dobře popsané výstupy a aktivity, je prokazatelná „česká stopa“ v projektu a adekvátní visibilita české ZRS, rozpočet spolufinancování směřuje především přímo cílové skupině a projekt žádá od ČRA 0 % kofinancování (či minimální).

Z rozhovorů dále nepřekvapivě vyplynulo, že implementátoři se domnívají, že nastavená kritéria umožňují vybírat vhodné projekty (např. IMPL\_3,7), až na parametr míry kofinancování, který způsobuje mezi projektovými návrhy velké bodové rozdíly, ačkoliv kvalitativní úroveň návrhů nemusí být natolik odlišná (IMP\_4). Někteří zástupci implementátorů se domnívají, že by kritéria měla více odrážet typ a kvalitu hlavního donora a komplementaritu s prioritami ČR (IMPL\_6) a rozvojové změny, které bude projektem dosaženo (IMPL\_7). Zástupci implementační struktury (a zároveň členové hodnotící komise) zdůrazňovali jako podstatný prvek aktivní účast žadatele na vlastní realizaci projektu v místě (IMPL\_3,4,6).

### Vhodné parametry pro výběr projektů

Na základě evaluačního šetření poskytujeme základní přehled parametrů výběrových kritérií s ohledem na jejich vhodnost pro výběr projektů na podporu trojstranné spolupráce. V případě, že bude implementováno doporučení na diverzifikaci Programu a sdíleného managementu, bude nutné aplikovat různá výběrová kritéria pro různé formy grantového schématu Programu odlišně. Kritéria je nutné adekvátně zveřejnit.

Klíčové je, aby hodnoticí / výběrová **kritéria byla navázána na cíle Programu**. Pokud tomu tak není, snižuje se transparentnost výběrového procesu. Vhodné se jeví **zavést kritéria přijatelnosti, formální i věcná**, v rámci nichž budou cíle Programu zrcadleny. Ve vlastním hodnocení se lze poté zaměřit více na kvalitu projektu. Dosud aplikované výběrové kritérium výše podílu žádaného spolufinancování, resp. jeho bodová bonifikace utváří mezi projekty neopodstatněné rozdíly. Důraz by měl být kladen na soulad se strategickými cíli a prioritami Programu/ZRS ČR a na kvalitu projektu. Jako vhodné se proto jeví **stanovit podíl kofinancování fixně** (při respektování požadavků hlavního donora), jako formální kritérium přijatelnosti, a vyjmout je z procesu věcného hodnocení projektů.

Doporučení ke vhodným parametrům pro výběr projektů jsou uvedena v hlavní zprávě v kapitole 7, konkrétně doporučení 6.

# Efektivnost

## Do jaké míry program napomáhá dalšímu zapojování českých realizátorů do ZRS EU, OSN a ostatních donorů nad rámec podpořených trojstranných projektů?

Z přehledu níže (tabulka 14) vyplývá, že **Evropská komise je dominantní hlavní donor projektů**, které byly podpořeny z ČRA. **Významněji jsou zastoupeny také další instituce v rozvinutých zemích**, jako například Federální ministerstvo pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (SRN) či Ministerstvo zahraničních věcí Lucembursko. Tyto dvě kategorie hlavních donorů (Evropská komise spolu s institucemi v rozvinutých zemích, tj. ministerstva, rozvojové agentury, specializované fondy aj.) dominují i u projektů těchto organizací podpořených nad rámec tohoto Programu (viz tabulka 15). Rovněž u organizací, které podporu z ČRA ve sledovaném období vůbec nezískaly, se toto rozložení hlavních donorů replikuje (viz tabulka 16).

**Sedm z osmi podpořených organizací uvedlo, že z pohledu zapojení se do programů zahraniční rozvojové spolupráce měl Program nezastupitelnou roli v tom smyslu, že organizaci umožnil prvotní vstup do rozvojové spolupráce jiných donorů, nebo měl významnou roli, i když vliv měly ještě další faktory**. Z odpovědí nelze vydedukovat trend ve vztahu k velikosti organizace, obě uvedené odpovědi se vyskytovaly jak u velkých organizací (nad 21 zaměstnanců), tak u středních a malých. Relativně nejpestřejší odpovědi jsou u středně velkých organizací. Jedna organizace uvedla, že do ZRS jiných donorů by se zapojila i bez existence a podpory Programu, naopak obě nejmenší organizace (do 5 zaměstnanců) uvedly, že role Programu byla nezastupitelná. **Z dalších faktorů, které napomohly zapojení do ZRS jiných donorů, byly uvedeny bilaterální projekty, privátní zdroje, rozvoj vnitřních kapacit NNO, členství v mezinárodních strategických partnerských organizacích, návaznost na humanitární projekty a zájem o zapojení organizace ze strany jiných donorů a partnerů**.

Všechny velké podpořené NNO byly zapojeny do zahraničních konsorcií ještě před zapojením se do posuzovaného Programu, ve dvou případech již dokonce na pozici *leader applicant* (v jednom případě se jednalo o rozdíl jediného roku). Naopak u NNO s 6-20 zaměstnanci se shoduje období, ve kterém získaly podporu od zahraničních donorů s rokem, kdy poprvé žádaly a získaly pomoc ze strany Programu. U nejmenších se objevuje v jednom případě shoda, ve druhém je tam opět roční souslednost mezi získáním podpory od hlavního donora a žádostí do Programu, může jít tedy o tentýž projekt.

Nelze však tvrdit, že by Program byl pro organizace natolik podstatný, že by NNO zcela řídily své aktivity na projekty podle toho, zda získají nebo nezískají podporu ze strany ČRA. V období 2016-2018 bylo podpořeno v rámci programu 94 projektových žádostí (některé projekty byly navazující, 38 bylo nových), nicméně **jen NNO, které vyplnily dotazník, ať jako podpořený nebo nepodpořený subjekt Programu, podaly žádosti u zahraničních donorů celkem na 499 projektů**. Jsou tam zahrnuty projekty, ve kterých daná organizace působila jako partner i jako leader, a samozřejmě dominantně se tomto čísle podílí největší NNO, která figuruje v tomto Programu.

Naopak nepodpořené organizace v dotazníku uvedly, že se nedomnívají, že by Program za celou dobu své existence přispěl k jejich zapojení do konsorcií pro podporu z grantových nástrojů jiných donorů (odpovědi spíše ne nebo rozhodně ne). Všechny tyto organizace (kromě jedné, kde nebyly tyto informace uvedeny) měly zkušenost s pozicí *leader applicant* v zahraničních konsorciích mnoho let před zahájením Programu.

Tato zjištění potvrzují i hloubkové rozhovory se zástupci neziskových organizací. Zástupci podpořených NNO vypověděli, že Program jim umožnil ucházet se o řadu zahraničních projektů rozvojové spolupráce, vybudovat si určitou pozici organizace, která se může zapojit do realizace projektu a současně přinese „svůj“ díl spolufinancování, zapojit se mezi evropské žadatele. Díky tomu získávají (i předávají) know-how a často byly zdůrazňovány multiplikační efekty pro organizace i českou ZRS (viz dále). Pro některé organizace (např. PNNO\_17) měl Program naprosto klíčovou roli pro to, aby se mohly zapojit do zahraničního konsorcia, častěji (např. PNNO\_14) **Program znamená potřebnou podporu, protože díky němu může organizace realizovat projektů více**, ale je to spíše z hlediska celkového působení organizace, nikoli pro konkrétní projekt. Přestože v rozhovorech ani jeden informant nevěděl o projektu, který by nebyl realizován za situace, že organizace nezískala požadovanou podporu z Programu, v dotazníkovém šetření připustily takovou možnost čtyři podpořené organizace. Další alternativou by bylo vypuštění některých aktivit projektu (tři respondenti uvedli toto jako možnost řešení toho, že by projekt nezískal podporu), převládalo však opětovné podání žádosti další rok, hledání podpory u dalšího donora nebo z vlastních zdrojů. Situaci, že by projekt podpořený hlavním donorem padl, protože nezískal spolufinancování ze strany ČRA, přirovnal jeden z informantů k „profesní sebevraždě.“ Nicméně komplikace a úsilí, které musí být vynaloženo pro zajištění zdrojů na kofinancování, je zejména u menších NNO obrovské.

U nepodpořených NNO byla v dotazníku ve dvou případech uvedena možnost, že projekt nebyl realizován za situace, kdy nezískal podporu z Programu, dalšími možnými reakcemi bylo, že projekt byl realizován v menším rozsahu, některé aktivity byly vypuštěny, jeho realizace byla odložena, žádost o spolufinancování byla podána opětovně za rok, organizace musela najít potřebné zdroje u jiného donora, případně musela organizace využít vlastních zdrojů (např. od individuálních dárců).

Podpoření nebo nepodpoření projektu v rámci Programu se v principu daří organizacím zvládat v tom smyslu, že převážně projekt zrealizují z jiných zdrojů nebo s podporou až v následujícím roce. **To, zda jsou projekty organizace podpořeny nebo nepodpořeny, však má větší dopad celkově na strategii dané NNO**. Pět podpořených (tj. všechny s výjimkou jedné podpořené NNO, která uvedla jinou odpověď, a dvou podpořených NNO, které neodpověděly na tuto otázku) a všechny nepodpořené NNO uvedly, že organizace musela v takové situaci přehodnotit svou strategii a zaměření na rozvojové projekty. Při hloubkových rozhovorech bylo vysvětleno, že NNO si nemohou dovolit nerealizovat projekty, pro které získaly podporu od velkého donora, musí to řešit na úkor jiných aktivit, jinými cestami.

Tabulka 14 Přehled hlavních donorů vůči jednotlivým realizátorům (podpořené projektové žádosti ze strany ČRA)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Hlavní donor / realizátor** | **ADRA** | **ARPOK** | **CARE ČR** | **Člověk v tísni** | **Diakonie ČCE**  | **EDUCON** | **Ekumenická akademie** | **Glopolis** | **Charita ČR** | **INEX SDA** | **NaZemi** | **Světlo pro svět**  | **Wontanara** | **Celkový součet** |
| Agency of Labour and Social Affairs of Ethiopia |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  | **1** |
| Australian Lutheran World Service |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| Federální ministerstvo pro ekonom. spolupráci a rozvoj, SRN | 3 |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **4** |
| Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklumgsdienst, SRN |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| Canadian Foodgrains Bank (CFGB)/ Kanada | 2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **2** |
| CST (CAFOD, SCIAF, TROCAIRE) |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  | **1** |
| Deutsche Welthungerhilfe e.V. |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| EU (ECHO-EACEA, Iniciativa EU Aid Volunteers) |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| EU AID Volunteers |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| Evropská komise |  | 1 | 1 | 33 |  | 1 | 4 | 9 | 6 |  | 5 |  | 2 | **62** |
| German Development Agency | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| GIZ |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 13 |  |  |  | **2** |
| HEKS a Schweizerisches Rotes Kreutz |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| Interreg Europe |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  | **1** |
| Light for the World the Netherlands |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  | **1** |
| Ministerstvo zahraničních věcí Lucembursko |  |  |  |  |  |  |  |  | 3 |  |  |  |  | **3** |
| NORAD | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| Norwegian Church Aid, Chritian Aid UK, Dan Church Aid |  |  |  |  | 5 |  |  |  |  |  |  |  |  | **5** |
| Save the Children, New Zeland |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |  | **1** |
| UNHCR |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  | **1** |
| UNHCR Zambia |  |  |  |  |  |  |  |  | 2 |  |  |  |  | **2** |
| **Celkový součet** | **7** | **1** | **1** | **36** | **10** | **1** | **4** | **10** | **13** | **2** | **5** | **2** | **2** | **94** |

Zdroj: data ČRA (únor 2019), vlastní zpracování.

Tabulka 15 Počet organizací realizující projekty podpořené v letech 2016-2018 uvedeným donorem nad rámec trojstranných projektů podpořených ze strany ČRA

|  |  |
| --- | --- |
| **Hlavní donor** | **Počet organizací (z 8 organizací zapojených do dotazníku)** |
| Evropská komise | 5 |
| Světová rozvojová banka | 1 |
| OECD | 0 |
| OSN | 2 |
| USAID | 2 |
| instituce v rozvinutých zemích (ministerstva, rozvojové agentury, spec. fondy aj.) | 5 |
| instituce v rozvojových zemích (ministerstva, rozvojové agentury, spec. fondy aj.) | 1 |
| církevní organizace | 2 |
| soukromí donoři | 1 |
| partnerské nevládní organizace, soukromí dárci | 1 |
| Žádný | 1 |

Zdroj: dotazníkové šetření s podpořenými NNO (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku z dotazníku pro podpořené NNO č. 17.: Který z následujících hlavních donorů podpořil některý z rozvojových projektů Vaší organizace v letech 2016-2018 nad rámec trojstranných projektů podpořených ČRA?

Tabulka 16 Počet organizací realizující projekty podpořenév letech 2016-2018 uvedeným donorem nad rámec trojstranných projektů podpořených ze strany ČRA (nepodpořené organizace Programem)

|  |  |
| --- | --- |
| **Hlavní donor** | **Počet organizací (ze 4 organizací zapojených do dotazníku)** |
| Evropská komise | 2 |
| Světová rozvojová banka | 0 |
| OECD | 0 |
| OSN | 1 |
| USAID | 1 |
| instituce v rozvinutých zemích (ministerstva, rozvojové agentury, spec. fondy aj.) | 2 |
| instituce v rozvojových zemích (ministerstva, rozvojové agentury, spec. fondy aj.) | 0 |
| církevní organizace | 0 |
| privátní nadace | 1 |
| UNEP, soukromé zahraniční nadace (konkrétně americké) prostřednictvím mezinárodní sítě IPEN | 1 |

Zdroj: dotazníkové šetření s nepodpořenými NNO (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku z dotazníku pro nepodpořené NNO č. 5.: Který z následujících hlavních donorů podpořil některý z rozvojových projektů Vaší organizace v letech 2016-2018? (můžete zvolit více možností).

## Jsou dlouhodobé výsledky projektů dostatečně specifikovány/dokumentovány?

Na úrovni žádosti, průběžných a ročních zpráv, prostřednictvím kterých jsou sledovány podpořené projekty, **není ze strany poskytovatele dotace popis výsledků projektů požadován**. **Základní jednotkou**, ke které se příjemci vyjadřují, jsou **výstupy a aktivity**. Tento přístup odráží nastavení celého Programu v jednoletých cyklech, neboť nelze očekávat, že by projekt mohl v horizontu jednoho roku, či ještě spíše několika měsíců, kdy reálně může od potvrzení dotace projekt běžet, dosáhnout výsledků. Navíc to zohledňuje i skutečnost, že je sledována primárně část, na kterou směřuje spolufinancování české ZRS, ačkoli podle zástupce implementační struktury bylo vydáno v roce 2018 doporučení, aby NNO dělaly reporting za celý projekt, nejen za část spolufinancovanou českou stranou (IMPL\_6).

V dotazníkovém šetření uvedly všechny podpořené NNO (až na jednu), že mají vlastní monitorovací postupy a systém a sledují výsledky svých projektů bez ohledu na požadavky donorů. Stejný počet organizací sleduje výsledky u podpořených projektů na základě požadavků hlavního donora. S ohledem na požadavky hlavního donora, ale i vlastní propracovaný přístup k monitorování a hodnocení svých projektů lze tedy potvrdit, že podpořené organizace své výsledky pečlivě plánují, specifikují v žádostech pro hlavního donora, sledují je a vykazují v evaluacích určených pro hlavního donora nebo pro své vlastní potřeby. Hlavní donor chce mít větší míru kontroly, projevuje větší zájem o výsledky. Běžnou praxí jsou interní evaluace a často i externí (např. PNNO\_13), u největších organizací pak je běžný i propracovaný systém evaluací a zaměstnanci pověření realizací evaluací, protože pro organizaci je klíčové poučit se pro budoucí aktivity a zjištění reflektují ve svých dalších projektech (PMMO\_14). Podpořené NNO mají své postupy pro monitorování a evaluace – sledují všechny záležitosti, které se týkají realizace projektu, zda je v souladu se žádostí, zda se dodržují rozpočtová pravidla, vedou rozhovory s cílovými skupinami o tom, jaký je skutečný obsah projektových činností (PNNO\_19).

Nároky, které má ČRA na příjemce, je podle jejich výpovědi v principu nezatěžují, nicméně nevidí v tom přidanou hodnotu ani pro ČRA, ani pro sebe. Jak zhodnotil jeden z příjemců: „nikdo se z toho nedozví, co se v projektu děje“ (PNNO\_19). Jedna NNO uvedla, že nikdy nedostali zpětnou vazbu k narativní části, zprávy považují spíše za formální a domnívají se, že jsou sledovány v principu především finanční tabulky (NNNO\_12). Projekt je třeba sledovat jako celek a v tom kontextu i vnímat indikátory. Na druhou stranu informant z řad hlavních donorů uvedl zkušenost s českým systémem monitorování a raportování jako zatěžující, dokonce je popsal s ohledem na požadované administrativní kapacity a objem českého spolufinancování jako „drahé dobrodružství“ (HD\_24).

Je pochopitelné, že českého poskytovatele dotace zajímá přínos a efekty českých prostředků. Přístup k monitorování, který se váže pouze na českou část spolufinancování, v již zmíněných ročních cyklech a pouze ve vazbě na aktivity a výstupy, však takové informace stěží může poskytnout.

Monitoring prováděný na místě ze strany ČRA (více viz kapitola 3.3.2) se v principu omezuje na vysledování toho, zda jsou aktivity projektu skutečně realizovány. Jak vyplynulo z vyjádření zástupců implementační struktury (IMPL\_3, IMPL\_7), na české straně by byl zájem o posílení linky sledování výsledků, ideální by bylo propojení přes všechny nástroje ZRS a větší poptávka po results-based přístupu.

Je však třeba si uvědomit, že takový přístup, má-li být vykonáván důsledně a má-li přinášet odpovídající informace, je náročný na kapacity. Nemá smysl pouštět se do analýz výsledků na roční bázi, u ještě běžících projektů. Naopak by mohlo být přínosné propojit své zájmy s evaluacemi vykonávanými hlavním donorem či samotnými příjemci a požádat je, zda by téma, které zajímá českou stranu, nepokryli doplněnou evaluační otázkou. **Stěžejní je však ke snaze monitorovat výsledky projektů podpořených Programem, resp. výsledky celého Programu, přistoupit lepším propracováním monitorovacích indikátorů** a vůbec celého přístupu k monitoringu. Klíčové je nastavit jednotný přístup pro všechny projekty na počátku programového cyklu. „Česká stopa“ může být v projektech vysledovatelná, musí být však nejdříve definována. Evaluační zprávy, ale i monitorovací zprávy pro hlavního donora obsahují zajímavé informace mj. o efektech projektů a pro vyhodnocení z českého pohledu by byla cenná i metaevaluace jednotlivých evaluací pro hlavního donora.

## Liší se z hlediska míry účelnosti projekty zaměřené na rozvojové země a projekty v oblasti GRV?

V souladu s požadavky zadavatele byla pojata účelnost v tomto případě pouze ve finančním vyjádření.

Ve sledovaném období bylo podpořeno celkem 30 projektových žádostí v rámci sektoru GRV a osvěta s cílovými zeměmi ČR-EU, přičemž byl zaznamenán výrazný výkyv mezi prvními dvěma lety a rokem 2018. Zatímco v roce 2016 jich bylo podpořeno 14 a v roce 2017 11, v roce 2018 pouze 5 (z toho pouze 1 nový projekt). Přestože z těchto údajů nelze usuzovat na nějaký trend, některé organizace vyhodnotily situaci tak, že ČRA ustupuje v rámci Programu od podpory projektů GRV a osvěty a stáhly z dalšího hodnocení i poměrně dosud úspěšně posuzovaný projekt (EXP\_16).

Tabulka 17 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti v sektoru GRV a osvěta (počty)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **Sektor** | **GRV a osvěta** | **Jiné sektory** | **Celkem** |
| **2016** | podpořené | 14 | 26 | **40** |
| nepodpořené | 1 | 14 | **15** |
| **2017** | podpořené | 11 | 18 | **29** |
| nepodpořené | 11 | 23 | **34** |
| **2018** | podpořené | 5 | 20 | **25** |
| nepodpořené | 3 | 19 | **22** |
| **Celkem** | **podpořené** | **30** | **64** | **94** |
| **nepodpořené** | **15** | **56** | **71** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Z následující série tabulek (viz č. 18-21) o ne/podpoře projektových žádostí v oblasti GRV a osvěty a jiných[[38]](#footnote-38) sektorů vyplývají následující hlavní zjištění:

* celková výše alokace na **podpořené projektové žádosti v oblasti GRV a osvěta poklesly ze 4,6 mil. Kč v roce 2016 na 1,4 mil Kč v roce 2018**,
* podíl alokace podpořených projektových žádostí v rámci tohoto sektoru na celkovém rozpočtu Programu pro roky 2016 a 2017 byl shodný – cca 10 %, v roce 2018 došlo k výraznému poklesu na 3,2 %,
* na druhé straně podíl celkových rozpočtů podpořených „GRV a osvěta“ projektů Programem na celkových rozpočtech všech podpořených projektových žádostí byl v letech 2017 a 2018 významně vyšší oproti podílu na spolufinancování, což svědčí o **významnějším finančním „pákovém efektu“ projektů GRV a osvěta**, za celé sledované období lze uvést, že podpořené **projekty GRV a osvěta** získaly **7,8 % prostředků Programu**, zatímco **celkové rozpočty těchto projektů činily 13 % na celkových rozpočtech** všech podpořených projektů,
* objem žádaných prostředků z Programu na spolufinancování projektů GRV a osvěty u nepodpořených projektových žádostí byl v letech 2017 a 2018 přibližně stejný (2,3 a 2,6 mil. Kč), jejich podíl na prostředcích Programu však během sledovaného období narostl (z 1 na 5,9 %).

Tabulka 18 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (výše spolufinancování od ČRA v mil. Kč)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem 2016-2018** |
| sektor | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené |
| GRV a osvěta | 4,6 | 0,2 | 3,3 | 2,6 | 1,4 | 2,3 | 9,4 | 5,0 |
| jiné | 40,1 | 17,1 | 29,3 | 54,7 | 42,5 | 36,5 | 111,8 | 108,3 |
| **Celkem** | **44,7** | **17,3** | **32,6** | **57,3** | **43,9** | **38,8** | **121,2** | **113,3** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Tabulka 19 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (podíl rozpočtu Programu v %)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem 2016-2018** |
|  sektor | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené |
| GRV a osvěta | 10,3 | 1,0 | 10,3 | 4,5 | 3,2 | 5,9 | 7,8 | 4,4 |
| jiné | 89,7 | 99,0 | 89,7 | 95,5 | 96,8 | 94,1 | 92,2 | 95,6 |
| **Celkem** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Tabulka 20 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (v mil. Kč, celkové náklady projektů)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem 2016-2018** |
|  sektor | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené |
| GRV a osvěta | 30,4 | 1,1 | 48,0 | 32,3 | 26,9 | 7,5 | 105,4 | 40,9 |
| jiné | 247,7 | 61,8 | 218,7 | 398,2 | 241,1 | 184,2 | 707,4 | 644,2 |
| **Celkem** | **278,1** | **62,9** | **266,7** | **430,5** | **268,0** | **191,7** | **812,8** | **685,1** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

Tabulka 21 Podpořené a nepodpořené projektové žádosti GRV a osvěta (v %, podíl na celkových nákladech projektů)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rok** | **2016** | **2017** | **2018** | **Celkem 2016-2018** |
|  sektor | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené | podpořené | nepodpořené |
| GRV a osvěta | 10,9 | 1,8 | 18,0 | 7,5 | 10,0 | 3,9 | 13,0 | 6,0 |
| Jiné | 89,1 | 98,2 | 82,0 | 92,5 | 90,0 | 96,1 | 87,0 | 94,0 |
| **Celkem** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

Zdroj: ČRA (únor 2019), vlastní výpočty.

**Z dotazníkového šetření** vyplynulo, že NNO (vzorek 7 organizací, které uvedly, že v letech 2016-2018 žádaly o projekt v oblasti GRV a osvěta u hlavního donora) dosahují v projektech zaměřených na oblast **GRV a osvěta mírně vyšší úspěšnosti u hlavních donorů než u rozvojových projektů obecně (40 % u GRV** (6 podpořených projektů z 15 podaných) a **cca 36,5 % u mezinárodních rozvojových projektů obecně** (9 NNO uvedlo, že v letech 2016-2018 podalo celkem 499 projektových žádostí, z nichž 182 bylo podpořeno). Jak je z údajů zřejmé, jedná se o malé počty a je obtížné usuzovat na jasný trend. Nicméně **domněnka na straně implementátorů**, **že NNO jsou výrazně úspěšnější v podpoře GRV projektů u hlavního donora, se z dotazníkového šetření nepotvrdila**.

Z hloubkových rozhovorů vyplynulo, že informanti na straně implementační struktury se neshodují v tom, zda je podpora GRV projektů účelná. Někdo k ní má vyšší někdo nižší preference. Podle jejich vyjádření jsou to sice často menší projekty a jsou záslužné (IMPL\_4). Více informantů však uvedlo, že v posledních letech se důraz přesouvá na velká konsorcia NNO (IMPL\_4, IMPL\_5). Důraz na pan-evropské projekty více evropských realizátorů je patrný od roku 2014 podle policy paperu FoRS ke GRV.

Oslovení experti i zástupci oslovených NNO poukazovali na to, že **dělat rozvojovou pomoc bez patřičných advokačních aktivit, vzdělávání a osvěty není dlouhodobě udržitelné**. Pomáhá to totiž formovat veřejné povědomí a bez toho může být obtížné vysvětlit i klasické rozvojové projekty (PNNO\_13, EXP\_8). Tyto projekty také pomáhají vysvětlit odlišné kultury (EXP\_8).

Poskytovatelé podpory zatím nesledují finanční podíl na celkové alokované částce pro Program. Ovšem uvádějí, že přednost dávají klasickým trojstranným projektům. Odhadují, že v budoucnu bude stanovena maximální částka alokace na projekty v oblasti GRV i v rámci dané výzvy (IMPL\_5).

Podle NNO není rozdíl v náročnosti připravit GRV projekt a klasický rozvojový projekt, je zde však větší konkurence. Nicméně připouštějí, že v oblasti GRV se obecně velmi obtížně měří výsledky – zde je třeba dobře zachytit výchozí hodnoty, nastavit realistické cíle po stupních, které lze hodnotit, následně měření opakovat po realizovaných aktivitách (PNNO\_19). Naopak samotná realizace a řízení projektu je usnadněné tím, že se tyto projekty řídí z domovské země, jsou postavené na spolupráci s evropskými partnery a nevyžadují dlouhodobou přítomnost realizátora ve třetí zemi (PNNO\_14).

U projektů v oblasti GRV panoval mezi NNO dojem, že v posledních letech nejsou tyto projekty preferovány (EXP\_16).

# Dopady

Tato kapitola se zaměřuje na oblast vlivu rekonstruované teorie změny (viz hlavní zpráva), nepopisuje tedy pouze nejkomplexnější úroveň efektů – dopady, ale i výsledky, neboť jsou neméně podstatným benefitem celého Programu. Výsledky a dopady nebyly v rámci Programu stanoveny, v rámci evaluace byly jako součást oblasti vlivu rekonstruovány.

## Jaké jsou hlavní rozvojové dopady programu?

Z následujícího schématu je patrné, že očekávané efekty (ve smyslu výsledků a dopadů) lze přiřadit celkem čtyřem cílovým skupinám. Zatímco střednědobé výsledky prospívají primárně českým neziskovým organizacím a přeneseně i České republice, neboť je v jejím zájmu, aby tento sektor jakožto nástroj pro realizaci tohoto Programu i dalších aktivit byl životaschopný, dlouhodobé výsledky tak, jak byly v rámci rekonstrukce teorie změny uvedeny, jsou podstatné především pro Českou republiku a rozvojové země. Ekonomický a sociální rozvoj rozvojových zemí a zmírnění chudoby (očekávaný dopad Programu) je prvořadým zájmem rozvojových zemí, České republiky i globálních donorů. Česká republika má tak prospěch ze všech identifikovaných efektů.

Obrázek 8 Přehled očekávaných dopadů podle jednotlivých cílových skupin znázorněných v oblasti vlivu teorie změny

Zdroj: vlastní zpracování.

### Verifikace výsledků a dopadů v rekonstruované teorii změny

V principu efekty uvedené výše nebylo možné ověřit s ohledem na nastavení evaluace pro všechny cílové skupiny ve stejné míře. Globální donoři byli osloveni pouze okrajově, rozvojové země pouze na příkladu Gruzie, a to ještě na úrovni dvou projektů, nikoli celého Programu. Časový rámec evaluace (roky 2016-2018) vylučuje zachycení dlouhodobějších efektů, spíše lze odhadnout, zda jsou nastaveny podmínky tak, aby mohlo být efektů dosaženo. Současně byla celá evaluace nastavena tak, že v podstatě pomíjí úroveň projektů (kromě dvou projektů v Gruzii) či komplexnější úrovně v jednotlivých rozvojových zemích, kde by bylo možné kumulativně vysledovat dlouhodobější efekty. Za tímto účelem by bylo třeba nastavit evaluační design jinak, než bylo požadováno zadavatelem. Tato sekce sleduje jednotlivé efekty identifikované v rámci rekonstruované teorie změny. V rámci komentáře je u některých upravena formulace a je vždy uvedeno, zda lze daný efekt na základě provedeného evaluačního šetření verifikovat.

* **Vybudované kapacity českých subjektů/NNO umožňující zapojovat se do projektů významných donorů v oblasti ZRS**

Zjištění vycházející z dotazníkového šetření i hloubkových rozhovorů se shodují, že Program přispěl k vybudování kapacit českých NNO pro zapojování se do projektů podpořených významnými donory v oblasti ZRS. **Sedm z osmi podpořených NNO se domnívá, že Program přispěl nebo spíše přispěl k budování kapacit českých NNO pro vstup do mezinárodní rozvojové spolupráce jiných donorů**.

Jak je podrobněji uvedeno v kapitole 4, podpořené NNO se dominantně domnívají, že z pohledu zapojení se do programů zahraniční rozvojové spolupráce měl Program nezastupitelnou roli v tom smyslu, že organizaci umožnil prvotní vstup do ZRS jiných donorů, nebo měl významnou roli, i když vliv měly ještě další faktory (např. bilaterální projekty, privátní zdroje, rozvoj vnitřních kapacit, členství v mezinárodních strategických partnerských organizacích, návaznost na humanitární projekty a zájem o zapojení organizace ze strany jiných donorů a partnerů)**.** Neplatí to však absolutně, jsou NNO, zejména velké, které měly zkušenost ze zahraničních konsorcií ještě před zapojením se do Programu (viz dále). V tomto případě se jedná spíše o posílení kapacit, neboť mohou díky podpoře Programu realizovat více aktivit. Naopak pro menší NNO příslib spolufinancování může znamenat otevření dveří pro vstup do konsorcií realizujících velké mezinárodní projekty a získání zkušeností a know-how pro následné intenzivnější uplatnění se na mezinárodní scéně.

Pět z osmi podpořených organizací v dotazníkovém šetření uvedlo, že EK nebo instituce v rozvinuté zemi (ministerstva, rozvojové agentury aj.) podpořilo v letech 2016-2018 (tj. časový záběr evaluace) jejich projekty nad rámce trojstranných projektů spolu-podpořených ze strany ČRA. Rovněž ale i polovina nepodpořených organizací v dotazníku uvedla, že jejich projekty byly těmito dvěma skupinami hlavních donorů podpořeny (viz tabulka 15,16).

* **Vybudované kapacity umožňující utváření konsorcií pro vstup do mezinárodních programů rozvojové spolupráce na straně českých NNO**

Šest z osmi podpořených NNO uvedlo, že Program přispěl k budování kapacit na straně českých NNO pro utváření konsorcií pro vstup do mezinárodních programů rozvojové spolupráce. Je zde tedy patrný benefit nejen ve vztahu k ZRS obecně, ale i budování partnerství (viz také dále). V tomto ohledu se projevuje rozdíl v odpovědích velkých, středních a malých NNO (podle počtu zaměstnanců). Všechny velké podpořené NNO byly zapojeny do zahraničních konsorcií ještě před zapojením se do posuzovaného Programu, ve dvou případech již dokonce na pozici *leader applicant* (v jednom případě se jednalo o rozdíl jediného roku, je možné, že šlo o tentýž projekt, který předkládali následující rok do Programu). Naopak u NNO s 6-20 zaměstnanci se shoduje období, ve kterém získaly podporu od zahraničních donorů s rokem, kdy poprvé žádaly a získaly pomoc ze strany Programu. U nejmenších se objevuje v jednom případě shoda, ve druhém je tam opět roční souslednost mezi získáním podpory od hlavního donora a žádostí do Programu, může jít tedy o tentýž projekt. Při hloubkových rozhovorech byla identifikována organizace, která díky příslibu spolufinancování Programu dostala příležitost přímo se zapojit do projektu v evropském konsorciu v letech 2016-2018, pokud by spolufinancování nezískali, projekt by byl sice zrealizován, ale tato NNO by byla patrně z konsorcia vyloučena (PNNO\_17).

Obrázek 9 Míra, se kterou Program přispívá k vybraným efektům

Zdroj: dotazníkové šetření pro podpořené NNO (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku č. 25 Domníváte se, že realizace Programu přispívá k následujícím efektům?

* **Získané prostředky velkých donorů pro projekty v oblasti ZRS**

Jak je podrobněji popsáno v kapitole 3, Program se svým spolufinancováním podílí na projektech, které v úhrnu přinášejí 6-8násobně vyšší rozpočty na daná témata do konkrétních rozvojových zemí. To lze však považovat za pákový efekt Programu jen do určité míry, neboť Program svým nastavením nepřispívá k získání těchto prostředků – nepřispívá na přípravu žádosti, ani se nepodílí na identifikaci nosných témat. Jak je evidentní z dotazníkového šetření i hloubkových rozhovorů, v naprosté většině případů by projekty neskončily, pokud by nezískaly spolufinancování z české strany.

Organizace v případě, že podporu z české strany nezískají, jsou nucené hledat zdroje na povinné spolufinancování jinde, mimo jiné i z vlastních zdrojů. To však nemohou dělat příliš často, i malé objemy, které získávají na spolufinancování z českého Programu, jsou pro ně v úhrnu důležité. Pakliže by Program neexistoval, musely by některé své aktivity omezit či přesměrovat. Ačkoli tedy prostředky velkých donorů jsou získány především zásluhou samotných NNO, které si stanovily poslání působit v daných geografických i tematických oblastech, Program k tomu přispívá a napomáhá generovat prostředky, které jsou přičitatelné české ZRS (viz dále kapitola 7). Bez Programu by české NNO realizovaly rozvojových aktivit méně (viz dotazníkové šetření). Klíčový příspěvek Programu by v tomto smyslu spočíval nejvíc ve stabilním směřování, čitelnosti a konzistenci podpory, pokud by se tato linka posílila, pak by mohl být pákový efekt i vyšší.

* **Příspěvek ke stabilitě českých NNO prostřednictvím financování části jejich provozních nákladů**

V rámci Programu je možné začlenit do rozpočtu tzv. administrativní náklady, což jsou náklady, které zahrnují například pronájem kanceláře a některé další provozní náklady. Podle PNNO\_21 se snaží tuto položku v rozpočtu vždy využít, protože v ČR není nijak ošetřena provozní podpora NNO. Program umožňuje zahrnout paušál na tyto administrativní náklady ve výši 7 % (tzv. overheads). Sedm z osmi podpořených NNO se domnívá, že Program přispívá ke stabilitě českých NNO prostřednictvím financování části jejich provozních nákladů, což podmínky Programu umožňují. Současně však také na provozní náklady klade nároky. Není možné kvantifikovat příspěvek Programu na provozní náklady, a to především proto, že každá organizace přistupuje k přípravě rozpočtu odlišným způsobem, jak je vysvětleno v kapitole 3.3.1.2, a také s ohledem na procentní podíl spolufinancování (průměrná výše spolufinancování 18 %) nelze předpokládat, že by Program tvořil podstatnou součást financování provozních nákladů, ale spíše představuje jeden článek v celkové mozaice provozních výdajů rozpočtů organizací, jejichž rozpočty sestávají primárně či do velké míry z projektových prostředků.

Zatímco pro některé organizace projekt v rámci ČRA může přinášet částečný příspěvek na provozní náklady, v jiných projektech naopak náklady na provoz zvyšuje. Zástupce jiného hlavního donora (HD\_24) také poukazoval na administrativní náročnost českého Programu ve srovnání s jinými menšími donory (viz dále), někteří další příjemci potvrzují, že z administrativního hlediska se to ve vztahu k alokovaným prostředkům jeví jako poměrně „drahá“ podpora.

* **Rozvoj specifického sektoru podpořeného projekty**

Pouze tři ze sedmi organizací se domnívají, že Program může přispět k rozvoji určitého sektoru podpořenými projekty v rozvojových zemích. Program není koordinovaný ve prospěch určitého sektoru a s ohledem na sektorovou rozmanitost a na celkovou alokaci Programu nelze žádný výraznější vliv očekávat, protože je podpora roztříštěná. Jeden respondent v dotazníku pro podpořené NNO uvedl, že „efekty jsou dány cíli a výstupy projektu, daří se je plnit na 90-120 % (ve vztahu k vytyčeným indikátorům)“. Na úrovni projektů je sice výsledek sledován, ten však nemůže mít dopad na celý sektor, resp. je v podstatě neznámý, za českou stranu jej nikdo nesleduje (IMPL\_4). Zástupce jiného hlavního donora (HD\_24) poukazoval na důraz monitoringu a reportingu české strany na aktivity a výstupy.

Ani tato evaluace nebyla na sledování tohoto efektu zacílena. Na projektovou úroveň se zaměřovala pouze případová studie realizovaná na dvou projektech v Gruzii. Vzhledem k tomu, že udržitelný rozvoj venkova, na který se tyto projekty zaměřují, jsou v souladu s prioritou Programu dvoustranné spolupráce ČR v Gruzii, může to být potenciál pro takovou změnu. Česká republika má podle některých informantů vliv na zaměření politiky rozvoje venkova právě díky setrvalé činnosti v této oblasti. Chystá se také bilaterální systémový projekt, což lze považovat za neplánovaný pozitivní efekt (IMPL\_2).

* **Posílení bilaterální ZRS s prioritními zeměmi**

Sedm z osmi respondentů mezi podpořenými NNO se domnívá, že Program přispívá (nebo spíše přispívá) k posílení bilaterální zahraniční rozvojové spolupráce ČR s prioritními ZRS ČR. Podle zástupců implementační struktury by to sice bylo žádoucí (IMPL\_5) a Program k tomu má jistě potenciál (IMPL\_3), ale pokud se to děje, neví se o tom (IMPL\_4). Příkladem takového posílení však může být již zmíněný připravovaný bilaterální projekt v Gruzii.

* **Využití potenciálu pro propojování humanitární pomoci a rozvojové spolupráce v neprioritních zemích**

Naopak velmi nejednotný názor panuje mezi podpořenými NNO na to, zda Program může přispět k posílení potenciálu pro propojování humanitárních a rozvojových projektů v neprioritních zemích ZRS ČR. Je to spíš opět vnímáno jako potenciál pro ty oblasti, kde může dojít k nějakému překryvu (IMPL\_3), ale systematicky a cíleně tento potenciál není rozvíjen.

* **Ekonomický a sociální rozvoj rozvojových zemí a zmírnění chudoby**

Jak bylo uvedeno výše, vzhledem k roztříštěnosti témat projektů a nízkému rozpočtu, nelze očekávat vliv na ekonomický a sociální rozvoj rozvojových zemí a zmírnění chudoby, přestože s tímto cílem se praktikuje veškerá rozvojová spolupráce. Takové efekty se však nesledují a není na to nastaven ani systém monitorování.

### Neplánované efekty

Doplněny jsou rovněž neplánované efekty, které vyplynuly z hloubkových rozhovorů nebo z otevřených otázek dotazníku.

* **Vliv na směřování projektů NNO a české ZRS**

Pro NNO je životně důležité sledovat zaměření a trendy dotačních titulů. Jak vyplynulo z rozhovorů i dotazníkového šetření, NNO velmi citlivě reagují na skutečné i domnělé změny a upravují podle toho svoji strategii žádostí nebo zaměření projektů. S ohledem na jistou setrvačnost víceletých projektů je jakákoli změna velkou komplikací.

Česká republika má příležitost za poměrně nízké prostředky tímto mechanismem do určité míry ovlivňovat témata a projekty, do kterých se NNO zapojí. V průběhu evaluačního šetření byl zaznamenán mj. vliv na projekty v oblasti GRV a osvěty, kdy organizace působící v tomto segmentu vysledovaly upadající zájem poskytovatele dotace tento typ projektů podporovat. Přestože za dané období byl vysledován výraznější pokles pouze v posledním roce, byl tento trend vnímán několika informanty jako dlouhodobější (např. EXP\_16) a přispěl i ke změně celkové strategie působení jedné NNO (PNNO\_19).

* **Zavádění inovativních přístupů v zahraniční spolupráci rozvojové spolupráci**

Přestože byly uvedeny příklady projektů, které využily inovativní přístupy či techniky, nepodařilo se prokázat, že by to byl přičitatelný efekt tomuto Programu, neboť se na inovativní přístupy nijak specificky nezaměřuje.

* **Partnerství**

Pět podpořených organizací uvedlo, že se díky Programu výrazněji zapojily do konsorcií pro podporu z grantových nástrojů jiných donorů (tři odpovědi rozhodně ano, dvě spíše ano), ve dvou dalších případech to nemohly posoudit, v jednom případě spíše k tomu Program spíše nepřispěl. Jedna organizace v dotazníku uvedla, že „každý projekt je založen na partnerství, která většinou pokračují“. To potvrzují i hloubkové rozhovory. Partnerství je vnímáno jako velmi podstatný prvek projektů ZRS a sedm z osmi podpořených NNO se domnívá, že Program k navázání nových partnerství přispívá nebo spíše přispívá. Podle vyjádření hlavního donora, vidina dlouhodobějších partnerství současně s NNO je významnější faktor než objem prostředků, které daná organizace přinese (HD\_24).

Jedná se často o rozsáhlá konsorcia, projekty s globálním přesahem a v průběhu šetření byly sesbírány četné příklady. Až na jednu NNO se všem podpořeným organizacím podařilo v projektech podpořených Programem navázat partnerství s potenciálem pro další rozvojovou spolupráci. Zkušenost z projektu podpořeného Programem byla pro takové partnerství podstatná, protože pomohla organizacím vybudovat dlouhodobou spolupráci, utvrdit se ve společných cílech, zájmech, společné myšlence, posílila důvěru, osobní vazby. V praktické rovině k tomu přispělo společné hledání možností dalšího financování nebo nastavení projektu tak, aby mohl dále fungovat s minimálními nebo žádnými zdroji na základě šíření výsledků a výstupů projektu. I takové projekty byly informanty zmíněny (např. PNNO\_19).

Partnerství bylo významným tématem případové studie dvou projektů v Gruzii. Podpora jednoho projektu v rámci Programu umožnila stát se součástí projektu ENPARD a generovala návazné dva projekty, na kterých spolupracují i místní organizace (PNNO\_14). Při bližším proniknutí do tématu a spolupráci s místními organizacemi totiž vznikají další podněty a příležitosti pro spolupráci v různých podobách, např. ve smyslu návazných vzdělávacích nebo advokačních aktivit. Partnerství bylo také identifikováno jako klíčová podmínka udržitelnosti – tři ze čtyř faktorů udržitelnosti identifikovaných v rámci případových studií se týkají partnerství – síťování, spolupráce s veřejným sektorem, zapojení klíčových aktérů z komunity.

Partnerství vzniká také mezi českými NNO a některé méně zkušené organizace poukazovaly na to, že Program přispěl k tomu, že mohly být v konsorciu s českými výraznými hráči, což přispívá k budování kapacit (PNNO\_17), či je jejich účast v Programu podnítila ke vstupu do partnerských struktur neziskových organizací působících v rozvojové spolupráci (např. PNNO\_19).

* **Otevření mise v některé z rozvojových zemí**

Přestože podle některých informantů Program přispěl k tom, že některé organizace mohly otevřít pobočku v dané zemi, která následně získává financování pro další projekty (např. EXP\_15), výsledky dotazníkového šetření to nepotvrzují – polovina respondentů to nemůže posoudit či ponechala otázku bez odpovědi, pouze jeden respondent se domnívá, že k tomu Program spíše přispívá.

* **Výraznější visibilita české ZRS**

Visibilita české ZRS je díky Programu nepochybně posílena. Děje se tak za velmi výhodných podmínek pro Českou republiku, kdy za průměrně 18 % vložených prostředků je ČR prezentována často rovnocenně jako hlavní donor (více viz kapitola 7). Program pomáhá budovat renomé ČR jako donora (IMPL\_6), v Gruzii se dokonce podařilo prosadit ČR jako respektovaného aktéra pro formování konkrétní politiky země (IMPL\_2). Avšak jak uvedli někteří experti nebo zástupci implementační struktury, zejména největší česká NNO působící v rozvojové spolupráci je ve světě více etablována než značka české ZRS.

# Udržitelnost

## Které parametry programu jsou klíčové pro jeho udržitelnost?

Po dohodě se zadavatelem je tato evaluační otázka chápána jako absorpční kapacita neziskového sektoru ve smyslu trojstranných projektů, které by byly NNO schopné připravit a současně pro ně ochotné žádat o spolufinancování z Programu. Udržitelnost tedy je posuzována z pohledu NNO, ale také z pohledu Programu, zda dokáže reflektovat míru jejich zájmu.

Jak je podrobněji popsáno v kapitole 2.1, **zájem NNO o podporu z Programu ve sledovaném období výrazně stoupal**. Měřeno neúspěšnými žadateli byl zaznamenán **převis poptávky několika desítek milionů K**č - v roce 2017 bylo na spolufinancování žádáno více než dvakrát více prostředků, než umožnila alokace Programu. To, že by **NNO** byly **schopny v budoucnu připravit a kvalitně realizovat více trojstranných projektů za podpory ČRA** než v období 2016-2018, potvrzují jednoznačně také zjištění z dotazníkového šetření, kdy šest respondentů odpovědělo rozhodně ano, jeden spíše ano a jeden spíše ne. Vysokou absorpční kapacitu potvrzují i zjištění FoRS.

Nestabilita Programu ve smyslu některých podmínek, výše podpory, i nevyjasněnost cílů a celkového směřování Programu (například ve vztahu k projektům GRV či méně zkušeným organizacím) může vést k tomu, že některé organizace ztratí o tuto podporu zájem. V rámci evaluačního šetření byly zaznamenány případy, kdy se daná NNO přestala o spolufinancování projektů z Programu ucházet a zcela přehodnotila svoji strategii (NNNO\_10,11,12) nebo s ohledem na nejistý výhled ukončila práci na slibné projektové žádosti (EXP\_16). Ačkoli existenci Programu to patrně neohrozí, při zachování současného stavu se může objevit více organizací, které se do něj nebudou zapojovat. Vzhledem k tomu, že Program je třeba vnímat jako jeden z nástrojů české ZRS, ztratí ČR v těchto případech implementátory své ZRS. Organizace pravděpodobně nezaniknou, ale budou hledat možnosti pro financování projektů jinde (např. u zahraničních rozvojových agentur a budou realizovat rozvojovou spolupráci jiné země).

V tomto smyslu je třeba zmínit i vztah k Evropské unii a její ZRS. Její nástroje mohou posloužit při zdatné implementaci jako prostředek pro naplňování české ZRS, v některých případech i jako kanál, přes který lze do/přes Českou republiku čerpat unijní prostředky. Přesto neuspokojené projektové žádosti podpořené již od Evropské komise tvořily poměrně značný finanční objem – žádaná částka v letech 2016-2018 byla 31,7 mil. Kč v projektech za celkem 160 mil. Kč[[39]](#footnote-39). To lze vnímat jako promarněnou příležitost, kdy pod projekty, které by měly být v principu v souladu s českou ZRS, není „spolupodepsána“ Česká republika, pokud je tedy toto hlavním cílem Programu. Ve finančním vyjádření totiž Program plní svoji roli výborně, ale má výrazně větší potenciál.

Při vyjasnění strategického zaměření Programu, zajištění stability a adekvátní finanční alokace má potenciál stát se výrazným nástrojem české ZRS zejména, pokud by se podařilo lépe geograficky a tematicky koncentrovat. Pak by bylo možné Program vnímat jako relativně levnou cestu, jak přispět k řešení priorit české ZRS.

# Další EO

## Jakým způsobem je program prezentován (viděn)?

Česká ZRS má zpracovaný Metodický pokyn ČRA k vnější prezentaci ZRS ČR a Grafický manuál a loga ZRS ČR pro úroveň podpořených projektů. Projekty popisují přístup ke způsobu prezentace v narativní části projektových žádostí a na tento metodický pokyn se odkazují. Prezentace české ZRS na úrovni projektů je zajištěna primárně logy na výstupech projektů, v některých případech byly uvedeny i jiné formy – například prezentace v médiích, odkazy a loga na webových stránkách příjemce. Na modernější formy prezentace projektů poukazuje i případová studie dvou projektů v Gruzii (viz příloha 8), kdy pracují se sociálními sítěmi nebo newsletterem. To je však již spíše na uvážení příjemce. Jak uvedl jeden informant (IMPL\_5), někdy je příjemcem projektu pozván reportér, který zpracovává reportáž konkrétního projektu, a „pokud mají štěstí“, je zmíněna ČRA a tento Program.

Zatímco projektová úroveň je v tomto ohledu poměrně podchycena, programová úroveň koordinovaný přístup prezentace nemá nastavený. Jak uvedli zástupci implementační struktury (IMPL\_4), Program se navenek vůči veřejnosti nekomunikuje, odkaz na něj zahrnují pouze výroční zprávy ČRA, kde se nicméně jedná spíše o přehledové informace týkající se jeho čerpání, charakteru a přehledu podpořených projektů, včetně jejich abstraktů. Na druhou stranu někteří informanti si nebyli jisti, zda je Program vhodné téma k prezentaci, zda by se neměla visibilita posilovat spíše na úrovni celé ZRS či vybraných oblastí (EXP\_16). To, zda se využije jako základní jednotka Program nebo ZRS, není tak podstatné jako to, aby byl tento typ aktivit prezentován nejen jako existující nástroj pro určitou cílovou skupinu, ale také z hlediska jeho výsledků. To ostatně uvádí i zpráva OECD DAC: „*O výsledcích je také třeba informovat daňové poplatníky“*[[40]](#footnote-40) a váže se k tomu i doporučení, aby „*Česká republika více využívala vlastní odbornou základnu pro politickou analýzu a k posílení informovanosti o vlivu politik ČR na rozvojové země.“*[[41]](#footnote-41) S tím nelze než souhlasit, neboť se jedná o veřejné prostředky, a jakkoli jsou tyto zdroje použity pro „dobrou věc“, veřejnost má právo na to vědět, jakým způsobem byly využity a k čemu přispěly či co pomohly zlepšit. K tomu je však třeba změnit přístup ke sledování výsledků.

Prezentovat Program jinak než dosud vůči potenciálním žadatelům / příjemcům není v tuto chvíli třeba, neboť je velký převis zájmu, což potvrzuje i to, co je zřejmé z celého šetření, že mezi NNO se o Programu ví.

Jak vyplynulo z hloubkových rozhovorů, Program v českém prostředí je vnímán navzdory všem komplikacím pozitivně – stále převažují benefity, např. EXP\_16 nebo PNNO\_17. Přesto nelze potvrdit superlativy, s nimiž se někteří informanti o Programu vyjadřovali (např. IMPL\_5). Jednak se ukázalo, že to není až tak výlučný nástroj v evropském prostředí. Podle výpovědí jiných informantů lze obdobný nástroj nalézt například v Rakousku, Německu nebo Irsku (například PNNO\_13), navíc se očekává, že jednotlivé země budou plnit své závazky vůči ODA, které Česká republika nenaplňuje, a tento Program je jedním z nástrojů, jak se s tím vypořádat.

Obrázek 10 Vnímání Programu mezi NNO

Zdroj: dotazníkové šetření pro podpořené NNO (duben 2019).

Pozn.: Odpověď na otázku č. 31. Prosím vyjádřete svůj souhlas či nesouhlas s následujícími tvrzeními o Programu.

Z dotazníkového šetření vyplynulo (obrázek 10), že NNO vnímají Program jako nástroj, který umožňuje ČR se vcelku významně zviditelnit mezi partnery i ostatními donory, který zvyšuje v zahraničí povědomí o české ZRS (5 respondentů spíše nebo rozhodně souhlasí) a který zvyšuje reputaci ČR jako dárce mezi velkými zahraničními donory (polovina respondentů rozhodně nebo spíše souhlasí). To potvrzují i někteří informanti hloubkových rozhovorů z řad podpořených organizací a poukazují na to, že Česká republika si tímto nástrojem zvyšuje výrazně visibilitu své ZRS. FoRS tento Program prezentuje také jako příklad dobré praxe (EXP\_16), na druhou stranu tlak na to zanechat v projektech „českou stopu“ nebývá vždy vnímán pozitivně, podle některých je tato snaha příliš rigidní (PNNO\_9). Přestože většina informantů s tím nezaznamenala problémy, byly zaznamenány případy, kdy hlavní donor považoval za komplikaci, že by tam měla být na výstupech ještě jiná loga - například v situaci, kdy projekt již nějakou dobu běžel, až ke konci získal spolufinancování a údajně byla požadována loga české ZRS na všech výstupech, což už například v natočených videích působilo velké problémy. U některých výstupů daná organizace doplnila loga na vlastní náklady. Navíc potíže, které jsou s Programem spojené a dopadají na projektovou úroveň – například problém s cashflow kvůli pozdnímu vydání rozhodnutí, nepředvídatelností (EXP\_16), odlišný kalendář pro reporting – vedou i k tomu, že někde Program působí jako „drahé dobrodružství“ (HD\_24).

To však neznamená, že by měl Program na publicitu rezignovat, nicméně účelnější se jeví zaměřit se na sledování dosažených efektů, což je však podmíněno tím, že budou sledovány.

## Jakým způsobem byly uplatněny průřezové principy ZRS ČR?

Průřezové principy (příp. průřezové priority) ZRS ČR byly obdobně jako sektorové a teritoriální priority definovány v rámci hlavních strategických dokumentů zaměřených na oblast ZRS.

Pro sledované roky 2016 a 2017 najdeme průřezové principy v *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017*. Konkrétně se jednalo o řádnou (demokratickou) správu věcí veřejných, šetrnost k životnímu prostředí a klimatu, dodržování základních lidských, ekonomických, sociálních a pracovních práv příjemců projektů, včetně rovnosti mužů a žen (gender). Průřezová podpora principu dobré správy věcí veřejných je zmiňován i dalším strategickým dokumentem platným pro sledované období, a to *Strategií mnohostranné rozvojové spolupráce České republiky na období 2013–2017.*Kromě toho, že tato témata mohla být podporována specifickými projekty podporovanými v rámci ZRS, měly být zároveň tyto principy zohledněny v jednotlivých rozvojových projektech, a to ve všech fázích projektového cyklu.[[42]](#footnote-42)

Průřezové priority byly formulovány i v rámci navazující strategie, *Strategie zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018-2030.* Tato navazující strategie mj. prosazuje vlastnictví rozvojového procesu ze strany cílové země, vzájemně odpovědné a inkluzívní partnerství, mobilizaci domácích zdrojů partnerských zemí, šetrný přístup k přírodním zdrojům, aktivity se zřetelem na ochranu životního prostředí a biodiverzity, zvyšování odolnosti partnerských zemí vůči negativním dopadům změny klimatu.

Do Programu podpory trojstranných projektů byly tyto **průřezové** **principy promítnuty spíše okrajově**, a to vazbou Programu na výše uvedené strategické dokumenty a dále pak skrze jedno z hodnotících kritérií (kritérium relevance), které bylo stanoveno pro hodnocení projektových žádostí. Více pozornosti nebylo průřezovým tématům v rámci Programu věnováno (viz i vyjádření v rozhovorech IMPL\_4, 5,6), a to především z toho důvodu, že dodržování těchto principů je vyžadováno ze strany hlavních donorů (viz PNNO\_14, IMPL\_6). Ani samotné do Programu zapojené organizace neuvedly, že by průřezovým principům v důsledku specifických požadavků Programu věnovaly zvláštní pozornost.

**V rámci hodnoticího kritéria relevance** bylo promítnutí průřezových principů do hodnocených projektů posuzováno skrze sub-kritérium *relevance k prioritám české ZRS a cílům udržitelného rozvoje (vč. průřezových témat)*. Jednalo se však o bodově nevýznamné sub-kritérium, které mohlo hodnocenému projektu přinést max. 6, později dokonce jen 5 z celkových 100 možných bodů. Ačkoliv Koncepce ZRS hovořila o nutnosti **důsledného zohlednění těchto principů v rozvojových projektech**, **nastavené hodnocení projektů tomu neodpovídalo**. Pokud by promítnutí průřezových principů do projektů nebylo vyžadováno ze strany hlavních donorů, sítem hodnocení na české straně by byly bývaly mohly projít i projekty, které tyto principy nezohlednily. **Pokud by v zájmu managementu Programu byla akcentace projektů zaměřených na konkrétní průřezové principy, bylo by nutné tuto skutečnost do hodnoticích kritérií (příp. do kritérií přijatelnosti) promítnout**.**[[43]](#footnote-43)**

# Systémová doporučení

Tato kapitola shrnuje systémová doporučení pro úpravu Programu. Jedná se o **možné varianty, které musí být předmětem strategické participativní diskuze ohledně re-nastavení Programu za účasti všech relevantních aktérů**.

**Doporučení systémového charakteru pro Program**

1. **Využití prvků sdíleného managementu**

**Odůvodnění**

Současné nastavení Programu, zejména ve smyslu jednoletého financování projektů, způsob nahlížení na projekty a přístup ke sdílené odpovědnosti, jsou administrativně náročné pro implementátory, žadatele i příjemce. Tento přístup se projevuje v několika oblastech, nejzásadnější dopady to má na:

* nutnost vytvářet v praxi samostatné projekty (podprojekty) v rámci hlavních projektů, přinejmenším v přílohách žádostí, u žádosti samotné není stanoveno, jak se má k tomu přistupovat,
* monitoring a reporting vztahující se k těmto dílčím částem,
* omezenou možnost implementační struktury, resp. hodnoticí komise posoudit logiku projektu jako celku, pokud se hodnotí pouze jeho část,
* velmi limitované možnosti pro MZV/ČRA sledovat výsledky přiřaditelné českému spolufinancování.

**Doporučení ke způsobu implementace**

V této souvislosti lze doporučit následující změnu nahlížení na podporované projekty a přijmout některé parametry sdíleného managementu s (vybranými) hlavními donory:

1. Poskytovat spolufinancování na projekt jako celek.
2. Přijmout jeho harmonogram a rozhodnutí o poskytnutí dotace vydávat na celé období realizace projektu. V této souvislosti je nutné zvážit existující možnosti v mezích platných zákonů – zejména vyjednání rezervy nebo programové financování, případně vyjednat úpravu zákona, pokud nebude možné využít některou z navrhovaných variant.
3. V případě vybraných donorů zvážit upuštění od výběru a věcného hodnocení projektů a přijmout, že projekt prošel náročným procesem hodnocení, stanovit a zveřejnit jasná věcná kritéria přijatelnosti, která budou odrážet strategické cíle a priority ZRS ČR (např. geografické, tematické aj.).
4. V případě vybraných donorů přijmout přístup k monitorování/reportingu hlavního donora. Za situace, že struktura zprávy neobsahuje všechny body, které jsou pro ČR podstatné, požádat o její rozšíření, ale s respektem k nastavenému logickému harmonogramu projektu.
5. Sledovat výsledky na úrovni cílů a dopady, nikoli pouze výstupy a aktivity, jako je tomu nyní.
6. **Modality podpory z Programu a z toho plynoucí doporučení pro výběr projektů**

**Odůvodnění**

Současné nastavení Programu implicitně sleduje dva cíle:

1. *Budování kapacit českých NNO pro budování partnerství, schopnost zapojit se nebo vést konsorcia a ucházet se o projekty rozvojové spolupráce zahraničních donorů* (pracovně Cíl 1)*.*
2. *Spolufinancování rozvojových projektů podpořených zahraničními donory a podpora získávání prostředků od zahraničních donorů (zejména EU) na projekty, které jsou v souladu s českou ZRS, tj. v podstatě tedy generování dalších prostředků pro ZRS ČR* (pracovně Cíl 2)*.*

S ohledem na vysokou koncentraci prostředků Programu (90 % v letech 2016-2018) na projekty 4 zkušených NNO s již vybudovanou kapacitou **ztrácí** **první cíl své opodstatnění, naopak ale posiluje druhý cíl**.Ten lze chápat i ve smyslu zvýšené koncentrace na evropské zdroje **s cílem dosáhnout na co největší díl zdrojů z unijního rozpočtu obecně** a posílit tak argumentaci pro politickou reprezentaci.Současněje zde ale potenciál zkušených organizací, který lze využít pro ZRS ČR v mnohem větším rozsahu. Ostatně potenciál NNO generovat projekty několikanásobně převyšuje možnosti **Programu**, **ve své stávající podobě je** vzhledem k výrazně zvýšené absorpční kapacitě a nízké alokaci i kapacitě implementační struktury **v podstatě do budoucna neudržitelný**.

Následující návrh je proto založen na tom, aby se ČR potenciálu NNO chopila a pomohla generovat prostředky na témata, která souzní s vybranými oblastmi české ZRS. Jako příležitost se nabízí, že by vybraná skupina projektů nejen odpovídala zaměření české ZRS, které je velmi obecné, ale že by také posilovala efekty jiných (českých) programů (např. bilaterální spolupráce). Lze proto navrhnout naformulovat třetí cíl Programu, a to:

1. *Posun ČR k realizaci aktivní trilaterální spolupráce (ve smyslu aktivnějšího přístupu již v přípravné fázi projektů a tím více ovlivňovat zaměření těchto projektů)* (pracovně Cíl 3)*.*

**Doporučení ke způsobu implementace**

**Modality podpory z Programu a z toho plynoucí doporučení pro výběr projektů**

S ohledem na výše uvedené tři cíle lze doporučit vnitřní diverzifikaci Programu na následující modality nebo jejich kombinaci. **Způsob a míra jejich konkrétního využití by měly být strategicky rozhodnuty gestorem ZRS ČR, čemuž by měla předcházet detailní analýza potřeb v diskusi spolu s klíčovými aktéry Programu a také výrazné navýšení alokace Programu** (s ohledem na vysokou absorpční kapacitu, významný pákový efekt Programu i příležitost podpořit čerpání finančních zdrojů z unijního rozpočtu).

1. Aktivní trilaterální spolupráce (Vazba primárně na cíle 2 a 3)

ČR je již vyspělou zemí, která má předpoklady pro to, aby byla ve svém přístupu k trilaterální spolupráci aktivnější. Ta by měla být založena na tom, že projekty jsou připravovány v kooperaci všech tří zúčastněných stran (hlavní donor, druhý donor (ČR) a partnerská země) a měly by být tedy již v přípravné fázi konzultovány s MZV/ČRA/ZÚ. Naopak už by ale po získání dotace od hlavního donora (vybrané skupiny donorů) nebyly hodnoceny ČRA. Proces by tak byl založen na spolupráci mezi NNO a MZV/ČRA a mohl by být nastaven následujícím způsobem:

* Program (resp. tato jeho část) bude jasně formulovat úzce vymezené (tematické) zaměření a geografické vymezení, v souladu se strategickými cíli ZRS ČR.
* Bude vyhlášena průběžná výzva a bude určena pouze pro projekty, kde je daná NNO vedoucím partnerem.
* NNO připraví projektový záměr v souladu s Programem (resp. jeho částí), představí jej již v přípravné fázi MZV/ČRA a umožní jim, aby jej okomentovali, či se mohou NNO a MZV/ČRA (zástupci bilaterálních programů, kteří znají danou zemi a tematickou oblast a její problémy) společně sejít nad projektovou ideou. Minimální informace o projektových záměrech v této fázi by obsahovaly – název, resumé projektu, základní intervenční logiku – plánované aktivity a očekávané efekty, indikativní rozpočet a harmonogram, plánované zapojení relevantních stakeholderů z partnerské země příp. další informace, na kterých se zúčastněné strany shodnou. MZV/ČRA tento postup umožní lépe reflektovat své potřeby z hlediska strategických a bilaterálních cílů ZRS ČR a vzhledem ke koncentraci na určité specifické téma a region i dosáhnout viditelnějších efektů, NNO naopak získají jistotu, že projekt zapadá do představ a potřeb gestora ZRS ČR a jistotu spolufinancování (viz dále). MZV/ČRA také bude znát předběžnou indikaci potřebné částky na spolufinancování v dalších letech. Celkovým benefitem by bylo zvýšení relevance projektu z hlediska ZRS ČR, zvýšení hospodárnosti i efektivity jeho realizace v případě, že bude podpořen hlavním donorem, v případě dodržení tematické a geografické koncentrace také markantnější efekty podpory Programem a jejich využití pro visibilitu české ZRS, resp. České republiky.
* Tento přístup může narážet na vypjaté načasování přípravy žádostí pro hlavního donora, jak uvedly NNO účastnící se diskuse doporučení. Je tedy možné, že bude aplikovatelný pouze pro menší množinu projektů, případně jej bude třeba adaptovat na dřívější fázi přípravy projektů a po vyhlášení výzvy už komunikovat pouze nutné úpravy.
* Do formulace projektového záměru/rozpracování projektu do žádosti by se měl zapojit i partner z partnerské země (zapojená partnerská organizace, reflexe námětů relevantních stakeholderů, policy makerů, např. i prostřednictvím zastupitelského úřadu aj.), aby byl naplněn základní princip trilaterálních projektů.
* Při získání dotace od hlavního donora NNO získá automatickou podporu ze strany ČRA na spolufinancování v předem jasně dohodnuté výši (např. 25 %, či podle požadavků hlavního donora na spolufinancování nebo vzájemné dohody o nastavení tohoto parametru Programu). Současně by bylo vhodné stanovit i maximální absolutní částku na celý projekt.

Další (souběžnou) možností je přistoupit na aktivní spolupráci mezi MZV/ČRA a vybranými jinými donory. Na základě nejspíše nějaké formy mezinárodní dohody by byla nastavena vzájemná trilaterální spolupráce pro určitý region a určitá témata, která jsou z pohledu ZRS společnými strategickými zájmy obou donorů. Finanční spoluúčast ČR by byla rovnocenná druhému donorovi. Všechny aspekty programového a projektového cyklu by musely být vzájemně dohodnuty. Takový dotační titul by byl otevřený pro všechny české NNO.

1. Strategické partnerství s NNO (Vazba primárně na cíle 2 a 3)

V případě velmi zkušených a prověřených NNO se nabízí možnost uzavřít určitou formu strategického partnerství, které by pro českou ZRS znamenalo, že by si zajistila stabilního realizátora pro vybranou tematickou oblast ve vybrané prioritní zemi. Pro NNO by představovalo jistotu, že se mu dostane spolufinancování vhodně zaměřených projektů dle cílů a priorit ZRS ČR.

Proces by mohl být nastaven například následujícím způsobem:

* MZV/ČRA a NNO uzavřou (rámcový) program na střednědobý horizont (např. na 5 let), kde bude stanoveno jedno téma (např. vzdělávání, nebo téma rozvoj zemědělství a venkova) pro jednu zemi (v souladu se Strategií ZRS ČR), cíle, kterých bude dosaženo, a kvantifikované indikátory. Obě strany (rámcový) program tvoří společně, na základě své zkušenosti, reálných potřeb a možností.
* Na přípravě a sledování programu se podílí také teritoriální úseky MZV. A to nejen po věcné rovině, ale také po finanční – prostředky na (rámcový) program nepůjdou pouze z rozpočtu Programu trojstranné spolupráce, ale také z rozpočtu relevantních bilaterální programů, protože projekty by byly navázány na řešení priorit definovaných v bilaterálních programech. V případě přímého navázání na program pro určenou zemi by mohla být tato modalita hrazena z příslušného programu bilaterální spolupráce.
* NNO připravuje projekty, které jsou v souladu s tímto (rámcovým) programem. Projekty, které získají podporu od jiného donora, automaticky získávají potřebné spolufinancování až do výše stanovené (rámcovým) programem. MZV/ČRA má možnost posoudit soulad s (rámcovým) programem.
* V průběhu období platnosti (rámcového) programu a po jeho ukončení bude provedena externí evaluace, která posoudí výsledky a dopady programu strategického partnerství.
1. Zjednodušený model trilaterální spolupráce (Vazba primárně na cíle 1 a 2)

Tato modalita se nejvíce blíží současnému nastavení, ačkoli v návrhu je snížena administrativní náročnost. Proces by mohl být nastaven následujícím způsobem:

* Bude vyhlášena průběžná výzva (lze nastavit časové milníky pro předkládání projektů), do které se hlásí NNO se svými projekty jak na pozici vedoucího, tak na pozici partnera.
* V případě, že je projekt schválen hlavním donorem (z vybrané množiny donorů), může získat kofinancování automaticky podle předem stanoveného finančního rámce, jsou ale stanovena srozumitelná, definovaná a komunikovaná formální a věcná kritéria přijatelnosti projektů.
* Variantně mohou být hodnocení a výběr projektů zachovány, ale za předpokladu srozumitelných, jasně definovaných a komunikovaných výběrových, resp. hodnoticích kritérií.
* S ohledem na cíl Programu zaměřený na budování kapacit by zde mohlo být zvýhodnění pro určitou skupinu donorů, jejichž podporu má ČR zájem posílit, bude-li cílem ČR diverzifikace portfolia hlavních donorů, ale i realizátorů.
* Určitá předem stanovená část Programu by byla ponechána bez striktnější geografické a tematické koncentrace s cílem podnítit budování partnerství a kapacit i v neprioritních zemích a budování kapacit i v jiných sektorech (např. s ohledem na pozdější změny prioritních zemí/sektorů), podpořit inovativní přístupy, jiné typy donorů atp. – tyto projekty by byly hodnoceny poskytovatelem dotace Programu.
* Pro realizátory by byl nastaven finanční limit z celkové alokace a / nebo počet projektů, které lze předložit za rok v rámci této části Programu, aby měly prostor prosazovat se i menší organizace, přestože rozhodujícím kritériem by měla být kvalita projektů.
* Variantně lze zvážit vyčlenění další modality (nebo formu bodové bonifikace ve výběrovém procesu), určené na budování kapacit a partnerství zejm. organizací, které mají méně zkušeností s mezinárodní trilaterální spoluprací, příp. s ní začínají (tj. speciálně se zaměřit na prvožadatele a málo zkušené žadatele).

Každá z těchto tří modalit, které jsou popsány výše, by měla svoji přidanou hodnotu i jinou relevanci vůči vymezeným cílům. Tento vztah lze shrnout v následující tabulce.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **A) Aktivní trilaterální spolupráce** | **B) Strategické partnerství s NNO** | **C) Zjednodušený model trilaterální spolupráce** |
| **Relevance cílů** |
| Budování kapacit českých NNO pro budování partnerství, schopnost zapojit se nebo vést konsorcia a ucházet se o projekty rozvojové spolupráce zahraničních donorů (pracovně Cíl 1) |  |  | ++ |
| Spolufinancování rozvojových projektů podpořených zahraničními donory a podpora získávání prostředků od zahraničních donorů (zejména EU) na projekty, které jsou v souladu s českou ZRS, tj. v podstatě tedy generování dalších prostředků pro ZRS ČR (pracovně Cíl 2) | ++ | ++ | + |
| Posun ČR k realizaci aktivní trilaterální spolupráce (ve smyslu aktivnějšího přístupu již v přípravné fázi projektů a tím více ovlivňovat zaměření těchto projektů) (pracovně Cíl 3) | ++ | ++ |  |
| **Možné efekty / přidaná hodnota jednotlivých modalit** |
| Budování skutečné trilaterální spolupráce s vybranými donory | ++ | ++ |  |
| Využití zkušeností a know-how NNO v oblasti ZRS | ++ | ++ | + |
| Využití potenciálu Programu pro naplňování cílů ZRS ČR a generování efektů v prioritních zemích (možnost lépe identifikovat českou stopu) | ++ | ++ | + |
| Získávání prostředků od zahraničních donorů pro projekty, které naplňují strategické cíle a priority ZRS ČR | ++ | ++ | + |
| Prostor pro iniciativu a navazování partnerství v jiných zemích a sektorech |  |  | ++ |
| Budování kapacit na straně prozatím méně zapojených NNO do mezinárodní rozvojové spolupráce |  |  | ++ |

Zdroj: vlastní zpracování.

Pozn.: ++ významná přidaná hodnota / míra relevance, + přidaná hodnota / míra relevance.

1. Založeno na informacích z hloubkového rozhovoru (IMP\_5). [↑](#footnote-ref-1)
2. Pro rok 2018 informace o eventuálních nepodpořených „pokračujících“ projektech nebyly k dispozici. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tato priorita je deklarována ve výzvách k předkládání žádostí o podporu v roce 2016 a 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Při splnění podmínek poskytovatele dotace. [↑](#footnote-ref-4)
5. V tomto případě jde o trilaterální spolupráci Sever-Jih-Jih, ale trilaterální spolupráce může mít rovněž formu Sever-Sever-Jih, nebo Jih-Jih-Jih. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů. [↑](#footnote-ref-6)
7. Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj v podobě dokumentu Přeměna našeho světa: Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj byla přijata na summitu Organizace spojených národů v září 2015. Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals, dále jen „SDGs“) vstoupily v platnost 1. 1. 2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. V květnu 2018 reprezentovala Platforma FoRS 29 členských a 10 pozorovatelských organizací (mezi nimi jsou NNO, nadace, mezinárodní organizace a akademické instituce) a 4 pozorovatele – fyzické osoby. Zdroj: [www.fors.cz](http://www.fors.cz) [↑](#footnote-ref-8)
9. Tento parametr byl mj. přidán mezi explicitní hodnoticí kritéria. [↑](#footnote-ref-9)
10. např. Fleming (2013): Evaluation methods for assessing Value for Money. [↑](#footnote-ref-10)
11. V roce 2018 byla hlavní kritéria vč. bodového hodnocení uvedena ve výzvě k předkládání žádostí do Programu. [↑](#footnote-ref-11)
12. Viz https://www.clovekvtisni.cz/en/value-for-money-step-by-step-guide-953pub [↑](#footnote-ref-12)
13. Prostřednictvím obdobně koncipovaných teorií změn byly nastavovány např. operační programy v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014-2020. [↑](#footnote-ref-13)
14. Přičemž roční zprávy o realizaci projektu je nezbytné předložit poskytovateli dotace do 15. února roku následujícího a poté příjemce čeká na její schválení. Až poté může být vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace pro následující rok. [↑](#footnote-ref-14)
15. Tato část šetření byla provedena nad rámec plánu evaluačního designu, nicméně se toto téma ukázalo jako stěžejní z hlediska hospodárnosti celého systému, proto mu byla věnována pozornost. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ačkoliv se nejedná o program ve smyslu §§ 12 a 13 zákona č. 218/2000 Sb. [↑](#footnote-ref-16)
17. V roce 2018 se tento seminář neuskutečnil. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ke schválení roční zprávy však došlo až v průběhu roku následujícího, neboť výroční zprávy za rok n byly předkládány do 15. února roku n+1 a až poté mohly být posouzeny. [↑](#footnote-ref-18)
19. Problematika netransparentnosti byla respondenty dotazníkového šetření zmiňována napříč dotazníkem relativně často. Dva z celkových šesti respondentů z řad úspěšných žadatelů právě netransparentnost výběru projektů uvedli jako příklad špatné praxe Programu. [↑](#footnote-ref-19)
20. [https://www.dotaceeu.cz/cs/Statistiky-a-analyzy/Mapa-projektu (2](https://www.dotaceeu.cz/cs/Statistiky-a-analyzy/Mapa-projektu%20%282). 5. 2019) [↑](#footnote-ref-20)
21. [https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-investory/Investicni-pobidky (2](https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-investory/Investicni-pobidky%20%282). 5. 2019) [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Seznam-narodnich-dotaci> (2. 5. 2019) [↑](#footnote-ref-22)
23. 5 z 8 respondentů z řad podpořených subjektů uvedlo, že administrativní požadavky na žadatele při přípravě žádosti spíše přispívají k nehospodárnosti Programu. [↑](#footnote-ref-23)
24. Podle informací ČRA již od roku 2019 vyžadováno není, aby byla žádost předkládána ve dvou vyhotoveních. [↑](#footnote-ref-24)
25. Toto obdobně platí i pro reportování o projektech a jejich aktivitách, výstupech, resp. výsledcích. [↑](#footnote-ref-25)
26. Rovněž nesmělo dojít k navýšení závazné míry kofinancování ze státního rozpočtu, což bylo ze strany respondentů dotazníkového šetření převážně považováno za faktor, který přispívá k nehospodárnosti Programu. V roce 2018 však již platilo, že skutečný celkový podíl dotace ze státního rozpočtu na celkových nákladech projektu mohl být navýšen poskytovatelem dotace, a to vydáním změnového rozhodnutí o poskytnutí dotace. [↑](#footnote-ref-26)
27. Obdobně jako u formulářů pro přípravu projektové žádosti a jejích příloh i zde platí, že dochází k zaměňování termínů aktivita – výstup – výsledek. [↑](#footnote-ref-27)
28. Rozhovory dokládají (např. PNNO\_13), že příprava reportů je pro příjemce nyní náročnější, a uvítali by proto, pokud by došlo alespoň ke sladění požadavků na reportování s požadavky hlavního donora. [↑](#footnote-ref-28)
29. Respondenti (6 z 8) dotazníkového šetření vnímají omezené využívání reportů vyhotovovaných pro hlavního donora ze strany ČRA jako nehospodárnost Programu. [↑](#footnote-ref-29)
30. Dle informací z rozhovorů (IMPL\_3) byla hodnoticí kritéria a jejich váhy předmětem diskuse na dotačním semináři, který je každoročně připravován pro NNO. V roce 2018 se tento seminář nekonal. [↑](#footnote-ref-30)
31. Konkrétně bylo ve výzvě uvedeno: Upřednostněny budou projekty podpořené v rámci grantových programů Evropské komise a projekty, které jsou geograficky a tematicky v souladu s Koncepcí ZRS ČR na období 2010-2017, případně směřují do nejméně rozvinutých zemí světa. [↑](#footnote-ref-31)
32. Rozdíly byly např. v rámci hodnoticího kritéria Hodnocení projektu z hlediska efektivity, kdy výzva uváděla, že v rámci tohoto kritéria bude hodnocen podíl finančních prostředků získaných od hlavního donora na celkové hodnotě projektu a efektivnost využitých prostředků vzhledem k naplňování cílů projektu. V rámci Hodnoticího formuláře pro hodnotitele a Hodnotícího listu se však mj. hovoří o poměru režijních nákladů a hospodárnosti vynaložených finančních prostředků. [↑](#footnote-ref-32)
33. Původní vyhlášená výzva k předkládání projektů na rok 2018 byla zrušena z důvodu novelizace zákona č.218/2000 Sb. a nutnosti vyhlásit výzvu novou, bez konání původně zamýšleného 1. kola k předkládání námětů projektů. I v této výzvě byly uváděné nesoulady ve zveřejněných hodnoticích kritériích a kritériích, která se používala pro vlastní hodnocení hodnotiteli. V následné nové výzvě pro předkládání projektů k podpoře v roce 2018 již tento nesoulad nebyl a hodnoticí kritéria byla zveřejněna v podrobnější struktuře vč. maximálního bodového ohodnocení. [↑](#footnote-ref-33)
34. Například pro hodnocení relevance projektu v roce 2016 dle informací ve Výzvě k předkládání námětů/návrhů projektů bylo stanoveno max. 40 bodů, zatímco v Hodnoticím formuláři pro hodnocení ve II. kole bylo stanoveno 25 bodů. V témže roce bylo ve Výzvě určeno na hodnocení odborné způsobilosti, praxe a zkušenosti předkladatele max. 10 bodů, zatímco hodnotitelé měli pokyn hodnotit ve II. kole nejen tyto aspekty, ale i roli českého realizátora na celkovém řízení a managementu projektu (toto nebylo předkladatelům známo), přičemž max. mohli udělit 20 bodů. Toto jsou jen příklady, obdobných nesouladů je mezi hodnoticími kritérii používanými pro hodnocení návrhů projektů ve II. kole a hodnoticími kritérii zveřejněnými v rámci vyhlášení výzev pro I. kolo více. [↑](#footnote-ref-34)
35. Dva ze šesti respondentů z řad úspěšných žadatelů explicitně uvedli netransparentnost výběru projektů jako příklad špatné praxe Programu. V dalších otevřených odpovědích se tento aspekt dále také vyskytoval. [↑](#footnote-ref-35)
36. Žádající subjekt musí projekt vždy spolufinancovat 5 % z vlastních zdrojů. [↑](#footnote-ref-36)
37. Může být v němčině, angličtině, španělštině, portugalštině nebo francouzštině. [↑](#footnote-ref-37)
38. Jiné sektory jsou všechny ostatní sektory, než GRV a osvěta. Dělení na sektory bylo převzato z podkladů od ČRA. [↑](#footnote-ref-38)
39. V roce 2016 Program nepodpořil projektové žádosti již schválené projekty EK ve výši 3,2, mil. Kč s projekty v celkové hodnotě 13,4 mil. Kč; v roce 2017 Program nepodpořil již schválené projekty EK částkou 12,4 mil. Kč v celkové hodnotě 74,7 mil. Kč, v roce 2018 Program nepodpořil již schválené projekty EK částkou 16,1 mil. Kč v celkové hodnotě 71,9 mil. Kč). [↑](#footnote-ref-39)
40. OECD-DAC (2016): Hodnocení politik a programů rozvojové spolupráce ČR, hlavní zjištění a doporučení Výboru pro rozvojovou pomoc, DCD/DAC/AR(201602/28/PART1), strana 7, odstavec 43. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Ibid.*, strana 2, doporučení 1.2. [↑](#footnote-ref-41)
42. viz Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017. [↑](#footnote-ref-42)
43. Například zástupci MZV uvedli, že by rádi viděli, aby čeští realizátoři v projektech zaměřili zejména na good governance v projektech s partnery z východoevropských zemích, aby jim předávali know-how o správných zásadách projektového řízení, aby je učili principům projektového cyklu atp. Tato potřeba je v souladu principy trilaterální spolupráce (zdůrazněno i v rozhovoru s EXP\_8) – transfer know-how partnerům v podpořené zemi. Je proto na zvážení, zda a jak konkrétně tento princip promítnout do hodnoticích kritérií. [↑](#footnote-ref-43)