

ZÁVISLOST MEZI Ú INNOSTÍ A Ú ELNOSTÍ PROJEKT - P ÍPAD ROP JV

DEPENDENCY OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN THE REGIONAL DEVELOPMENT PROJECTS - CASE ROP SE

ING. PETR HALÁMEK, PH.D.

ING. RICHARD VESELÝ

Katedra regionální ekonomie a správy | *Dept. of Regional Economics and Administration*
Ekonomicko-správní fakulta | *Faculty of Economics and Administration*
Masarykova univerzita | *Masaryk University*
✉ *Lipová 41 a, 602 00 Brno, Czech Republic*
E-mail: halamek@econ.muni.cz, rvesely@mail.muni.cz

Anotace

P ísp vek se zabývá vazbou mezi ú inností (efektivností) a ú elností regionálních rozvojových projekt . Navržený teoretický p ístup je ilustrován na souboru projekt registrovaných jako fládosti o podporu v opera ním programu ROP Jihovýchod. Ú innost je m ena prost ednictvím identifikace investicích náklad na jednotku výstupu, ú elnost prost ednictvím standardizovan zpracované CBA. Závislost je identifikována prost ednictvím korela ní analýzy.

Klí ová slova

hodnocení projekt , ú innost (efektivnost), ú elnost

Annotation

The paper deals with the relation between efficiency and effectiveness of regional development projects. The suggested theoretical approach is illustrated on a set of projects registered as a request for assistance from Regional Operating Program South-East. Efficiency is measured by identifying the investment cost per unit of output, efficiency by standardized cost-benefit analysis. A potential dependency is identified by means of correlation analysis.

Key words

project evaluation, efficiency, effectiveness

JEL classification: H72

Úvod

Pro úplnost je v úvodu uvedena definice pojm ú innost (efektivnost) a ú elnost. Dle zákona o finan ní kontrole lze ú innost (efektivnost) definovat jako takové pouflití ve ejných prost edk , kterým se dosáhne nejvý-e možného rozsahu, kvality a p ínosu pln ných úkol ve srovnání s objemem prost edk vynaložených na jejich pln ní. Ú elnost potom jako takové pouflití ve ejných prost edk , které zajistí optimální míru dosažení cíl p i pln ní stanovených úkol (Zákon o finan ní kontrole ve ve ejné správ a o zm n n kterých zákon . 320/2001 Sb., v platném zn ní, paragraf 2, bod n) a o)). Tyto termíny jsou spolu s hospodárností (nejnižší cena umofl ující zaji-t ní definovaného výstupu) sou ástí pravidla 3E (ú innost / ú elnost / hospodárnost) a m ly by hrát klí ovou roli p i hodnocení projektových návrh ucházejících se o podporu z prost edk strukturálních fond . Základní p íru ka pro hodnocení intervencí financovaných ze strukturálních fond Evalsed (Evropská komise, 2013, s. 99) definuje pojem ú innost (efficiency) jako získání definovaného výstupu za minimální

cenu nebo maximalizaci výstupu vzhledem k disponibilním zdroj m. Ú elnost (effectiveness) je potom definována pom rn voln jako šdosafení cíl ō, cíle mohou být vyjád eny kvantitativn ve vztahu k o ekávaným výstup m nebo výsledk m.

Jakkoli jsou tyto pojmy již zauffvané a roz-í ené, jejich pouffití v praxi je ásto velmi obtíflné. Nejkriti t j-ím krokem hodnocení ú innosti (efektivnosti) ve ejných intervencí je návrh a správné sestavení kritérií, která budou pro hodnocení pouffita. S ohledem na definici pojmu by vhodné ukazatele m ly vřdy p edstavovat podíl výstup nebo výsledk a pouffitých vstup . Diskutabilní p ístup k hodnocení efektivnosti bez pouffití pom rových ukazatel byl pouffit nap íklad p í hodnocení rozvojové pomoci poskytované eskou republikou Srbsku (Tom-íková, L., Třhánková, V., 2013) pouze na základ sledování vybraných makroekonomických trend a ukazatel kvality řivota. V sou asnosti se již ozývají i hlasy, fle ú innost a ú elnost projekt není možné p esn zm ít a tedy fle tyto termíny ztrácejí sv j smysl (Kvá a, V., 2010).

Hodnoty uvedených pojmu budou kalkulovány pro vybraný soubor řádostí (projektových návrh) ucházejících se o podporu z prost edk programu ROP Jihovýchod. S ohledem na problematiku indikátor pouffívaných pro evaluaci ROP JV je zkoumaná oblast zúřlena na typov srovnatelné projekty. Vzhledem k zam ení posledních a po tu dostupných projekt byla zvolena podpora výstavby a technického zhodnocení mate ských -kol.

Cíle výzkumu a pouffitá metodika

Cílem p ísp vku je identifikace korelace mezi ú inností a ú elností projekt . V ryze teoretické rovin je pom rn jasné, fle ú innost a ú elnost projekt jsou dva zcela rozdílné pojmy. Pokud je projekt realizován s velkým výstupem na jednotku investice (nap . za málo pen z je postavena -kolka pro velký po et d tí), je-t není rozhodnuto o jeho ú elnosti (nap . jestli tato -kolka bude d tmi opravdu vyuffvána). V praxi v-ak lze p edpokládat, fle existuje pozitivní korelace mezi ú inností a ú elností projektu. Silnou korelaci lze o ekávat zejména u projekt financovaných z ve ejných výdajových projekt , které by m ly respektovat principy 3E (tedy být jak ú inné, tak ú elné).

Ú innost projekt (E1) bude m ena jako pom r výstup ke vstup m. Jako vstupy budou pouffity celkové výdaje (TC) projektu k datu registrace projektu. Jako výstupy budou pouffity vybrané indikátory výstup (OI).

$$\text{ú innost (E1)} = \frac{\text{indikátory výstup (OI)}}{\text{celkové výdaje (TC)}}$$

Nejsnáze dostupné indikátory výstup jsou monitorovací indikátory projektu dostupné v projektových řádostech, p ípadn v systémech pro monitorování programu (MONIT7+, eCBA). Pro m ení projekt ve zvolené oblasti (výstavba a technické zhodnocení mate ských -kol) jsou pouffívány zejména indikátory 65.11.01 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objekt ur ených pro vzd lávání - m sta (m²), 65.12.03 Plocha nov vybudovaných objekt pro vzd lávání (m²) a 65.15.01 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objekt ur ených pro vzd lávání - venkov (m²).

Ú elnost projekt je m ena prost ednictvím analýzy náklad a výnos , která je u projekt ucházejících se o podporu z prost edk ROP JV provád na standardizovaným zp sobem (pro zpracování socio-ekonomické analýzy je k dispozici sada ocen ných dopad , které jsou pro hodnocené projekty povinn volitelné, vlastní výpo et a zpracování analýzy probíhá ve specializované aplikaci). Klí ovým dopadem hodnocených projekt je po et uffvatel vybudované infrastruktury ve v-ech letech hodnocení (pouffito referen ní období 20 let). Jako ukazatel ú elnosti projektu byl zvolen index rentability kalkulovaný ze socio-ekonomického toku projektu (E2) jako podíl socio-ekonomické ísté sou asné hodnoty (ENPV) a diskontované hodnoty celkových výdaj projektu (dTC).

$$\text{ú elnost (E2)} = \frac{\text{ekonomická ístá sou asná hodnota (ENPV)}}{\text{diskontované celkové výdaje (dTC)}}$$

Hodnocení ú innosti projekt

Na základ popisu projekt bylo vytipováno 59 projekt fládajících o podporu z prost edk ROP JV na e-ení výstavby nových nebo technické zhodnocení stávajících prostor s využitím pro p ed-kolní vzd lávání (mate ské -kolky). Kontrolou polofkových rozpo t jednotlivých projekt (data dostupná v systému pro Finan ní a ekonomické hodnocení projektu, k datu 10. 4. 2014) bylo ov eno jejich zam ení na výstavbu nebo technické zhodnocení objekt pro p ed-kolní vzd lávání. Zvoleným kritériem byl podíl rozpo tu v min. objemu 90% z celkových výdaj , resp. schopnost identifikace výdaj výstavbu nebo technické zhodnocení projekt (celkem bylo vy azeno 9 projekt zam ených nap . na nákup vybavení, výstavbu h i- nebo p ístupových komunikací).

Dále byly u jednotlivých projekt na základ dat v MONIT7+ (výstupní sestava R18 Monitorovací indikátory projekt , aktuální stav k 1. 4. 2014) ov ovány hodnoty výstup tak, aby mohly vstoupit do výpo tu ú innosti. Tento krok se ukázal pro celé hodnocení nejkritičt j-í. P estofe Národní íselník indikátor p iná-í pom rn jasnou definici poufžitých ukazatel 65.11.01 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objekt ur ených pro vzd lávání - m sta (m²), 65.12.03 Plocha nov vybudovaných objekt pro vzd lávání (m²) a 65.15.01 Plocha regenerovaných a revitalizovaných objekt ur ených pro vzd lávání - venkov (m²), v praxi se tyto hodnoty pom rn li-í (definice indikátor se v dokumentech pro fladatele a p íjemce nepoda ilo dohledat).

Tab. 1: Definice indikátor , ob anská infrastruktura pro vzd lávání

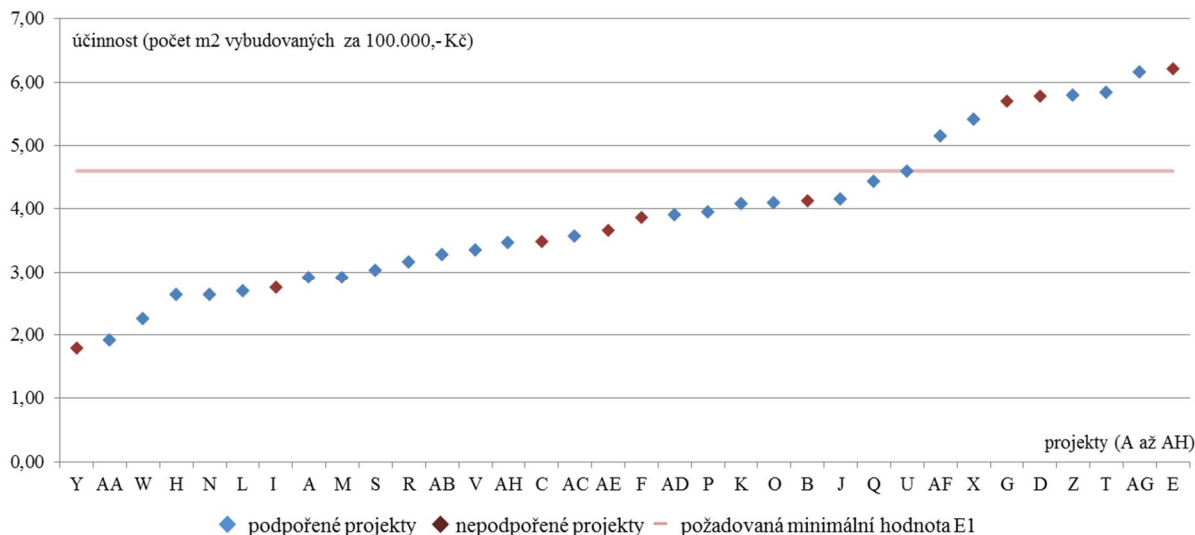
indikátor	definice
65.11.01	Po et m ² ufitné plochy objektu, který bude v rámci realizace projektu rekonstruován / revitalizován / regenerován a bude sloužit pro rozvoj vzd lávání ve m stech (obcích nad 5000 obyvatel v etn). Tento indikátor lze naplnit pouze v souvislosti se stavební rekonstrukcí (nedá se tedy poufít, pokud dojde pouze k po ízení vybavení objektu). P i rekonstrukci jen ásti objektu se uvádí jen plocha rekonstruované ásti (pokud bude modernizováno jedno patro objektu, pak se uvádí ufitná plocha daného patra, ne celková ufitná plocha objektu).
65.12.03	Po et m ² ufitné plochy nov vybudovaných objekt pro vzd lávání. Tento indikátor lze naplnit pouze v souvislosti s výstavbou (nedá se tedy poufít, pokud dojde pouze k po ízení vybavení objektu).
65.15.01	Po et m ² ufitné plochy objekt , které byly v rámci realizace projektu rekonstruovány, revitalizovány a regenerovány a budou sloužit pro ú ely vzd lávání obyvatelstva ve venkovských oblastech = obce v rozmezí 500-4 999 obyvatel. Tento indikátor lze naplnit pouze v souvislosti se stavební rekonstrukcí (nedá se tedy poufít, pokud dojde pouze k po ízení vybavení objektu). P i rekonstrukci jen ásti objektu se uvádí jen plocha rekonstruované ásti (pokud bude modernizováno jedno patro objektu, pak se uvádí ufitná plocha daného patra, ne celková ufitná plocha objektu).

Zdroj: Národní íselník indikátor (stav k 31. 12. 2013)

Dle informací k projekt m dostupných v systému pro Finan ní a ekonomické hodnocení projekt (zejména oddíl Stru ný popis projektu a Popis technického e-ení projektu) byly hodnoty uvád ných indikátor ov ovány. Velký po et fladatel do plochy objekt zapo ítává i h i-t , travnaté a zpevn é plochy, obsluřné komunikace, apod. P ípadn li-í se také definice plochy, n které projekty uvádí v indikátorech zastav nou plochu nebo celkovou plochu (správnou hodnotou indikátoru je ufitná plocha objekt). Do hodnocení byly za azeny pouze projekty, kde bylo mofné hodnoty indikátoru ov it nebo p ípadn stanovit jejich správnou vý-i. Ufitná plocha, která procházela pouze technickým zhodnocením (dle r zných p ístup ozna ováno téř jako rekonstruovaná / regenerovaná nebo revitalizovaná plocha) byla vynásobena koeficientem řzm na stavuõ, který vyjad uje míru

provedených stavebních úprav (koeficient je pro každý projekt dostupný v systému pro finanční a ekonomické hodnocení projektů a pohybuje se stupnicí od 0% - pouze vybavení po 100% totální rekonstrukce). Výsledkem tak byl soubor 34 projektů s definovanou hodnotou indikátoru na výstupu - vytvořená užitná plocha pro ped-kolní vzd-lávání (m^2). Jednotlivé projekty jsou ve výstupech anonymizovány jejich písmenným písmeny A až AH.

Obr. 1: Účinnost projektů (počet vytvořených m^2 užitné plochy pro ped-kolní vzd-lávání na investici v objemu 100.000,- Kč)

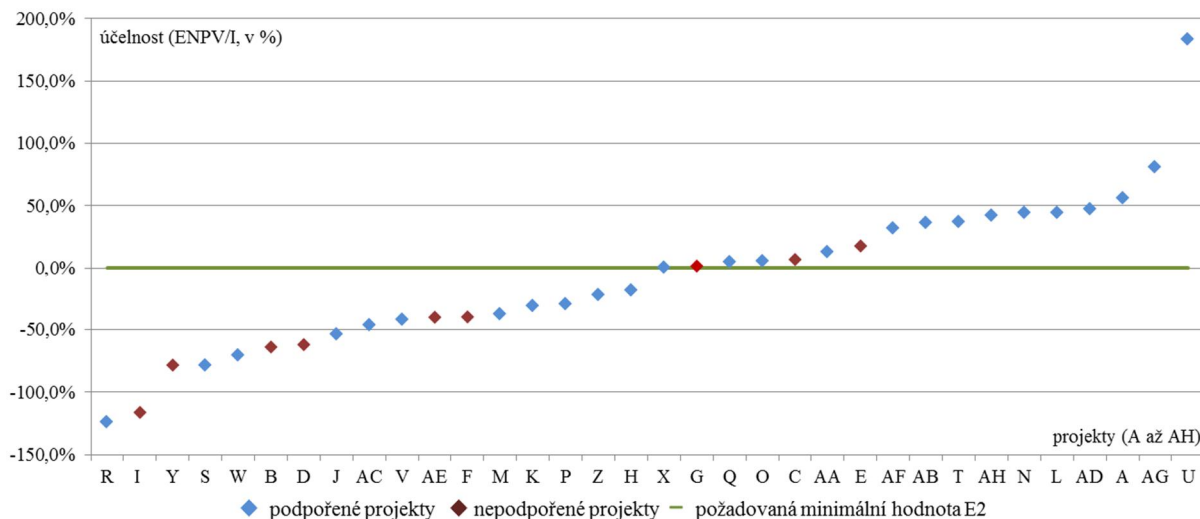


Zdroj: vlastní zpracování

Jako jednotka ukazatele účinnosti E1 byl zvolen počet vytvořených za využití investice v objemu 100.000,- Kč. Získané hodnoty se pohybovaly v rozmezí od 1,8 $m^2/100.000,- Kč$ do 6,2 $m^2/100.000,- Kč$ (vyjádřeno prostědnictvím jednotkových nákladů představuje 16.095,- Kč/ m^2 až 55.802 Kč/ m^2). Průměrná hodnota činí 3,9 $m^2/100.000,- Kč$ (26.581,- Kč/ m^2). Pro ilustraci byly hodnoty srovnány s ukazateli průměrné rozpočtové ceny na metrovou a účelovou jednotku publikovanými ÚRS Praha. Dle této hodnoty JKSO byla použita hodnota pro budovy pro výuku a výchovu v objemu 5.413,- Kč/ m^3 obestavěného prostoru (ÚRS Praha, 2013, s. 6). Částka byla dále upravena o DPH (včetně hodnoty dat ve zkoumaném souboru jsou včetně DPH v základní sazbě) a převedena na jednotku užitné plochy s využitím minimální hodnoty svtlé výšky pro základní a střední koly 3300 mm (Vyhláška č. 268/2009 Sb. o technických požadavcích na stavby ve znění 20/2012 Sb., §49, odstavec 1, bod b), s ohledem na definici této hodnoty jako šminimální nebyla použita hodnota 3000 mm předepsaná pro mateřské koly (Vyhláška č. 268/2009 Sb. o technických požadavcích na stavby ve znění 20/2012 Sb., §49, odstavec 1, bod b). Výsledná hodnota takto získané průměrné ceny na jednotku užitné plochy činí přibližně 21.600,- Kč/ m^2 , při vyjádření ve smyslu ukazatele E1 potom 4,6 $m^2/100.000,- Kč$. Tuto hodnotu lze použít jako kritériální hranici (požadovaná minimální hodnota) pro identifikaci účinných (efektivních) projektů.

Hodnocení účelnosti projektů

Data za hodnocení účelnosti projektů jsou dostupná u všech projektů registrovaných v ROP JV. Primárním požadavkem na výsledky socio-ekonomické analýzy těchto projektů je pozitivní dopad vyjádřený kladnou hodnotou použitého ukazatele index rentability (ENPVI > 0). Záporné hodnoty indikují negativní dopad realizace projektu, nulová hodnota potom neutrální stav (realizace projektu společně nic nepřináší, ale ani nebere).

Obr. 2: Ú elnost projekt (ENPV/I)

Zdroj: vlastní zpracování

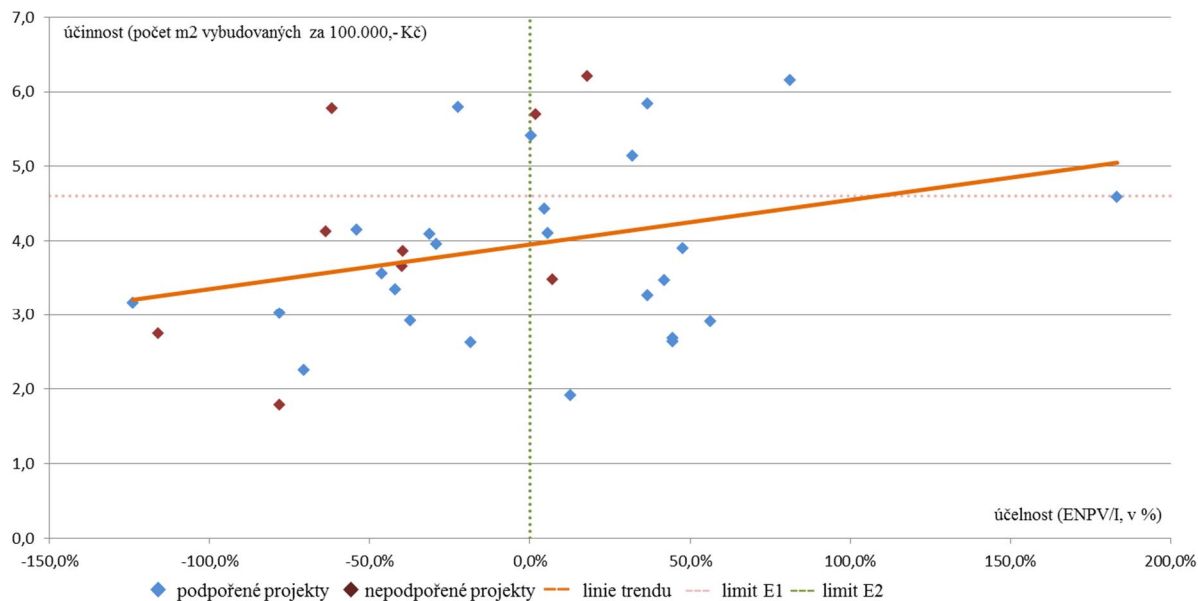
Pr m rná hodnota zkoumaného vzorku se pohybuje kolem -8,8 %. Tento výsledek indikuje jak pom rn nízkou kvalitu (vid no optikou ukazatel CBA) p edkládaných projekt , tak i nízkou váhu hodnocení ú elnosti p i výb ru projekt (ve sledované prioritní ose 3 je váha výsledk ekonomické analýzy 22%). Extrémní hodnoty vzorku se pohybují mezi -123,8 % (dolní extrém) a +183,3 % (horní extrém).

Výsledky

S ohledem na charakteristiku zkoumaných ukazatel E1 (ú innost) a E2 (ú elnost) je poufít výpo et Pearsonova korela ního koeficientu (vlastní výpo et v etn identifikace k ivky trendu je zpracován v prost edí Microsoft Excel). V dvojrozm rném bodovém grafu X,Y je ú innost (E1) vynesena na osu y, ú elnost (E2) na osu x. Získané hodnoty korelace (Pearson) íní pro celý soubor zkoumaných projekt 0,29. Získaná hodnota potvrzuje velmi slabou pozitivní korelaci mezi ú inností a ú elností projekt . Míra korelace v-ak z stává hluboko za o ekáváním (o ekávané hodnoty byly min. 0,6 afl 0,7). Takto velmi slabá vazba m fle být zap í in na mnoha skute nostmi od po átku projektové p ípravy afl po kone né schválení projektu ke spolufinancování. Nejsignifikantn j-ím d vodem se jeví malé zastoupení ú innosti a ú elnosti v celkovém hodnocení projekt . Zatímco ú elnost zabírá afl 22 % ze sto-bodové hodnotící -kály, ú innost bývá zastoupena jen v n kterých specifických kritériích, obvykle s vahou 5 %. V p ípad evaluovaných projekt mate ských -kol ú innost hodnocena nebyla. P ítom projektu sta í obvykle k úsp chu p ekro ít minimální hranici 50 bod .

Pom rn výrazným p ekvapením je pohled na výsledky korelace zpracované odd len za podpo ené a nepodpo ené projekty. S ohledem na proces výb ru projekt (p ednost by m ly mít ty ú inn j-í a ú eln j-í) bylo mofné o ekávat, fle korelace podpo ených projekt bude výrazn vy-í, nefl nepodpo ených. Hodnocený soubor v-ak vykazuje u podpo ených projekt hodnotu shodnou s hodnoceným souborem 0,29; u nepodpo ených jifl pom rn silnou korelaci 0,6.

Obr. 3: Korelace ú innosti (E1) a ú elnosti projekt (E2)



Zdroj: vlastní zpracování

V souvislosti se zkoumáním ú innosti a ú elnosti projekt je nutno aplikovat na hodnocený vzorek i obecná pravidla pro projekty financované ze strukturálních fondů. Všechny podpořené projekty by se měly nacházet v prostoru vpravo od linie minimální požadované hodnoty ENPV/I a souasn nad hranicí požadované minimální ú innosti definované pr m rnými rozpo tovními ukazateli. Tuto podmínku ze zkoumaného vzorku spl ůje pouze 16% podpořených projektových návrhů.

Záv r

Nejv tším problémem hodnocení ú innosti a ú elnosti projekt je absence srovnatelných dat, na základ kterých by tyto projekty mohly být hodnoceny. I v p ípad návrhu jednotných ukazatelů je na p íkladu projektů z ROP JV patrné, že jejich srovnání je velmi obtížné a vyžaduje ověření všech polovek pro konkrétní projekty. Vlastní výsledky provedené analýzy potvrzují existenci velmi slabé korelace mezi ú inností a ú elností projektů, jakkoli její hodnoty z stávají hluboko za o ekáváním. Dalším zjištěním je poměrně nízká hodnota ú innosti a ú elnosti podpořených projektů, požadované hranice pro oba kritéria nespl ůje ani p ítina z hodnoceného souboru. Pro aplikaci ní praxi vyplývají z provedené analýzy jednozna ná doporučení o zam ěnit se na v tší význam kritérií ú innosti a ú elnosti pro výběr projektů.

Literatura

- [1] EVALSED., (2013) *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Source Book*, Evropská komise - DG Regional Policy, Brusel.
- [2] KVÁ A, V., (2010) Funguje to, co d láme? aneb možnosti kontrafaktuálních evaluačních p ístupů zjištění skutečných ú inků ve ejných politikách. MPSV R, Dostupné na: <http://cie.ireas.cz/download/workshop2a_prezentace.pdf>
- [3] Národní íselník indikátorů, NOK MMR., (2013). Dostupné na: <[http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Monitorovani-\(1\)/Monitorovani-vecneho-pokroku/Narodni-ciselnik-indikatoru-aktualizace](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Monitorovani-(1)/Monitorovani-vecneho-pokroku/Narodni-ciselnik-indikatoru-aktualizace)>
- [4] Systém pro finan ní a ekonomické hodnocení projektů eCBA 1.0, verze Jihovýchod, eCBA s.r.o., (2014). Dostupné na: <<https://online.ecba.cz/jihovýchod>>
- [5] TOMÁŠKOVÁ, L., TILHÁNKOVÁ, V., (2013). Regional development and development assistance on example selected country of the Balkan - Serbia. In *16th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita. pp. 344-351. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-42.

- [6] Vyhláška č. 268/2009 Sb. o technických požadavcích na stavby ve znění 20/2012 Sb.
- [7] Výstupní sestava R18 pro ROP Jihovýchod monitorovacího systému strukturálních fondů MONIT7+.
- [8] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění.