

Přednáška č. 1

Vymezení pojmového aparátu a
metodika hodnocení VP

Jana Soukopová

soukopova@econ.muni.cz

Vymezení pojmového aparátu

- Veřejný projekt a veřejná zakázka
 - Veřejné výdaje a veřejné výdajové programy
 - Analýza veřejných projektů
 - Vstupy, výstupy, výsledky a účinky
 - Metoda a metodika
-

Veřejný projekt a veřejná zakázka

Veřejné projekty

Jakékoliv aktivity, činnosti či úkoly probíhající, resp. plněné v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou použity veřejné výdaje

Veřejné zakázky

Každá zakázka, která je hrazena z veřejných zdrojů

- Obecně = realizace veřejných projektů
 - Legislativa = „zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je veřejný zadavatel definovaný zákonem“
-

Druhy veřejných projektů

- podle časového hlediska
 - dlouhodobé
 - střednědobé
 - Krátkodobé
 - podle dělitelnosti
 - dělitelné
 - nedělitelné
 - podle jejich vzájemného vztahu
 - nezávislé a vzájemně se vylučující projekty
 - nezávislé, ale vzájemně se nevylučující projekty
 - vzájemně závislé projekty
 - podle druhu rozpočtu
 - s fixním rozpočtem
 - s proměnlivým rozpočtem
 - podle příslušnosti rozpočtu
 - financované z rozpočtu ČR
 - financované z fondů EU
 - podle charakteru projektů
 - projekty spotřebního charakteru,
 - projekty investičního charakteru,
 - projekty nedistribučního charakteru, apod.,
 - podle odvětví nebo oblasti
 - projekty z oblasti zdravotnictví, kultury, ŽP, aj.
-

Veřejné finance, veřejný sektor a veřejné projekty

- Veřejné projekty jako součást veřejných financí
 - Principy veřejných financí = veřejných projektů
 - Funkce veřejných financí = veřejných projektů
 - Veřejné výdaje, veřejné výdajové programy, veřejné projekty
 - Veřejné výdaje jsou alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu na principu nedobrovolnosti a neekvivalence
 - VVP a VP jsou alokovány na realizaci určitých konkrétních cílů v jejichž důsledku vznikají specifické produkce statků a služeb, investiční celky, dochází ke korekci nespravedlnosti podle předem stanovených kritérií
-

Analýza (hodnocení) veřejných projektů

- Ekonomická a finanční analýza
 - Principy hodnocení veřejných projektů
 - Vstupy, výstupy, výsledky a účinky
 - Metody analýzy VP a metodika analýzy VP
-

Ekonomická a finanční analýza

Ekonomická analýza

- objasňuje společensky poměřované e. náklady a přínosy soupeřících projektů při zohlednění kritérií efektivity a spravedlnosti

Finanční analýza

- vychází z běžných účetních výsledků ze kterých vypočítává ukazatele dávající obraz o stavu investice
-

Principy hodnocení VP

1. Věcnost (Relevance)

- Při hodnocení programů dle principu věcnosti by evaluace měla definovat odpověď na evaluační otázku: "Jaké jsou konkrétní vlivy VP na změny v socio-ekonomickém prostředí?"

2. Účinnost (Effectiveness)

- S klíčovou otázkou, zda projekty dosahují svých nastavených finančních a operačních cílů.

3. Efektivnost (Efficiency)

- s klíčovou otázkou orientovanou na zhodnocení ostatních investičních aktivit a se zjištěními, zda může být dosaženo s investovanými zdroji více jinými způsoby či nikoliv.

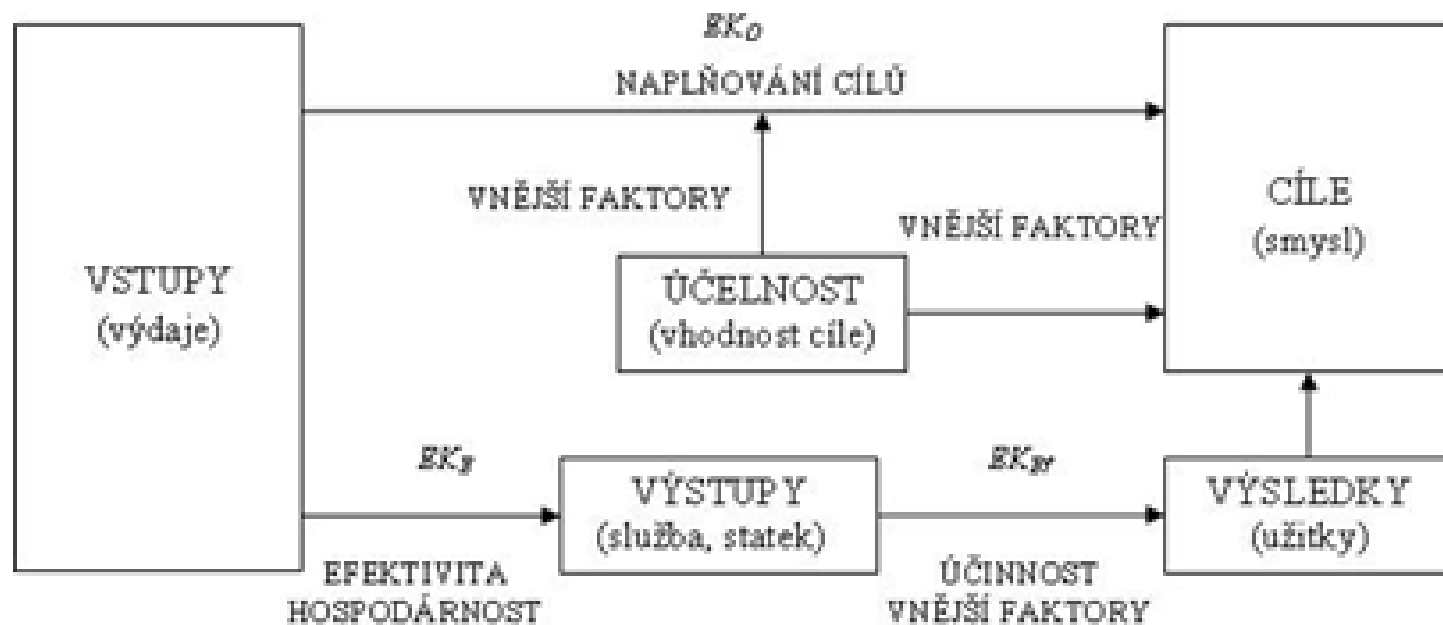
4. Dopad (Impact).

- vymezuje hodnocení konkrétních změn v socio-ekonomickém prostředí.
-

Principy hodnocení efektivnosti (3E)

- **Hospodárnost** (economy) takové použití veřejných výdajů k zajištění stanovených činností (úkolů) podle možnosti s minimálním vynaložením těchto výdajů a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.
 - **Efektivnost** (efficiency) takové použití veřejných výdajů, kterým se dosáhne podle možností maximálního rozsahu, kvality a přínosu plněných činností (úkolů) ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Efektivita a hospodárnost se pro účely kvantifikace a vzhledem k použití metod ekonomické analýzy chápou jako nákladová efektivnost (cost efficiency).
 - **Účinnost** (effectiveness) použití veřejných výdajů, kterým se dosáhne nejvyššího možného příslušného výstupu ve vztahu k požadovaným výsledkům, které jsou předpokladem pro optimální naplnění předem stanovených cílů. Účinnosti se tedy rozumí jak vyprodukovaná služba/statek (např. odvoz odpadu) naplňuje užitek (např. čisté prostředí obce bez odpadu).
-

Konceptuální hodnocení efektivity



Ex-ante a mid-term a ex-post analýza

- Ex-ante analýza
 - Před začátkem projektu nebo programu
 - Mid-term analýza
 - Hodnocení v polovině období
 - S ohledem na hodnocení ex-ante zkoumá počáteční výsledky pomoci, jejich relevanci a míru, v jaké byly dosaženy plánované cíle.
 - Ex-post analýza
 - Po ukončení projektu, programu
 - Týká se využití prostředků, účinnosti a efektivity pomoci a jejího dopadu
 - Vyvozuje závěry pro hospodářskou politiku (u EU – politiku hospodářské a sociální soudržnosti).
 - Vztahuje se na faktory, jež přispívají k úspěchu nebo selhání provádění, na uvedené akce a dosažené výsledky, včetně jejich udržitelnosti.
-

Vstupy, výstupy, výsledky a účinky

Vstupy

- všechny zdroje použité na produkci plánovaných výstupů, výsledků a účinků
- měří se prostřednictvím kvantitativních, finančních či nefinančních ukazatelů

Výstupy

- zboží nebo služby vytvořené prostřednictvím vstupů (měří se jako vstupy)

Výsledky

- hodnotí čeho se prostřednictvím vstupů dosáhlo

Účinky

- hodnotí výsledky z dlouhodobého pohledu
-

Charakter vstupů a výstupů

- **Reálné** - které získávají koneční uživatelé veřejného projektu.
Reálným přínosem projektu na ochranu životního prostředí je např. uchování životního prostředí pro budoucí generace.
 - **Přímé** (prvotní) – vztahují se k hlavnímu cíli veřejného projektu,
 - **Nepřímé** (druhotné) - jsou v podstatě vedlejším produktem
 - **Tržní** - jsou vyjádřené v peněžních jednotkách
 - **Netržní** - v peněžních jednotkách vyjádřené nejsou
 - **Hmotné a nehmotné, konečné a meziproduct, vnitřní a vnější**
 - **Peněžní** - vznikají v důsledku změn v relativních cenách, které se projevují při adaptaci ekonomiky na poskytované veřejné statky a na změny ve struktuře poptávky po zdrojích.
-

Metoda a metodika

□ Metoda

- algoritmizovaná činnost, která vede k dosažení vytyčeného cíle

□ Metodika

- soubor vybraných metod na zkoumání určitých věcí a jevů
-

Druhy metod

Druhy metod

- Metody na zjišťování faktů a jejich vlastností (empirické metody)
 - Metody na zpracování získaných údajů
 - Metody kvalitativního hodnocení
 - Slouží ke zjišťování vzájemných vztahů mezi získanými údaji pomocí indukce a dedukce, analýzy a syntézy, abstrakce a konkretizace (tzv. logické metody)
 - Metody kvantitativního hodnocení
-

Druhy metod analýzy VP

- Manažerské metody
 - **Empirické metody hodnocení VP**
 - Benchmarking,
 - Metody kontrolní činnosti
 - **Kvalitativní metody**
 - SWOT analýza, kauzální analýza
 - Kvantitativní metody
 - **Jednokriteriální metody**
 - obecné finanční metody,
 - nákladově výstupové metody,
 - speciální nákladové metody
 - **Vícekriteriální metody**
 - stupnice a škály,
 - metody založené na dílčím hodnocení variant,
 - metody založené na párovém srovnání variant
-

Metodika hodnocení VP

- Krok 1** Identifikace souboru hodnocených projektů.
- Krok 2** Hodnocení předmětu (potřebnosti) a cílů projektu.
- Krok 3** Identifikace všech významů těchto projektů (všech jejich vstupů a výstupů, výsledků a účinků).
- Krok 4** S ohledem na cíle a charakter vstupů a výstupů přiřazení hodnotících kritérií.
- Krok 5** Výběr vhodné metody hodnocení.
- Krok 6** Hodnocení a doporučení nejvhodnějšího veřejného projektu.
-

Cíle projektu

- Cíle – klíčová role
 - Dělení cílů
 - Kvalitativní (není možné vyjádřit v množstevních jednotkách)
 - Kvantitativní (je možné vyjádřit v množstevních jednotkách)
 - Při hodnocení dodržení následujících předpokladů
 - **předmětnost cílů** = aby byly cíle odvozeny od očekávání VP, od jejich užitků,
 - **verifikovatelnost cílů** = zda na konci sledovaného období bylo cíle dosaženo,
 - **reálnost cílů** = zda jsou splnitelné,
 - **konzistentnost cílů** = jejich vzájemná návaznost,
 - **kvantifikovatelnost cílů** = přímo v zadání cíle jsou uváděny měrné jednotky umožňující měřit v jakém množství (kolik), v jaké kvalitě (jaké charakteristiky), v jakých termínech (kdy) a s jakými náklady byly cíle splněny a
 - **zda cíle pokrývají dané potřeby.**
-

Historie analýzy VP

USA,

- 1902 - zákon „River and Harbor Act“ (zákon o řekách a přístavech)
 - Metody analýzy veřejných projektů byly zobecněny v období „New Deal“
 - 1950 byly stanoveny zásady a pravidla spojené s hodnocením projektů různých vodních nádrží
 - Většího rozsah po druhé světové válce, kdy byly obecné zásady spojené s hodnocením projektů vodních nádrží zakotveny v „Zelené knize“ vydané v roce 1950.
 - V průběhu 50. až 80. let 20. století se v této oblasti začaly objevovat četné práce, jejichž nejvýznamnějšími autory byli zejména R. Dorfman, O. Eckstein, J. Margolis, J. Krutilla a B. Weisbrod.
 - 1961 vytvořen systém plánování-programování-rozpočtování (PPBS) jako postup hodnocení nákladů a výnosů. Na PPBS pak navazovala metoda Zero-Based Budgeting v 70. letech 20. století
-

Historie analýzy VP

Evropa - po druhé světové válce.

□ Velká Británie

- zaměření především na dopravu, urbanistiku a elektroenergetiku (práce Fostera a Baileyho, Mishana a Turveyho).

□ Francie

- zaměření na velké energetické podniky a doprava.
 - V 70. letech 20. století pak problematika externalit v důsledku narůstajících problémů z životním prostředím a jeho znečištěním. Práce francouzských autorů (Maurice Allais, F. Bessiere, M.Boiteux, H. Lévy-Lambert, S.C. Kolm, J. Lesourne, E. Malinvaud, J. C. Milleron, P. Masné)
-

Aplikace analýzy VP

- velké veřejné investice
 - do infrastruktury dopravy (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště),
 - do vodohospodářských zařízení sloužících současně pro energetiku, regulaci záplav a zavlažování.
 - oblast výroby energie,
 - projekty s výrazným charakterem externalit,
 - životní prostředí,
 - urbanismus a
 - projekty výrobního rázu v rozvojových zemích
 - veřejné netržní sektory
 - národní obrana,
 - vzdělávání
 - zdravotnictví
 - alternativní metody zabezpečování veřejných služeb Jde o metody využívající výhody soukromých forem managementu v oblasti veřejného sektoru (např. Brainstorming, Benchmarking, SWOT analýza, apod.).
-