

Vymezení pojmového aparátu¹

Jana Soukopová

Cíl kapitoly

Jedním z aktuálních problémů současnosti je zefektivnění alokace veřejných výdajů a jejich účinnosti. Efektivnost těchto výdajů se pohybuje pod 50%, což odpovídá tomu, že ve veřejném sektoru je většina finančních rozhodnutí v poloze politické (rozhodování se řídí teorií veřejné volby) a že subjekt, který obdrží veřejné finanční prostředky, např. formou dotace nebo půjčky z veřejných rozpočtů, s nimi nakládá nesrovnatelně méně hospodárněji než se svými vlastními finančními prostředky.

Cílem kapitoly je seznámit čtenáře s teorií k předmětu, s obsahem pojmů veřejný projekt a veřejná zakázka, s vazbou projektů na veřejné finance a s druhy veřejných projektů.

Rozhodování o výběru nejvhodnějšího veřejného projektu v procesu zadávání by mělo být průhledné a průkazné pro všechny. V praxi tomu tak dosud ani zdaleka není. Jedním z nejčastějších problémů je pak nesprávné a nepřiměřené používání hodnotících metod s ohledem na předmět a cíle veřejných projektů. Přispívá k tomu často i nedostatečná znalost problematiky a také to, že existuje velké množství metod využitelných pro hodnocení veřejných projektů, které jsou založeny jak na kvalitativním tak i na kvantitativním hodnocení.

Tento studijní text je napsán právě se zřetelem na uvedené souvislosti a měl by studentům pomoci se v této široké oblasti orientovat. Autorky se v něm opírají o současný stav vědění v dané problematice a o své osobní zkušenosti s tvorbou i hodnocením veřejných projektů a veřejných zakázek.

1. Veřejné projekty a veřejné zakázky

1.1. DEFINICE POJMŮ VEŘEJNÝ PROJEKT A VEŘEJNÁ ZAKÁZKA

Při definování pojmu „**veřejný projekt**“, zjišťujeme, že je tento pojem sice často používán, ale v odborné literatuře není možné najít jeho obecně přijímanou definici.

Ochrana (1999, 2001, 2004) definuje veřejný projekt jako „*systemový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce*“. Hamerníková (2000) jako „*realizaci určitých konkrétních cílů, v jejichž důsledku vznikají buď specifické produkce specifických statků a služeb, nebo investiční celky, či dochází ke korekci nespravedlnosti vůči určitým skupinám obyvatelstva podle předem stanovených kritérií*“. Sieber (2004) definuje veřejné projekty jako „*takové akce, jejichž smyslem není maximalizace zisku resp. čistého cash flow investora, ale zvýšení užitku jakýchkoli subjektů, jejichž blaho leží investorovi na srdci*“.

V tomto studijním textu budeme používat pojetí veřejného projektu, které používá Malý (1997, 2003), který definuje veřejné projekty jako „*jakékoliv aktivity, činnosti či úkoly probíhající, resp. plněné v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou použity veřejné výdaje*“.

¹ Při zpracování textu bylo čerpáno z disertační práce autorky.

Od pojmu „veřejný projekt“ je nutné oddělit pojem „**veřejná zakázka**“. Obecně je možné říci, že veřejné projekty bývají (obvykle) realizovány formou veřejných zakázek. Z právního hlediska² se veřejnou zakázkou rozumí „*zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je veřejný zadavatel definovaný zákonem*“. Zjednodušeně je veřejná zakázka „*každá zakázka, která je hrazena z veřejných zdrojů (veřejných rozpočtů)*“.

1.2 VEŘEJNÉ PROJEKTY A VEŘEJNÉ PROGRAMY JAKO SOUČÁST VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Je důležité zdůraznit, že veřejné projekty jsou součástí **veřejných financí**, konkrétně **veřejných výdajů**. Veřejné finance jsou pak finanční vztahy a operace, probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi, apod.) na straně druhé a platí pro ně využití principů nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

Obsahem veřejných financí (i projektů) je veřejné zabezpečení určitých statků (tj. jejich produkce a poskytování), profinancování různých transferů (zejména sociálního rázu) a stimulace ekonomických subjektů k určitému chování (např. ekologickému chování formou dotací, pokut a daní). Teorie vymezuje následující tři základní funkce veřejných financí, které jsou někdy nazývány tzv. fiskálními funkcemi, jedná se o *alokační*, *redistribuční* a *stabilizační*³ funkce, přičemž veřejné projekty ve své podstatě naplňují především alokační funkci veřejných financí a mohou mít také funkci stabilizační.

Jestliže veřejné finance jsou pojmem sloužícím k označení čistě finančních operací, vztahů a nástrojů realizace veřejného zabezpečení určitých statků, poskytnutí transferů nebo stimulací subjektů k nějakému chování, pak pojem „**veřejný sektor**“ slouží k označení určité části národního hospodářství. Zahrnuje instituce a organizace zabývající se specifickými produkcemi a poskytováním určitých statků nebo redistribucí a zaměřuje se na realizaci cílů a aktivit, které z různých důvodů nejsou předmětem zájmů soukromého sektoru

Pro analýzu veřejných projektů je také důležité důsledné rozdělení uvedených tří pojmů a to **veřejné výdaje**, **veřejné výdajové programy** a **veřejné projekty**. Existují totiž rozdíly mezi analýzou veřejných výdajů a analýzou veřejných výdajových programů nebo veřejných projektů.

Hlavní rozdíl je v tom, že veřejné výdaje jsou finanční prostředky, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci fiskálních funkcí státu (resp. vlády, města nebo obce), a to na principu nenávratnosti a neekvivalence. Naproti tomu u veřejných výdajových programů a veřejných projektů jde o realizaci určitých, konkrétních cílů, v jejichž důsledku vznikají buď specifické produkce specifických statků a služeb, nebo investiční celky, či dochází ke korekci nespravedlnosti podle předem stanovených kritérií⁴. Ve srovnání s veřejným projektem je veřejný výdajový program soubornějším a komplexnějším pojmem

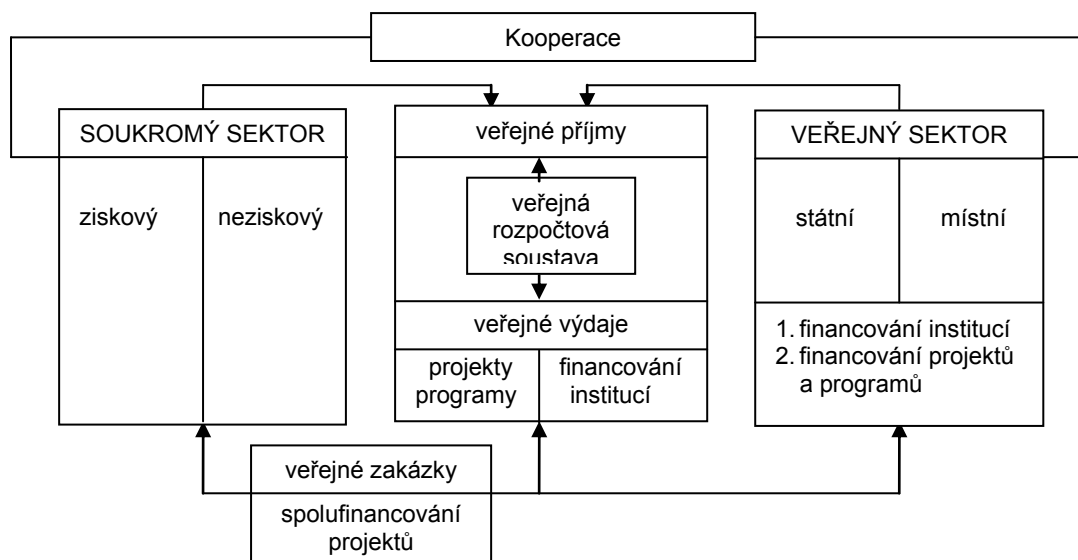
² Viz Zákon o veřejných zakázkách.

³ Podstata *alokační funkce* spočívá v efektivní alokaci finančních prostředků, které stát (nebo územní samospráva) vybere od různých subjektů, do peněžních fondů v rámci veřejných financí čímž zabezpečuje veřejné statky, které nejsou produkovány v důsledku selhání trhu Tradiční pojetí *redistribuční funkce* je spojeno se sociálními cíli (dosažení větší rovnosti mezi jednotlivci). *Stabilizační funkce* veřejných financí využívá tvorby, rozdělení a použití peněžních fondů ke stabilizaci makroekonomických veličin (stabilní vysoké zaměstnanosti, rozumné míry cenové stability a odpovídajícího tempa ekonomického růstu).

⁴ Jestliže veřejné výdaje tvoří finanční prostředky v určitém objemu a struktuře, s určitými zásadami přidělování, čerpání a kontroly plnění, pak veřejné výdajové programy a projekty jsou pojmy označující věcné ekonomické procesy, činnosti a produkce nebo účelové transfery prostředků různým subjektům podle určitých zásad.

k označení různých činností, různých veřejných projektů. Program má určité cíle, předpokládá určitý postup a časový harmonogram, sestává se z různých na sebe navazujících kroků, činností nebo z dílčích projektů.

Vazby mezi veřejnými výdaji a veřejnými projekty a výdajovými programy ukazuje následující obrázek:



Obr. 1 Vazby mezi veřejnými výdaji, veřejnými projekty a programy

2. Druhy veřejných projektů

Veřejné projekty je možné třídit různým způsobem, např.:

- podle časového hlediska
 - krátkodobé projekty,
 - střednědobé projekty,
 - dlouhodobé projekty,
- podle charakteru projektů
 - projekty spotřebního charakteru,
 - projekty investičního charakteru,
 - projekty nedistribučního charakteru, apod.,
- podle odvětví nebo oblasti, ve které jsou realizovány
 - projekty z oblasti zdravotnictví, kultury, životního prostředí, apod..

Další je členění veřejných projektů na dělitelné⁵ a nedělitelné a členění veřejných projektů podle typu rozpočtu (fixní rozpočet a proměnlivý rozpočet).

⁵ Dělitelné jsou projekty u nichž lze zvýšit nebo snížit výdaje o malé částky u nedělitelných to uskutečnit nelze.

Tabulka 1 **Druhy veřejných projektů podle Musgraveových**

| | Fixní rozpočet | Proměnlivý rozpočet |
|-----------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|
| Dělitelné projekty | Dělitelné projekty s fixním rozpočtem | Dělitelné projekty s proměnlivým rozpočtem |
| Nedělitelné projekty | Nedělitelné projekty s fixním rozpočtem | Nedělitelné projekty s proměnlivým rozpočtem |

Pramen: Musgrave a Musgraveová (1994: 121-124)

Vzhledem k rozpočtu je možné veřejné projekty dělit ještě podle toho, zda jsou financovány z prostředků státních (státního rozpočtu, z rozpočtu místní správy nebo samosprávy) nebo z prostředků vytvářených v rámci nadnárodních struktur a jejich rozpočtů (Strukturální fondy EU, Kohezní fond EU, aj.).

Pro účely tohoto učebního materiálu budu pracovat s klasifikací veřejných projektů, která pochází od Bénarda (1991) a definuje veřejné projekty podle jejich vzájemného vztahu. Rozlišuje pak následující typy veřejných projektů:

- **Nezávislé a vzájemně se vylučující projekty.**
Jedná se jednak o alternativní řešení jednoho veřejného projektu (např. volba mezi nabídkami veřejné zakázky na realizaci spalovny komunálních odpadů, administrativní budovy, atd.) nebo o různé projekty na využití určitého zadaného prostoru (např. volba mezi různými projekty na využití pozemku patřícího obci).
- **Nezávislé, ale vzájemně se nevylučující projekty.**
Příkladem nezávislých, ale vzájemně se nevylučujících projektů jsou různé navzájem nesouvisející projekty (např. výběr mezi projekty CBC Phare, kterými byly např. projekt stezky pro cyklisty a čistírny odpadních vod v příhraničních oblastech s Rakouskem).
- **Vzájemně závislé projekty.**
Příkladem může být program na revitalizaci povodí řeky a s tím související projekt na výstavbu přehrady, projekt na zřízení hydroelektrárny, projekt na instalaci zařízení regulujících průtok řeky a projekt na síť zavlažovacích kanálů. Se vzájemně závislými projekty se v praxi můžeme setkat pouze výjimečně u specializovaných programů a proto je dále nebudu uvažovat.

Otázky a úkoly:

- Jaký je základní rozdíl mezi veřejným projektem a veřejnou zakázkou?
- Najděte nějaký příklad vzájemně závislých projektů z oblasti zdravotnictví nebo školství.
- Diskutujte vazby mezi veřejnými financemi, veřejnými výdaji a veřejnými projekty.

Použitá literatura:

- Bénard, J. 1991, Veřejná ekonomika III., EÚ ČSAV, Praha,
- Buchanan, J. E. 1998, Veřejné finance v demokratickém systému, Computer Press, Brno, ISBN 80-72261-16-9
- Fiala, P. 2004, Projektové řízení, modely, metody, analýzy, Professonal Publishing, Praha, ISBN 80-86419-24-X
- Hamerníková, B. 2000, Financování ve veřejném a neziskovém sektoru, Eurolex Bohemia, Praha,
- Mališová, I. a Malý I. 1997, Hodnocení veřejných projektů, ESF MU, Brno, ISBN 80-210-1591-8
- Malý, I. 2003, 'Tvorba a hodnocení projektů ve veřejném sektoru', Vzorový učební text pro obecnou část vzdělávání vedoucích úředníků územních samosprávních celků, ESF MU Brno, MVČR, z http://www.mvcr.cz/2003/vs/priprava/kapit_4.pdf
- Medved', J., Nemeč, J., Orviská, M. a Zimková, E. 2005, Verejné financie, Sprint, Bratislava
- Musgrave, R. A. a Musgraveová, P. B. 1994, Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha, ISBN 80-85603-76-4
- Ochrana, F. 2004, Veřejné zakázky – Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru, Ekopress, Praha, ISBN 80-86119-79-3
- Ochrana, F. 2001, Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů, ASPI, Praha, ISBN 80-85963-96-5
- Ochrana, F. 1999, Veřejné projekty a veřejné zakázky, CODEX, Praha, ISBN 80-85963-96-5
- Ochrana, F.: Veřejné služby. Jejich poskytování, zadávání a hodnocení. Ekopress, Praha, 2007. 1. vyd., ISBN 978-80-86929-31-6.
- Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L. a kol: Veřejný sektor a veřejné finance, Grada Publishing, Praha, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2
- Peková, J., 2002, Veřejné finance. Úvod do problematiky, ASPI, Praha, ISBN 80-85963-88-4
- Rosen, H. S. 1991, Public Finance, R. D. Irwin, Inc., Boston, ISBN 0-256-08376-2
- Sieber, P. 2004, Analýza nákladů a přínosů, Metodická příručka pro SROP, Příloha 4 příručky pro žadatele pro 2. kolo výzvy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha, http://www.strukturalni-fondy.cz/upload/1084370213fsmethodika_srop_verze1.4.pdf
- Sieber, P. a Štěpánek, P. 2002, 'Strukturální fondy EU a podniková ekonomika'. Bratislava 07.11.2002. In: MAJTÁN, Miroslav (ed.). Ekonomika, finance a management podniku – rok 2002. Ekonomická univerzita, Bratislava, s. 56–59. SBN 80-225-1240-0
- Stiglitz, J. E. 1997, Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Praha, ISBN 80-7169-454-1
- Synek, M. 2003, Ekonomická analýza, Nakladatelství Oeconomica, Praha, ISBN 80-245-0603-3
- Toman, P. 2000, Projektové řízení, edice MMR SF II, NVF, Praha
- Vyhláška č. 240/2004 Sb., ze dne 22.dubna 2004 o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti
- Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách;
- Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ze dne 28. září 1994 ve znění pozdějších předpisů