

## 4 Tvorba a hodnocení projektů ve veřejném sektoru

### Cíl kapitoly

Projektový přístup při naplňování funkcí veřejné správy je považován za jednu z podmínek dosažení vyšší míry efektivity při vynakládání veřejných finančních prostředků. Učební text provádí čtenáře ve velmi redukované podobě vybranými problémovými oblastmi souvisejícími s tvorbou, hodnocením a výběrem veřejných projektů. Cílem je především orientovat účastníky vzdělávání, naznačit základní souvislosti a motivovat je k podrobnějšímu studiu za pomoci doporučených pramenů. S jejich pomocí by měli zvládnout metodiku tvorby projektů, seznámit se s významem, základní logikou a strukturou projektů a osvojit si základní metodiku hodnocení a výběru z projektů.

### 4.1 Veřejný projekt jako pojem

Obecně vzato, **veřejný projekt** můžeme chápat jako „systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce“ (OCHRANA, 1999: 9).

Samotný pojem **projekt**, kterého používáme v souvislosti s uplatňováním metod ekonomických analýz v procesu rozhodování o alokaci veřejných prostředků, může být poněkud zavádějícím. Neodpovídá zcela přesně současné reálné praxi. Při rozhodování o drtivé většině celkového objemu veřejných prostředků se u nás (zatím) většinou uplatňuje resortní a institucionální přístup. Cílem tohoto přístupu je zjednodušeně vyjádřeno „profinancovat“ chod konkrétních organizací a institucí, které mají za úkol vykonávat potřebné činnosti. Pod pojmem projekt pak v této situaci bývá chápána především konkrétní rozvojová aktivita, něco nového, většinou investice nebo vytvoření nové organizační struktury.

Naše chápání pojmu veřejný projekt je podstatně širší. Zahrnujeme sem v podstatě **jakékoliv aktivity, činnosti či úkoly probíhající, resp. plněné v rámci veřejného sektoru, při kterých jsou použity veřejné výdaje**. Mohou být jednorázové, ale i opakované až rutinní. Mohou se týkat financování investic, ale i běžného provozu nějakého zařízení. Na jedné straně může jít o zajištění výstavby čističky odpadních vod, na straně druhé o zajišťování provozu plaveckého bazénu. Může jít o rozhodnutí postavit silnici, zavést nový policejní informační systém, zvýšit počet míst v družině pro žáky základních škol či sestavení rozpočtu na fungování nějakého úřadu.

Projektový přístup k veřejným výdajům se snaží sledovat účel, cíle a finální efekty vynakládání prostředků. Právě k nim (a ne k provozním potřebám nějaké instituce) jsou pak vztaženy odpovídající náklady. To v procesu veřejné volby umožňuje lepší posouzení, zda je daný efekt žádoucí, či zda by nebylo lepší uvažovat o změně v alokaci zdrojů.

Konkrétní projekt má **veřejný charakter**, pokud splňuje alespoň jednu ze tří podmínek:

1. důležitá část zdrojů jeho realizace pochází z přímého nebo nepřímého veřejného financování (pokud je financován např. ze státního rozpočtu nebo z daňových úlev),
2. k jeho realizaci jsou využity jiné nástroje hospodářské politiky (např. státní regulace cen, znárodnění...),
3. jsou s ním spojeny významné externality (zejména dopady změn právní úpravy - viz zákaz výroby freonů, odstraňování překážek pro vstup na trh apod.).

Prvním z klíčových momentů uplatňování projektového přístupu je formulace očekávání, kterých má být prostřednictvím projektu dosaženo. Vyjádření účelu vynakládání prostředků, resp. cílů, kterých má být dosaženo, je těžší, než by se na první pohled mohlo zdát. Řada ve-

řejných statků a služeb poskytovaných občanům veřejnou správou má nehmotných charakter a extrémně obtížně se dají kvantifikovat užítky, které přinášejí. Cíle projektů by naproti tomu měly být stanoveny maximálně konkrétně a měl by se dát kvantifikovat stupeň jejich dosažení. Problematikou stanovování cílů se zabývá následující část této kapitoly.

Optimální rozhodnutí o tom, který projekt má být vybrán, se neobejde bez ekonomického ohodnocení. Při něm dochází k porovnávání vstupů a výstupů různých variant a alternativ. Existuje zde celá řada metod postupů. Metodologii ekonomického hodnocení a výběru projektů se blíže věnuje část třetí.

## 4.2 Stanovení cílů veřejných projektů

Co vzít v úvahu, abychom se pokud možno vyhnuli špatně anebo nesprávně stanoveným cílům? Jak s cíli při jejich stanovení pracovat, abychom zajistili co možná nejlepší úroveň celého rozhodovacího procesu?

Preciznějším vymezení cílů pomáhá, pokud jsou při identifikaci problému nalezeny odpovědi na tyto otázky: Co je příčinou daného stavu? (Jednorázová živelní pohroma, dlouhodobé zanedbávání, nedostupnost finančních prostředků, nedostatečná kvalifikace pracovníků, špatná motivace...?) Jaké jsou jeho důsledky? (Hrozí akutní „katastrofa“, rozsáhlá škoda, silné znepokojení a nespokojenost občanů, právní postih ze strany státních orgánů, náhrada škody soukromým subjektům...?) Jaká je jeho tendence? (Zlepšuje se, zhoršuje či zůstává stejný?) Je potřebné danou problémovou situaci řešit? Nelze předpokládat, že se automaticky upraví? Výsledkem takové analýzy bývá celý soubor cílů, který je třeba zpravidla dále vymezit a precizovat. Je to významné zejména z důvodů **vyhodnocování úspěšnosti rozhodnutí**. Právě zde zpravidla dochází k největším praktickým obtížím.

- Definujeme cíl jako kvantitativní a kvalitativní cílový stav. Například – rozšířit dostupnou kapacitu bezbariérových bytů dané velikosti a vybavenosti o 15 %.
- Stanovíme kritéria měření cíle. Většinou je to problém u aktivit typu zvýšení bezpečnosti v obci, zlepšení dopravní obslužnosti apod.
- Provedeme verifikaci cílů, tj. klademe si otázku, zda budeme na konci schopni stanovit, nakolik bylo cíle dosaženo.
- Provedeme hierarchizaci cílů, tj. určujeme, na které organizační úrovni budou jednotlivé cíle plněny.
- Stanovíme priority jednotlivých cílů.
- Prověříme, zda jsou cíle adekvátní, tj. zda odpovídají problémové situaci, očekáváním a zda svými důsledky uspokojují relevantní zájmové skupiny, popřípadě dokonce veřejný zájem.
- Určíme, jakými prostředky budou jednotlivé cíle realizovány. V tomto kroku hledáme způsob, jak vzájemně propojit cíle na jednotlivých hierarchických úrovních.
- Provádíme koordinaci jednotlivých cílů (zde bývá rozlišován horizontální a vertikální aspekt – časové a organizační hledisko).

Velmi užitečná je tzv. **zpětná kontrola** žádoucích vlastností definovaných cílů. Především jde o to, zda:

- Jsou cíle relevantní? Vztahují se k problému, ovlivní ho nějak?
- Nejsou cíle redundantní, nadbytečné? Opravdu jsou nutné?
- Jsou cíle verifikovatelné? Dá se jejich dosažení ověřit a vyhodnotit?
- Jsou cíle kvantifikovatelné?

- Navazují na sebe? Jsou kompatibilní?
- Byla každému cíli přiřazena priorita?
- Jsou cíle reálné z hlediska zdrojů, času a prostředků?
- Jasně a zřetelně formulované?
- Byly zahrnuty všechny do patřičného realizačního dokumentu?

Pro větší názornost uvádíme typická „úzká místa“, resp. oblasti, ze kterých pramení neefektivnost v činnosti územních samospráv nejčastěji. Lze je obecně **zařadit do tří skupin**:

1. Za cíl bylo stanoveno něco, co by bylo vhodnější nechat zajišťovat jinou úrovní veřejné správy, anebo dokonce jenom soukromým sektorem:
  - Regionální (místní) úroveň byla chybně určena pro rozhodování o alokaci zdrojů na produkci takových statků a služeb, jejichž užítky buď výrazně přesahují území regionální jurisdikce, anebo mají naopak výrazně lokální povahu; oba případy vyvolávají obecně tendenci k zabezpečování jiné (zpravidla nižší) úrovně nabídky oproti optimu.
  - Regionální (místní) úroveň samosprávy je při rozhodování o alokaci zdrojů vázána centrální direktivou zajišťující jednotnou celonárodní úroveň zabezpečení danou službou, přičemž úroveň regionální poptávky je výrazně jiná; zde jde o klasický rozpor hodnot – co má být cílem – uspokojení toho, co lidé daného regionu chtějí, nebo co je (možná) ve společném centrálním zájmu? Analogií je, že region vůbec nerozhoduje a otázka je přímo řešená centrem.
  - (Ne)poskytování určitých služeb uvnitř regionu s sebou nese (pozitivní, negativní) externality – nekompenzované dopady na jiné regiony; míra závažnosti této poruchy je závislá na velikosti transakčních nákladů na vyjednávání o případných kompenzacích mezi regiony. Sem lze zařadit i případy, kdy na region má výrazné efekty utlumení činností, které jsou jinak zcela nepochybně správně v jurisdikci centra (obrana) a které z hlediska úzce resortního pomáhají nastolit vyšší úroveň efektivnosti vynaložených zdrojů. Čistý celospolečenský efekt však může paradoxně klesnout.
2. K zajištění cílů jsou nevhodně nastaveny nebo se nesprávně pracuje se zdroji. Zde jde především o otázky souladnosti cílů se zdroji – finančními, hmotnými, lidskými:
  - Odpovědnost přenesená na region není doprovázena dostatečnými pravomocemi a zdroji – vede často k pasivitě až rezignaci zejména na úroveň služeb. V podmínkách rozpočtového omezení typického pro instituce veřejného sektoru (je na jedné straně „tvrdé“ z hlediska absolutní výše nákladů, na straně druhé je „měkké“ z pohledu konfrontace s vyprodukovanými užítky) sice dochází k vysoké míře hospodárnosti, ale slabé kvalitě výstupu.
  - (méně často) Relativní, případně momentální hojnost zdrojů vede k plýtvání.
  - Nastavená pravidla financování mohou působit distorzivně a vést k dlouhodobě neúnosným modelům chování (financování běžných výdajů z výnosů privatizace, zadlužování obcí).
  - Nastavená pravidla financování nepodporují vlastní iniciativu při zajišťování rozpočtových a mimorozpočtových příjmů.
  - Kapacity v daném regionu jsou nedostatečné – řešení si vyžaduje vysoké investice, na které disponibilní zdroje nedostačují; míra naplnění cíle je tedy relativně nízká (poněkud cynicky by se ovšem dalo poznamenat, že ani výdaje nebudou vysoké, takže úroveň efektivnosti nemusí být příliš nízká).
  - Rozmístění kapacit v prostoru neodpovídá potřebám (poptávce).

- Regionální autorita nedokáže stanovit odpovídající mechanismus, kterým by z nabídky institucí vybírala ty, které zadané úkoly dokáží zajistit nejefektivnějším způsobem.
3. Na zajištění cílů nedostatečně participují subjekty, které se podílejí na jejich realizaci, anebo jsou jimi dotčeny jako příjemci služeb.
- Neexistuje dostatečný kontrolní mechanismus schopný ex post kontroly vynaložených prostředků, hodnocení nákladové efektivity apod. Plýtvání nastává na mikroúrovni u výkonných institucí.
  - Režim fungování (zejména způsob financování) vede organizace k „perverznímu“ chování (např. maximalizují výstupy bez ohledu na potřebnost, nedostatečně přizpůsobují strukturu svých výstupů potřebě, plýtvají prostředky na konci rozpočtového období, aby o ně „nepřišly“ apod.).
  - Ze strany uživatelů dochází ke zneužívání služeb, jsou čerpány v nadměrném množství, dochází k morálnímu hazardu.
  - Lidé neví, že nějaké služby mohou být poskytovány – kapacity existují, ale nesetkávají se s poptávkou.

### 4.3 Hodnocení projektů metodami ekonomické analýzy

#### Podstata ekonomického hodnocení

Podstatou ekonomického přístupu k analýze a hodnocení je použití kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků.

Metody ekonomického hodnocení si kladou za cíl **měřitelně prokázat, jaké jsou užitky a náklady různých variant rozhodnutí a na základě toho vybrat ty projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu.** Jinými slovy, ekonomické analýzy v pravém slova smyslu pracují jak s inputy (náklady), tak i outputy (důsledky) jednotlivých variantních programů a zabývají se volbou.

#### Praktické použití

V praxi se jejich využíváním nesetkáváme příliš často. Důvodů je celá řada. Jedním z nich je poměrně široce rozšířené povědomí, že to prostě „nejde“. Pravda je nicméně taková, že zapojování metod ekonomické analýzy do rozhodování veřejné správy má ve světě již stoletou tradici.

Historie analýzy veřejných projektů začíná na počátku našeho století. Roku 1902 vstoupil v USA v platnost zákon „River and Harbor Act“, který poprvé upravil vyhodnocování nákladů a užitků říčních a přístavních zařízení projektovaných Sborem inženýrů. Tyto metody byly zobecněny v období „New Deal“, v němž probíhaly rozsáhlé protikrizové veřejné práce, zvláště v oblasti vodohospodářských děl s vícenásobnými cíli. V roce 1936 byl schválen „Flood Control Act“ (zákon o zvládnutí povodní).

Po druhé světové válce byly obecné zásady spojené s hodnocením projektů vodních nádrží zakotveny v „Zelené knize“ vydané v roce 1950, zatímco univerzitní ekonomové se zabývali jejich standardizací a snahou dodat jim teoretické základy, které jim zatím chyběly. V průběhu 50. až 80. let vznikají v této oblasti četné práce, jejichž nejvýznamnějšími autory byli zejména R. Dorfman, O. Eckstein, J. Margolis, J. Krutilla a B. Weisbrod.

Ve Velké Británii a ve Francii se obdobné studie rozvíjely po válce. Ve Velké Británii byly zaměřeny především na dopravu, urbanistiku a elektroenergetiku (práce Fostera a Baileyho, Mishana a Turveyho). Ve Francii se týkaly velkých energetických znárodněných podniků a dopravy. V 70. letech vzrostl zájem o problematiku externalit v důsledku narůstajících problémů s životním prostředím a jeho znečištěním. Práce francouzských autorů (Maurice Allais, F. Bessiere, M. Boiteux, H. Lévy-Lambert, S. C. Kolm, J. Lesourne, E. Malinvaud, J. C. Milleiron, P. Massé) spojovaly nutnosti a způsoby teoretických analýz s praktickými hledisky.

V roce 1961 byl ve Spojených státech na ministerstvu obrany vytvořen systém plánování-programování-rozpočtování (PPRS) jako postup hodnocení nákladů a výnosů a od roku 1965 byl platný pro všechna ministerstva.

Oblast aplikace analýzy veřejných projektů se v historii rozšiřovala postupně. Nejprve se analýzy týkaly **velkých veřejných investic**, a to jednak do **infrastruktury dopravy** (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště), jednak do **vodohospodářských zařízení** sloužících současně pro energetiku, regulaci záplav a zavlažování.

Poté se rozšířily na projekty ve výrobě **energie**, s ohledem na problémy veřejného financování, ale především na problémy zvyšujícího se výnosu a externalit.

Následovaly projekty s výrazným charakterem **externalit** (životní prostředí, urbanismus) a **projekty výrobního rázu v rozvojových zemích** (s přihlédnutím k jejich strukturálním účinkům, ale také s ohledem na jejich výzvy k mezinárodnímu veřejnému financování (Světová banka atd.)).

V nedávné době se studie rozšířily v rámci prací PPRS nebo RRV na **veřejné netržní sektory** (národní obrana, vzdělávání, zdravotnictví, soudnictví a policie).

### **Odborné versus politické rozhodování?**

Dalo by se namítnout, že v oblasti veřejné správy jde o rozhodnutí primárně „*politická*“, činěná volenými zástupci občanů a že stanoviska odborníků je nesmí nahrazovat. Tento argument má váhu. Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků však není snahou o odebrání pravomocí demokratickým institucím. Nejde o snahu nahradit jejich rozhodování nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích. **Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitech.**

Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí. Provedení sebelepší „objektivní“ analýzy nesnímá z příslušných kompetentních orgánů odpovědnost za přijaté rozhodnutí. Analýza může posloužit především jako **inspirace a argument** chystaného nebo přijatého rozhodnutí.

Bude-li trajektorie vývoje občanské společnosti v naší republice následovat vyspělé země, lze předvídat, že se postupně změní postoj veřejnosti k rozhodování orgánů veřejné správy. Logika přístupu, který je poměrně obvyklý zejména v anglosaských zemích, je následující: veřejné výdaje si vynucuje existenci veřejných příjmů na úkor soukromého sektoru; to mimo jiné snižuje jeho investiční možnosti, což má pochopitelně negativní dopad na rozvoj ekonomiky; je tedy zřejmé, že jestliže stát či jiná veřejná moc tyto prostředky podnikatelské sféře odčerpá, **měla by je využít lépe a měla by mít v rukou důkazy, fakta, které to mohou potvrdit.**

Pokud veřejná moc nedokáže prokazovat efektivnost svých výdajů, bude narážet na stále vyšší míru neochoty podílet se na vytváření zdrojů. Ekonomické analýzy mohou sloužit jako argumenty pro získání podpory veřejnosti a jako důkazy o správnosti přijatého rozhodnutí.

Je pochopitelné, že získání těchto „argumentů“ není zadarmo. Zpracování kvalitní ekonomické analýzy je dosti náročný počin jak co do kvalifikovanosti zpracovatelů, tak i co do množství potřebných informací. Nebylo by divu, kdyby poptávka po jejich vypracování byla ze strany měst a obcí malá nebo žádná ještě dlouhou dobu. Je zřejmé, že širší využívání metod ekonomické analýzy bude ještě dlouho podmíněno dostupností externích finančních zdrojů (státní i soukromé granty, dotace, prostředky z mezinárodních rozvojových programů apod.).

## Rozhodovací procedura

Co vlastně představuje práce nad takovou typickou ekonomickou analýzou? Předpokládejme pro účely názornosti velmi zjednodušené zadání: obec připravuje svůj rozpočet a hodlá opřít priority své investiční činnosti o ekonomickou analýzu, neboť poměr sil v zastupitelstvu signalizuje možnou patovou situaci. Vyhláší výběrové řízení na zpracování ekonomické analýzy, která by umožnila sestavit žebříček variant podle jejich čistého užítku pro obec.

Výchozím krokem zpracovatele bude identifikace souboru možných variant. Podle něj bude volit typ použité analýzy. Obecně řečeno, **klíčovým prvkem je souměřitelnost výstupů z jednotlivých variant**. V praxi se nejčastěji používají dvě metody analýz: **analýza účinnosti nákladů** (resp. nákladové efektivnosti, dále jako CEA,) a **analýza nákladů a výnosů** (resp. nákladů a užítku, dále jako CBA).

V případě první jmenované metody se **důsledky programů měří v naturálních a fyzikálních jednotkách** (např. ušetřených kilometrech cesty či hodinách volného času, případech správně stanovené diagnózy či počtu studentů). Využívá se jí zejména v případě, když se mezi sebou porovnávají varianty, které mají výstupy sice jiné kvantitativně, ale stejné povahy a navíc tyto výstupy pokládáme za žádoucí (tj. nesrovnáváme je s variantou „nedělat nic“). Můžeme se tím vyhnout obtížným technickým problémům spojeným s oceňováním některých výstupů. Typickými oblastmi, v nichž se tato metoda používá, jsou národní obrana, vnitřní bezpečnost, zdravotnictví atd.

Analýza nákladů a výnosů je naopak typická tím, že **hodnocení důsledků programů se provádí v peněžních jednotkách**, aby je bylo možno poměřovat s náklady. Teoreticky představuje nejširší formu analýz, která umožňuje zjistit, zda kladné důsledky programu vyrovnávají jeho náklady. Představuje základní metodou, jíž se při oceňování veřejných výdajů používá. Předpokladem pro její použití je možnost vyjádřit *veškeré* její náklady a užitky v penězích. Právě tento požadavek je zdrojem nejčastějších problémů vyskytujících se při jejím zpracování.

Dalším krokem je identifikace pokud možno všech významných nákladů a užitků možných variant. Ty mohou mít peněžní i nepeněžní formu. Pokud jde o zpracování analýzy nákladů a užitků, je třeba se pokusit o převedení všech na peněžní jednotky, resp. o jejich *ocenění*. U některých je to krajně obtížné, avšak mimořádně škodlivé může být vyloučení neměřitelných výnosů z analýzy.

Oceňování nákladů a výnosů je klíčovým problémem (viz schéma 4.1) U každé položky je třeba nejprve posoudit, zda má svou tržní cenu či nikoliv. Pokud tržní cena položky existuje, je z poloviny vyhráno. Nezbyvá pak totiž nic jiného, než se přesvědčit, že tato cena není nějak zásadně deformována (např. existencí monopolu). V případě, že tržní cena prokazatelně neodráží společenské náklady, dochází ke stanovení tzv. *stínové ceny*, tj. ceny ošetřené o tyto

deformující vlivy. Pokud nelze na trhu najít cenu pro danou položku, lze ji pracovním ocenit prostřednictvím tržní ceny podobných komodit - substitutů, pokud existují. Problémy nastávají tam, kde neexistují ani substituty. Potom musí zpracovatel prokázat značnou dávku fantazie a vynalézavosti. Existuje řada vyzkoušených metod, které dokáží do určité míry „ocenit“ i tak extrémní případy, jako je volný čas či dokonce zdraví. Výsledky však mohou být sporné, což může být v přímém rozporu s účelem zadání analýzy.

## Oceňování života

Je samozřejmé, že se v mnohých projektech, zejména z oblasti zdravotnictví, bezpečnosti a dalších vyskytnou mezi významnými užitky také zachráněné lidské životy. Pokud chceme použít analýzu nákladů a užitků, je nutné jejich hodnotu vyjádřit v peněžních jednotkách. Je to vůbec možné?

Většina lidí by souhlasila s tvrzením, že hodnota lidského života je nesrovnatelná s jakoukoliv jinou hodnotou. Na druhé straně existují limity, které omezují prostředky, jež lze vynaložit na snížení rizika smrti apod. Částka, která by se dala využít ke snížení pravděpodobnosti dopravních nehod, na snížení pravděpodobnosti, že někdo zemře na určitou chorobu, atd. není v podstatě nijak omezena. Je však třeba znovu připomenout, že jelikož jsou zdroje omezené, je nutné rozhodovat mezi různými způsoby použití, tedy například mezi záchranou lidských životů a vybudováním letiště či pomoci chudým. Cenu lidského života potom definujeme jako peněžní částku, kterou je společnost ochotna vynaložit na záchranu jednoho lidského života. Hodnotu života lze potom rozložit na dvě komponenty - ekonomickou a neekonomickou. Ekonomická složka je dána ztrátou produkce, které se vyhneme díky jednomu zachráněnému životu (či navrácenému zdraví). Mimoekonomické prvky takto ocenit nelze, proto se obvykle ponechávají stranou.

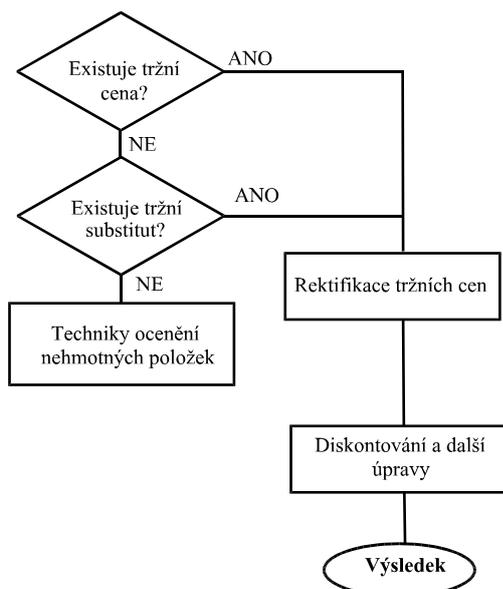
Kromě uvedeného způsobu ocenění lidského života existuje ještě jedna nepřímá metoda, která zkoumá přirozenou potřebu žít déle. Vychází ze skutečnosti, že jedinci, jejichž zaměstnání je rizikové (představuje větší nebezpečí smrti než jiná zaměstnání), požadují obvykle finanční kompenzaci za podstoupené riziko. Proto si tato metoda při výpočtu hodnoty života všímá, jaký dodatečný příjem jedinec požaduje, jestliže se má podrobit většímu riziku smrti.

Na otázku, **jak dalece usilovat o ocenění netržních položek**, není snadná odpověď. Při rozhodování však mohou pomoci následující kritéria:

1. Je pravděpodobné, že shromáždění dalších informací o netržních položkách změní výsledek studie?
2. Můžeme si dovolit vynaložit náklady potřebné k získání těchto informací?
3. Jestliže netržní náklady a užitky oceníme, zvýší se tím kvalita našeho rozhodování?

Ať už se rozhodneme pro ocenění problematických netržních položek, nebo usoudíme, že by to nebylo přínosem, vždy je nutné s nimi zacházet velmi opatrně, pečlivě zvážit jejich skutečnou hodnotu.

Obrázek 4.1 Obecný postup oceňování nákladů a užitků



Pramen: autor kapitoly

Na otázku, jak dalece usilovat o ocenění netržních položek, není snadná odpověď. Při rozhodování však mohou pomoci následující kritéria: Je pravděpodobné, že shromáždění dalších informací o netržních položkách změni výsledek studie? Můžeme si dovolit vynaložit náklady potřebné k získání těchto informací? Jestliže netržní náklady a užitky oceníme, zvýší se tím kvalita našeho rozhodování?

### Poznámka k typům užitků a nákladů

Nejvýznamnější dělení nákladů a užitků je na reálné a peněžní. Za **reálné** užitky se považují ty, které získávají koneční uživatelé veřejného projektu. Odrážejí přírůstek blahobytu společnosti, který se porovnává s reálným nákladem převedení zdroje z jiného použití. **Peněžní** náklady a užitky vznikají v důsledku změn v relativních cenách, které se projevují při adaptaci ekonomiky na poskytované veřejné statky a na změny ve struktuře poptávky po zdrojích. Výsledkem je, že narůstají zisky nebo ztráty některých jednotlivců, které jsou však vyrovnávány ztrátami nebo zisky, jež pocítují ostatní. Neodrážejí čisté náklady nebo užitky pro společnost jako celek. Je nutné počítat s reálnými užitky a náklady, zatímco peněžní změny by neměly do hodnocení vstupovat.

---

*Výsledkem projektu stavby dálnice dojde jednak ke snížení přepravních nákladů (pohonné hmoty, čas) a jednak k relativnímu zvýšení pracovních příjmů stavebních dělníků účastnících se prací. První efekt představuje absolutní zvýšení blahobytu společnosti (se stejnými náklady je dosaženo vyššího užitku, resp. stejného užitku je dosaženo s nižšími náklady) a můžeme ho označit za reálný. Druhý případ je složitější. V souvislosti s projektem dojde ke zvýšení relativní poptávky po práci stavebních dělníků, což povede ke zvýšení jejich mzdy, resp. důchodu. Na druhé straně ovšem někde jinde v ekonomice nutně musí chybět peněžní částka, o kterou vzrostly důchody stavebním dělníkům. (Ať již si ji představíme jako ztrátu důchodu způsobenou zvýšením zdanění nebo snížením výdajů na jiné projekty...) Nejde tedy o čistý přínos pro společnost jako celek, neboť někde jinde dochází ke ztrátám. Jde tedy o peněžní změnu, která by neměla do hodnocení projektu vstupovat.*

---

Pozor! Uvedený příklad bude platit, pokud v souvislosti s hodnocením projektu vycházíme z předpokladu, že koruna, o kterou se zvýšil důchod stavebnímu dělníkovi, má *stejnou váhu* jako koruna, o kterou bude chudší např. daňový poplatník. Pokud z nějakého důvodu pokládáme za prospěšné přiřadit získaným užitekům distribuční váhy, pak se uvedený peněžní dopad mění z pohledu společenského blahobytu v reálný a započítat bychom ho museli.

Totéž by platilo i pro případy, kdy ke změnám, které kompenzují peněžní přínosy hodnoceného projektu, dochází mimo *jurisdikci* (oblast zájmů a pravomocí), v jejímž rámci projekt hodnotíme.

*Obecní radní si nechávají zpracovávat analýzu projektu, mezi jehož efekty patří i předpokládané zvýšení cen nemovitostí v majetku obce. Je zřejmé, že zvýšení ceny je pouze relativní a místně zvýšená poptávka vyvolá někde jinde pokles. Z hlediska obce jakožto subjektu, který se rozhoduje o realizaci projektu, jsou však tyto ztráty nepodstatné. (Obdobně jako negativní externality pro soukromé výrobce.)*

Tabulka č. 4.1 Členění nákladů a užiteků (podle Bénarda)

		Užitky	Náklady
Přímé	Tržní	Prodané výrobky	Výdaje na výrobní faktory a jiné vstupy Finanční náklady
	Netržní	Netržní statky	Tytéž proměnné hodnocené opačně
		Časové zisky Ušetřené lidské životy	
Nepřímé	Tržní	Explicitní redistribuce důchodů Implicitní redistribuce důchodů cenami v případě strukturálních projektů	Tytéž proměnné hodnocené záporně
	Netržní	Pozitivní externality	Negativní externality

Pramen: Bénard, J. Veřejná ekonomika I.-III. Praha : EU ČSAV, 1989.

### Problém toku nákladů či užiteků v čase

Dalším krokem ekonomické analýzy je aktualizace, neboli diskontování oceněných nákladů a užiteků na současnou hodnotu. Potřebnost tohoto kroku vyplývá z faktu, že náklady a užítky, které určitý projekt přináší, jsou často časově rozloženy do několika let a nehodnotíme stejně užitek, který projekt přinese hned, a užitek, který přinese až za několik let.

Pře počítáme-li hodnotu nějakého budoucího nákladu či užitku do současnosti, musíme ji diskontovat prostřednictvím vzorce:  $PV = FV / (1 + i)^n$ , kde  $FV$  je hodnota nákladu či užitku v budoucnu,  $PV$  je jeho hodnota dnes,  $i$  je použitá míra aktualizace a  $n$  je počet úrokových období.

Stanovení míry aktualizace, resp. použité úrokové míry není úkol ani zdaleka jednoduchý, ale zato je velmi důležitý. Hodnocení projektů a jejich výběr (obzvláště projektů dlouhodobých) je vysoce citlivé na použitou diskontní sazbu. Zjednodušeně řečeno, čím nižší míru aktualizace při diskontování budoucích užiteků zvolíme, tím relativně výhodnější se jeví dlouhodobé projekty, a naopak.

Teoreticky lze argumentovat, že použitá úroková míra by měla co nejvěrněji kopírovat reálnou úrokovou sazbou na finančních trzích. V praxi se však většinou nemůžeme spokojit s chápáním úrokové sazby kapitálového trhu jako míry aktualizace. Tento fakt vyplývá z několika důvodů:

1. Neexistují lhůtní trhy pro všechny statky ve všech budoucích splatnostech.

2. Finanční trh, na kterém existuje lhůtní hodnotový trh, je nedokonalý především z důvodu intervence státu a veřejných financí.
3. Jednotlivé subjekty jsou ekonomicky krátkozraké a mají proto tendenci podceňovat budoucí potřeby.
4. Nejistota a z ní plynoucí rizika nejsou dostatečně brány v úvahu trhy omezenými na některé statky nebo služby.

Existují tak důvody pro použití nižší „společenské“ sazby, než je sazba soukromá. Jestliže použijeme sazbu společenskou namísto sazby soukromé, získáme vyšší současnou hodnotu toků užitků, což nám umožní přijmout projekty, které bychom při použití soukromé úrokové sazby vyloučili.

### Pravidla výběru projektů

Jestliže byly oceněny (a v případě potřeby diskontovány) náklady a užitky všech variant, lze přistoupit k jejich uspořádání a výběru těch variant, které mají být realizovány. K tomu je nutné definovat pravidla, jimiž se lze při výběru řídit. Pravidla výběru projektů ovšem závisí jednak na charakteru projektu, jednak na tom, zda je objem prostředků vymezených na projekty pevně zadaný či nikoliv. V zásadě však můžeme použít buď pravidlo „aktualizované společenské bilance“, nebo pravidlo vnitřní míry výnosu.

V podmínkách **fixního objemu rozpočtu** se pro výběr projektů nabízí tři pravidla:

**Pravidlo 1:** Seřadit projekty podle jejich **poměru** užitků a nákladů a vybírat je k realizaci postupně až do momentu, kdy zařazení dalšího projektu převyšuje rozpočtové omezení.

**Pravidlo 2:** Realizovat ty projekty, které jako celek zabezpečí **největší čistý užitek** při uvedeném rozpočtovém omezení.

**Pravidlo 3:** Minimalizovat nespotečovanou částku rozpočtu. Mohou však být realizovány pouze projekty, jejichž podíl užitků a nákladů je vyšší než jedna.

Je zřejmé, že pravidla 1 a 2 jsou lepší než pravidlo 3, neboť přinášejí větší užitek při nižších nákladech. Volba mezi pravidly 1 a 2 je obtížnější. Pravidlo 1 je rozumné, protože podle něj vybíráme projekty, které přinášejí největší přínos z koruny omezených zdrojů. Pravidlo 2 přináší největší čistý užitek. Dostane přednost, jestliže usilujeme o to, aby se z daného objemu rozpočtu vyčerpalo co nejvíce, tedy v případě, kdy považujeme nevyužité prostředky za bezcenné.

V situaci **variabilního objemu rozpočtu** musíme opět porovnávat veřejné a soukromé použití zdrojů. Veřejný projekt by mělo smysl realizovat vždy, když z něj získaný užitek převyšuje jeho náklady (pochopitelně včetně nákladů ušlé příležitosti!).

Identifikace souboru možných projektů by měla být výchozím krokem každé analýzy veřejných projektů. Je patrné, že čím důkladněji bude prozkoumán okruh všech možných alternativních řešení, tím větší je pravděpodobnost, že bude vybrané řešení v dané situaci skutečně optimální.

Uvádíme základní typy analyzovaných projektů podle kritéria jejich vzájemného vztahu. Charakteristické rysy jednotlivých typů objasníme na příkladech.

Typy analyzovaných projektů podle jejich vzájemného vztahu

1.	nezávislé a vzájemně se <b>vylučující</b> projekty
2.	nezávislé, ale vzájemně se <b>nevylučující</b> projekty
3.	vzájemně <b>závislé</b> projekty

Ad.1) Příkladem **nezávislých a vzájemně se vylučujících projektů** jsou obecně různé stavby na téže parcele nebo naopak různé alternativy pro umístění nějakého projektu. Volba mezi takovými projekty se provádí způsobem „všechno nebo nic“, neboť většinou není možné realizovat z každého jen část.

---

*Např. v sedmdesátých letech řešil nizozemský Ústřední plánovací úřad (politicky nezávislý ústřední orgán pro krátkodobé a dlouhodobé plánování) spolu se Správou civilního letectví otázku, zda a ve které lokalitě stavět druhé národní letiště, neboť se předpokládalo, že kapacita letiště v Amsterdamu bude brzy vyčerpána. Bylo studováno pět lokalit, které se mezi sebou lišily jak v nákladovosti, tak i v geografické poloze a tím i množství ušetřeného času. Tato studie je mimořádně poučná z hlediska metodologie provádění CBA. (Podrobnosti viz Bénard, 1991, str. 85 an.)*

---

Ad.2) Příkladem **nezávislých, ale vzájemně se nevyklučujících projektů** jsou dálnice, nemocnice, školy, nebo stavba, kterou lze modulovat v různém rozměru. Cílem je nalézt optimální kombinaci projektů nebo jejich optimální velikost odpovídající disponibilním zdrojům.

Ad.3) **Vzájemně závislé projekty** (někdy též nazývané jako „hrozny projektů“) se vzájemně doplňují. Příkladem může být výstavba přehrady, která dovoluje současně zřízení hydroelektrárny, instalaci zařízení regulujících průtok řeky a sítí zavlažovacích kanálů apod.

### **Výběr vhodného typu ekonomické analýzy a váha jejich výsledků**

Co se týče výběru vhodného typu ekonomické analýzy, z hlediska uživatele je nejdůležitější zvážit, zda komplexnost analýz odpovídá šíři kladených otázek. Analýza nákladů a užitků a analýza nákladů a užitečnosti, poněvadž se dotýkají problému hodnocení výsledku, lépe odpovídají na otázku, zda stojí za to určitý projekt realizovat v porovnání s jinými programy. Naproti tomu analýza minimalizace nákladů a analýza nákladové efektivity tiše předpokládá, že realizovat určitý program stojí za to, abychom se jím zabývali a vybírá pouze jeho nejlepší alternativu.

Je potřebné dodat, že často před započítáním zpracování studie analytici nemusí být schopni určit, kterého typu analýzy je nejvhodnější použít, neboť se v průběhu zpracování analýzy mohou objevit důvody, které povedou k přesvědčení, že bude lépe použít jiného typu analýzy. Například nemusí být předem známo, že ohodnocení ukáže, že přínosy dvou způsobů řešení problému (čili alternativ) jsou ekvivalentní, a proto je možné použít místo analýzy nákladové efektivity analýzu minimalizace nákladů. Při řešení zvláště ožehavých problémů se někdy využívá zároveň více přístupů. (Např. Boyle používá ve svých hodnoceních intenzivní péči o novorozence analýzu nákladů a užitků společně s analýzou nákladů a užitečnosti, poněvadž každá z nich ukazuje jinou dimenzi hodnoty.)

Závěrem je nutné konstatovat, že moc výše popsaných analytických technik by neměla být přeceňována. Žádný z uvedených přístupů nelze považovat za magickou formuli, jež by snad mohla nahradit nutnost rozhodnutí či zbavit rozhodovatele odpovědnosti za jeho rozhodnutí nebo rizika, které toto rozhodnutí s sebou nese. Na druhé straně každá z metod ekonomické analýzy je schopna přispět ke zvýšení kvality a důslednosti rozhodování. Posouzení, zda jsou faktory, které ekonomická analýza obsahuje, při rozhodování o realizaci konkrétního projektu dominantní záležitostí a zda limity ekonomického hodnocení v tom kterém konkrétním případě významně omezují či neomezují jeho užitečnost, zůstává v kompetenci konečného rozho-

dovatele. V tomto smyslu lze analýzu minimalizace nákladů, analýzu nákladové efektivity, analýzu nákladů a užitků a analýzu nákladů a užitečnosti považovat pouze za částečnou analýzu každé specifické volby.

## Shrnutí

Projektový přístup, pro který je typické sledování a pokud možno i měření účelu, cíle a finálních efektů vynakládání prostředků, je jedním z principů moderních reforem veřejné správy. Stává se, mimo jiné i díky vlivu integračních procesů a působení EU, velmi významnou součástí rozpočtové praxe. Zvládnutí tvorby projektů je pro orgány veřejné správy de facto nezbytností pro získání finančních prostředků z programů předvstupních i strukturálních fondů.

Za nejvýznamnější dovednosti v této souvislosti pokládáme jednak stanovování cílů veřejných projektů, jednak jejich ekonomické hodnocení.

Při stanovování cílu se řeší otázka, jak se vyhnout špatně anebo nesprávně stanoveným cílům, jak s cíli při jejich stanovení pracovat, abychom zajistili co možná nejlepší úroveň celého rozhodovacího procesu. Správné definování cíle je nezbytné pro vyhodnocování úspěšnosti rozhodování, resp. celého řízení.

Podstatou ekonomického přístupu k analýze a hodnocení je použití kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků.

Metody ekonomického hodnocení si kladou za cíl měřitelně prokázat, jaké jsou užitky a náklady různých variant rozhodnutí a na základě toho vybrat ty projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu. Jinými slovy, ekonomické analýzy v pravém slova smyslu pracují jak s inputy (náklady), tak i outputy (důsledky) jednotlivých variantních programů a zabývají se volbou.

Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků však není snahou o odebírání pravomocí demokratickým institucím. Nejde o snahu nahradit jejich rozhodování nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích.

## Kontrolní otázky

1. Uveďte si sami pro sebe alespoň tři různé konkrétní příklady „veřejných projektů“, o jejichž uskutečnění se v poslední době jednalo v České republice, resp. vašem městě či obci. Jak probíhalo rozhodování? Byla veřejnost přímo zapojena do rozhodování, resp. byla alespoň úplně informována o nákladech, důsledcích programů a existujících variantách?
2. Co mají společné odvětví, která uvádíme jako typické oblasti uplatnění metod ekonomické analýzy veřejných projektů?
3. Uvažte, které informace bude potřebovat management soukromé firmy (např. papírny), bude-li rozhodovat o uskutečnění výstavby čistírny odpadních vod. (Předpokládejme, že výstavba čističky v tomto případě není povinná, ale znečišťování je postihováno sankčními platbami apod.). Porovnejte to s případem, kdy o výstavbě čističky uvažuje sdružení obcí. Jaké další aspekty zde vstupují do hry? Lze říci, zda je u některého z těchto dvou subjektů vyšší pravděpodobnost, že se rozhodne pro výstavbu? Proč je tomu tak?

4. Stavba dálnice zvýšila cenu pozemků kolem ní. O který užitek se jedná? Reálný či peněžní? Měli bychom ho započítat do analýzy? Vysvětlete proč.
5. Proveďte výběr mezi sedmi možnými projekty. Projekty jsou nedělitelné a rozpočet je fixní ve výši 700 mil. Kč. Předpokládáme, že již známe náklady i výnosy (užitky). Aplikujte různá pravidla výběru a porovnejte výsledky.

projekt	náklady C (mil. Kč.)	užitek B (mil Kč.)
A	200	400
B	145	175
C	80	104
D	50	125
E	300	420
F	305	330
G	125	100

### Použitá literatura

- BÉNARD, J. *Veřejná ekonomika I.-III.* Praha : EU ČSAV, 1989.
- BUCHANAN, J.E. *Veřejné finance v demokratickém systému.* Brno : Computer Press, 1998.
- DRUMMOND, M. F., STODDART, G. L., TORRANCE, G. W. *Methods for the economic evaluation of health care programmes.* Oxford : Oxford medical publications - Oxford university press, 1987.
- Government Performance and Results Act (GPRA), USA*
- HEYNE, P. *Ekonomický styl myšlení.* Praha : VŠE, 1991.
- MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I. *Hodnocení veřejných projektů.* Brno : ESF MU, 1997.
- MALÝ, I. (ed.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu.* Sborník referátů z teoretického semináře. Brno : ESF MU, 1999.
- MALÝ, I. *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví.* Brno : ESF MU, 1998.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha : Management Press, 1994.
- OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování.* Praha : Management Press, 2001.
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi.* Brno : Computer Press, 1998.

### Doporučená literatura k dalšímu studiu

- MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I. *Hodnocení veřejných projektů.* Brno : ESF MU, 1997.
- OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky.* Praha : CODEX, 1999
- OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování.* Praha : Management Press, 2001.