

VEŘEJNÉ VÝDAJOVÉ PROGRAMY EU REALIZOVANÉ V ČR: DISKUSE K MĚŘENÍ JEJICH EFEKTIVNOSTI

Jana Krbová

Fakulta managementu VŠE Praha v Jindřichově Hradci

Abstrakt: *V rámci nového programovacího období získá Česká republika několikanásobně vyšší objem finančních prostředků z evropských fondů, jež jsou alokovány prostřednictvím veřejných výdajových programů formou programového financování a stále častěji vyvolávající otázku měření jejich efektivity. Jedním z možných přístupů k měření efektivity je aplikace metodiky OECD založené na možnosti konstrukce více kritérií hodnocení.*

Abstract: *Within the frame of the new EU programming period the Czech Republic obtain several fold higher bulk of means, which are allocated through public expenditures in the form of programmed funding. The question of the efficiency measuring is therefore very important. One of the possible ways is the application of the OECD methodology based on frame feasibility of various valuation criterions.*

Klíčová slova: *Evaluace, ex-post, ex-ante, ekonomická efektivity, širší ekonomické efekty, administrativní a vyvolané náklady.*

Key words: *Evaluation, ex-post, ex-ante, economic efficiency, wider economic effects, administrative and developed costs.*

Úvod

Hodnocení efektivity veřejných výdajových programů není v ČR dostatečně a komplexně řešena. Dokladem mohou být různé odborné zahraniční studie zaměřené na úroveň a udržitelnost veřejných výdajů v České republice. Ze zahraničních publikací¹ lze dovodit, že v ČR v minulém období byla věnována velmi malá pozornost, resp. žádná, ex-ante evaluaci a ex-post evaluace se omezovala většinou na formální (procesní) kontrolu dodržování rozpočtových pravidel či jiných procesních postupů jak v institucionálním tak i programovém financování.

1 Teoretická východiska

Se vstupem České republiky do Evropské unie (dále jen EU) roste význam programového financování². Ve zkráceném programovacím období 2004-06 se jedná o objem finančních prostředků dosahující částku 2,6 mld. EUR (tj. zhruba 76 mld. Kč) a pro nové programovací období 2007 - 2013 se bude jednat o objem ve výši 26,7 mld. EUR (tj. zhruba 774 mld. Kč, což činí ročně zhruba 98 mld. Kč).

¹ Burns, A. – Yoo, K. Y.: *Improving the efficiency and sustainability of public expenditure in the Czech republic*. Economics department working papers No. 328, Organization for Economic Co-operation and Development, 23 – Apr – 2002., ECO/WKP (2002)14.

² Blíže k problematice programového financování Ochrana, F.: *Zavádění programově výkonového rozpočtování a monitoring veřejných výdajů*. In Šumpíková, M. – Ochrana, F. – Pavel, J. a kol.: *Veřejné výdajové programy a jejich efektivity*, Eurolex 2005, s. 184.

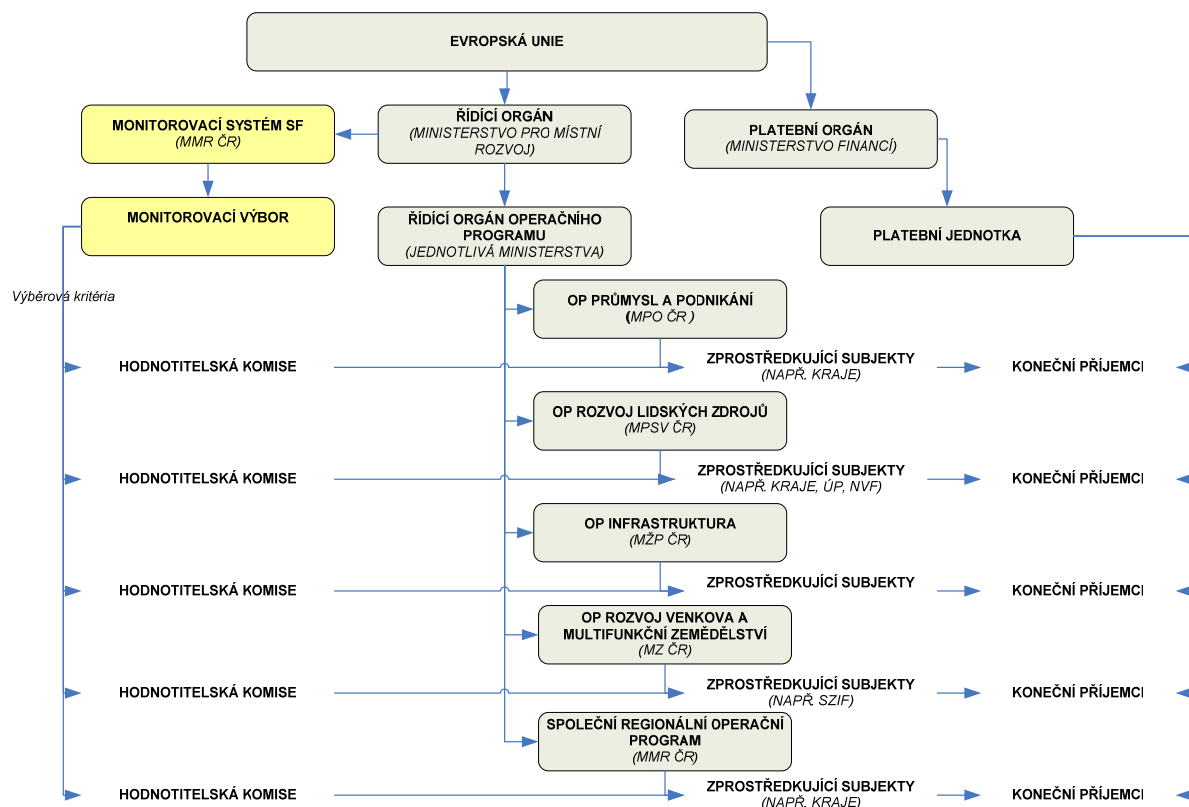
Tabulka 1: Finanční prostředky v programech EU pro ČR v letech 2004 - 2006 v mil. EUR

Finanční prostředky ze strukturálních operací EU v ČR		
	v mil. EUR	v mlrd. Kč*
programová období 2004-06	2630,50	76254,94
programová období 2007-13	26700,00	774000,00

* přepočítáno kurzem 28,98876

Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/>, <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013>, vlastní výpočty

Pro řízení a implementaci strukturální a regionální politiky byla v ČR vytvořena institucionální struktura jejíž existence je podmíněna nařízením Rady (ES) č. 1260/1999 (dále jen nařízení Rady) a v ČR vychází z usnesení Vlády ČR č. 102/2002 a 149/2003 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání SF a Fondu soudržnosti, přičemž je stanovena podmínka oddělené funkce řídicího a platebního orgánu. Pro současné programovací období má řízení SF následující institucionální strukturu:



Zdroj: Vlastní schéma.

Schéma 1: Institucionální zajištění SF v ČR v programovacím období 2004 - 06

Hlavním řídicím orgánem SF je Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, jež je současně i řídicím orgánem Společného regionálního operačního programu (dále jen SROP) a zřizovatelem a provozovatelem Monitorovacího systému SF (dále jen MSSF), jehož nezbytnost existence je zakotvena ve zmiňovaném nařízení Rady.

Platebním orgánem, nezávislým na řídicích strukturách, je pověřeno Ministerstvo financí ČR, jež může některé funkce delegovat na tzv. platební jednotky na ministerstvech, která jsou řídicím orgánem avšak organizačně oddělených od jednotek vykonávajících funkce řídicího orgánu.

Monitorovací systém, jako speciální informační systém, slouží k zajištění informací na všech úrovních celého procesu (vyplňování žádostí, administraci projektů zprostředkujícími subjekty, provádění plateb platebním orgánem a jednotkami a vypracování zprávy pro Evropskou komisi a Vládu ČR) a jeho sledování, čímž je zajištěn přehled činností souvisejících s finanční podporou a umožňuje tak efektivní řízení pomoci a správu projektů. Prostřednictvím MSSF je zejména realizován věcný a finanční monitoring projektů a programů SF, Fondu soudržnosti a Iniciativ Společenství (EQUAL, INTERREG III A, B a C a JPD pro Cíl 2 a Cíl 3) sledováním finančních plánů jednotlivých programů, stavu čerpání prostředků a stavu plnění ukazatelů. Jedná se o otevřený, veřejnosti volně přístupný, informační systém (viz [http://mssfwww.mmr.cz/WebMSSF_Povs.](http://mssfwww.mmr.cz/WebMSSF_Povs)), kde pomocí filtrů (neboli kritérií) a předvolených sestav je možné vyhledat data o projektech a programech finančního i věcného charakteru tak, jak jsou uložena v centrální úrovni monitorovacího systému. Hodnocení efektivnosti VVP probíhá v rámci procesu evaluace³, procesu zkoumání toho, jak je nakládáno s veřejnými finančními prostředky a napomáhajícího hospodárnosti při jejich čerpání. V odborné literatuře jsou uváděny čtyři základní principy evaluace, a to (1) věcnost sledující a hodnotící vliv programu na socio-ekonomické změny, (2) účinnost hodnotící dosažení stanovených cílů, (3) výkonnost a (4) dopad hodnotící konkrétní změny v socio-ekonomickém prostředí. „*Evaluační procedury jsou realizovány se zmíněnými cíli za účelem zajištění transparentnosti veřejných výdajů a podpory demokratických principů, dále pro zajištění podpory pro rozhodování a naplnění potřeb řízení, plánování a implementace a/nebo pro podporu zapojení sociálních partnerů do vyjednávání, plánování a implementace.*“⁴

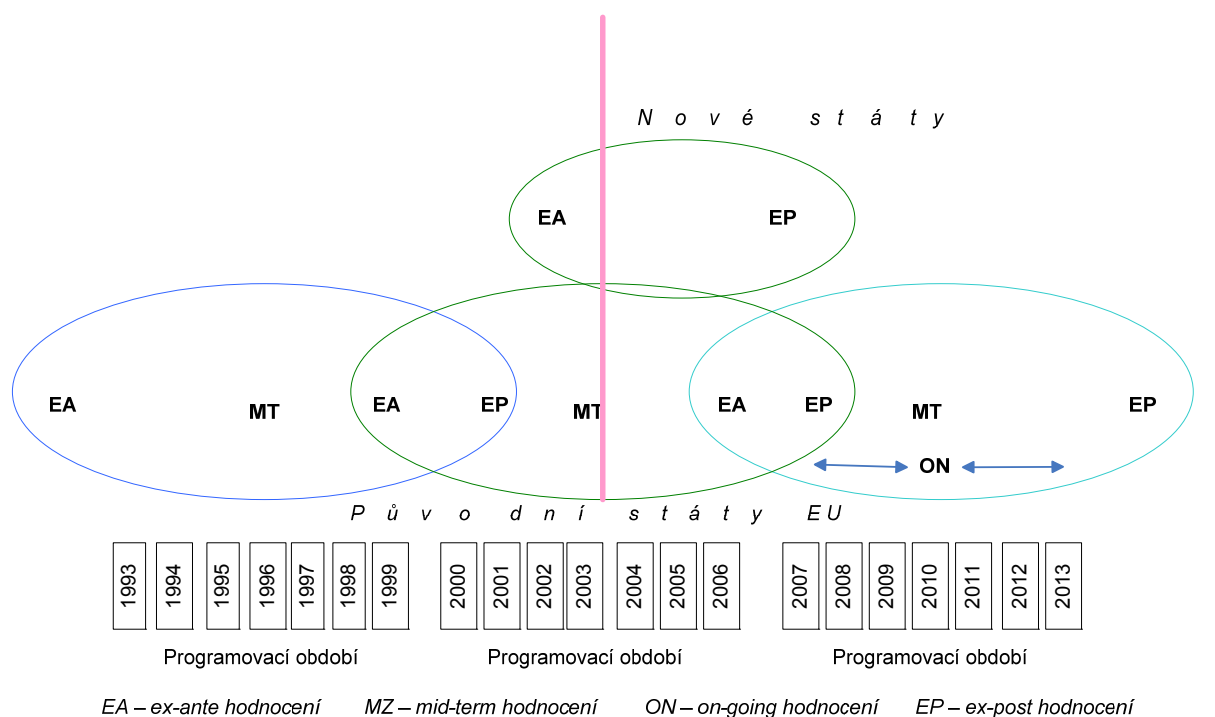
Ke změnám došlo po vstupu ČR do Evropské unie, kdy v rámci finanční podpory ze SF je rámcově upraven evaluační proces, a to zakotvením v nařízení Rady definující stádia evaluace a podrobněji v dokumentu Rámec podpory Společenství, který ukládá povinnost tvorby evaluačního plánu, konkretizující evaluační aktivity a základní prvky řízení evaluace. Mezi základní stádia evaluace patří ex-ante hodnocení, mid-term⁵ hodnocení a ex-post hodnocení⁶. Uplatnění všech tří etap je závazné pro původní státy EU (15 států) a pro nově přistoupené státy (10 států) není povinné mid-term hodnocení z důvodu zkráceného současného programovacího období. Jejich realizace je uvedena v následujícím schématu.

³ Pojem evaluace je v podmínkách České republiky relativně novým termínem a je spojován především s čerpáním finančních prostředků z fondů EU.

⁴ <http://www.strukturalni-fondy.cz/evaluate>

⁵ Čl. 40 – 43, kapitola III, nařízení Rady (ES) č. 1260/1999

⁶ V programovacím období 2007 – 2013 bude hodnocení mid-term nahrazeno hodnocením on-going



Zdroj: <http://www.strukturalni-fondy.cz/evaluace>

Schéma 2: Etapy hodnocení strukturálních fondů

Ex-ante hodnocení je výchozím zhodnocení a základem pro vypracování plánů rozvoje a v rámci pomoci ze SF vymezuje čl. 41 nařízení Rady pět základních tezí pro toto hodnocení, a to (1) *posouzení účinnosti strukturální pomoci a rozdělení evaluačních aktivit*, (2) *měření účinnosti operací fondů podle kritérií*, (3) *shromáždění prostředků a dat potřebných k zajištění hodnocení*, (4) *zpřístupnění výsledků hodnocení a (zakotvení hodnotících procedur v řídicích dokumentech)*. Mid-term hodnocení, vymezené v čl. 42 nařízení Rady, zkoumá průběžné výsledky pomoci, jejich relevanci a míru. Ex-post analýza hodnotí využití prostředků, účinnosti a efektivity pomoci a jejího dopadu a vyvozuje závěry pro politiku hospodářské a sociální soudržnosti.

V současné době vrcholí hodnocení ex-ante hodnocení programových dokumentů a dodatků programových dokumentů, a to v jejich hierarchické struktuře. U programových dokumentů je pozornost zaměřena na (i) analýzu silných a slabých stránek, (ii) posouzení relevantnosti zvolených cílů a priorit programů s aspektem na to, jaké problémy mají být řešeny, (iii) vyhodnocení vnitřní konzistence programů z hlediska stanovených cílů a z hlediska respektování horizontálních témat, (posouzení reálnosti kvantifikovaných cílů a očekávaných socio-ekonomických dopadů programů, (iv) vyhodnocení synergických efektů mezi jednotlivými programy a (v) vyhodnocení funkčnosti implementačních systémů řízení, monitoringu a evaluace programů. U dodatků programových dokumentů je sledováno zejm. hledisko (i) souladu opatření s cíli programu a vnitřní konzistence mezi cíli a opatřeními, (ii) funkčnosti navržených řídicích systémů, (správnosti výběru kritérií pro výběr projektů a (iv) kvality monitorovacího systému.

Hodnocení ex-post programů by mělo, resp. bude probíhat po skončení programovacího období, kde cílem by mělo být zhodnocení dopadů a přínosů veřejných programů na socio-ekonomický rozvoj a zhodnocení míry naplnění plánovaných cílů. V této souvislosti jsou aktuální otázky např. „Jak bude hodnocení probíhat?“, „Jak budou programy hodnoceny?“ či „Jaké metody budou k hodnocení využity?“.

Vytvoření rámcových podmínek hodnocení (evaluace), stanovení povinností a vytvoření institucionálního rámce není ještě zárukou uplatňování správného postupu a metod měření efektivnosti konkrétních VVP. Vedle obecné úpravy mohou být východiskem metodologie hodnocení efektivnosti vypracované mezinárodními instituce a zkušenosti z jejich implementace na konkrétní veřejné výdajové programy.

Odborně uznávaným přístupem k hodnocení efektivnosti veřejných výdajů je metodika OECD⁷, která byla původně vyvinuta k hodnocení efektivnosti výdajů na ochranu životního prostředí.

2 Nadefinování kritérií hodnocení (Konstrukce ukazatelů) pro ex-post hodnocení VVP v oblasti cestovního ruchu

Doporučení uvedená v nařízení Rady hovoří o nutnosti hodnocení podle předem stanovených kritérií bez jejich bližší specifikace, proto lze využít metodologického rámce OECD pro účely hodnocení efektivnosti VVP. Při hodnocení efektivnosti VVP je nutné konstruovat často specifické ukazatele usnadňující měřit jejich efektivnosti, neboť výstupy mají často nefinanční a v tržních cenách těžko ocnitelný charakter. V tom lze spatřovat asi hlavní důvod proč doposud neexistuje jednoduchý, snadno implementovatelný a použitelný návod k hodnocení efektivnosti VVP.

Například v oblasti cestovního ruchu lze zvolit čtyři kritéria hodnocení: (1) efektivnost v cestovním ruchu měřenou přímou kvantifikací (např. zvýšení počtu míst v ubytovacích zařízeních, zvýšení počtu návštěvníků, prodloužení počtu dnů pobytu) a způsobem dosažení daného efektu (např. marketingem, zkvalitňováním služeb), (2) ekonomickou efektivnost sledující s jak vysokými náklady byly stanovené cíle dosaženy, resp. zda bylo cíle dosaženo s co nejnižšími náklady, (3) administrativní a vyvolané náklady a (4) širší ekonomické efekty.

2.1 Kritérium efektivnosti pro cestovní ruch

Při hodnocení efektivnosti cestovního ruchu jsou stanovena subkritéria posuzující několik ukazatelů v návaznosti na stanovené cíle VVP formou přímé kvantifikace přínosů a identifikovány způsoby dosažení cílů, resp. to co je v rámci konkrétního VVP podporováno. Měření přínosů s přímou kvantifikací lze lišit na primární a sekundární efekty (přínosy, a to podle toho v jakém časovém okamžiku je lze ověřit).

Primární efekty jsou většinou monitorovacími indikátory⁸ jednotlivých projektů, vyjadřovány v jednotkách – naturálních, peněžních apod. a lze provádět jejich bezprostřední kontrolu. U investičních projektů (tzv. tvrdé projekty) jsou sledovány např. jako:

1. zvýšení počtu ubytovacích kapacit (lůžek) novou investiční činností;
2. zvýšení počtu ubytovacích kapacit revitalizací stávajících ubytovacích kapacit (bez změny celkového počtu, ale se změnou kvality);
3. zvýšení počtu stravovacích zařízení vyšší kategorie;
4. počet km nově vybudovaných cyklostezek.

U primárních efektů lze konstruovat vcelku snadný vzorec, prostřednictvím kterého je zjišťováno procentuální zlepšení původního stavu.

⁷ *Evaluating the Efficiency and Effectiveness of Economic Instruments in Environmental Policy, Paris, 1997*

⁸ *Monitorovací indikátory jsou definovány v Žádosti o finanční podporu a stávají se předmětem kontroly plnění smluvních podmínek.*

Sekundární efekty jsou vyvolány primárními efekty (např. v důsledku zvýšení počtu ubytovacích kapacit dojde ke zvýšení počtu návštěvníků ve sledovaném regionu). Následnými efekty těchto primárních přínosů jsou sledovány dlouhodobé cíle jako např.:

1. zvýšení počtu návštěvníků v regionu;
2. prodloužení délky pobytových dnů.

Protože pouhé konstatování zvýšení počtu sledovaných ukazatelů nebo zvýšení kvality nevypovídá o efektivnosti veřejného výdajového programu, protože zvýšená kapacita (primární efekt) nemusí mít za následek zvýšení turistického ruchu (sekundární efekt), je nutné konstruovat postupy měření i sekundárních přínosů. K tomu lze využít statistických sledování vývoje vybraných ekonomických veličin. Bohužel zde nastává problém nemožnosti okamžitého hodnocení, protože sekundární efekty z realizovaných projektů se projeví až za určitou dobu. Může se například jednat o měření toho, zda dochází v ekonomice vlivem vybudování či rozšíření ubytovacích kapacit ke zvýšení příjmů z cestovního ruchu.

Při hodnocení způsobů dosažení stanovených cílů, je hodnoceno to, jak a jakými prostředky bylo cíle dosaženo. Může se jednat např. o:

1. zlepšení služeb (delší otvírací doba kulturních památek, vyšší standard ubytovacích služeb)
2. vytvořením souboru propagačních materiálů.

Tyto ukazatele jsou většinou definovány v tzv. Hodnotících ukazatelích (výstupy a výsledky) při podání žádosti a následně kontrolováno jejich naplnění, jsou vyjadřovány v počtech nebo procentech a proto není nutná konstrukce specifického kritéria hodnocení.

2.2 Kritérium ekonomické efektivnosti

Složitější je konstrukce kritérií ekonomické efektivnosti sledující s jak velkými náklady bylo dosaženo stanoveného cíle, resp. zda bylo cíle dosaženo s co možná nejnižšími náklady. Tato složitost je spatřována především v přesném definování či vyjádření užitků, které jsou vloženými náklady (jsou vždy jasné) sledovány. Pro kvantifikaci užitků nevyjádřených v peněžních jednotkách lze využívat ohodnocení např. stínovými cenami či využitím náhražkových trhů (trh nemovitostí - v důsledku rozvoje turistického ruchu porostou ceny pozemků). Praxe přináší mimo jiné problém ohodnocování takových výstupů jakým je např. zlepšení služeb cestovního ruchu, který lze jen velmi těžko podložit kvantitativní analýzou. Částka sice může být zjišťována součtem ohodnocení tohoto zlepšení jednotlivými uživateli (občany), ale problém je v tom, že lidé nemají stejná měřítka hodnot, a proto nelze jejich ohodnocení sčítat⁹. Dalším problémem je, jak jsou lidé schopni uvádět částky, které by byli za dané zlepšení skutečně ochotni zaplatit¹⁰.

2.3 Kritérium administrativních a vyvolaných nákladů

Velikost administrativních a vyvolaných nákladů významným způsobem ovlivňuje možnost využití disponibilních zdrojů nejen v rámci přidělené dotace¹¹, ale i v průběhu přípravy projektů¹². Jejich měření je časově i finančně velmi náročné a z hlediska určení správné

⁹ K problému nemožnosti sčítání interpersonálních užitků: Soukupová, J. - Hořejší, B. - Macáková, L. - Soukup, J. Mikroekonomie. 2. vydání, Management Press Praha 2001, str. 17-37

¹⁰ Rothbard, M., N. Ekonomie státních zásahů. Liberální institut Praha, 2001, str. 17-28

¹¹ u složitých a velkých projektů jsou v průběhu realizace projektu nezbytné expertní konzultační a poradenské činnosti a v některých případech i pomoc při administraci

¹² Zatím jsou vcelku složité administrativní postupy vyplňování žádostí, někdy i s použitím specifických softwaru a předepsané náležitosti (podnikatelské plány, SWOT analýzy, Studie proveditelnosti, logické rámce

struktury těchto nákladů v mnoha případech i problematické z důvodu oddělení těch nákladů, které s danou činností nesouvisí. K jejich měření lze využít metodiku používanou zatím v oblasti daňových systémů (Vítek, Pavel 2002¹³ a Pudil et al 2004¹⁴), kde pro měření administrativních nákladů je využívána metoda přepočteného pracovníka, a vyvolaných nákladů je využíváno dotazníkové šetření, ve kterém jsou zjišťovány náklady nesené žadatelem.

Administrativní náklady lze chápat jako veškeré náklady nesené veřejným sektorem, tj. poskytovatelem dotace, související s implementací jako např. administrace projektů zahrnující náklady na přípravu, vypsání, výběr, monitorování a kontrolu dotačního titulu.

Na základě identifikace struktury činností, s implementací související, lze dle výše uvedené metody přepočteného pracovníka sestavit formulář, do kterého se zaznamenají potřebné údaje, které jsou následně vyhodnoceny a zjištěna výše administrativních nákladů.

Vyvolané náklady jsou veškeré náklady, které nese žadatel ve fázi přípravy a zpracování projektu, ale i při jeho administraci v případě získání dotace a po dobu udržitelnosti projektu. Jedná se například o náklady na zpracování projektové dokumentace, zajištění potřebných povolení od orgánů státní správy a náklady na získání ověřených kopií požadovaných povinných příloh.

Výzkumem bylo zjištěno, že o některé výdajové programy definované subjekty veřejné správy nebyl ze strany oprávněných žadatelů zájem (viz neefektivnost v důsledku nezájmu o VVP) a to např. konkrétně v SROP, podopatření 4.1.2 Služby pro cestovní ruch pro podnikatelské subjekty. Na základě rozboru bylo zjištěno, že v důsledku podmínek, jak byly nastaveny (50% spolufinancování, vysoké transakční náklady – vysoká pracnost zpracování projektové dokumentace a složité administrativní procedury, nutnost předfinancování), nejeví tato cílová skupina žadatelů zájem o VVP.

2.4 Kritérium širších ekonomických efektů

S aplikací veřejných výdajových programů jsou spojeny či se vyskytují tzv. širší ekonomické efekty projevující se např. ekonomickým růstem (růst HDP), snížením nezaměstnanosti, změnami v distribuci důchodů či změnou úrovně konkurenceschopnosti, a to buď s okamžitou implikací nebo s časovým odstupem.

Některé VVP mohou vyvolat ještě před jejich aplikací i tzv. „*signální efekt*“¹⁵, který se stane impulsem k rozvoji některých ekonomických veličin či aktivit. Například informace o programu na podporu investic do cestovního ruchu bude mít za následek zvýšení počtu subjektů poskytující služby pro cestovní ruch (ubytovatelé, restaurace apod.).

Při vyjádření těchto širších ekonomických efektů je problematické, a mnohdy nemožné, separovat od sebe důsledky jednotlivých VVP či jiných nástrojů na danou veličinu a přesně stanovit jak se podílely na růstu /snížení jednotlivých sledovaných veličin.

apod.), které ve většině případů není žadatel schopen sám obsáhnout a zpracovat, a proto jsou vytvářeny dodavatelsky specializovanými firmami či jednotlivci.

¹³ Vítek, L., Pavel, J., *Je výběr místních daní v ČR efektivní?*, 8. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí, 12.-13.dubna 2002, VŠE Praha 2002

¹⁴ Pudil, P. – Vybíhal, V. – Vítek, L. a kol. *Zdanění a efektivnost*. Eurolex Bohemia 2004.

¹⁵ Pavel, J.: *Diskuse metodiky OECD k hodnocení efektivnosti veřejných výdajů v oblasti životního prostředí*. In. *Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost*, Eurolex Bohemia 2005, s. 202

Shrnutí a závěr

Navržená čtyři kritéria posuzující veřejné výdaje do oblasti cestovního ruchu vycházející z metodiky OECD mohou sloužit jako podklad k širší diskusi o problematice měření jejich efektivnosti. V současné době je hodnocení realizováno do úrovně sledování procesního dodržení stanovených ukazatelů (naplnění cílů) včetně monitorování udržitelnosti sledovaných hodnot (výstupů) a dopady VVP jsou hodnoceny pouze makroekonomickými ukazateli jako je růst HDP, zaměstnanosti apod.

Literatura:

1. Burns, A. – Yoo, K. Y.: Improvning the efficiency and sustainability of public expenditure in the Czech republic. *Economics department working papers No. 328, Organization for Economic Co-peration and Development, 23 – Apr – 2002., ECO/WKP (2002)14.*
2. Soukupová, J. - Hořejší, B. - Macáková, L. - Soukup, J. *Mikroekonomie. 2. vydání, Management Press Praha 2001, str. 17-37*
3. Ochrana, F.: *Zavádění programově výkonového rozpočtování a monitoring veřejných výdajů. In Šumpíková, M. – Ochrana, F. – Pavel, J. a kol.: Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost, Eurolex 2005, s. 184.*
4. Pudil, P. – Vybíhal, V. – Vítek, L. a kol. *Zdanění a efektivnost. Eurolex Bohemia 2004.*
5. Rothbard, M., N.: *Ekonomie státních zásahů. Liberální institut Praha, ISBN 80-80389-10-3.*
6. Vítek, L., Pavel, J.: *Je výběr místních daní v ČR efektivní?, 8. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí, 12.-13. dubna 2002, VŠE Praha 2002*
7. *Evaluating the Efficiency and Effectiveness of Economic Instruments in Environmental Policy, Paris, 1997.*
8. *Narižení Rady (ES) č. 1260/1999.*
9. http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=42281&h_kat_id=5491&id=5201&kap_id=114108
10. <http://www.strukturalni-fondy.cz/evaluace>

Tento příspěvek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. 420/03/1221 a IG 613025

Kontaktní adresa:

Ing. Jana Krbová
Fakulta managementu VŠE Praha v Jindřichově Hradci
Jarošovská 1117/II
377 01 Jindřichův Hradec
krbova@fm.vse.cz