

TÉMA 2: METODY ROZPOČTOVÁNÍ

Cílem tématu je představit základní metody rozpočtování a podrobně specifikovat podmínky pro úspěšnou aplikaci programového financování.



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání

MŠMT
MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

OSNOVA TÉMATU

1. Základní metody rozpočtování a potřeby jejich reformy
2. Programové financování – konstrukční prvky a typologie programů
3. Struktura programové dokumentace
4. Příklady programových dokumentů v ČR
5. Využití programového financování v systému operačních programů

I. ZÁKLADNÍ METODY ROZPOČTOVÁNÍ

- Inkrementální metoda (historická)
 - historická data jsou indexována (většinou inflací),
 - problém konzervování minulých chyb,
 - nezohledňuje jednorázové akce.

- Metoda nulové báze (ZBB)
 - výčet aktivit organizace,
 - kvantifikace nákladů na jednotlivé činnosti,
 - sestavení rozpočtu.



PROBLÉM PREDIKCE PŘÍJMŮ VEŘEJNÝCH ORGANIZACÍ

- Daňové příjmy:
 - Prostá extrapolace
 - Regresní modely
 - problém stacionarity dat,
 - zpoždění,
 - dynamické efekty,
 - autoregresní modely.
 - Mikrosimulační modely
- Nedaňové příjmy:
 - správní poplatky – počet očekávaných výkonů,
 - příjmy z prodeje (seznam a ocenění nepotřebného majetku),
 - vedlejší činnost – klasický podnikatelský rozpočet.

PLÁNOVÁNÍ VÝDAJŮ

- mzdové výdaje – tabulková místa, mzdová regulace ve veřejném sektoru,
- provozní náklady – minulost upravená o předpokládané změny v cenách,
- investice,
- spolufinancování výdajů krytých z dotačních zdrojů,
- úroky.



POKROČILEJŠÍ METODY ROZPOČTOVÁNÍ

- Programové financování
- Relevantní dokumenty:
 - <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-560>
 - avšak váže se jen na programy reprodukce majetku, nejasná terminologie
 - Lepší situace na Slovensku: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7285>
- PPBS (PPBS: Plánování, programování & rozpočtování systém)
 - Plán – 10 let,
 - Program – 3 až 5 let,
 - Rozpočet – 1 rok.

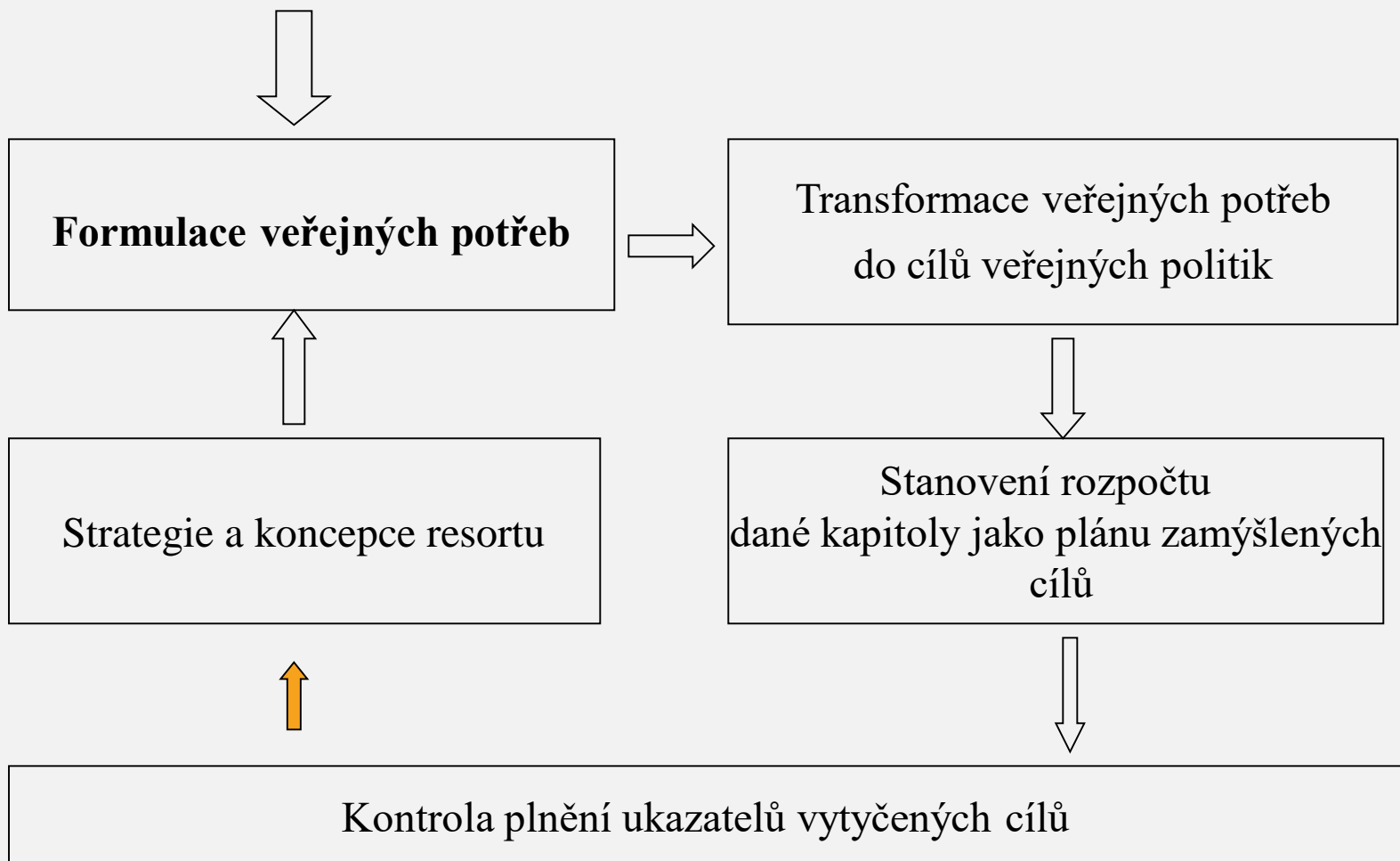
SYSTÉMOVÁ VÝCHODISKA REFORMY ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Výchozí stav	Cílový stav
Nabídkový systém	Poptávkový systém
Přírůstková metoda	Neinkrementální metoda
Spotřební systém nakládání s výdaji	Produkční systém nakládání s výdaji
Důraz na procesní kontrolu	Důraz na věcně-obsahovou kontrolu
Sledování výdajů	Sledování nákladů
Relativně krátký výhled	Rolující střednědobý výhled

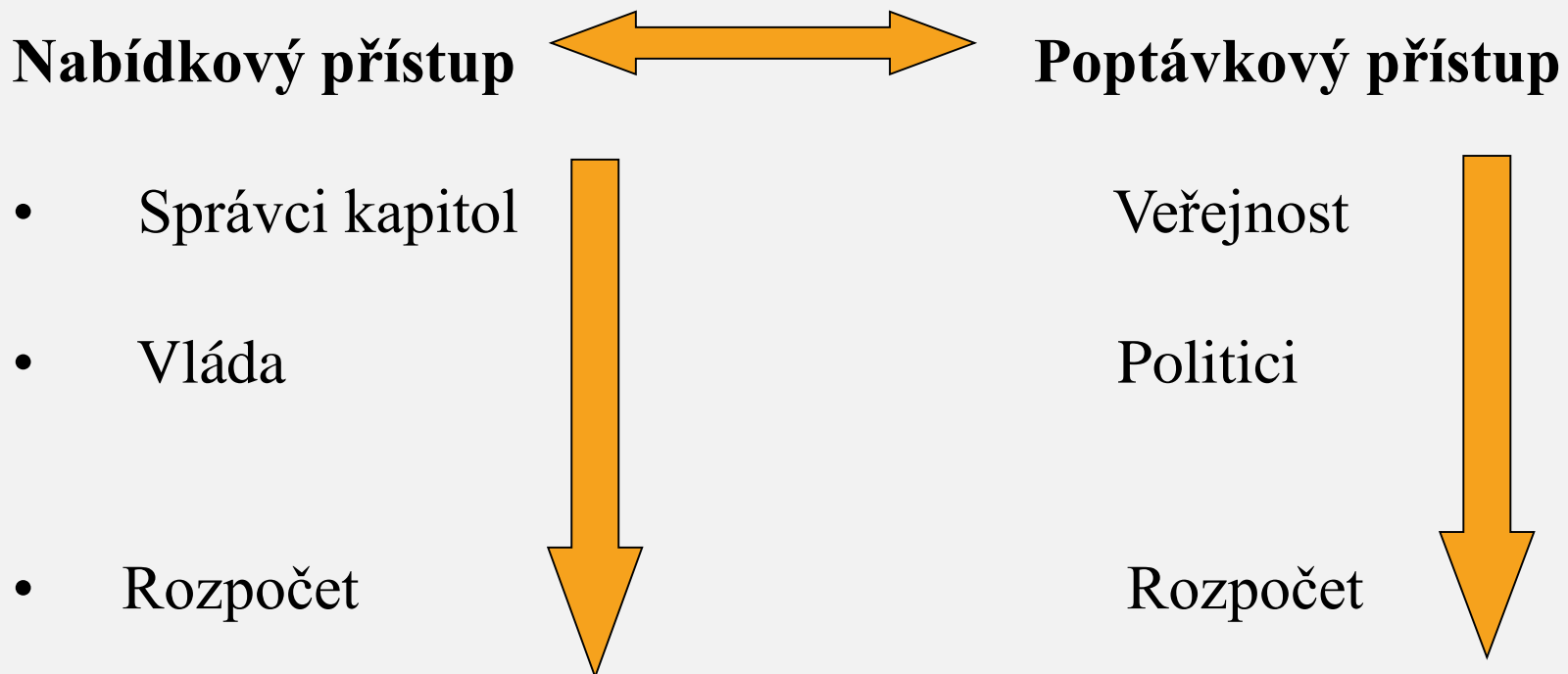
Zdroj: autor

SYSTÉMOVÁ VÝCHODISKA REFORMY

VÝZVY, POTŘEBY, PODNĚTY POŽADAVKY



NABÍDKOVÝ VERSUS POPTÁVKOVÝ PŘÍSTUP K ROZPOČTU



2. PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ

- Nástroj umožňující provádět ex-ante i ex-post analýzu 3E
- Nutná definice cíle + jeho rozlišení:
 - Alokační státní zásah
 - Redistribuční státní zásah
 - Zabezpečení institucionálních funkcí státu
- Pro řízení je nutné definovat výstupové a dopadové indikátory
- Výstupové indikátory slouží k operativnímu řízení projektů, dopadové k vyhodnocování správnosti zvoleného řešení

PODOBA PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ MUSÍ UMOŽNIT PROVÁDĚT AUDIT VÝKONNOSTI

- Audit výkonnosti si klade dvě základní otázky:
 - Jsou dělány správné věci?
 - Jsou správné věci dělány správně?
- Audit výkonnosti je možné provádět sledováním kritérií 3E:
 - účelnost – míra dosažení stanovených cílů
 - hospodárnost – pořízení vstupů za nejnižší možnou cenu při zachování potřebné kvality
 - efektivnost – náklady na jednotku výstupů – slouží k výběru nejvýhodnější cesty/způsobu dosažení cíle

DEFINICE 3E DLE INTOSAI

- The principle of economy means minimizing the costs of resources. The resources used should be available in due time, in and of appropriate quantity and quality and at the best price.
- The principle of efficiency means getting the most from the available resources. It is concerned with the relationship between resources employed and outputs delivered in terms of quantity, quality and timing.
- The principle of effectiveness concerns meeting the objectives set and achieving the intended results.

DEFINICE POJMŮ V ZÁKONĚ Č. 320/2001, SB. O FINANČNÍ KONTROLE

- správností finanční a majetkové operace (dále jen "operace") se rozumí její soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností,
- hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- efektivností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,
- účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

PŘEDPOKLADY APLIKACE KONCEPTU 3E

- Jsou stanoveny měřitelné cíle (výstupové a dopadové indikátory)
- Je vyřešen problém kalkulace base-line scénáře (extrapolace trendů, využití kontrolní skupiny – např. evaluace šrotovného v Německu, variabilní poplatky za komunální odpad, rekvalifikace nezaměstnaných)
- Auditovaná aktivita je zařazena buď do kategorie alokačního, redistribučního zásahu nebo směřuje k zajištění institucionální funkce státu.
 - Alokační zásah – aplikace metody CBA (vnitřní výnosové procento atd.)
 - Redistribuční (stabilizační) zásah – aplikace metody CEA (CUA)
 - Plnění institucionální funkce státu – specifický problém

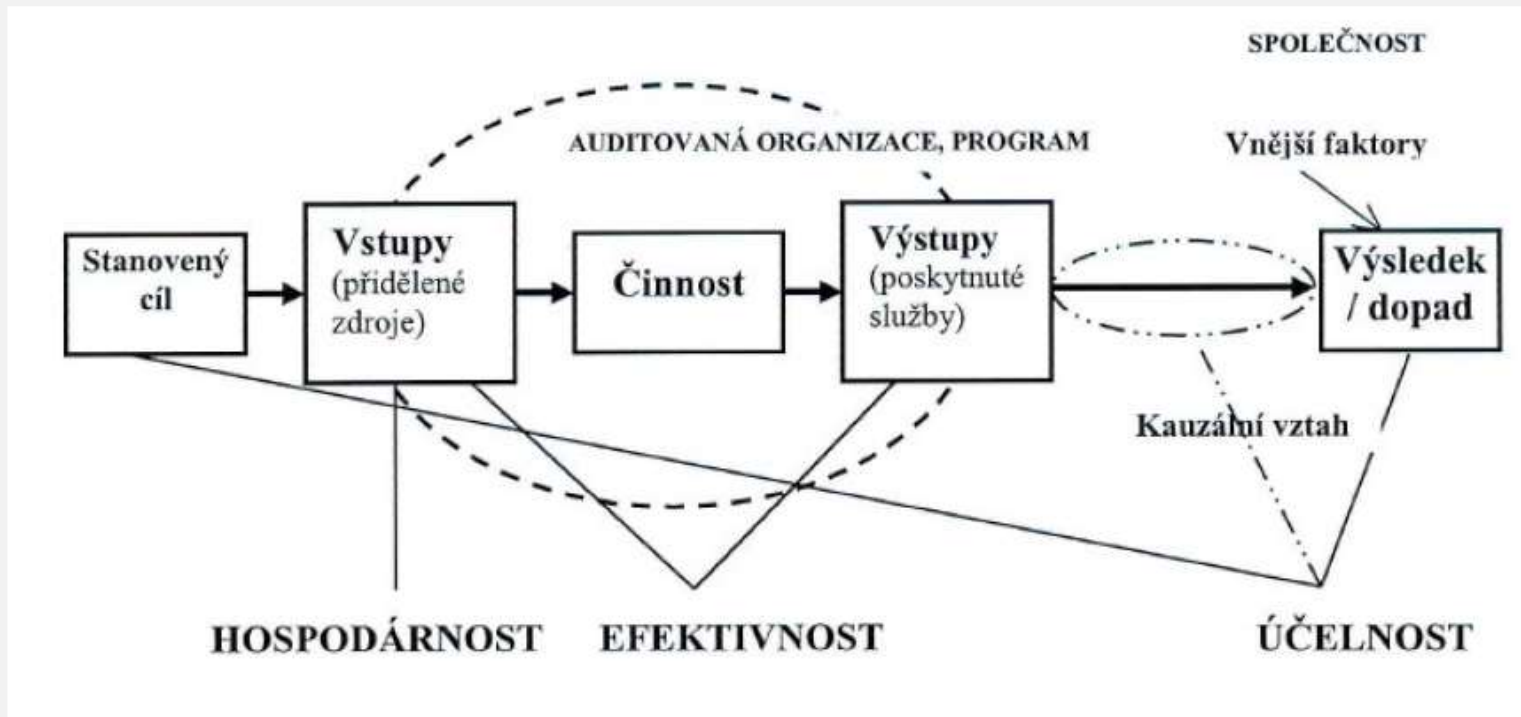
EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST

- Podíl přínosů (užitků) a spotřebovaných zdrojů (náklady).
- Jedná se o cíl pouze v případě alokačních zásahů.
- U ostatních nelze použít, neboť je cílem spravedlnost.

HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI U ALOKAČNÍCH STÁTNÍCH ZÁSAHŮ

- Cílem je zvýšení ekonomické efektivity
 - náprava tržních selhání
 - snížení transakčních nákladů v ekonomice
- Transakční náklady jsou náklady, které nic neprodukuje, avšak produkci umožňují.
- Problémy CBA
 - Převod hodnoty užitek na peněžní jednotky (WTP, WTA, dávka-odpověď ...; problém ohodnocení času)
 - Stanovení „správného“ diskontního faktoru (společenská časová preference, náklady obětované příležitosti)
 - Započítávání přínosů pro stát

GRAFICKÝ MODEL



Zdroj: MFČR

VÝSTUPY VS. VÝSLEDKY A DOPADY

auditovaná oblast	výstup	výsledek, resp. dopad
výkonnost nemocnic	počet operovaných pacientů	počet vyléčených pacientů
vzdělávací program	počet uskutečněných přednášek	výsledky zkoušek
podpora zemědělství	počet úvěrů poskytnutých farmářům	zvýšení zemědělské produkce
program protidrogové prevence	počet brožurek	snížení počtu nově registrovaných uživatelů
program harm reduction ¹	počet rozdaných injekčních stříkaček	snížení výskytu HIV a žloutenek mezi narkomany
kontroly řidičů (rychlá jízda, alkohol)	počet provedených kontrol	snížení počtu dopravních nehod/zabitých

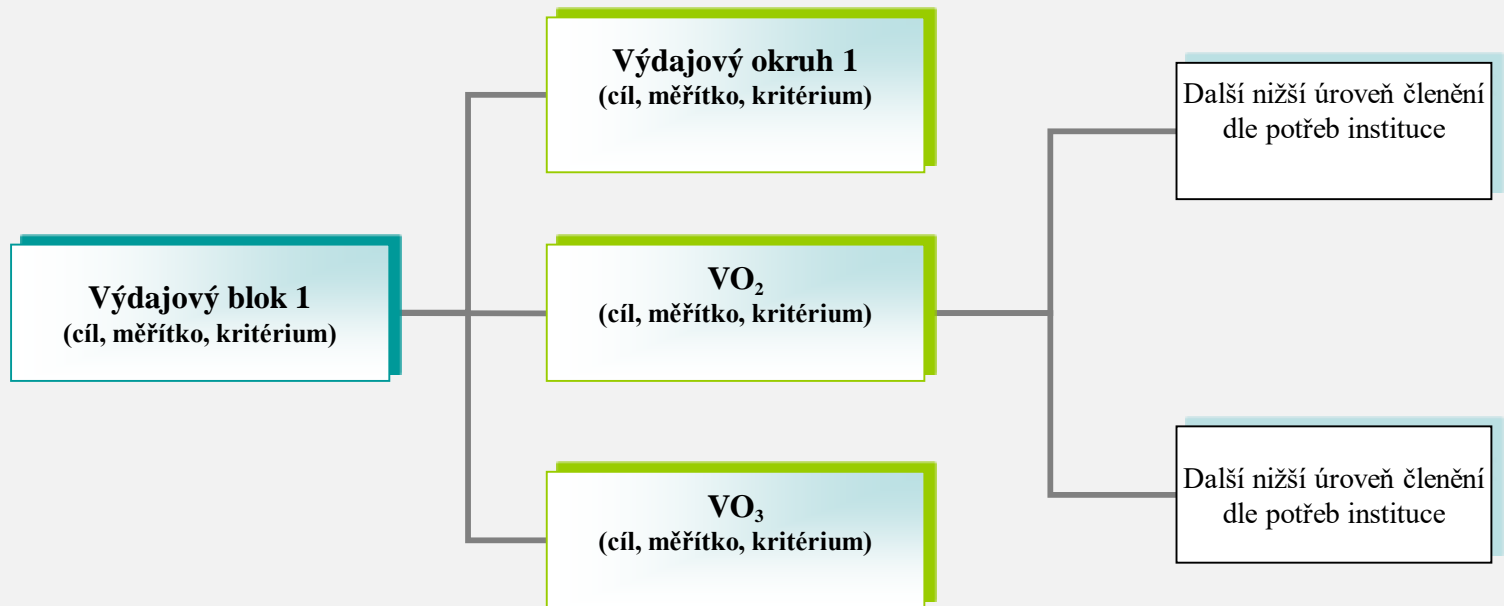
PŘÍSTUPY K EFEKTIVNOSTI

- Produktivita nákladů – počet jednotek výstupů na jednotku nákladů
- Nákladová efektivnost – cena jedné jednotky výstupu
- Návratnost nákladů
- Vnitřní výnosové procento
- ...

CÍLE V PROGRAMOVÉM FINANCOVÁNÍ (ODLIŠNÝ PŘÍSTUP)

- Objektové (indikátory)
- Funkční (nekvantifikovatelné) – např. zajistit logistickou podporu jednotkám v poli
- Typologie programů:
 - Podporované
 - Podpůrné
 - Hlavní
 - Dílčí (vznikají dekompozicí a činností směřujících k dosažení hlavního cíle)
- V ČR se nyní pracuje s pojmy výdajový blok a výdajový okruh.

Členění v metodice Cílově orientovaného rozpočtování



Zdroj: Metodika COR (MF, 2009)

PŘÍKLAD HIERARCHIZACE CÍLŮ V PROGRAMU

- Cíl hlavní: zajištění letecké ochrany území ČR
- Transformace do indikátoru – stíhací letadlo doletí nad jakékoliv místo v ČR do 10 minut od nahlášení. (Cíl má charakter ano/ne)
- Dílčí činnosti (předpoklady/cíle) jsou např.
- A) infrastruktura
 - tři letiště v lokalitách A, B a C
 - X mužů obslužného personálu
- B) letectvo
 - 9 stíhacích letounů (na každém letišti 3...)
 - X zásob pohonných hmot
- C) pasivní ochrana
 - X protiletadlových kompletů

3. STRUKTURA PROGRAMOVÉ DOKUMENTACE

- Cíl: hodnota dopadových indikátorů v roce $t+X$
- Nulový scénář:
- Jak by se vyvíjela hodnota dopadových indikátorů mezi roky t a $t+X$, kdyby nebyla intervence realizována
- Výstupové indikátory
- Popis transmisního mechanismu mezi výstupovými indikátory a dopadovými indikátory
 - Přímá vazba – např. bezbariérové vstupy
 - Vazba s určitou mírou pravděpodobnosti – např. posílení policie auty pro měření rychlosti – snížení počtu nehod
-

STRUKTURA PROGRAMOVÉ DOKUMENTACE

- Maximální cena jedné hodnoty výstupového indikátoru
 - určeno na základě minulých dat, nebo zkušeností z již proběhlých programů
 - u alokačních VVP určeno na základě CBA (například snižování emisí, redukce transakčních nákladů)
- Posouzení absorpční kapacity potenciálních příjemců
- V případě realizace veřejných zakázek základní parametry zadávacích řízení; lze i vzorové smlouvy apod.



STRUKTURA PROGRAMOVÉ DOKUMENTACE

- Časové termíny
- Organizace (správce programu)
- Monitorování programu (formální a ekonomické (výsledkové sledování – viz výkonnostní audit):
 - a) Ex ante analýza (tzv. předběžná kontrola)
 - b) Průběžná kontrola
 - c) Ex post (závěrečná) kontrola

SOUČASNÝ STAV V ČR

- Kontrolní závěr NKÚ
- <http://www.nku.cz/assets/kon-zavery/KI503I.pdf>
- Povinnost evidence akcí v IS (EDS/SMVS; CEDR)
- Klíčové dokumenty
 - [vyhláška č. 560/2006 Sb.](#), o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
 - [pokyn R I – 2010](#) k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování

PROGRAMY K ZABEZPEČENÍ VÝKONU INSTITUCIONÁLNÍCH FUNKCÍ STÁTU

- Například rekonstrukce budov finančních úřadů, nebo základních škol
- Jen velmi obtížně lze definovat dopadové indikátory. Často nemá smysl se o to snažit.
- Program je tedy spíše soupiskou investičních akcí.
- Mělo by být uvedeno, na základě jakých kritérií jsou investiční akce vybírány – stáří, provozní náklady apod.
- Hlavním sledovaným kritériem je hospodárnost

4. DOKUMENTACE PROGRAMŮ V ČR

- Cíle programu – většinou vymezeny pouze verbálně, absentují dopadové indikátory.
- Definovány pouze výstupové indikátory, které jsou většinou nazývány parametry.
- Není popsán transmisní mechanismus mezi plánovanou hodnotou výstupových indikátorů a cílem definovaným dopadovým indikátorem.
- Není definován scénář nulové varianty.

PROGRAM – PODPORA BYDLENÍ 2016-2020

- Cíle (příklady):
 - redukce % domácností s olověnými rozvody na X %
 - zvýšení % domů z bezbariérovým přístupem na X %
- Výpočet pro domy z bezbariérovým přístupem:
 - Současný stav 10 %, každý rok dojde k růstu o 2 p.b. v důsledku úprav mimo dotační tituly.
 - Jestliže chci dosáhnout za tři roky 20 %, pak musím dotačně podpořit alespoň $0,04 * \text{celkový počet domů}$. === výstupový indikátor
 - Výhoda – vazba mezi výstupovým a dopadovým indikátorem je přímá.

PROGRAM REVITALIZACE ÚZEMÍ

- Cíl programu – pouze verbální
 - Buď definice počtu/plochy vyloučených lokalit
 - Ale spíše počet/podíl lokalit, které byly následně využity jiným způsobem
- Výstupové indikátory:
 - Odstraněný objekt určený k rekreaci?
 - Odstraněný počet lůžek určených k rekreaci?
 - Apod.
- Není popsán transmisní mechanismus

PROGRAM ROZVOJ A OBNOVA MATERIÁLNĚ TECHNICKÉ ZÁKLADNY MŽP

- Většinou nelze racionálně stanovit dopadové indikátory.
- Např. „Pořízení a obnova budov a staveb v majetku MŽP“
 - Cílem je zachovat, případně zlepšit užitnou hodnotu nemovitostí....
- Někdy lze nastavit například průměrné stáří (auta), nebo snížení spotřeby apod.



PROGRAM PODPORA PREVENCE KRIMINALITY

- Cíle:
 - stabilizovat a snížit páchání trestné činnosti v obcích a krajích, zejména v oblasti majetkové a násilné trestné činnosti. Indikátorem plnění bude porovnání trestné činnosti ve vybraných městech před zahájením programu a po jeho ukončení.
 - Chybí zohlednění nulové varianty.
 - Bude program splněn, když se sníží počet trestných činů o 1?



PROGRAM PODPORA PREVENCE KRIMINALITY

- Cíle:
 - zefektivnit systém prevence kriminality na úrovni obcí a krajů. Indikátorem bude počet, činnost a výsledky pracovních skupin prevence kriminality měst, zřízení a využití pracovního místa manažera prevence kriminality, zvyšování podílu obcí při financování projektů prevence kriminality, navázání, zrychlení a zefektivnění spolupráce subjektů ingerujících do prevence kriminality.
 - Nevyhodnotitelné.

PROGRAM PODPORA PREVENCE KRIMINALITY

- Výstupové indikátory:
- Kamerové systémy – chybí popis transmisního mechanismu
 - Když se někde nainstalovaly klesl počet trestných činů o tolik a tolik (B)– tj. když nainstalují X systémů, pak bude pravděpodobné snížení trestných činů $X*B$
 - Jestliže je nyní úroveň kriminality A a každý rok se zvyšuje 10, pak by měl být dopadový indikátor za tři roky nastaven jako $A + 3*10 - X*B$
- Mříže
 - to samé



PROGRAM PODPORA PREVENCE KRIMINALITY

- Mělo by být provedena analýza CEA (případně CBA) analyzující nákladovost jednotlivých opatření, tj. například nákladovost snížení o jeden trestný čin v případě použití kamerového systému a v případě instalací mříží apod.



PŘÍKLAD TVORBY PROGRAMOVÉ DOKUMENTACE - INDIKÁTORY

- Domovy pro seniory
- Zajištění bezbariérového přístupu do veřejných budov
- Protipovodňová opatření
- Elektronizace daňových přiznání
- Program zateplování budov
- Navrhněte výstupové a dopadové indikátory

5. VYUŽITÍ PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ V SYSTÉMU OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

- Princip programového financování se zobrazuje v konstrukci systému.
 1. Dohoda o partnerství (identifikovány hlavní problémové oblasti, které by měla intervence řešit).
 2. Operační programy – rozpad do dílčích oblastí
 - dekompozice na prioritní osy, které jsou naplňovány prostřednictvím výzev

ALOKACE PROSTŘEDKŮ ČR (2014-2020)



Zdroj: <http://abri-dotace.cz/2015/11/02/programy-pro-programove-obdobi-2014-az-2020/>

INDIKÁTORY - PŘÍKLAD

Tabulka 3: Společné a specifické výsledkové indikátory za investiční prioritu 1.1

ID	Indikátor	Kategorie regionu nebo YEI	Měrná jednotka indikátoru	Společný indikátor výstupů použitý jako základ	Výchovní hodnota ¹⁸	Výchozí rok	Cílová hodnota (2023)	Zdroj údajů	Frekvence sledování ¹⁹
CR 01	Neaktivní účastníci, kteří znovu začali hledat zaměstnání po ukončení své účasti	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	1 067	2013	3 334	IS ESF 2014+	0m-36m, f(6)
		Více rozvinuté			143		166		
CR 03	Účastníci, kteří získali kvalifikaci po ukončení své účasti	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	11 700	2013	63 817	příjemce	0m
		Více rozvinuté			1 568		3 183		
CR 04	Účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	1 989	2013	55 950	IS ESF 2014+	0m-36m, f(6)
		Více rozvinuté			267		2 790		

Zdroj: Centrum investic, rozvoje a inovací

INDIKÁTORY - PŘÍKLAD

CR 05	Znevýhodnění účastníci, kteří po ukončení své účasti hledají zaměstnání, jsou v procesu vzdělávání/ odborné přípravy, rozšiřují si kvalifikaci nebo jsou zaměstnání, a to i OSVČ	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	3 600	2013	40 005	IS ESF 2014+	0 m
		Více rozvinuté			483		1 995		
CR 06	Účastníci zaměstnání 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	1 592	2013	78 105	IS ESF 2014+	0m-36m, f(6)
		Více rozvinuté			213		3 895		
CR 07	Účastníci, jejichž situace na trhu práce se 6 měsíců po ukončení jejich účasti zlepšila	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	796	2013	1 619	IS ESF 2014+	0m-36m, f(12)
		Více rozvinuté			107		81		
CR 08	Účastníci ve věku nad 54 let zaměstnání 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	1 139	2013	11 716	IS ESF 2014+	0 m
		Více rozvinuté			153		584		
CR 09	Znevýhodnění účastníci zaměstnání 6 měsíců po ukončení své účasti včetně OSVČ	Méně rozvinuté	účastníci	Počet účastníků, celkem	234	2013	39 052	IS ESF 2014+	0 m
		Více rozvinuté			34		1 948		

STRUKTURA PROJEKTU

- Musí mít takovou strukturu, která umožní sledovat logiku intervence.
- Cíl – způsob řešení – cílová skupina atd.
- Projekt se z důvodu lepšího sledování rozděluje na klíčové aktivity.
- Výsledkem projektu je dosažení předem dané hodnoty vybraných indikátorů.
- Součet hodnot dosažených ve všech projektech vybraného operačního programu musí odpovídat závazku vůči EU.



VNITŘNÍ STRUKTURA PROJEKTU

1	Aktivita	Harmonogram (kolik měsíců)	Výstup	Tým (kolik úvazků)	Peníze (kolik úvazků + co navíc na další věci)
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					

Zdroj: autor

PO SCHVÁLENÍ PROJEKTU

1. Řešení projektu
 - a) věcné řešení
 - b) průběžné monitorovací zprávy (věcná + finanční část) a žádosti o platby
 - c) změny projektu a rozpočtu – podstatné a nepodstatné změny, dodatky ke smlouvě
 - d) publicita - logolinky
 - e) kontroly – viz kontrolní check list

2. Závěrečná zpráva

3. Udržitelnost (např. 5 let), projekt by měl být zejména investiční fází

OTÁZKY K ZAMYŠLENÍ

- Které oblasti veřejných financí nejsou vhodné pro programové financování.
- Na základě analýzy aktuální dokumentace programového financování ([vyhláška č. 560/2006 Sb.](#), o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, [pokyn R I – 2010](#) k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování) navrhněte její úpravu, která by vedla k zlepšení existující situace.

POUŽITÁ LITERATURA

- Ochrana, F. (2011): Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-644-8, kapitola 1.2
- Ochrana, F. (2006): Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. I. vyd. Praha : Ekopress. ISBN 80-86929-13-2.
- Relevantní právní předpisy (viz přednáška)