

Programové financování strategické a projektové aspekty

Ing. Zdeněk Hušek

zdenek.husek@smartdialog.cz

731 44 55 52

Osnova prezentace

- 1.0 Základní pojmy
- 2.0 Návrh programu
- 3.0 Zpracování programového dokumentu
- 4.0 Implementace programů
- 5.0 Hodnocení programů a strategií

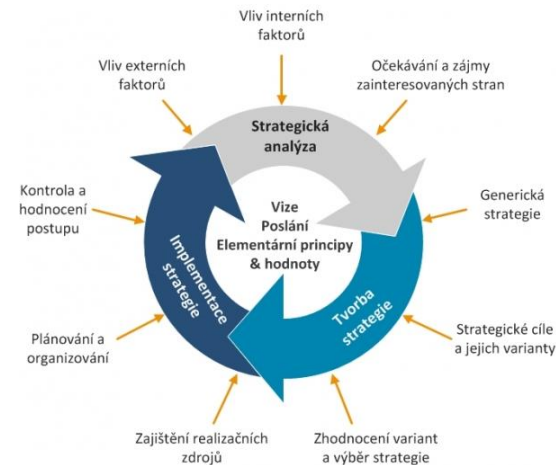
1.0 Úvod – základní termíny

1.1. Definice programového financování,
efektivita investic ve veřejné správě

1.2 Ekonomické a manažerské nástroje

1.3 Auditní stopa

1.4 Programový cyklus



Základní definice

- Programové financování je nástroj alokace finančních zdrojů, vycházející z potřeb veřejnosti, transformuje je do cílů a ty do programů, sdružujících obdobné záměry.

Základní definice

- V českém právním řádu je programové financování zakotveno v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

..... Ale objektivně nám chybí institucionální rámec, pravidla, hodnoty, dobrá praxe, judikáty,

Programové financování

- Je to spíše systém řízení zdrojů než rozpočtová metoda.
- Je nutné sledovat účel intervence systémem socio ekonomických indikátorů a zapojením nositelů zájmů a evaluátorů.
- Při nevhodné alokaci zdrojů (nastavení programu) to účetními operacemi, vyplněním formulářů, nezachráníme....

Jak posoudit efektivitu investic

- Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě 320/2001 Sb (před novelizací). Definuje tzv. 3 E
- Hospodárnost, efektivnost, účelnost /tzv.Value for money/

dělám správnou věc – účelnost!

....dělám ji správně /kvalita, výkon/ - efektivnost

..... dělám ji nejlevněji - hospodárnost

1.2 Jak posoudit efektivitu investic- manažerské nástroje.

- 3E - Účelnost – plánování, CBA, BSC, evaluace
- 3E - Efektivnost – studie proveditelnosti, projektové řízení
- 3E - Hospodárnost – cenové průzkumy, výběrová řízení

..... vším se prolíná monitoring,
auditní stopa



Co potřebuje veřejná správa

- Vytvoření systému judikátů a best practice – návody pro implementaci (nástroje)
- Strategické řízení – formulace programů /interakce politiků a vedoucích manažerů veřejné správy/
- Nástroje řízení projektů (a jejich změn...), pochopení rozdílu mezi procesním a projektovým řízením

1.3 Auditní stopa

- zpětná vy sledovatelnost veškerých rozhodovacích procesů a kontrolních činností v procesu přípravy i realizace programu i jeho aktivit/projektů

..... soubor dokumentů,
záznamů z jednání,

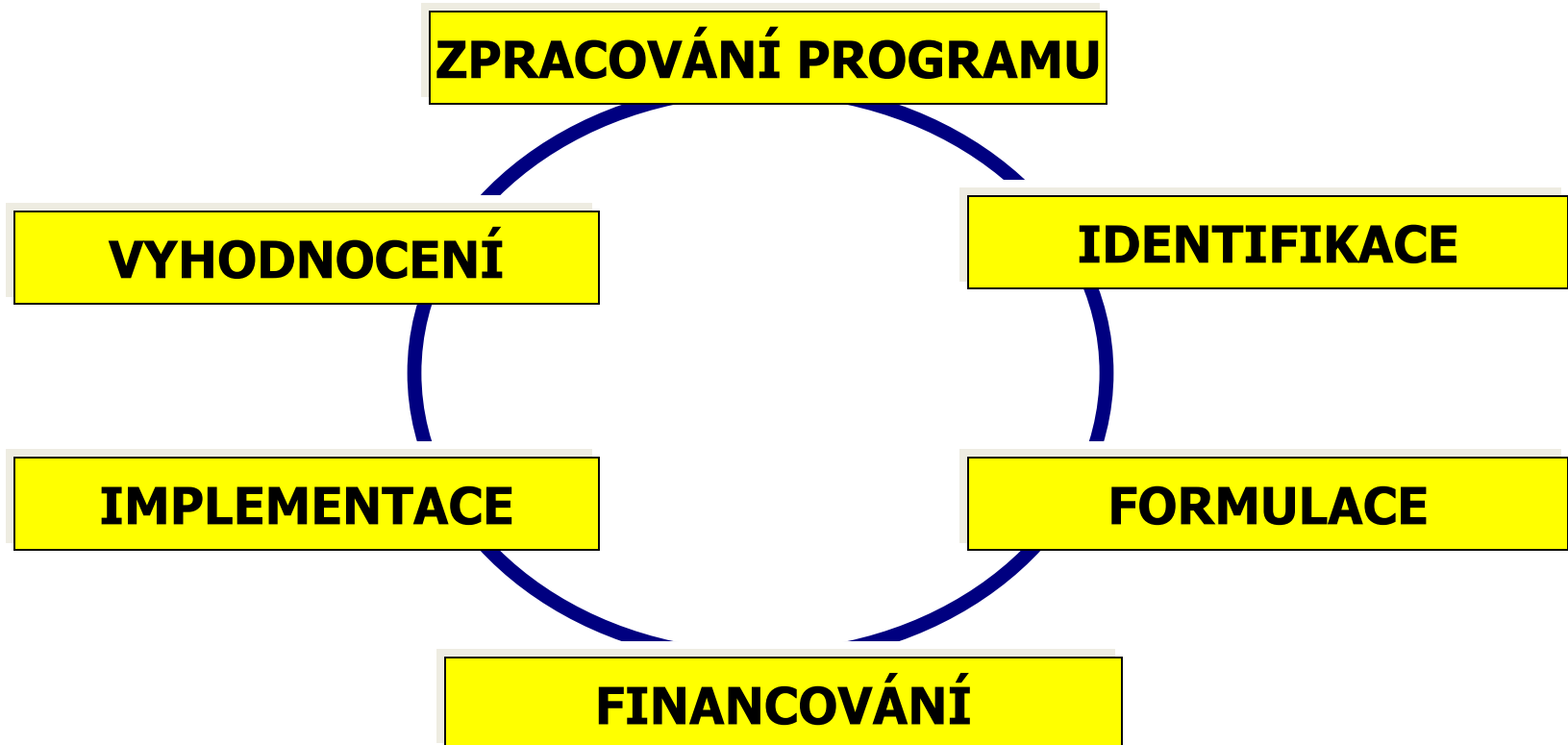
evidence vypořádání připomínek....



... s péčí řádného hospodáře, co říká zákon!?

- pečlivost
- potřebné znalosti
- dobrá víra
- rozumný předpoklad
- informované jednání
- jednání v obhajitelném zájmu
- nezbytná loajalita

1.4 Programový a projektový cyklus - PCM



Základní principy programového cyklu

- identifikace/analýza problému a návrh řešení;
- tvorba kvalitní projektové dokumentace ve všech fázích projektového cyklu a její sdílení;
- zapojení klíčových zainteresovaných skupin;
- jasná formulace cílů a záměrů programu;
- integrace prvků řízení jakosti v průběhu celého cyklu

Některé rozdíly mezi konvenčním a programovým rozpočtováním

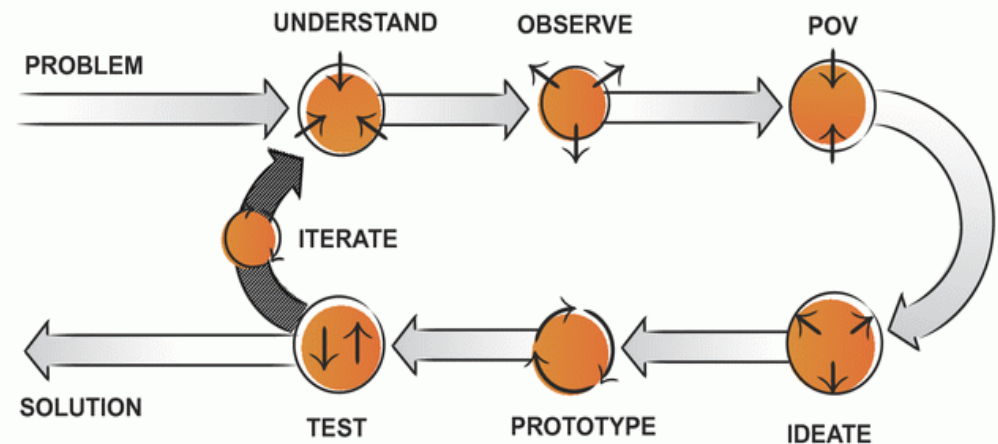
- Konvenční rozpočtování se soustřeďuje na procedury, programové na výsledky.
- Konvenční rozpočtování předpokládá, že politici jsou racionální (... ale viz Kahneman), programové předpokládá že jednají na bázi pobídkových odměn.
- Konvenční rozpočtování má často za výsledkem „zamrzlé“ priority, programové podporuje realokaci zdrojů.
- Konvenční rozpočtování často vede k neefektivním operacím, programové povzbuzuje (mělo by povzbuzovat..) efektivní poskytování veřejných služeb.

2.0 Návrh programu – možný postup

2.1 Obsah programu

2.2 Analytické dokumenty

2.3 Cíle a indikátory



Obsah jednotlivých kapitol a doporučený přístup k jejich tvorbě

TÉMA	KAPITOLA	AKTIVITA
CO	2	Zhodnocení výchozích dokumentů
		Analýza ekonomické a sociální situace
JAK	3	Popis zvolené strategie
	4 a 5	Formulace všeobecného cíle a specifických cílů programu, výběr priorit a sestavení jejich přehledu, definice indikátorů
	6	Alokace zdrojů pro jednotlivé priority
KDO	7	Zabezpečení realizace OP – prováděcí ustanovení

Doporučená struktura a rozsah programovacího dokumentu – příklad.

■ KAPITOLA 1 - ÚVOD

- (doporučený rozsah cca 2% z celkového rozsahu dokumentu)
- ✓ Odůvodnění potřeby

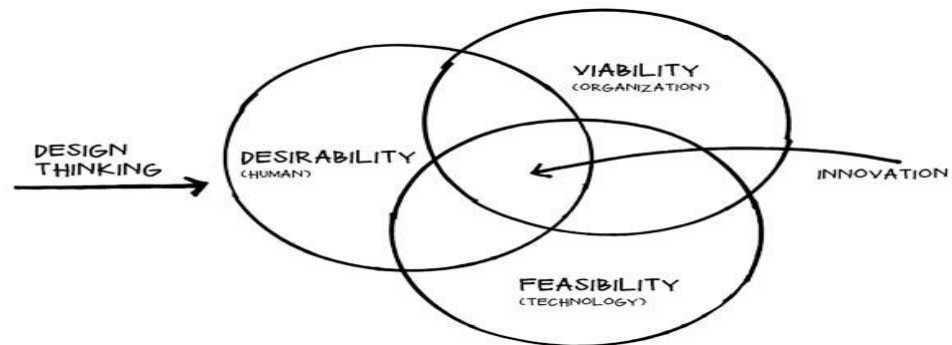
■ KAPITOLA 2 – SOUČASNÁ SITUACE

- (rozsah cca 15% z celkového rozsahu)
- ✓ Analýza stávající socioekonomické a technologické (stav techniky) situace a nadefinování silných a slabých stránek, SWOT, PESTEL

Doporučená struktura a rozsah

■ KAPITOLA 3 – POPIS ZVOLENÉ STRATEGIE INTERVENCE

- (rozsah cca 10% z celkového obsahu)
- Zvolená strategie by měla:
 - ✓ reagovat na analýzu slabých a silných stránek,
 - ✓ být zdůvodněna (spolu s prioritami) ve vztahu k nadřazeným dokumentům



Doporučená struktura a rozsah

■ KAPITOLA 4 – PRIORITY A INDIKÁTORY

- (rozsah cca 35% z celkového obsahu)
- Informace o prioritách a definování jejich cílů a přiřazení indikátorů k těmto cílům. Kapitola obsahuje:
 - ✓ popis priorit a intervencí;
 - ✓ rozpis oblastí pomoci podle kategorií;
 - ✓ forma a výše podpory;



Doporučená struktura a rozsah

■ KAPITOLA 5 – OČEKÁVANÉ DOPADY

- (rozsah cca 7% z celkového obsahu)
- ✓ Tato kapitola musí vysvětlit, jaké jsou očekávané dopady implementace programu (vyplývá z ex-ante hodnocení).

■ KAPITOLA 6 – FINANČNÍ PLÁN

- (rozsah cca 6% z celkového obsahu)
- ✓ Zde je definován finanční plán (zdroje a výdaje)



Doporučená struktura a rozsah

KAPITOLA 7 – IMPLEMENTAČNÍ OPATŘENÍ

- (rozsah cca 25% z celkového obsahu)
- Zde jsou informace o implementačních strukturách programu, jako např.:
 - ✓ řídicí orgán – orgán zodpovědný za správu a realizaci;
 - ✓ certifikační orgán;
 - ✓ orgán pro příjem a platbu prostředků;
 - ✓ auditní orgán;
 - ✓ zprostředkující subjekty;
 - ✓ monitorovací a hodnotící procesy;
 - ✓ monitorovací výbor;
 - ✓ vymezení finančních toků a jejich transparentnosti;
 - ✓ publicita programu;
 - ✓ zodpovědnost za hodnocení shody řízení a kontroly

2.2. Analýza – identifikace problémů které program řeší

- ✓ Nadřazené a související dokumenty
- ✓ Národní sektorové/regionální strategie (policies)
- ✓ Makroekonomická data, demografie apod.
- ✓ Terénní šetření (sociologický výzkum), identifikace a zapojení nositelů zájmů.

Specifické nástroje pro technologické programy, reprodukce majetku

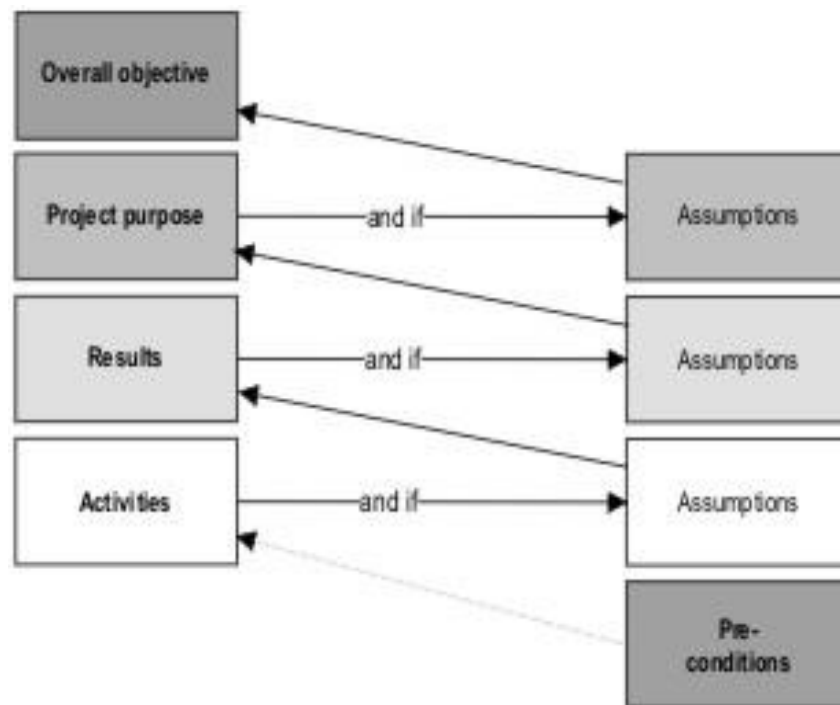
- ✓ Technology foresighting, roadmapping.
- ✓ PCP – „předobchodní“ zadávání zakázek
- ✓ Analýza podpůrných sítí (proprietární uzamčení, open innovation,)

.. Zbrojní zakázky,
zdravotnictví, ICT
věda výzkum



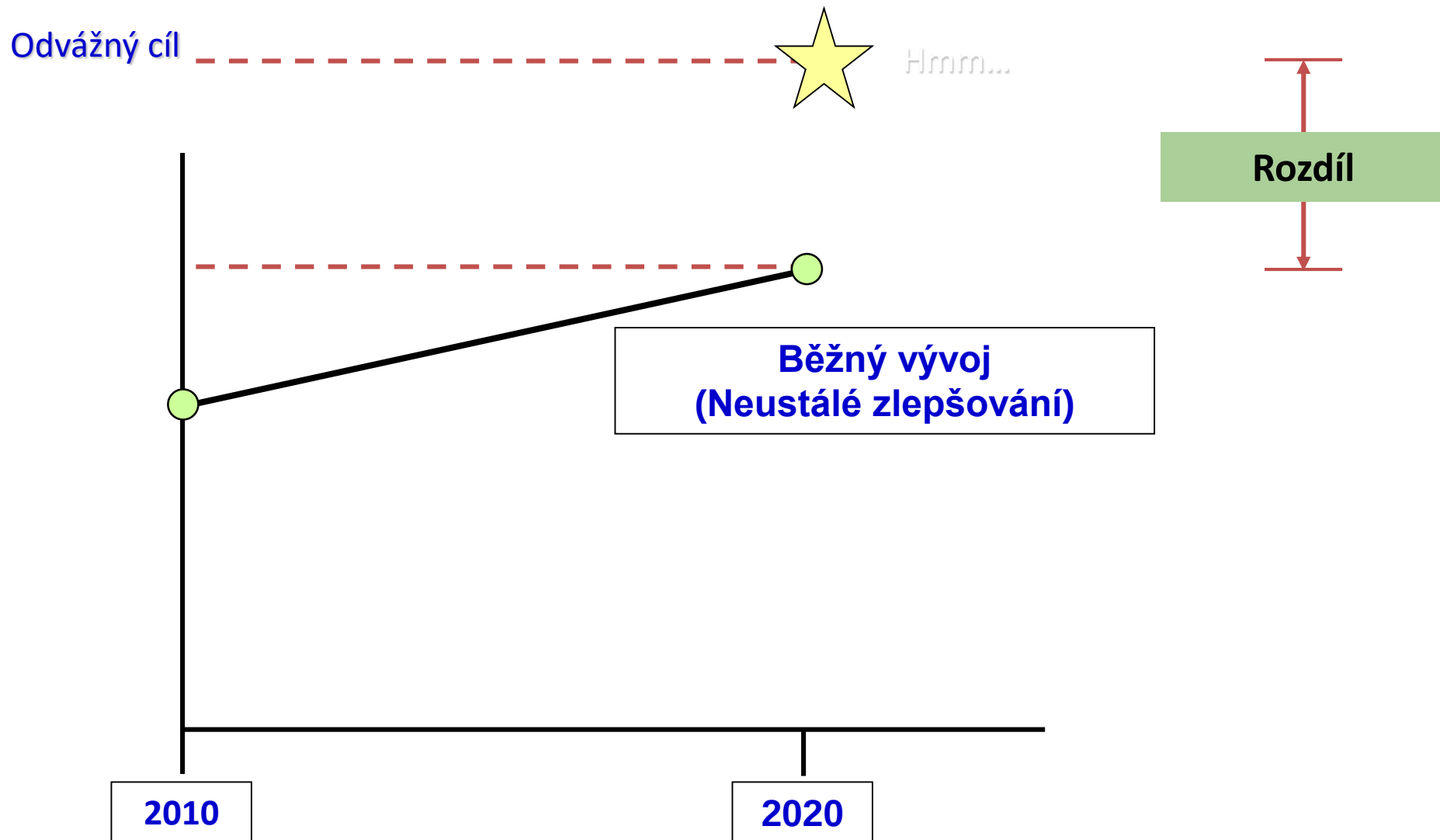
2.3 Stanovení cílů a indikátory

- ✓ Logický rámec – stále nejlepší metoda!
- ✓ Volba cílů
- ✓ Alchymie indikátorů
 - typy indikátorů
 - volba mixu indikátorů



Logika postupu/ Hierarchie cílů	Objektivně ověřitelné ukazatele	Zdroje a prostředky ověření	Předpoklady/ rizika
Celkové cíle OBECNĚJŠÍ PROČ?			
Účel programu PROČ?			
Očekávané výsledky CO?			
Aktivity JAK?			

Strategické plánování: Nastavení „odvážných cílů“



Cíle - pravidlo SMART(E)

Specific	Určitý
Measurable	Měřitelný
Acceptable, Agreed	Přijatelný, Odsouhlasený
Realistic	Realistický
Time aspects	Časově ohraničený (termíny)
(Economically feasible)	Ekonomicky proveditelný

Co mají umět indikátory

- ✓ Měřit provádění programu, jeho výsledky , monitorovat postup
- ✓ Měření pokroku ve vztahu k výchozí situaci a efektivnosti cílů
- ✓ Ukazovat na vznik možných rizik – předstižné indikátory
 - například zvýšený počet vyloučených osob z evidence úřadu práce signalizuje vznik budoucích negativních sociálních jevů
 - pokles prostředků na opravy silnic povede k vyšší potřebě investic na zásadnější rekonstrukce



Typy indikátorů

- Indikátory na vstupu (zdroje)
- Indikátory výstupu (jaká služba, jaký objem)
- Indikátory dopadu (úspora energie)
- Indikátory efektivity (peníze vůči „něčemu“)
- Indikátory kvality (například doba čekání na službu)

Příklady indikátorů- stavba silnice

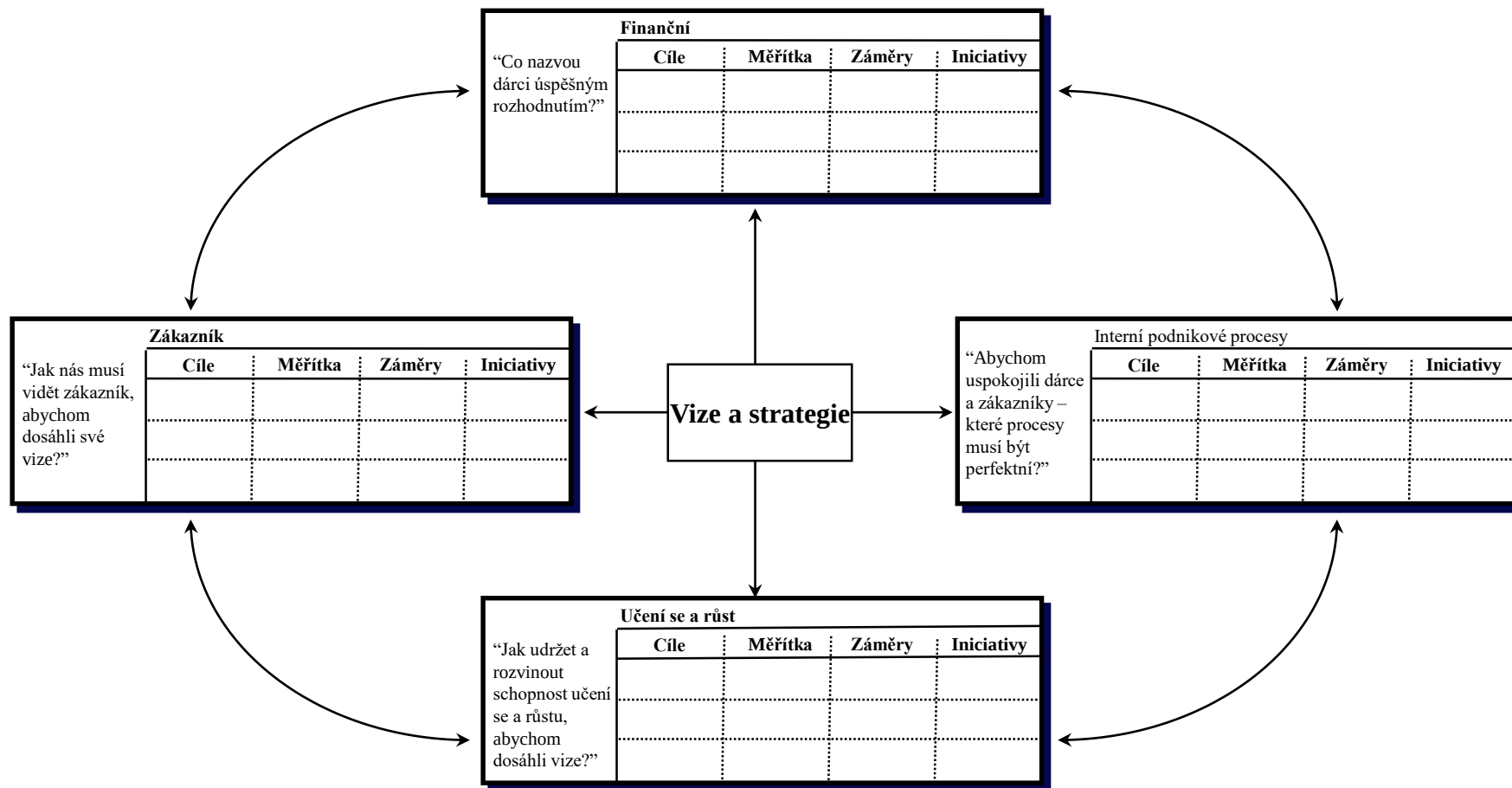
- Počet metrů položeného asfaltu
- Počet aut používajících silnice
- Ekonomický růst místa

kam silnice vede
(indikátor dopadu)



Převedení strategie do indikátorů

– postup pomocí BSC



3.0 Zpracování programového dokumentu

3.1 Postup zpracování

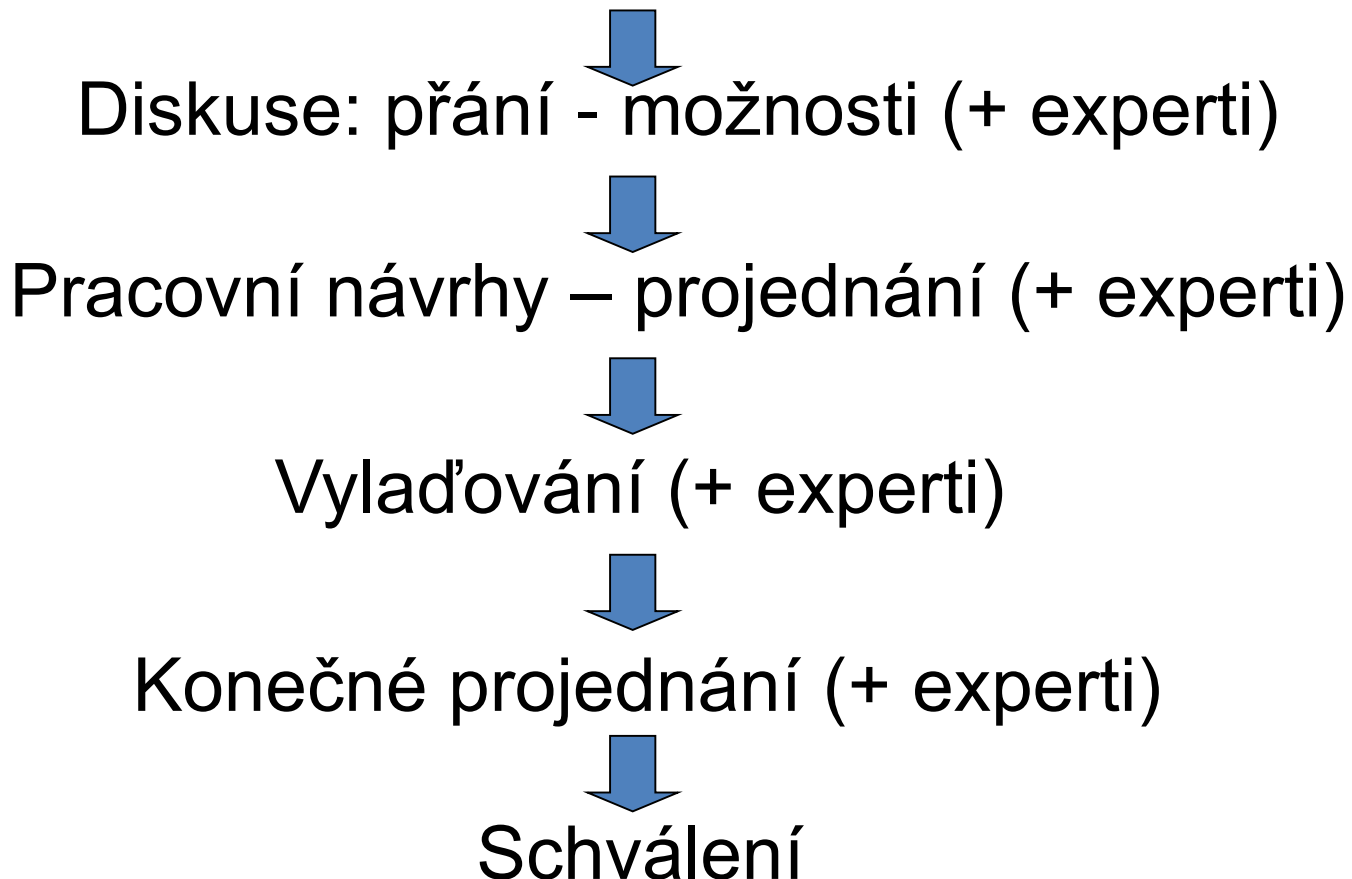
3.2 Integrované přístupy

3.3 Facilitace –
„usnadnění“ jednání



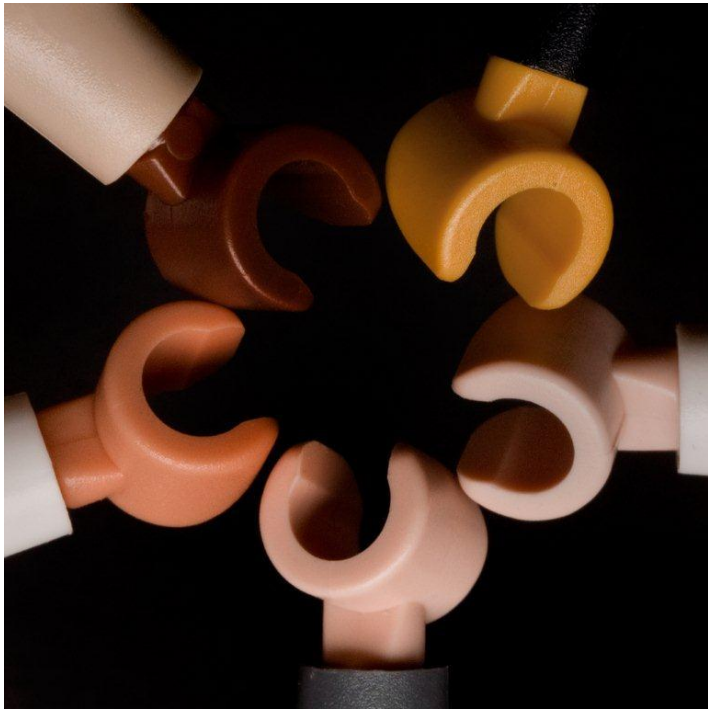
Zpracování – participační postup

Analýzy, sběr podkladů, názorů a návrhů, (partneři)



Participační postup zpracování

- Partnerství zahrnuje přípravu, provádění, sledování a hodnocení programů. Organizace plánující program by měly zapojit každého relevantního partnera do různých programových fází ve lhůtě stanovené pro každou fázi.



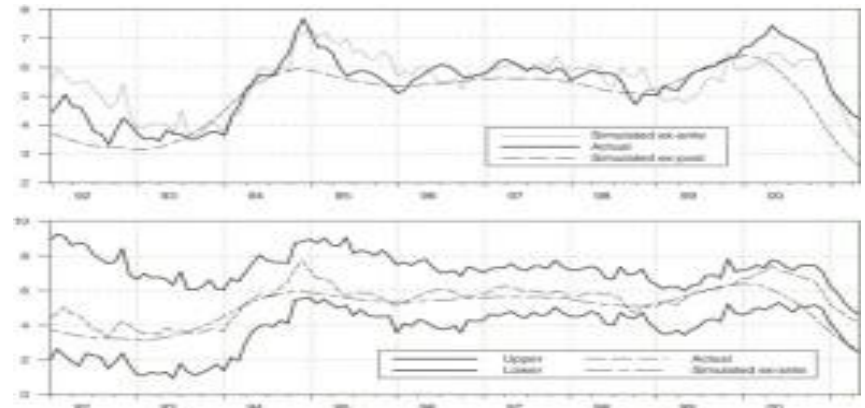
Partnerský dialog musí být při zpracování programů těsně provázán se samotným zpracováním dokumentu, ale především s jeho ex-ante hodnocením

dle čl. 46 návrhu Nařízení Rady KOM(2004) 492.

Ex-ante hodnocení

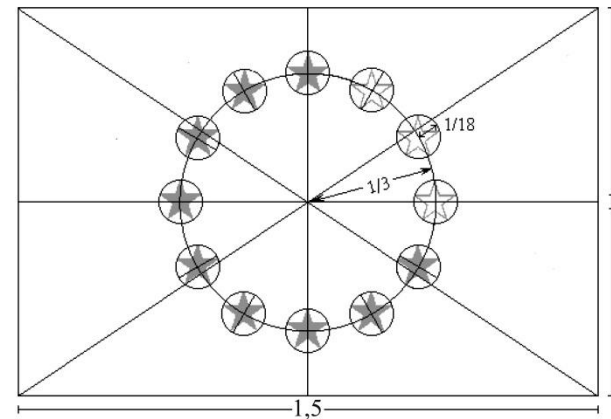
- Cílem ex-ante hodnocení je optimalizace přidělování rozpočtových zdrojů do programů a zlepšení kvality programování. Hodnocení identifikuje a zhodnotí disparity, mezery a potenciál pro rozvoj, určí a posoudí střednědobé a dlouhodobé potřeby, cíle, kterých je třeba dosáhnout, očekávané výsledky, kvantifikované cíle, případně soudržnost strategie, míru

uvážení vyšších priorit , poznatky
z předchozího programování a kvalitu
postupů realizace, monitorování,
hodnocení a finančního řízení.



...a pamatujte na auditní stopu!

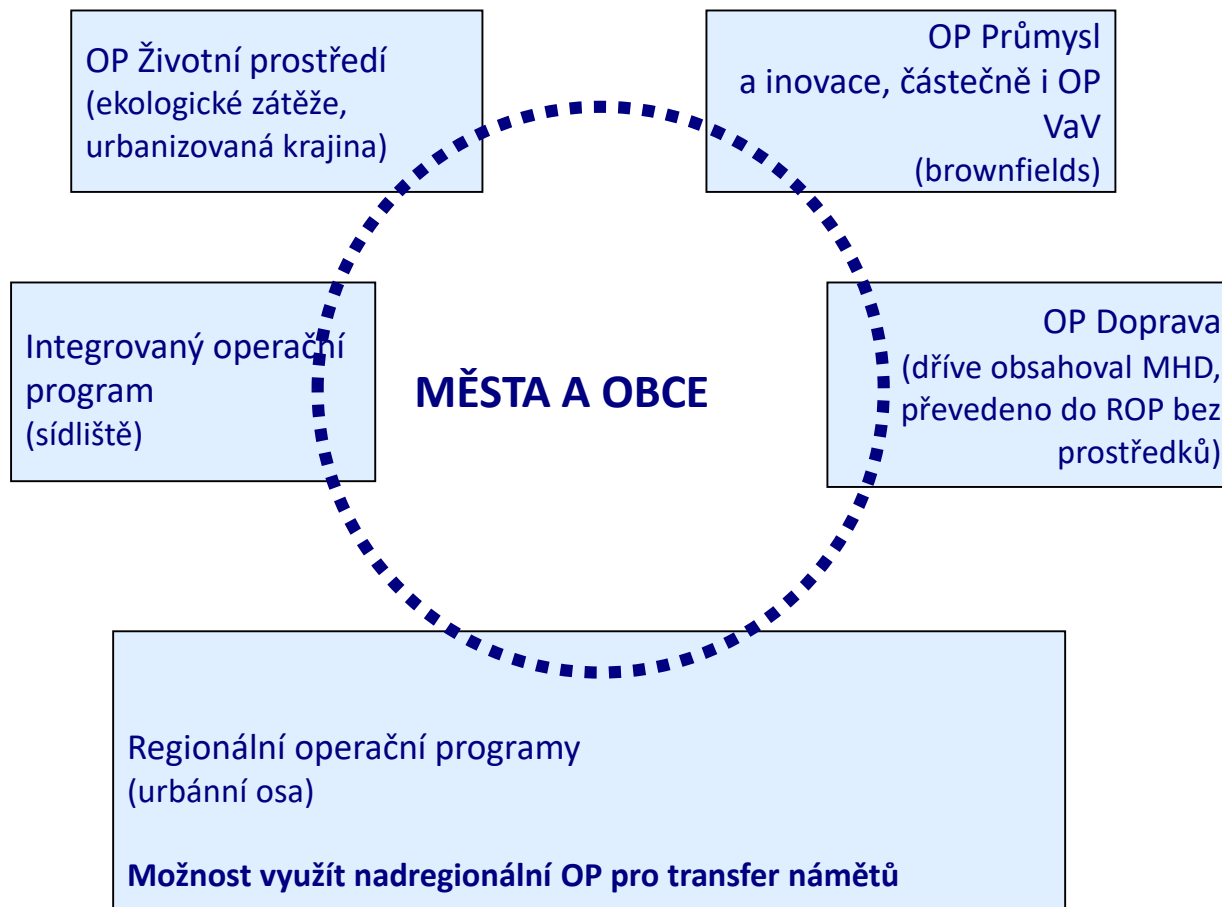
- ✓ Dokumentace
- ✓ Názor veřejnosti
- ✓ Názor expertů
- ✓ Popis dosažení konsenzu



3.2 Integrované přístupy – koordinace programů

- ✓ Jedná se o soubor vzájemně obsahově a časově provázaných akcí, které jsou realizovány ve vymezeném území nebo v rámci tématického přístupu a směřují k dosažení společného cíle

Integrace urbánní dimenze v programových dokumentech



3.3.Co je nejtěžší na přípravě programu

- Vypořádávání připomínek, eliminace partikulárních zájmů
- Dojednání konsenzu – obecně problém v ČR,
- Expertní x participativní přístup – „strategie je suboptimální ale naše!

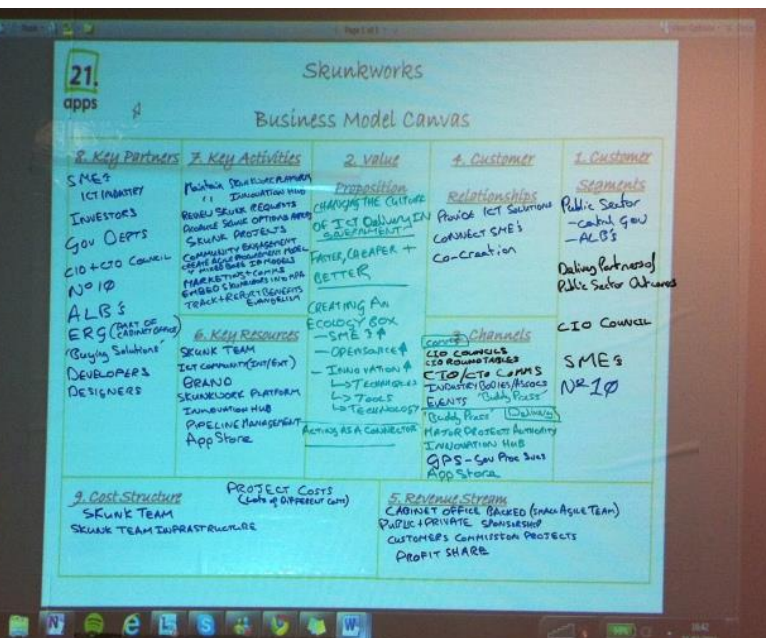
Z výše uvedeného vychází riziko nekonzistence strategie x program.



Facilitace, usnadnění jednání

- účast facilitátora/mediátora
- pečlivý výběr osob které řídí jednání pracovních skupin (konsenzuální přístup, odborná autorita)

záznamy jednání, písemné,
video, audio nahrávky
zavedení grafických metod
(design thinking, Canvas)



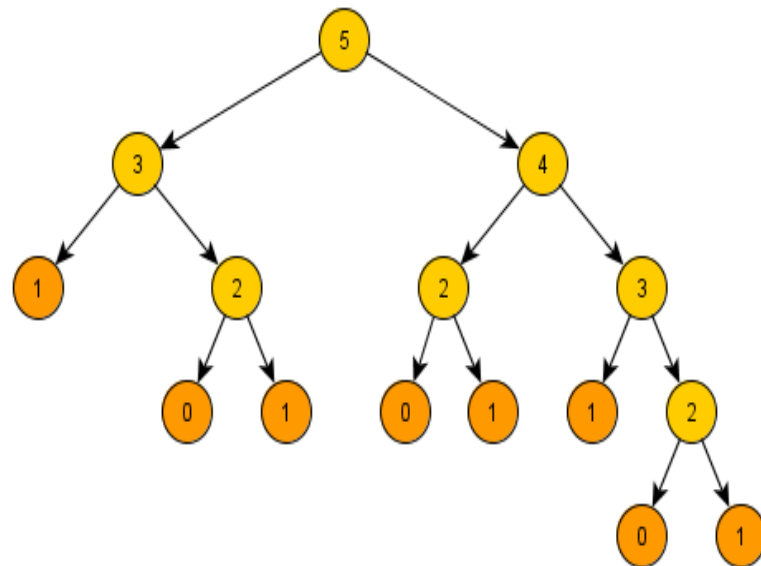
4.0 Implementace

4.1 vztah program/projekt/akce

4.2 projektové portfolio - multiprojektové řízení

4.3 studie uskutečnitelnosti, cost benefit analýza

4.4 projektové řízení,



4.1 Program - projekt

- Vlivu projektu na indikátory programu, klíčové!
- Využívání Log Frame pro hodnocení dopadu projektu na program
- Rezervní zásobník
- Aktivní řízení programu a absorpce



4.2 Multiprojektové řízení

- Řízení portfolia – průběžná aktivní evaluace, nikoliv jen monitoring a kontrola
- Přehodnocení portfolia v závislosti na vývoji prostředí (změny v PEST)
- Příklad americká armáda, software na optimalizaci portfolia při změnách mezinárodní situace



4.3 Studie příležitosti

identifikace příležitosti změny (např. technologie),
předběžný výběr a definování projektu a podpůrné
expertní studie

Zejména by se měla zbývat:

- ✓ rozbořem zdrojů,
- ✓ možností jejich dalšího
zpracování a využití,
- ✓ budoucí poptávkou po službě,
- ✓ analýzou příležitostí a ohrožení



Studie proveditelnosti

Je vhodné, aby studie proveditelnosti obsahovala:

- ✓ cíl, strategii a historii projektu,
- ✓ analýzu trhu nebo reálných požadavků a marketingové strategie,
- ✓ suroviny, materiálové vstupy a energie,
- ✓ umístění projektu a jeho vliv na prostředí,
- ✓ technické a technologické zajištění projektu,
- ✓ rizikové aspekty projektu, scénáře pro eliminaci rizika
- ✓ personální zajištění,
- ✓ časový plán realizace projektu,
- ✓ ekonomické hodnocení projektu atd.



Feasibility nebo „fiction“ studies?

- ✓ Vliv rizika na uskutečnitelnost
- ✓ Omezené vypovídací schopnosti průzkumů zájmu u inovativních produktů/služeb
- ✓ „Fiction“ studie, zpětná kalkulace od nákladů k výnosům (nebo společenským přínosům),
- ✓ Financování pomocí milníků (milestones)





Cost Benefit Analýza

- Podstata spočívá v kvantifikaci veškerých pozitivních i negativní efektů plynoucích z projektu a zdrojů vynaložených na jejich dosažení, převodu těchto nákladů a přínosů na peněžní jednotky (získání tzv. socioekonomických toků) a jejich mezičasové agregaci.

.

CBA – na co dát pozor

- Vymezení dotčených subjektů
- Kvantifikace socioekonomických toků



snadné tam kde je výnos
jasný, problém např.u
ocenění vlivu životního
prostředí, pocitu
bezpečí, sociálních
služeb

4.4 Hlavní metody projektového řízení

- IPMA (International Project Management Association)
- PMBoK (Project Management Insitute)
- Prince2® (Office of Government Commerce UK)
 - Zaměřuje se na postup a výsledky, ostatní metody jsou založeny na znalostech a činnostech

5.0 Hodnocení programů

5.1 Monitoring a evaluace

5.2 Kam směřuje strategické řízení



Monitoring a hodnocení

- ✓ Monitorovací ukazatele (vstupu, výstupu, výsledku, dopadu)
- ✓ Ex-ante hodnocení – důraz na strategii a formulaci cílů
- ✓ Mid-term nebo on going hodnocení - důraz na procesy
- ✓ Ex-post hodnocení, důraz na dopad, udržitelnost, funkčnost přijaté strategie, konzistenci rozhodování – auditní stopa!

Postupy

- Průzkum od stolu (data)
- Interview a focus skupiny - jak s manažery programu tak s cílovou skupinou, uživateli.
- Analýza procesů... a další

Zásadní věc - evaluace programu nebo projektu není kontrola! Je to aktivita který pomáhá manažerům dosáhnout cíle programu/projektu!

Jak naložit s evaluační zprávou

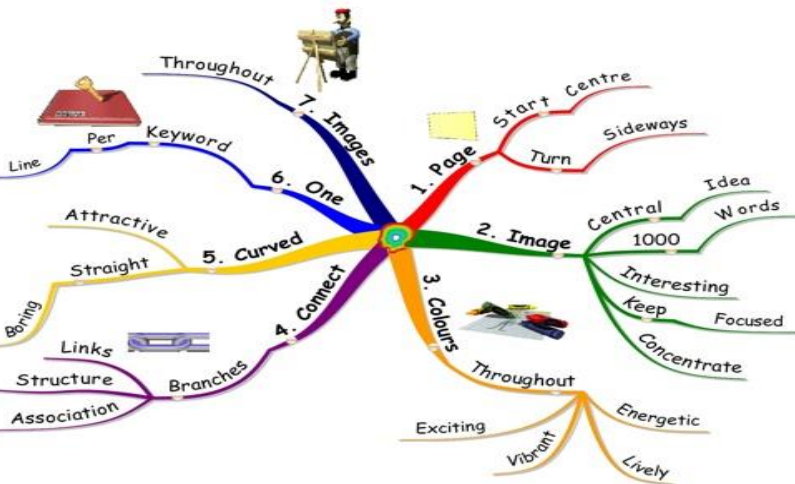
- Dává mi evaluace zpětnou vazbu o řízení programu?
- Jsem ochoten jí přijmout? Chápu jí jako zpětnou vazbu?

```
fun append (xs,ys) =  
  if xs=[]  
  then ys  
  else (hd xs)::append(tl xs,ys)  
  
fun map (f,xs) =  
  case xs of  
    [] => []  
  | x::xs' => (f x)::(map(f,xs'))  
  
val a = map (increment, [4,8,12,16])  
val b = map (hd, [[8,6],[7,5],[3,0,9]])
```

přeprogramování.

Evaluace je impuls k
přehodnocení stavu
programu a jeho
případnému

Kam směřuje strategické řízení systémy rychlé reakce



Tvorba scénářů

Dynamické BSC (modelování)

Varovné indikátory (předstižné)

Grafické vyjádření strategií (design thinking)

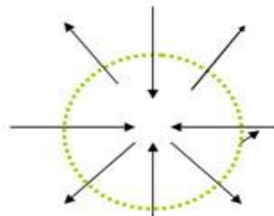
Využívání technik byznys modelů ve veřejném
sektoru (Canvas)

Open Innovation: Brand Marketer + Customers + Partners +

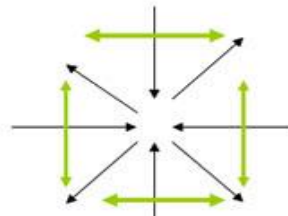
HIERARCHY



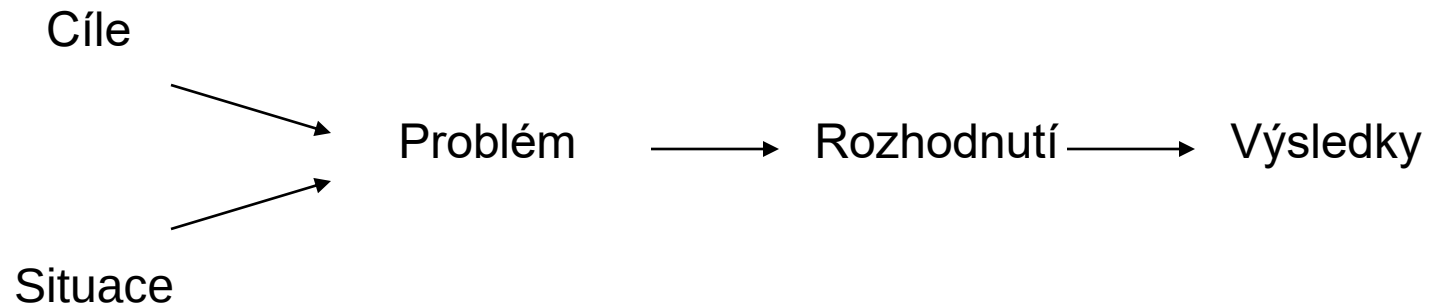
COMMUNITY



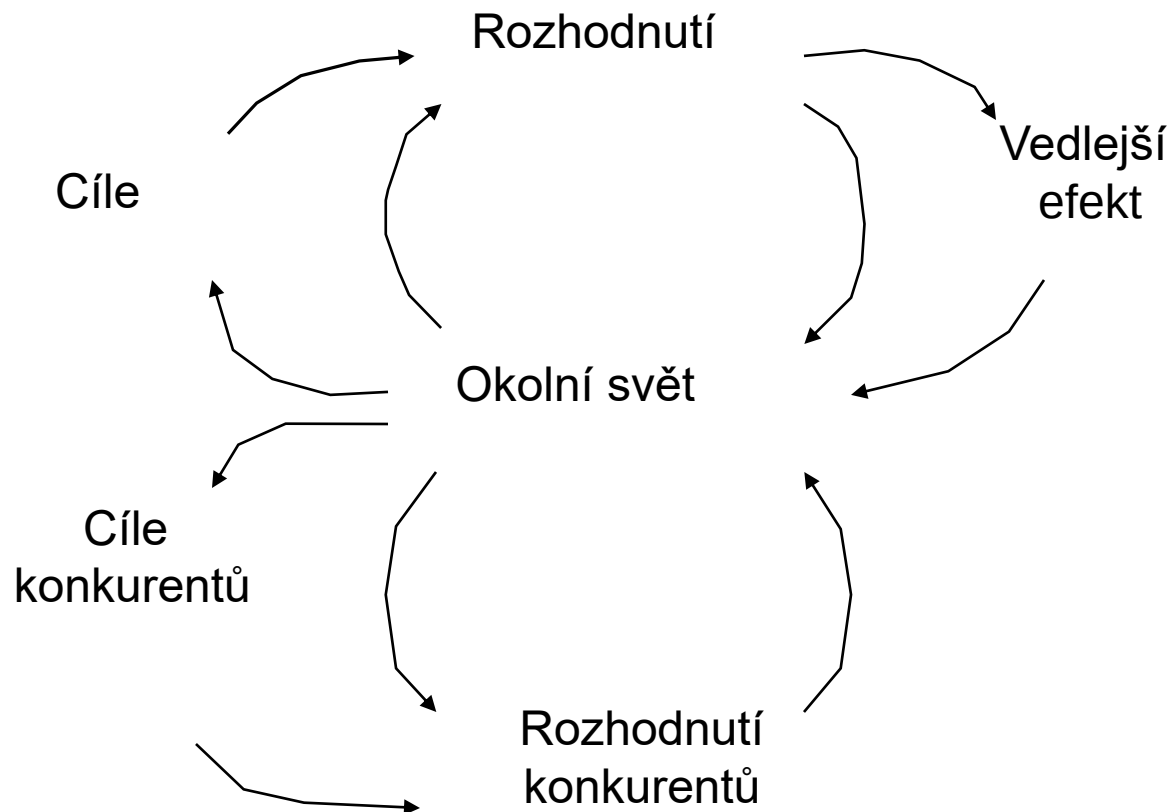
MARKET



Lineární myšlení



Skutečný svět



Kam směřuje strategické řízení



- Spíše než schopnost predikovat vývoj je důležitější rychle poznat změnu trendu a reagovat na ni – vliv globalizace, informační společnosti.
- Programové financování je kreativní nástroj flexibilní reakce, nikoliv zakonzervovaný a byrokratický mechanismus (proces)....

Kam směřuje strategické řízení

- Člověk nejedná racionálně, to je omyl ekonomie (Kahneman, behaviorální ekonomie, neviditelná ruka „byrokracie“, Sedláček)
- Spíše než na výsledek, číslo, je nutné se soustředit na pravděpodobnost jeho dosažení.
- Dobré instituce (zákony, hodnoty) snižují transakční náklady, vede k nim ale dlouhá cesta (Institucionální ekonomie pro 21 století)

Citát na závěr...

*.... není možné prokázat
souvislost mezi **formou
zpracování a skutečnou
realizací** konkrétních
navrhovaných aktivit v území nebo sektoru.*



Výzkum University Karlovy Praha

Uskutečnění strategických aktivit je mnohem více závislé
na aktivitě, **osobnosti vedoucích představitelů** než na
způsobu zpracování dokumentu

Děkuji za vaši pozornost!

