

Metodika náhledových vyčíslení

Identifikace problémů

Prvotní informace o problémech a jejich charakteristikách se získávají z několika typů zdrojů.

Veřejná debata

Prvním impulsem pro sběr a identifikaci společenských problémů je rešerše literatury (odborné i populárně-naučné) či účast na různých besedách a diskusích. Tyto formy umožňují sestavení rychlého přehledu i uvedení do kontextu a tedy snažší odhalení spojitostí mezi některými identifikovanými problémy.

Média

Neodmyslitelným dalším krokem je monitoring médií, který ovšem pro tyto účely dává smysl převážně ze středně- až dlouhodobého hlediska. To umožní jednak identifikovat taková témata, na jejichž existenci a problematičnosti nachází shodu širší skupina stakeholderů (což ovšem neznamená, že jakékoliv problémy musí být nutně nekontroverzní), a zároveň s nadhledem hodnotit témata, která nejsou strukturální.

Monitoring veřejných institucí

Z pozice Českých priorit jsme zároveň schopni získávat vstupy o problémech, kterými se zabývají pracovníci veřejné správy, jak zvenčí, tak i zevnitř. Často totiž platí, že skutečnost, že některý velký společenský problém setrvává a generuje vysoké náklady, zdaleka neznamená, že si jej na relevantních institucích nejsou vědomi či nesnaží řešit.

Anekdotalní

V neposlední řadě není vyloučeno pro prvotní identifikaci použít také anekdotální data z osobních zkušeností či na základě předběžných rozhovorů s oborovými experty. Jelikož jsou naším zaměřením významné společenské problémy, lze očekávat, že se v nějaké formě některého z oslovených respondentů nějakým způsobem dotýkají. Při hodnocení výstupů z tohoto zdroje je však zapotřebí mít (i v předběžné filtraci) na paměti míru reprezentativnosti vzorku a případné zkreslení, a dodané vstupy tak hodnotit kriticky.

Dříve provedené studie

Dodatečně jsme pro rozšíření srovnatelnosti provedených analýz také provedli aktualizaci několika předchozích vyčíslení nákladů vypracovaných pro účely veřejné správy. K tomuto jsme přistoupili za předpokladu, že byly splněny 3 podmínky:

1. Existuje možnost použít aktuálnější data

2. Problém a jeho role ve společenské diskusi nadále přetrvává
3. Struktura původní studie umožňuje efektivní replikaci (např. nevychází převážně z neveřejných dat).

Strukturace a selekce problémů

Identifikované problémy jsou následně strukturovány: informace získané z neformálních (např. média) a polo-formálních (polostrukturované rozhovory, populárně-naučná literatura) zdrojů validujeme na základě skutečných datům či souvisejících odborných článků.

V této fázi také dochází k výběru problémů, které budou týmem dále analyzovány. Během praxe bylo iterativně identifikováno několik heuristických vodítek, na základě kterých vyhodnocujeme vhodnost jednotlivých problémů pro další zpracování v rámci tohoto postupu.

1. Myslitelnost ideálního stavu

V této fázi není pro jednotlivé problémy nutné identifikovat konkrétní ideální stav. Zásadním vodítkem pro další zpracování je však otázka, zda je možné objektivně uvažovat o problému v duchu kvantifikovatelného ideálního a současného stavu. Tyto by měly umožnit konkrétní identifikaci “mezery” v hodnotách pro oba stavy, která tvoří potenciál řešení.

Tato heuristika nepoukazuje pouze na kvantifikovatelnost problému (která je následně důležitá pro samotnou monetizaci), ale zároveň pomáhá identifikovat takové problémy, kde je otázka jejich vzniku a případného řešení nejednoznačná - např. některé redistribuční otázky, či otázky meziinstitucionálních vztahů veřejné správy.

2. Mnohostrannost potenciálních řešení

V duchu účelu a rozsahu projektu je zapotřebí, aby problémy nebyly definovány jako absence nějakého konkrétního řešení (např. podfinancování či podužívanost některých veřejné služby, specifická daňová sazba či regulatorní zásada).

Interní konzistentnost jednotlivých profilů problémů spočívá právě v tom, že představují odhady společenské zátěže, která v jejich důsledku vzniká, a nepředjímají diskusi o tom, kterými intervencemi by mohly být adresovány. Jednotlivé intervence mají každá vlastní náklady, kterými by přínosy odstranění problémů mohly být poníženy, a tyto by neměly být podceňovány.

Právě proto, že není možné být v tomto ohledu a v šíři všech monetizovaných problémů dostatečně důkladný, jsou tyto diskuse vědomě vysunuty do potenciálních dalších studií. Aby však nedocházelo k “obcházení” tohoto principu tím, že některé problémy budou mít jediné řešení, je potřeba je identifikovat už před začátkem analýzy. Zároveň jsou tímto krokem z dalšího posuzování vyloučeny takové problémy, u kterých se jen ztěží přímo kvantifikuje náklad, resp. přínos z jejich řešení - např. problém “špatné koordinace” některých politik.

3. Připravenost datové základny

Princip náhledových vyčíslení ze své podstaty předpokládá, že je možné identifikovat a propojit existující zdroje dat a odbornou literaturu. V některých případech samozřejmě potřebná data nejsou dostupná v přímo použitelné formě, lze je však odvodit na základě jiných. I tak se ovšem nezdá setkáváme se situacemi, kdy překážka v dostupnosti dat brání systematické aplikaci postupu (viz Návrh kvantifikace vymezených dopadů). Tyto lze z naší zkušenosti rozdělit na 4 hlavní typy:

Potřebná data mohou vzniknout pouze jako výsledek propojování administrativních dat

Společenské problémy, které se ve velké míře odehrávají v kontextu úředních rozhodnutí či výkonu veřejné správy obecně, pro relevantní kvantifikaci vyžadují data právě z těchto procesů. Některé otázky celospolečenského zájmu, především takové spadající do kompetencí jediné instituce, lze někdy najít ve statistických ročenkách a podobných dokumentech.

Zdaleka ne vždy ovšem dochází k párování informací z několika úkonů dohromady. Proto dochází k situacím, kdy například v problému *špatného hospodaření se zemědělskou půdou* - neboli mediálně známým "zábořem polí pro stavbu skladů" - ani samotné [Ministerstvo životního prostředí](#) "nedisponuje údaji ohledně množství a rozloze komerčních záměrů umístovaných na zemědělské půdě, tzn. s potřebou odnětí půdy ze ZPF." Ačkoliv tedy původní status pozemku, jeho odnětí ze ZPF i následná stavba (a identita investora) jsou všechno informace podléhající úředním úkonům a tedy v určité chvíli "veřejné správě" známy, nedochází k jejich propojení a valorizaci pro účely vyhodnocení problému a dopadů.

Potřeba dat se týká jevů z definice těžce měřitelných

Zde máme na mysli například otázky sociálních patologií jako jsou lichvářství, korupce, apod. - v převážné většině případů tedy ilegální činnost. U těchto je základním principem výskytu jevu snaha o jeho zakrytí.

Ač je v některých případech možné částečně aproximovat na základě expertních odhadů či navrhovaných zástupných (proxy) hodnot, míra nejistoty a rozptyl hodnot, které by v důsledku takového postupu vznikly, jsou až příliš vysoké. Problém pro zpracování takových otázek metodikou níže popsanou totiž spočívá v tom, že datová neuchopitelnost se týká obou faktorů - jak četnosti výskytu, tak nákladů očekávatelných za jeden takový výskyt.

Očekávatelným dopadům problému nelze přiřadit jednotkové náklady

Ne u každého problému, jenž je identifikovatelný z veřejného prostoru či polostrukturovaných rozhovorů, je pro zjevné dopady možné přiřadit také monetizovatelný náklad. To se často týká např. podprůměrných výsledků v "měkkých" indikátorech, jako jsou např. práva a postavení sexuálních či etnických menšin. Tento charakter pak o to více problematizuje i případné přebírání dat ze zahraničí, kdy i případné identifikované rozdíly není možné jednoduše kvantifikovat (např. vysoká míra arbitrárnosti v tom, jakým způsobem kvantifikovatelně zohledňovat rozdíly v právní úpravě).

Tímto způsobem vnímáme i případy, kdy na základě interní logiky problému a/nebo odborné literatury lze předpokládat, že vztah mezi náklady na problém a jeho četností nebude v rámci měřitelných metrik lineární - např. při malém rozsahu náklady s každým dalším výskytem stoupají pomaleji, než při velkém rozsahu, nebo naopak.

Z podobných důvodu bylo v průběhu řešení upuštěno od monetizace některých nelineárních problémů, resp. problémů, u nichž nelze spolehlivě očekávat linearitu. Příklady takových problémů jsou například kůrovcová situace v českých lesích nebo využívání pesticidů a hnojiv v zemědělství. Tyto ekosystémy jsou natolik komplexní, že efekt, který by měla změna jednoho parametru jedním směrem, může být diametrálně odlišný v kontextu různých charakteristik. Tyto oblasti je proto v budoucnosti možné řešit spíše na lokální úrovni, kdy nedochází k tak závažným variacím v některých vlastnostech, a v mnohem užší spolupráci s odborovými experty.

Nákladová základna problému není dostupná v dostatečné míře detailu

Potíže s daty se mohou týkat i pouze druhé strany výpočtu - nákladové základny. Ta nemusí vždy být úplně neznámá, avšak u některých problémů je mezi jejími součástmi potřeba diferencovat ve větší míře, než jaká je na základě dostupných dat nebo kvalifikovaných odhadů možná.

Příkladem takové situace je například problém podzaměstnanosti, tedy vysokého podílu nedobrovolných částečných úvazků. Harmonizovaná statistika vypracovaná na základě celoevropského šetření SILC sice umožňuje porovnávat podíly osob, které se v takové situaci nacházejí, avšak bez přístupu k mikrodátům nelze zohlednit jejich konkrétní situaci - např. řetězení takových úvazků, či kontext (nedostatečná flexibilita zaměstnavatelů, např. pro matky s malými dětmi nebo osoby v předdůchodovém věku, či naopak nedostatek zakázek a tedy alespoň "udržovací" úvazky), který může výrazně ovlivnit společenské náklady pro jednotlivé "výskyty" této problematiky.

Analýza problémů

Následující postup předpokládá, že vymezený problém splňuje všechny formální náležitosti a je patřičně otestovaný proti relevantním informačním zdrojům.

1. Definice problému
2. Kontextualizace problému a ideální stav
3. Identifikace dopadů a vymezení nejzásadnějších
4. Návrh kvantifikace vymezených dopadů
5. Převedení na monetární hodnotu (předpokládá korektní volbu cen, a převedení časové hodnoty k odpovídajícímu období)

Při výpočtech (týká se zejména bodů 4 a 5) respektujeme principy obecně popsané v [manuálu CBA](#). V případě, že pro danou oblast existují obecně respektované návody pro evaluaci celospolečenských nákladů, vycházíme z těchto.

Při nástřelových evaluacích respektujeme i roli času, tj. pokud by korektní evaluace daného dopadu vyžadovalo složitou modelovou konstrukci, spokojíme se v této fázi s transferem hodnot získaných ze zahraničních studií.

1. Definice problému

Pro mapování nákladů je potřeba problémy vědomě definovat takovým způsobem, aby byl jasně identifikován a pojmenován zdroj stavu, který způsobuje společenské náklady. Zdrojem pak musí být konkrétní chování či aktivita, kterou je možné adresovat. Zároveň se ve všech případech jedná o vyčíslení společenských nákladů - součástí analýz tak není popis konkrétních způsobů řešení či jejich evaluace a vzájemné porovnání. Proto je zapotřebí, aby se nejednalo o intervenci "skrytou" - kdy kvůli způsobu definice problému existuje na tento pouze jeden způsob řešení, a implicitně by se tak jednalo o argumentaci pro konkrétní řešení (které však vyžaduje i analýzu nákladů samotného řešení).

2. Kontextualizace problému a ideální stav

Předchozí krok je nezbytným mezikrokem a pomůckou ke stanovení ideálního stavu - potenciálního rozsahu dopadů, který by mohl být cílem možných intervencí v této oblasti. K tomuto účelu může posloužit i kontextualizace problému, resp. mezinárodní srovnání v jeho prevalenci, díky nimž je možné stanovit dosažitelnou nižší míru problému. Je nutné zdůraznit, že tento krok je nezbytný pro zarámování i obecnou kalkulaci dopadů, avšak neměl by být bez dalšího vnímán jako jednoznačné doporučení či metrika úspěšnosti potenciálních intervencí. Cílem jakýchkoliv intervencí musí být minimalizace společenských nákladů, nikoliv dosažení litery konstruktů "ideálního stavu" bez zohlednění vlivu na skutečné náklady.

3. Identifikace dopadů a vymezení nejzásadnějších

Vymezení dopadů je založené na průzkumu relevantní tuzemské i zahraniční literatury. Má podobu seznamu jevů, které jsou dle existující literatury kauzálně spojené s analyzovaným problémem. U těchto dopadů je proveden interní peer review na základě vyhodnocení dostupných zdrojů tak, aby bylo pro náhledové vyčíslení identifikováno několik pár dopadů, z nichž lze očekávat většinu, příp. pluralitu zastoupení na společenských nákladech celého problému. V souladu s metodikou ČP je třeba rovněž vymezit zúčastněné subjekty kterých se dopady týkají v případě, že se pro jednotlivé dopady uplatňují jiné "nákladové základny" vycházející z definice ideálního stavu.

4. Návrh kvantifikace vymezených dopadů

Každý dopad generuje určité náklady (pokud je dopad na welfare pozitivní přidáme s negativním znaménkem při vyčíslení). U dopadů které nelze dále štěpit může platit dopad = náklad, ale každý dopad se potenciálně mapuje do většího množství nákladů. Zároveň platí že je přípustné aby více dopadů sdílelo tentýž náklad. Například znečištění pesticidy generuje dopady v podobě zvýšené koncentrace některých látek v půdě a každá z nich má vliv na zvýšení mortality.

Pro každý z dříve vymezených dopadů jsou tak identifikovány společenské náklady, které na jejich základě vznikají, a následně dochází k návrhu jejich kvantifikace. Tu si lze jednoduše představit jako:

$$\text{Monetizace dopadu} = \text{výskyt nákladu} \times \text{výše nákladu}$$

Za předpokladu, že všechny náklady dopadu sdílí tutéž “nákladovou základnu” (např. všechny náklady vznikají za jednoho člověka postiženého společenským problémem). Výskyt nákladů však z principu vychází z dříve definovaného ideálního stavu. Výše nákladu je pak stanovena na základě stínových cen, převodem hodnot z existujících studií, či jiné vhodné metodologie dle případu.

5. Monetizace dopadů

Po interním peer review navržené kalkulace a zahrnutých dopadů/nákladů může být přistoupeno k samotné realizaci monetizace, která vyžaduje především vyhledání a zpracování potřebných dat a vhodnou dokumentaci postupu pro zpětnou dohledatelnost a simulaci alternativních variant. Součástí dokumentace je také zápis problémů s dostupností dat, které znemožnily nebo zkomplikovaly výpočty, příp. jakýchkoliv restrikcí, aproximací, nebo odhadů dat, které byly ve výpočtu využity.

Pro některé časté monetizace je možno použít [referenční hodnoty ČP](#). Pokud nejsou tyto k dispozici je třeba si vyhledat odpovídající stínovou nebo tržní cenu, k čemu slouží dříve provedená rešerše nebo databáze evaluačních studií, jako např. ESVD.

Formát výstupu

- Textový soubor s následujícím obsahem
 - Cca. 1 strana popis problému, kontext a ideální stav
 - Výčet dopadů a popis vybraných k monetizaci (+ případný popis těch, které nejsou monetizovány, ale mohou být významné)
 - Popis monetizace jednotlivých dopadů se zkrácenými tabulkami (tzn. Popis: nákladová základna; jak jsme došli k jednotkovým nákladům; která zjednodušení/předpoklady přebíráme)
 - Seznam zdrojů (pouze ty použité v textu)
- Spreadsheet - obsahuje výpočty, schématický rozpad na dopady a náklady
 - Umožňuje dodatečnou parametrizaci či úpravu výpočtů s pozměněnými předpoklady
 - U použitých hodnot s co nejspecifičtějšími odkazy na použité zdroje

Disclaimer:

All featured results and commentaries have a preliminary character and are subject to revision.