

## Tvorba a hodnocení projektů

ve veřejném sektoru

---

---

---

---

---

---

---

---

## Struktura témat

- Projektový přístup
  - Metodika tvorby, účel, struktura projektů
- Stanovení cílů
  - Zájmy, priority, cíle veřejných politik, struktura cílů..
- Hodnocení projektů – uplatnění (a omezenost) ekonomických metod
- Výběr projektů

---

---

---

---

---

---

---

---

## Projekt – pojem, význam

- Projektový přístup (k veřejným výdajům) se snaží sledovat **účel, cíle a finální efekty vynakládání prostředků**.
- jedna z podmínek dosažení vyšší míry efektivity při vynakládání veřejných finančních prostředků
- Opak tzv. resortního a institucionálního přístupu: zde je cílem „profinancovat“ chod konkrétních organizací a institucí, které mají za úkol vykonávat potřebné činnosti

---

---

---

---

---

---

---

---

## Co je projekt

- **Veřejný projekt:** systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce
- Je to podstatně širší chápání, než co rozumí pod „projektem“ obecná čeština

---

---

---

---

---

---

---

---

## Projekty v praxi

- Význam zatím spíše omezený (Mertlík, zavedení „projektového rozpočtování“)
- Projekty jako „stroj na peníze“ – granty, (před)strukturální fondy EU

---

---

---

---

---

---

---

---

## Metodika tvorby projektu

- Pochopení a dodržování filosofie zadavatele
- Pečlivé podklady
- Koordinace zpracování
- Time management

---

---

---

---

---

---

---

---

## Struktura projektu

- Individuální podle zadavatele – vysoce specializovaná činnost..
- Stručný záměr, hlavní smysl, výsledky
- Vlastní projekt (výchozí analýza, SWOT, identifikace problému, „strom problémů“, analýza potřeb, predikce budoucnosti, možnosti intervence, přednosti řešení, cíle, zdroje, operace, výstupy, způsob evaluace...
- Finanční a ekonomická analýza
- Studie proveditelnosti a dlouhodobá udržitelnost
- Prezentace předkladatele
- Stanoviska a doporučení ...

---

---

---

---

---

---

---

---

## Formulace cílů

- Prvním z klíčových momentů uplatňování projektového přístupu je formulace očekávání, kterých má být prostřednictvím projektu dosaženo.
- Vyjádření účelu vynakládání prostředků, resp. cílů, kterých má být dosaženo, je těžší, než by se na první pohled mohlo zdát. Řada veřejných statků a služeb poskytovaných občanům veřejnou správou má nehmotný charakter a extrémně obtížně se dají kvantifikovat užítky, které přinášejí.
- Cíle projektů by naproti tomu měly být stanoveny maximálně konkrétně a měl by se dát kvantifikovat stupeň jejich dosažení. **Je to nezbytné pro vyhodnocování úspěšnosti rozhodování**

---

---

---

---

---

---

---

---

## Formulace cílů 2

- Co vzít v úvahu, abychom se pokud možno vyhnuli špatně anebo nesprávně stanoveným cílům? Je dobré odpovědět si na otázky typu:
  - Co je příčinou daného stavu? (Jednorázová živelní pohroma, dlouhodobé zanedbávání, nedostupnost finančních prostředků, nedostatečná kvalifikace pracovníků, špatná motivace...?)
  - Jaké jsou jeho důsledky? (Hrozí akutní „katastrofa“, rozsáhlá škoda, silné znepokojení a nespokojenost občanů, právní postih ze strany státních orgánů, náhrada škody soukromým subjektům...?)
  - Jaká je jeho tendence? (Zlepšuje se, zhoršuje či zůstává stejný?)
  - Je potřebné danou problémovou situaci řešit? Nelze předpokládat, že se automaticky upraví?

---

---

---

---

---

---

---

---

## Formulace cílů 3

- **Definujeme** cíl jako kvantitativní a kvalitativní cílový stav.
- Stanovíme **kritéria měření** cíle.
- Provedeme **verifikaci cílů**, tj. klademe si otázku, zda budeme na konci schopni stanovit, nakolik bylo cíle dosaženo.
- Provedeme **hierarchizaci** cílů, tj. určíme, na které organizační úrovni budou jednotlivé cíle plněny.
- Stanovíme **priority** jednotlivých cílů.
- Prověříme, zda jsou cíle **adekvátní**, tj. zda odpovídají problémové situaci, očekáváním a zda svými důsledky uspokojují relevantní zájmové skupiny, popřípadě dokonce veřejný zájem.
- Určíme, jakými **prostředky** budou jednotlivé cíle realizovány.
- Provádíme **koordinaci** jednotlivých cílů (zde bývá rozlišován horizontální a vertikální aspekt – časové a organizační hledisko)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Zpětná kontrola cílů (pohled nadřazeného)

- Jsou cíle relevantní? Vztahují se k problému, ovlivní ho nějak?
- Nejsou cíle redundantní, nadbytečné? Opravdu jsou nutné?
- Jsou cíle verifikovatelné? Dá se jejich dosažení ověřit a vyhodnotit?
- Jsou cíle kvantifikovatelné?
- Navazují na sebe? Jsou kompatibilní?
- Byla každému cíli přiřazena priorita?
- Jsou cíle reálné z hlediska zdrojů, času a prostředků?
- Jasně a zřetelně formulované?
- Byly zahrnuty všechny do patřičného realizačního dokumentu?

---

---

---

---

---

---

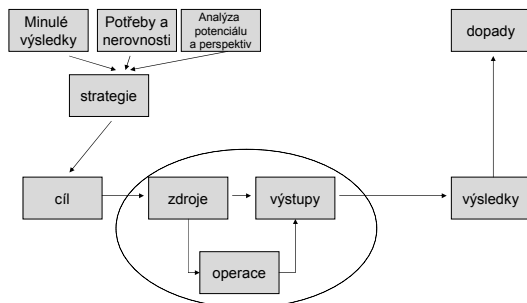
---

---

---

---

## Komponenty hodnocení podle Evropské komise




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Hodnocení projektů podle UNIDO

- Kritéria: hospodárnost, účelnost, účinnost, dopad-udržitelnost-význam
- Struktura: vstupy, činnosti, výstupy, bezprostřední cíl, strukturální cíle
- Výsledky: mezníky, efekty, výstupy, dopad

---

---

---

---

---

---

---

---

## Podstata ekonomického hodnocení

- Podstatou ekonomického přístupu k analýze a hodnocení je použití kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitek.
- Metody ekonomického hodnocení si kladou za cíl **měřitelně prokázat, jaké jsou užítky a náklady různých variant rozhodnutí a na základě toho vybrat ty projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu.** Jinými slovy, ekonomické analýzy v pravém slova smyslu pracují jak s inputy (náklady), tak i outputy (důsledky) jednotlivých variantních programů a zabývají se volbou.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Proč metody ekonomického hodnocení

- Nejde o snahu o omezení procesu veřejné volby, resp. demokracie. Nejde o to, odebírat demokratickým institucím jejich rozhodovací pravomoc či omezovat jejich možnost uvážení a nahradit je nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích.
- Smyslem a posláním ekonomických analýz je **zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitech.**
- Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního uskutečňování veřejné volby, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Potřeba prokazatelnosti

- Zajišťování veřejných projektů si vynucuje existenci veřejných příjmů na úkor soukromého sektoru. To mimo jiné snižuje jeho investiční možnosti, což má pochopitelně negativní dopad na rozvoj ekonomiky. Je tedy zřejmé, že jestliže stát či jiná veřejná moc tyto prostředky podnikatelské sféře odčerpá, **měla by je využít lépe a měla by mít v rukou důkazy, fakta, které to mohou potvrdit.** Pokud stát nedokáže prokázat efektivnost svých výdajů, bude narážet na stále vyšší míru neochoty participovat na vytváření zdrojů. Ekonomické analýzy mohou sloužit jako argumenty pro získání podpory veřejností a jako důkazy o správnosti přijatého rozhodnutí.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Z historie analýz

- Historie analýz veřejných projektů začíná na počátku našeho století. Roku 1902 vstoupil v USA v platnost zákon „River and Harbor Act“, který poprvé právem upravoval povinnost státu vyhodnocovat náklady a užítky říčních a přístavních zařízení projektovaných tzv. Sborem inženýrů.

---

---

---

---

---

---

---

---

- „Flood Control Act“ (zákon o zvládnání povodní)... 1936
- systém plánování-programování-rozpočtování (PPBS) v armádě ...1961
- Rozšířeno na další ministerstva 1965
- Francie 1967 – systém rozpočtových voleb

---

---

---

---

---

---

---

---

## Oblast aplikace analýz veřejných projektů

- Nejprve se analýzy týkaly **velkých veřejných investic**, a to jednak do **infrastruktury dopravy** (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště), jednak do **vodohospodářských zařízení** sloužících současně pro energetiku, regulaci záplav a zavlažování.
- Poté se rozšířily na projekty ve výrobě **energie**,
- Následovaly projekty s výrazným charakterem **externalit** (životní prostředí, urbanismus) a **projekty výrobního rázu v rozvojových zemích**
- V relativně nedávné době se studie rozšířily na **veřejné netržní sektory** (národní obrana, vzdělávání, zdravotnictví, soudnictví a policie), ale také na problémy **reglementace a veřejných zásahů** nebo naopak **dereglementace**.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Rozhodovací procedura

kroky:

- Identifikace souboru možných projektů, které přicházejí v úvahu
- Identifikace všech významů těchto projektů (všech jejich vstupů a výstupů)
- Odhad ceny jednotlivých vstupů a výstupů
- Převedení všech cen na současnou diskontovanou hodnotu
- Sečtení všech nákladů a výnosů jednotlivých projektů s cílem odhadnout celkovou ziskovost projektu

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Druhy jednokriteriálních analýz

Jsou analyzovány jak náklady, tak i důsledky programu?

		N E		A N O	
Jsou porovnávány alespoň dvě varianty?	N	Vyšetřovány pouze důsledky	Vyšetřovány pouze náklady		
	E	1A ČÁSTEČNÉ Popis výstupu	1B HODNOCENÍ Popis nákladů	2 ČÁSTEČNÉ HODNOCENÍ Popis nákladů a výstupu	
	A	3A ČÁSTEČNÉ Hodnocení efektivnosti	3B HODNOCENÍ Analýza nákladů	4 PLNÉ EKONOMICKÉ HODNOCENÍ	
	N			Analýza minimalizace nákladů Analýza účinnosti nákladů Analýza nákladů a užitečnosti Analýza nákladů a výnosů (užitků)	
O					

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Metoda nákladů a výnosů (užitků) (CBA)

- hlavním znakem, ale i *předpokladem* pro použití CBA je možnost vyjádřit veškeré její náklady a užitky v penězích. Právě tento požadavek je zdrojem nejčastějších problémů vyskytujících se při jejím zpracování.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Náklady

- **Náklady** jsou souhrnem peněžních výdajů a nepeněžních prvků nutných k využití různých zdrojů pro získání specifického produktu. Mezi nepeněžní prvky lze zahrnout omezení plynoucí ze státních regulačních opatření, škody počítované jinými subjekty nebo znehodnocení životního prostředí (negativní externality) a „náklady příležitosti“, které označují výhody plynoucí z jiného použití těchto zdrojů.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Výnosy - užitky

- **Výnosy** jsou v tomto pojetí souhrnem uspokojení (užitků) jednotlivců, skupiny jednotlivců či komunity, které generuje nějaký program či veřejné opatření. Mohou mít primárně peněžní i nepeněžní formu. V průběhu zpracování CBA se snažíme všechny převádět na peněžní jednotky a takto vyjadřovat. U některých je to krajně obtížné, avšak mimořádně škodlivé může být vyloučení neměřitelných výnosů z analýzy.

---

---

---

---

---

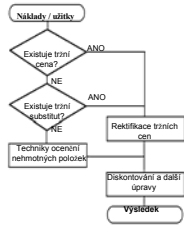
---

---

---



## OBECNÝ POSTUP OCEŇOVÁNÍ NÁKLADŮ A UŽITKŮ



---

---

---

---

---

---

---

---

## Rektifikace tržních cen

- nedokonalost konkurence
- neúplné využití zdrojů
- daně, subvence a veřejná reglementace
- vnější obchodní a finanční ochrana

---

---

---

---

---

---

---

---

## Oceňování nehmotných užitků

- Na otázku, **jak dalece usilovat o ocenění netržních položek**, není snadná odpověď. Při rozhodování však mohou pomoci následující *kritéria*:
  - Je pravděpodobné, že shromáždění dalších informací o netržních položkách změní výsledek analýzy?
  - Můžeme si dovolit vynaložit náklady potřebné k získání těchto informací?
  - Jestliže netržní náklady a užitky oceníme, zvýší se tím kvalita našeho rozhodování?

---

---

---

---

---

---

---

---

## Diskontování

- $FV = PV \cdot (1 + i)^n$
- **Problémem je volba diskontní sazby (míry aktualizace)**
- **Nižší upřednostňuje projekty s dlouhou životností, vyšší je diskriminuje**
- **Soukromá (tržní) a „společenská“ sazba**

---

---

---

---

---

---

---

---

Projekt	X	Y	Z
náklady (C)	12500	12500	12500
roční užítiky	3000	1300	985
doba využití	5	15	25
<i>celkem</i>	<i>15000</i>	<i>19500</i>	<i>24625</i>
Současná hodnota budoucích užiteků			
použitá diskontní sazba (i)			
2%	14140	16704	19231
4%	13355	14454	15388
6%	12637	12626	12592
8%	11978	11127	10515
10%	11372	9888	8941
12%	10814	8854	7725
14%	10299	7985	6770


---

---

---

---

---

---

---

---

## Výběr projektů

projekt	náklady C (mil. Kč.)	užitek B (mil. Kč.)
A	200	400
B	145	175
C	80	104
D	50	125
E	300	420
F	305	330
G	125	100

---

---

---

---

---

---

---

---