

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Tvorba a realizace programů veřejné politiky

distanční studijní opora

Ivan Malý
Marek Pavlík

Brno 2007

Stručný obsah

Kapitola 1

Veřejná politika, její modely a analýza

První kapitola vás uvede do základních souvislostí ve vztahu k veřejné politice. Budou charakterizovány jednotlivé modely veřejné politiky a naznačeny důsledky těchto různých přístupů. Součástí kapitoly je i zastavení u pojmů stát a byrokracie.

Kapitola 2

Tvorba veřejné politiky

Tato kapitola se zabývá problematikou utváření politické agendy, vlivem zájmových skupin na tento proces a rovněž tak lobbíngem, který je s procesem tvorby politiky neodmyslitelně spojen. Kapitola zahrnuje i krátký přehled metod, které mohou být využity k tvorbě nových koncepcí nebo nových idejí. Za druhou kapitolou je zařazeno zadání POT č. 1, nicméně témata POTu č. 1 pokrývají obsah prvních třech kapitol.

Kapitola 3

Realizace veřejné politiky

Kapitola se věnuje především problematice spojené s fází implementace veřejné politiky a s ní spojeným aspektům souvisejícím s problematikou stanovování cílů. Součástí kapitoly je i případová studie demonstrující problematiku stanovování cílů.

Kapitola 4

Hodnocení veřejné politiky a veřejných projektů, metody ekonomické analýzy

Poslední kapitola se zaměřuje na aspekty související s metodami hodnocení veřejných projektů. Podrobněji je rozebrána metoda Cost-benefit analýzy, která je v současnosti jednou z nejvyužívanějších metod. Za kapitolou následuje zadání POTu č. 2, který je zaměřen na aplikaci vybrané metody hodnocení.

- Podstata ekonomického hodnocení
- Cost benefit analýza
- Obecné aspekty měření nákladů a výnosů

4.

**Hodnocení veřejné politiky
a veřejných projektů, metody
ekonomické analýzy**



Cíl kapitoly

Cílem kapitoly je uvedení studenta do problematiky hodnocení veřejných projektů a tedy nejen představení existujících metod ale i poukázání na jejich slabiny a omezení.

Po prostudování této kapitoly budete:

- schopni chápat základní problémy při oceňování nákladů a přínosů;
- umět provést jednoduchou cost-benefit analýzu;
- znát řešení oceňování nehmotných užitků a externalit.



Časová zátěž

- 12 hodin
- zpracování POTu č. 2 – 24 hod



Způsob studia

Doporučujeme celou kapitolu přečíst a následně se věnovat zejména otázkám a úkolům k zamyšlení. Studium Cost-benefit analýzy je vhodné v případě zájmu a nejasností doplnit zejména s využitím metodické příručky od P. Siebra (viz doporučená literatura).

4.1 Podstata ekonomického hodnocení

Hodnocení veřejné politiky je velice komplikovaná činnost. Málokdy se setkáváme s případy, kdy by existovala jasná a všeobecně akceptovaná kritéria tohoto hodnocení. Existují minimálně dvě významné roviny, ve kterých má smysl provádět hodnocení: politické a ekonomické hodnocení. První hodnotí politiku co do jejího potenciálu získat podporu, být prosazena, posloužit nějakému dalšímu, primárně politickému (zájmovému, mocenskému) účelu. Druhé používá 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. Touto stránkou se zabýváme v této kapitole podrobněji.

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.**

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 Sbohem 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 zvládnání 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.

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.

Význam a role ekonomického hodnocení

Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků 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 užitcích.**

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. Slouží tím v podstatě jako nástroj doplňující standardní institucionální brzdy subjektivismu v politickém rozhodování známé z mnoha zemí, jako např. povinnost analyzovat dopady rozhodnutí, institut veřejných slyšení, apod.

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 užitku 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 užitku, dále jako CBA). (podrobněji v dalším textu)

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. 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.

4.1.1 Druhy ekonomických analýz

V rámci skupin ekonomických analýz existují různé varianty z hlediska přístupu k metodologii. Tyto varianty lze rozdělit na dvě hlavní skupiny:

- 1) Jednokriteriální metody
 - a) Analýza minimalizace nákladů (CMA)
 - b) Analýza účinnosti nákladů (CEA)
 - c) Analýza nákladů a užitečnosti (CUA)
 - d) Analýza nákladů a přínosů (CBA)¹
- 2) Vícekriteriální metody
 - a) Metoda lexikografického uspořádání
 - b) Metoda Electra

1a) Analýza minimalizace nákladů

Tato ekonomická analýza (Cost-minimization analysis) se zabývá pouze náklady. Její využití je tam, kde porovnáváme dvě nebo více variant, které jsou ekvivalentní co do druhu a rozsahu. Základními metodami, které jsou používány ke stanovení nákladů, jsou:

- Průmyslově inženýrská metoda – sumarizuje dílčí náklady jednotlivých dekomponovaných činností, ze kterých se veřejný projekt skládá. Výhodou je relativně velká transparentnost a přesnost ve stanovení nákladů. Nevýhodou jsou nároky na dekompozici veřejného projektu na jednotlivé činnosti.
- Parametrický odhad nákladů – tuto metodu řadíme do metod syntetických, přičemž hledáme funkční vztahy mezi celkovými náklady na určitou alternativu a mezi jejími charakteristickými parametry.

Analýza
minimalizace
nákladů

1b) Analýza účinnosti nákladů

V případě Cost-effectiveness analysis jsou výsledky programů měřeny v podobě naturálních ukazatelů a fyzikálních jednotek (počet diváků, počet diagnostikovaných případů nemoci, . . .). Hodnota ani cena efektů se nezjišťuje, nicméně při porovnávání různých projektů je nutné, aby porovnávaný efekt byl stejný. Největší výhodou této metody je, že zde odpadá nutnost oceňování všech položek.

V rámci této metody se vedou diskuse o použití, či nepoužití diskontování. Argumenty pro diskontování zdůrazňují, že pokud diskontujeme náklady není možné nediskontovat efekty. Argumenty proti upozorňují nato, že diskontováním je přikládám menší význam efektům budoucím než současným (problém mezigenerační spravedlnosti). Pokud jde o samotné stanovení diskontní sazby, převažují názory, že by měla být stejná jako sazba, která je použita na náklady.

Analýza
účinnosti
nákladů

1c) Analýza nákladů a užitečnosti

Metoda Cost-utility analysis je podobná metodě CEA, avšak poměřuje efekty jednotlivých programů prostřednictvím jejich subjektivně vážené užitečnosti. Této metody se používá převážně k hodnocení programů z oblasti zdravotnictví. Aplikací CUA ve zdravotnictví je např. metoda QUALY. Výsledky jsou měřeny v časových jednotkách (např. roky prodlouženého života). Tato metoda zohledňuje rozdílnou kvalitu zdravotního stavu přepočítáním prostřednictvím vah odrážejících míru užítka plynoucí ze zdravotního stavu.

Analýza
nákladů a
užitečnosti

¹Analýze nákladů a přínosů (Cost-benefit analysis) je věnována další podkapitola.

Tabulka 4.1: Jednokriteriální metody a přehled jejich využití

| Metoda | Forma měření výstupů | Příklad použití |
|--------|----------------------|---|
| CMA | Neměří se | <ul style="list-style-type: none"> • Fáze programování programové alokace zdrojů • Měření výdajů podpůrných analogických prvků • Výběr alternativy při reorganizaci pracovišť |
| CBA | Peněžní jednotky | <ul style="list-style-type: none"> • Při hodnocení stavebních projektů (výstavba infrastruktury) • Ekologické projekty • Profesionální armáda • Protidrogové programy |
| CEA | Naturální jednotky | <ul style="list-style-type: none"> • Logistické projekty • Vzdělávací a přeškolovací projekty |
| CUA | Užitečnost | <ul style="list-style-type: none"> • Hodnocení zdravotních programů • Hodnocení veřejných zakázek u zakázek s technickými parametry • Analýza efektivity podpůrných prvků v PPBS |

Pramen: OCHRANA F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru* (2002)

2a) Metoda lexikografického uspořádání

Metoda lexikografického uspořádání

Tato metoda uspořádává kritéria podle důležitosti postupně od nejdůležitějšího s cílem utřídit posuzované projekty. Po posouzení projektů prvním kritériem ty projekty, které projdou jako vítězné, nejsou posuzovány druhým kritériem. Stejně tak i dále, projekty vítězné podle druhého kritéria nejsou posuzovány podle třetího kritéria. Je nutné dodržet vzájemnou nezávislost jednotlivých kritérií.

2b) Metoda Electra

Metoda Electra

Spočívá v porovnávání jednotlivých třídění získaných pomocí různých kritérií s cílem zjistit stupeň jejich shody. Každé kritérium má vlastní stupnici nesouměřitelnou s ostatními. Určí se indexy shody, jinak řečeno určí se, jestli byla nalezena shoda – pokud například mají projekty shodné označkování na stupnici, nebo se liší jejich hodnocení o jeden stupeň. V ostatních případech se jedná o neshodu. Cílem je tedy minimalizace konfliktů mezi jednotlivými kritérii.

Aplikace analýz veřejných projektů

- velké veřejné investice
 - do infrastruktury dopravy (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště),
 - do vodohospodářských zařízení sloužících pro energetiku, regulaci záplav
- oblast výroby energie
- projekty s výrazným charakterem externalit
 - životní prostředí,
 - urbanismus
- veřejné netržní sektory

- národní obrana, vzdělávání, zdravotnictví
- alternativní metody zabezpečování veřejných služeb (např. Brainstorming, Benchmarking, SWOT analýza)

4.2 Cost benefit analýza

Cost – Benefit analýza (analýza nákladů a prospěchu, někdy také analýza nákladů a užítku, dále jen CBA) je metodickým nástrojem, který slouží k hodnocení projektů veřejné sféry. Je nejkompexnější ze všech jednokriteriálních metod ekonomického hodnocení. Díky tomu, že pracuje s peněžním vyjádřením výstupů může teoreticky srovnávat projekty různé povahy a zaměření. Metoda CBA je v současnosti jednou z nejpoužívanějších metod při posuzování ekonomické a finanční návratnosti projektů. Budeme v této kapitole sledovat metodický postup analýzy.

4.2.1 Postup provedení analýzy

Provedení CBA je možné rozdělit do následujících fází²:

1. Definování podstaty problému.
2. Vymezení struktury beneficentů³.
3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou.
4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny životní fáze projektu.
5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis.
6. Převodění „ocenitelných“ nákladů a přínosů na hotovostní toky.
7. Stanovení diskontní sazby.
8. Výpočet kritériálních ukazatelů.
9. Provedení citlivostní analýzy.
10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice.

1. Definování podstaty problému

Prvním krokem je vymezení objektu (projekt, investiční akce), který bude předmětem CBA. V rámci této fáze je žádoucí zodpovědět následující otázky:

- co je předmětem investice,
- kde a jak se bude investice realizovat,
- jaké služby a produkty by měla investice zajišťovat (struktura výstupů),
- jaké jsou představy investora o následném provozu investice (provozní fáze),
- jaké jsou předpokládané fáze projektu a jak dlouho budou trvat. Jednotlivé fáze je možno rozdělit na:

Fáze
projektu

²Následující zpracování vychází z metodické příručky k analýze nákladů a přínosů Ministerstva pro místní rozvoj. Z hlediska teoretického přístupu je možné fáze členit i jiným způsobem, s ohledem na vazbu k praktické realizaci CBA bylo vybráno rozdělení, které je aplikované na podmínky hodnocení veřejných projektů v ČR.

³Jakýkoli subjekt či jejich skupina (včetně investora resp. žadatele), na kterého dopadají kladné i záporné efekty plynoucí z investice.

- Předinvestiční fázi – přípravné práce, důležité je, že jsou všechny příjmy a výdaje v tomto období pro posouzení projektu irelevantní. Jedná s o „utopené náklady“ (sunk cost).
- Investiční fáze – od okamžiku zahájení výstavby projektu do okamžiku zahájení provozu. V této fázi obvykle převyšují výdaje nad příjmy.
- Provozní fáze – od okamžiku zahájení provozu do okamžiku ukončení projektu. V této fázi by přínosy měly převážet nad náklady a vyrovnat i předchozí období.
- Poprovozní fáze – tato fáze může ovlivnit celkový poměr přínosů a nákladů (náklady na likvidaci, příjmy z odprodeje apod.).

Přínosné informace k této fázi může poskytnout technická dokumentace, studie proveditelnosti, podnikatelský záměr apod.

2. Vymezení struktury beneficentů

Určení seznamu relevantního kroku příjemců může probíhat v následujících krocích:

- vymezení všech subjektů, kterých se projekt reálně dotkne;
- vymezení subjektů relevantních z hlediska investora a subjektů relevantních z pohledu poskytovatele dotace;
- vytvoření průniku mezi seznamy vytvořenými v předchozích krocích.

Výsledkem tohoto postupu je seznam beneficentů, který splňuje dvě podmínky – je relevantní z hlediska zájmů investora a poskytovatele dotace a současně existuje předpoklad, že tyto subjekty projekt ovlivní.

3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou

Varianta, kdy investice byla pořízena a tedy byl realizován záměr, se nazývá investiční. Naopak varianta, kdy se předpokládá nerealizování investice se nazývá nulová. Při stanovování nákladů a přínosů plynoucích z investice nemůžeme zahrnout všechny příjmy a výdaje (přínosy a újmy), které budou beneficenti realizovat v případě investiční varianty, ale pouze ty, které by v případě nulové varianty nerealizovali. Podstatná je rovněž změna situace subjektů vymezených v předchozím kroku. Tento postup při určování důsledků investice se někdy nazývá tzv. přírůstková metoda.

4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny fáze projektu

Nyní je možné určit jaké jsou dopady investiční akce. Naprosto v souladu s předchozími poznatky musí být kvantifikovány veškeré náklady a užítky projektu. Zásadní chybou by bylo kalkulovat některé náklady a přínosy za odlišných předpokladů. Tím by se stala analýza naprosto neinterpretovatelnou množinou nesmyslně kumulovaných čísel. Proto je třeba předchozí krok provést co nejdůkladněji a následné úvahy s jeho výsledky neustále konfrontovat.

Princip výše zmíněné přírůstkové metody lze popsat následovně. V CBA je kalkulováno pouze s výslednou změnou dané újmy nebo přínosu. Pokud je výsledná

hodnota pro daný subjekt kladná, jedná se o přínos, pokud je záporná, je výsledným efektem projektu újma plynoucí z investice. V případě přínosů lze rozdílnost mezi stavem kdy se investice realizuje a kdy ne nazvat hotovostním příjmem plynoucím z investice. Analogicky pak u nákladů je to hotovostní náklad plynoucí z investice. Toto lze vyčíslit jak v peněžních tak nepeněžních jednotkách (např. hodiny).

Možné členění všech nákladů a přínosů:

- Podle subjektu, kterého se náklady a přínosy dotýkají:
 - Státu (dopady na státní rozpočet).
 - Municipální sféry (obcí, svazků obcí, krajů).
 - Podnikatelských subjektů.
 - Ostatních organizací (spolků, NNO, profesních sdružení apod.).
 - Obyvatel (domácností).
- Podle fáze života projektu, do kterého časově náklady a přínosy spadají:
 - Předinvestiční fáze.
 - Investiční (výstavbové) fáze.
 - Provozní fáze.
 - Poprovozní fáze.
- Podle věcné povahy nákladů a přínosů:
 - Hmotné povahy.
 - Nehmotné povahy.
 - Finanční povahy.
- Podle naší schopnosti vyjádřit náklady a přínosy v kvantitativních jednotkách:
 - Kvantifikovatelné.
 - Nekvantifikovatelné.
- Podle jednoznačnosti příčinné souvislosti nákladů a výnosů s investičním projektem:
 - Přímo plynoucí z projektu.
 - Nepřímo (indukovaně) plynoucí z projektu.

členění
všech
nákladů
a přínosů

5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis

Všechny zásadní faktory pro hodnocení projektu by měly být vyjádřeny v peněžních jednotkách. Mohou se však vyskytnout případy „doplňkových“ nákladů a přínosů jejichž výši není možné vyjádřit v penězích. Tyto případy je vhodné zaznamenat a slovně popsat. Za určitých podmínek to může učinit výsledky CBA relevantnější. Proto v případě některých svým významem zanedbatelných obtížně ocenitelných C&B, není třeba je za každou cenu vyjadřovat v podobě hotovostních toků, pokud by tím byla ohrožena vypovídací schopnost CBA a kritériálních ukazatelů.

6. Převedení „ocenitelných“ nákladů a přínosů na hotovostní toky

Velká část nákladů je již ze své podstaty vyjádřena v peněžních jednotkách. U těch, které nejsou vyjádřeny v penězích existují dva základní způsoby jak je převést:

Použití
stínových
cen

Použití stínových cen – využití principu stínových cen je jednou z možností jako ocenit statek, který neprochází trhem. Podstatou stínových cen jsou v zásadě náklady obětované příležitosti (oportunitní náklady) výroby nebo spotřeby oceňované komodity. Při využití metody stínových cen vycházíme z předpokladu, že neinkasujeme-li oceňovaný benefit, spotřebováváme místo něj jiný statek nebo službu. Využití tohoto přístupu lze ilustrovat na následujícím příkladu⁴:



*Obec hodlá zrekonstruovat a modernizovat řešení místní křižovatky na kruhový objezd s úmyslem snížit počet, na tomto místě hojných, dopravních nehod a následných úrazů. Z předchozí analýzy vyplývá, že jedním z hlavních přínosů projektu je právě snížení počtu úrazů ročně. Při použití principu stínových cen bychom ocenili takovýto přínos v jednotlivých letech následovně: Benefit nižší úrazovosti v Kč = počet neuskutečněných úrazů v daném roce * průměrné roční náklady společnosti na léčení jednoho úrazu způsobeného nehodou.*

Ocenění
prostřednictvím
náhražkového
trhu

Ocenění prostřednictvím náhražkového trhu – v tomto postupu se snažíme ohodnotit efekt odvozením od ceny jiného aktiva pro který trh existuje. Mezi těmito dvěma statky musí existovat určitá logická paralela. Tento princip lze demonstrovat na příkladu:



Vlivem investiční akce se prokazatelně snížila hladina hluku v jedné ze čtvrtí rodinných domků v obci. Efekt snížení hlučnosti by se při použití metody náhražkových trhů ocenil následovně: Efekt 1 domácnosti bydlící v odhlučněném prostředí v Kč = roční tržní nájemné v lokalitě s adekvátně nižší úrovní hluku – roční tržní nájemné v jinak stejně lukrativní lokalitě s původní hladinou hluku. V tomto případě je významné, aby oceňovaná lokalita a lokalita využitá pro ocenění si byly z hlediska ostatních cenotvorných faktorů na trhu nemovitostí co nejpodobnější.

V rámci převádění a kalkulace nákladů a výnosů je třeba striktně odlišovat, zda se jedná o vyjádření nominální nebo reálné (zda je zahrnuta inflace nebo ne). V praxi je častěji pracováno s nominálním vyjádřením.

7. Stanovení diskontní sazby

Diskontní
sazba

Diskontní sazba slouží k převodu budoucí hodnoty finančních toků na současnou hodnotu. Její samotné stanovení lze provést řadou metod a zohlednit její soukromou nebo společenskou sazbu. Teoreticky vyjadřuje nejlepší možný výnos investice k investici posuzované. Diskontní sazba významně ovlivňuje hodnoty některých kriteriálních ukazatelů.⁵

8. Výpočet kriteriálních ukazatelů

Současná hodnota (PV) – současná hodnota je součet všech budoucích toků (cash flow) z investice převedených na jejich současnou hodnotu. Jinak řečeno je to převod budoucí částky na cenu, kterou má dnes.

⁴Všechny příklady uvedené v tomto bodu jsou převzaty z metodické příručky SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.

⁵Například při posuzování dotací ze Společného regionálního operačního programu stanovuje vyšší diskontní sazby poskytovatel dotace (kvůli možnosti srovnání) ve výši 5 % p. a. v reálném vyjádření.

$$PV_t = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

- PV_t je současná hodnota všech hotovostních toků vyplývajících z projektu od období 1, až do období n ,
- r je diskontní sazba,
- t symbol konkrétního období,
- n je poslední hodnocené období (období konce životnosti projektu).

Interpretace ukazatele:

| Výsledek ukazatele | Interpretace |
|--------------------|-------------------------|
| $PV \leq I$ | Projekt je přijatelný |
| $PV < I$ | Projekt je nepřijatelný |

- I je hodnota investice provedené v nultém období.

Výsledné PV lze interpretovat také jako maximální přijatelnou cenu projektu, kterou by měl být investor ochoten zaplatit v současnosti.

Čistá současná hodnota: $NPV = PV - I$; pokud je $NPV \geq 0$, pak je projekt přijatelný. Při vzájemném porovnávání projektů by měl být vybrán ten projekt jehož NPV je vyšší. NPV je v podstatě vyjádření čistého výnosu projektu v současných cenách.

Vnitřní výnosové procento (IRR)⁶ – znázorňuje takovou výši diskontní sazby při které bude čistá hodnota toků plynoucích z investic rovna nule.

Vnitřní výnosové procento

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+IRR)^t}$$

Díky umocnění na t není přímý výpočet možný, je nutno použít metodu iterace. Pokud vychází NPV kladná je třeba hodnotu diskontní sazby ve jmenovateli zvýšit. Interpretace IRR je taková, že pokud je IRR vyšší než předpokládaná diskontní sazba je projekt přijatelný. Při vzájemném srovnání projektů by měl být vybrán ten jehož IRR je vyšší. V souvislosti s použitím IRR je třeba věnovat pozornost pastem, které se při použití mohou vyskytnout (např. více diskontních sazeb, více výnosových měř apod.).

Doba návratnosti – je počet let, které jsou za potřebí k tomu, aby se kumulované hotovostní toky vyrovnaly počáteční investici. Investiční projekt je přijatelný pokud je doba návratnosti nižší než doba životnosti. Při vzájemném porovnání by měl být vybrán projekt jehož doba návratnosti je nižší. Tento ukazatel nevypovídá o čistém výnosu z projektu, pouze sděluje, zda se projekt zaplatí nebo ne. Tento ukazatel je vhodné používat jako doplňkové kritérium.

Doba návratnosti

⁶Pokud budeme počítat vnitřní výnosové procento pouze z finančních toků jde o FRR (financial rate of return). Pod pojmem ERR (economic rate of return) je chápáno vnitřní výnosové procento z ekonomických (celkových) toků. Počítání takto oddělených toků je smysluplné pro investora k lepšímu posouzení návratnosti projektu.

Index rentability

Index rentability (NPV/I) – udává kolik korun čistého diskontovaného přínosu připadá na jednu investovanou korunu. Je to v podstatě procento ziskovosti investice měřené čistou současnou hodnotou.

$$NPV/I = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}}{-CF_0}$$

Investiční projekt lze považovat za přijatelný pokud je index rentability kladný. Čím vyšší je hodnota, tím je projekt podle tohoto ukazatele lepší. Tento ukazatel je vhodným doplněním ukazatele NPV .

Podíl nákladů a výnosů (B/C ratio) – podíl součtu všech výnosů a nákladů plynoucích z projektu. Udává kolik jednotek kumulovaných příjmů připadá na jednotku kumulovaných výdajů.

9. Provedení citlivostní analýzy

Citlivostní
analýza

Citlivostní analýza je postup, ve kterém se zkoumají proměnlivé nejisté předpoklady investičního záměru a jejich vliv na daný ukazatel. Postup analýzy může probíhat následovně:

- vyjádření všech zásadních předpokladů obsažených v prognóze vývoje hotovostního toku;
- každý z těchto předpokladů je postupně změněn o 1 % a pro každou tuto změnu jsou zvlášť spočítány hodnoty ukazatele;
- vypočtení procentní změny kritériálního ukazatele.



Příklad⁷: *Jestliže se zvýší poptávka po službách informačního centra v obci o 1 %, zvýší se NPV ekonomických toků projektu z původních 5 000 000,- na 5 200 000,-.*

$$\Delta(\%) = \frac{5\,200\,000}{5\,000\,000},$$

$$\Delta(\%) = 4\%.$$

Výsledek znamená, že změní-li se předpoklad poptávky o 1% změní se hodnota kritéria o 4%. Z toho lze usoudit, že zde existuje vysoká citlivost na změny v poptávce. Obecně je nutno věnovat pozornost jakýmkoliv výrazným změnám kterýmkoliv směrem.

10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice

Rozhodnutí

I z dobré analýzy se dá vyvodit špatný závěr, protože některé ukazatele mohou hovořit o rentabilitě investice protichůdně. Důležité je proto vynášet soudy o výpovědi toho či onoho ukazatele uvážlivě a s přihlédnutím k jeho omezení, které vyplývají z jeho konstrukce. Kromě toho je třeba v případě, že si jednotlivé ukazatele protiřečí, vytvořit jejich zdůvodněné preferenční pořadí a podle něj nakonec projekt hodnotit.

Jsou-li hodnoty kritériálních ukazatelů u vybraného projektu dostatečně vysoké, lze projekt považovat za smysluplný. Je možné vytvořit projekt, který má sice vysoký kladný celospolečenský efekt, ale který může zároveň zruinovat svého realizátora,

⁷Příklad uvedený v tomto bodu je převzat z metodické příručky SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů a výnosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.

neboť generuje výrazně záporné finanční toky. Jsou-li naopak hodnoty ukazatelů spočtené z finančních toků dostatečně vysoké a hotovostní toky od počátku projektu navíc kladné, je tato investice pro zřizovatele výrazně bezpečnější (není pravděpodobné, že na ni bude muset dopláct ze zdrojů mimo projekt) a zároveň přitažlivější.

4.3 Obecné aspekty měření nákladů a výnosů

Jak už bylo v předchozích kapitolách nastíněno, je hodnocení nákladů a výnosů poměrně komplexní problematikou. Existují však problémy, které jsou s tímto hodnocením spjaty bez ohledu na použitou metodu a jejichž řešení je předmětem výzkumu i mnoha vědeckých diskuzí.

Některé problémy v souvislosti s oceňováním nehmotných položek

V zásadě existují dvě skupiny metod, které lze použít v závislosti na okolnostech:

- a) Metody orientované na zjištění, či odvození částky, kterou jsou spotřebitelé ochotni za poskytované statky či služby vynaložit. Tuto částku lze zjistit buď přímo (marketingovým šetřením) nebo nepřímo (pozorováním jejich chování).
- b) Metody související s veřejnou volbou. Cena je zde odvozena od názorů a konání politiků (státních orgánů), přičemž cenu lze odvodit přímo (v rámci reálného politického rozhodování) nebo nepřímo (odvozením z faktického konání politiků a státních orgánů při rozhodování o jiných věcech).

4.3.1 Oceňování nehmotných položek a řešení tržních zkreslení

Varianty oceňování dvou významných nehmotných položek

- 1) Oceňování času
 - a) Čas strávený dopravou – se nejčastěji oceňuje prostřednictvím nákladů na pracovní čas, tj. sazbou hodinové čisté mzdy. V případech kdy existují alternativy dopravy na téže trase, pak rozdíly v tarifech mezi těmito alternativami mohou být způsobeny, za jinak stejných podmínek, rozdíly v rychlosti (úsporami času). Ukazatelem hodnoty získaného času mohou být také náklady na bydlení, které jsou ochotní lidé akceptovat, jestliže bydlí blíže svému pracovišti.
 - b) Hodnota volného času – lze rovněž vyvodit ze mzdy, nebo je možné zkoumat náklady příležitosti (např. pro různé způsoby využití volného času, na které potřebují přemístění, lze využít pro stanovení jeho hodnoty, akceptovatelné dopravní náklady).
- 2) Oceňování života – ačkoliv je možné souhlasit s tvrzením, že cena lidského života je nesrovnatelná s jakoukoliv jinou hodnotou, existují určité limity na prostředky, které lze vynaložit na snížení rizika smrti apod. Existuje celá řada přístupů k oceňování života.
 - a) Starší přístupy vycházejí tzv. hodnoty odvrácené ztráty produkce, což teoreticky souvisí s konceptem lidského kapitálu. Šlo o odvozování hodnoty ze současné hodnoty hrubých příjmů dosažených jednotlivcem po dobu jeho života. (Někdy v modifikaci na čisté příjmy, tj. po

odečtení hypotetické spotřeby.). Tento přístup byl mnohými ekonomy velice silně kritizován. Užítky plynoucí ze spotřeby zdravotnických služeb a s nimi i ochota jednotlivců či společností platit za ni podle nich nemají vůbec žádnou vazbu na odhadované změny v produktivitě. Důvodů pro toto odmítání je hned několik. Je vůbec otázkou zda příjmy (mzda) skutečně odrážejí individuální produktivitu pokud uvážíme známá selhání pracovních trhů. Nemluvě již o tom, že případné úmrtí jednoho člověka nezbytně nemusí znamenat absolutní úbytek produkce, protože je jeho pracovní místo přirozeně obsazeno dalším člověkem. Náklady ve společenském vyjádření pak v podstatě nastanou pouze v souvislosti s vyhledáním nového pracovníka a jeho zapracováním.

- b) Mischan definuje hodnotu života s odvoláním na Paretovský princip. Podle toho je hodnota života jednotlivce rovna minimální částce náhrady (kompenzace), které je třeba k vyvážení nedobrovolného vystavení takového jedince zvýšenému riziku úmrtí. Takové vyvažování zvýšeného rizika smrti zahrnuje platby jednotlivci samotnému, jednak platby ostatním, kteří mohou být jeho smrtí dotčeni. Mishan zdůrazňuje, že se podle něho nejedná o jeden z přístupů, nýbrž že je to „jediný ekonomicky opodstatněný přístup“ vůbec. (podle Nas, s. 108).
- c) Alternativním přístupem (Schelling 1968) k výše uvedenému je metoda, která zohledňuje jaký příjem jednotlivce požaduje pokud se má vystavit většímu riziku smrti. Obsáhlost problematiky překračuje rámce této studijní pomůcky, doporučujeme proto studium dalších pramenů.

Tržní náklady užítky – příčiny zkreslení

Tržní ceny jsou ideálním prostředkem k ocenění nákladů a užitků, je však nutno zohlednit, že tržní ceny podávají zcela pravdivou informaci pouze v případě dokonale konkurence. Pokud se snažíme odstranit toto zkreslení pomocí úprav (rektifikace) nazýváme ceny takto upravené, cenami stínovými.

Zkreslení
tržních
cen

Příčiny zkreslení tržních cen lze rozdělit do následujících skupin:

- a) Nedokonalost konkurence.
 - b) Neúplné využití zdrojů.
 - c) Daně, subvence a veřejná reglementace.
 - d) Vnější obchodní a finanční ochrana.
 - e) Externality.
- a) *Nedokonalost konkurence* – v případě, že na trhu je monopolistická konkurence, použijeme nižší ceny substitučních výrobků. Pokud je na trhu monopol, použijeme dlouhodobé mezní náklady statku.
 - b) *Neúplné využití zdrojů* – jestliže je přebytek pracovní síly trvalý a významný, pak jsou náklady příležitosti nulové, tzn. Jejich stínová cena by měla být nulová. Pokud je však přebytek pracovní síly pouze dočasný (např. sezónní

nezaměstnanost), stanovíme stínovou cenu jako průměr odměny pracovní síly v době, kdy je zaměstnaná.

- c) *Daně, subvence a veřejná reglementace* – daně a subvence mají tendenci narušovat konkurenční ceny. Teoretické řešení spočívá ve výpočtu optimální ceny pomocí nějakého modelu optima druhého řádu. Pokud to není možné, je nutné hledat jiné způsoby. Z výpočtu analýzy nákladů a užitků je nutné vyloučit distorzivní daně⁸ a subvence (s výjimkou subvencí kompenzujících externalit). Jinak řečeno je nutné odečíst všechny nepřímé daně, cla a daně z příjmů. Typickým příkladem odvětví, s deformací tržních cen z těchto důvodů, je zemědělství.
- d) *Vnější obchodní a finanční ochrana* – v případě tohoto zkreslení je nutné nahradit tyto ceny cenami světovými. Toto je žádoucí zejména u projektů předkládaných mezinárodním institucím (např. světová banka), kde se porovnávají projekty z různých zemí.
- e) *Externality* – pro oceňování negativních externalit uvádí např. Benárd dvě metody:
- Přímé ocenění negativních externalit – je vytvořen katalog externalit a na základě výzkumu se stanoví jejich náklady.
 - Funkce škod – uvádí do relace parametry škod s tržní hodnotou nějakého statku, který je jimi záporně ovlivňován.

Shrnutí kapitoly

Tato kapitola vám měla napomoci k pochopení významu metod ekonomického hodnocení a měla vám poskytnout základní znalosti o provádění nejčastěji využívané metody – CBA. Část kapitoly byla věnována i obtížím spojeným s aplikací metod hodnocení jako je například oceňování nehmotných užitků a externalit.



Otázky k zamyšlení

1. Co je největším problémem prakticky všech metod hodnocení veřejných výdajů?
2. Pokuste se ve svém okolí najít příklady problémů, na kterých by bylo žádoucí aplikovat metody hodnocení užitku.
3. Znáte nebo si dovedete představit nějakou další aplikaci metody CUA kromě QUALY?
4. Jak byste hodnotili dopad výstavby světelné křižovatky v místě, kde docházelo k častým nehodám?
5. Jaké další postupy byste použili, pokud by vám výsledky CBA analýzy nepřipadaly dostatečně přesvědčivé pro schválení nebo zamítnutí projektu?
6. Může být podle vás přijat projekt, u něhož CBA analýzou vyplynulo, že není rentabilní? Za jakých podmínek by k takové situaci mohlo dojít?
7. Je podle Vás rozumné nahrazovat při oceňování monopolní cenu cenou tržní, pokud se jedná o přirozený monopol?



⁸Distorzivní daň je každá daň, která se neukládá ve formě jednotné částky (daň na hlavu).

8. Co by se stalo, pokud by ceny nebyly očištěny od vlivu daní? Vezmeme-li v úvahu argument, že daně se stejně platí a investor s tím musí počítat?
9. Může být jedinec schopen požadovat adekvátní zvýšení mzdy za zvýšení rizika smrti, pokud ještě smrt nepodstoupil (nebo se neocitl blízko smrti), z čehož můžeme usuzovat, že při rozhodování nemá dostatek informací? Jakou úlohu hraje při zvýšení požadavku na mzdu z důvodu rizika smrti osobnost daného člověka?



Povinná a doporučená literatura

- MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. Masarykova univerzita 1997, ISBN 80-210-1591-8.
Kniha poskytuje základní přehled existujících metod ekonomického hodnocení. Je vhodná, jako základ pro další studium vybraných metod.
- OCHRANA, F.: *Veřejné zakázky a veřejné projekty*. Praha 1999, ISBN 80-85963-96-5.
Velmi vhodná literatura, zejména pokud jde o rozšiřující pohled na problematiku zadávání veřejných zakázek, jakožto nástroje alokace veřejných prostředků.
- SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.
Tato metodická příručka srozumitelnou formou představuje postup jak zpracovat CBA analýzu.
- *Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů*. [ed. Ivan Malý] MU Brno 2002, ISBN 80-21028-16-5.
Jedná se o sborník příspěvků z konference pořádané katedrou veřejné ekonomie. S ohledem na Váš dílčí zájem mohou vybrané příspěvky poskytnout jiný pohled na problematiku nebo Vám napomoci k rozšíření zdrojů literatury.
- OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress Praha 2002, ISBN 80-86119-51-3.
Knihu lze doporučit zejména při větším zájmu o komplexní pohled na problematiku fungování veřejného sektoru a veřejných projektů.
- Pro hlubší studium problematiky metod hodnocení je vhodné sáhnout po anglických pramenech jako např.:
 - NAS, T. F.: *Cost-benefit analysis. Theory and Application*. Sage Publications, Thousand Oaks 1996, ISBN 0-8039-7133-8
 - WAN, T.: *Analysis and Evaluation of Health Care Systems. An Integrated Approach to Managerial Decision Making*. Health Professions Press, Baltimore 1995, ISBN 1-878812-23-8.
 - LANG, H.: *Theory and practise of cost analysis*. VŠE, Praha 2004, ISBN 80-245-0712-9.

Příloha – Zadání POT č. 2



Komentář a posouzení konkrétního ekonomického zhodnocení veřejného projektu pomocí některé z metod probraných v kapitole 4 (zejména CBA).

Součástí studia předmětu je i vypracování a odevzdání dvou samostatných prací, které jsou označovány jako POT (práce opravovaná tutorem). Zadání prvního POT je uvedeno jako příloha druhé kapitoly (strana 55). Tento, **druhý POT**, uzavírá čtvrtou kapitolu, která byla věnována stručnému představení ekonomických metod hodnocení veřejných projektů. Má proto poněkud odlišný charakter než v případě POT 1. Jeho posláním je seznámit Vás s konkrétní podobou aplikace probraných metod (zejména metody CBA) na – Vámi zvoleném – praktickém příkladu.

Téma POT

Komentář a posouzení konkrétního ekonomického zhodnocení veřejného projektu pomocí některé z metod probraných v kapitole 4 (zejména CBA).

Vášim úkolem tedy bude:

- Vyhledat konkrétní aplikaci ekonomických metod hodnocení veřejných projektů – nalézt veřejný projekt, který byl podobně evaluaci podroben. Zdrojem pro vyhledávání by mohly být např. české projekty žádající o dataci ze strukturálních fondů EU, příp. podobné zahraniční projekty.
- Vybranou konkrétní studii pak s využitím výše popsané metodiky zhodnotit (tedy posoudit, zda a v jaké míře se tato konkrétní aplikace shoduje s obecnými zásadami).
- Posoudit validitu finálního doporučení, které je v této konkrétní studii uvedeno (zda je metodika dodržena, případně co bylo opomenuto, chybně uvedeno, nad/pod hodnoceno apod.)

Rozsah POT

Rozsah komentáře by měl být do jisté míry dán rozsahem popisované studie. Měl by se však pohybovat v rozmezí 5-10 stránek textu (včetně formálních náležitostí).

Termín odevzdání POT:

Odevzdání POT a jeho přijetí tutorem (hodnocení „splněno“) je podmínkou připuštění ke zkoušce z předmětu.

Forma odevzdání POT:

Elektronicky prostřednictvím internetového systému (tj.do odevzdáárny IS či na Studium on-line – bude upřesněno tutorem na příslušném prezenčním bloku výuky).

Příloha – Case study

Investiční výdaje nemocnic a kontrola zadávání veřejných zakázek⁹

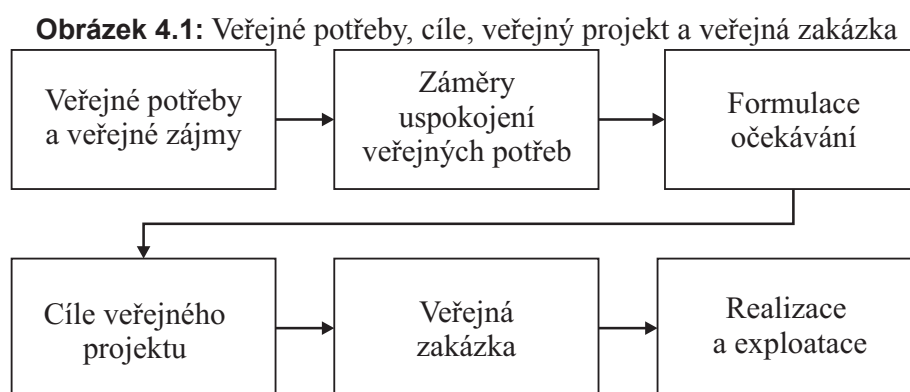
Poznámka: text je zaměřen spíše na problematiku kontroly veřejných zakázek, nicméně jedná je o jistou formu hodnocení s vynakládanými veřejnými prostředky.

Úvod

Vzhledem k obecně známým charakteristikám nabídky a poptávky na zdravotnických trzích, je zřejmé, že zdravotnictví jako celek tenduje k technické neefektivnosti. Pokud se neuplatňují vhodné nástroje kontroly nákladovosti, spotřeba služeb a zejména náklady výrazně rostou.¹⁰

Při diskuzích o investičních výdajích ve zdravotnictví je ústředním tématem zpravidla jejich samotná výše a určení. Otázky spojené s transparentností celého procesu a stejně tak i výsledky prováděných kontrol zůstávají spíše na pozadí, pokud se ovšem nejedná o medializovanou kauzu. Právě aspekty transparentnosti a kontroly efektivnosti vynakládání s těmi prostředky jsou řešeny v zákoně o veřejných zakázkách¹¹.

Zákon o veřejných zakázkách, respektive zadávání veřejných zakázek jako takových, představuje nástroj, který by měl zajistit efektivní nakládání s omezenými zdroji při současném uspokojení veřejné deklarované potřeby. Na celý proces je možno nahlédnout prostřednictvím následujícího schématu.



Pramen: OCHRANA (2001)

Při bližším pohledu na uvedené schéma je zřejmé, že jednou z nejobtížnějších částí celého procesu je formulace cílů veřejného projektu a tedy i stanovení hodnotících

⁹Následující text vznikl úpravou článku: PAVLÍK, M., DARMOPILOVÁ, Z.: Investiční výdaje nemocnic a kontrola zadávání veřejných zakázek. In *Európske financie – teória, politika, prax*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2006, ISBN 80-8083-335-4.

¹⁰KUVÍKOVÁ, MURGAŠ, NEMEC 1995.

¹¹Do 1. 5. 2004 šlo o zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Poté (od vstupu ČR do EU) byla tato oblast upravena zákonem č. 40/004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen současně platným zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

kriterií. Teoreticky by správné nastavení hodnotících kritérií mělo zabezpečit, že bude vybrána ta nejvhodnější varianta, a tedy ta nabídka uchazeče, která nejlépe splní cíle stanovené zadavatelem. Celý proces by měl být transparentní a případě pochybností zde plní kontrolní funkci Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

V reálných podmínkách je i laické veřejnosti zřejmé, že ne vždy dochází ke korektnímu průběhu výběrových řízení, a tedy ne vždy je zabezpečeno optimální nakládání s veřejnými prostředky. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti procesu zadávání veřejných zakázek v roce 2004 představuje 32,4 mld. Kč¹². Právě tato oblast je z řady důvodů náchylnější ke korupci více než ostatní sektory. Není důvod domnívat se, že situace v případě zdravotnictví je výrazně odlišná od situace v ostatních odvětvích. Nikde jinde se nevyskytuje tak specifická a nebezpečná kombinace nejistoty, informační asymetrie a množství účastníků (zájmů). Komplexní charakter systému zdravotní péče a jeho neprůhlednost vytvářejí možnosti zneužívání tohoto systému na různých úrovních¹³.

Ve zdravotnictví je často voláno po vyšší míře investičních i neinvestičních výdajů a právě nedostatek prostředků bývá uváděn jako významný faktor po obecně pozorovaný neuspokojivý stav českého zdravotnictví. S ohledem na složitost celého problému spojeného s investováním ve zdravotnictví jsme dále zúžili zkoumaný problém pouze na investiční výdaje nemocnic, respektive úroveň a výsledky kontroly průběhu zadávání veřejných zakázek.

Pokud by poskytovatel investiční dotace chtěl kontrolovat hospodárnost při využití přidělených prostředků, musel by mít k dispozici informace o tom, zda výběrové řízení proběhlo v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, jimiž jsou nemocnice povinny se řídit. Dodržování těchto pravidel by totiž mělo zajistit konkurenční prostředí při zadávání zakázky, a tedy získání nejlepších možných podmínek pro nemocnici. Vztah mezi nemocnicí a poskytovatelem dotace může tedy být komplikován neprůhlednostmi při zadávání veřejných zakázek.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat rozhodnutí ÚOHS týkající se investičních výdajů nemocnic a zjistit, zda veřejná kontrola je dostatečná, a zda jsou nemocnice motivovány k dodržování pravidel při zadávání veřejných zakázek.

Obecným principem ve veřejné správě je, že rozhodovat o právech a povinnostech (tedy např. i ukládat určitá plnění) je možné pouze ve správním řízení, v němž mohou jeho účastníci hájit svá práva. ÚOHS je zákonem o veřejných zakázkách dána možnost ve správním řízení rozhodovat o zákonnosti postupů zadavatelů veřejných zakázek (zde nemocnice) a ukládat příslušná opatření k nápravě (provést nový výběr, zrušení zadání atp.) nebo sankce v podobě pokut.

Autoři předpokládají, že počet uskutečněných přezkumných řízení a objem přezkoumaných investic je v poměru k celkovým investičním výdajům nedostatečný a není tak vytvářen na nemocnice tlak ke zvyšování transparentnosti výdajů na investice.

¹²Transparency International, tisková zpráva ze dne 28. 06. 2005.

¹³Transparency International, projekt Transparentní zdravotnictví.

Metoda

Autoři analyzovali všechna vydaná rozhodnutí ÚOHS v letech 2000 až 2004, které se týkaly investic ve zdravotnictví, respektive, kde zadavatelem byly nemocnice, jejichž zřizovatelem je ministerstvo zdravotnictví ČR, ministerstvo obrany ČR, kraj nebo obec. Zkoumaná rozhodnutí byla analyzována jak ve vztahu k celkovému počtu vydaných rozhodnutí, tak k celkovému objemu investic, který plynul nemocnicím ve sledovaném období.

Učiněná zjištění byla dále analyzována v kontextu celkového počtu rozhodnutí ÚOHS, tak aby situace v případě investičních výdajů nemocnic byla uvedena v souvislostech s celkovou kontrolou zadávání veřejných zakázek.

Výsledky

Prvním zjištěním je poznání o objemu a především o struktuře investičních výdajů nemocnic ve sledovaném období (viz tabulka 4.2). Ačkoliv nedochází k významným změnám pokud jde o absolutní výši investic, lze ve sledovaném období pozorovat tendenci růstu podílu investičních výdajů financovaných zejména ze sbírek a darů a rovněž tak z úvěru. Přesto však zcela dominantními zůstávají prostředky vlastní nebo prostředky pocházející z „přerozdělovacích procesů“.

Tabulka 4.2: Nově pořízený hmotný investiční majetek ve zdravotnictví podle zdrojů financování (v mil Kč). Nemocnice v letech 2000–2004

| | Rok | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Počet | 203 | 191 | 189 | 181 | 184 |
| Hodnota nově pořízeného HIM | Celkem | 7 973 | 8 318 | 9 207 | 8 541 | 7 331 |
| | z rozpočtu invest. výdajů | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | z vlastních zdrojů | 2 962 | 3 912 | 4 021 | 3 614 | 3 426 |
| | z úvěru | 64 | 37 | 34 | 102 | 116 |
| | z přísp. ze státních fondů | 1 911 | 2 351 | 2 931 | 2 239 | 756 |
| | z přísp. dle smluv | 94 | 78 | 33 | 25 | 26 |
| | z dotací od zřizovatele | 2 730 | 1 660 | 2 015 | 2 360 | 2 548 |
| | z darů a sbírek | 207 | 274 | 163 | 142 | 453 |
| z FKSP | 5 | 6 | 10 | 60 | 7 | |

Zdroj: Sestaveno na základě údajů v publikaci: Ekonomické údaje ve zdravotnictví za rok 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, dostupných na www.uzis.cz

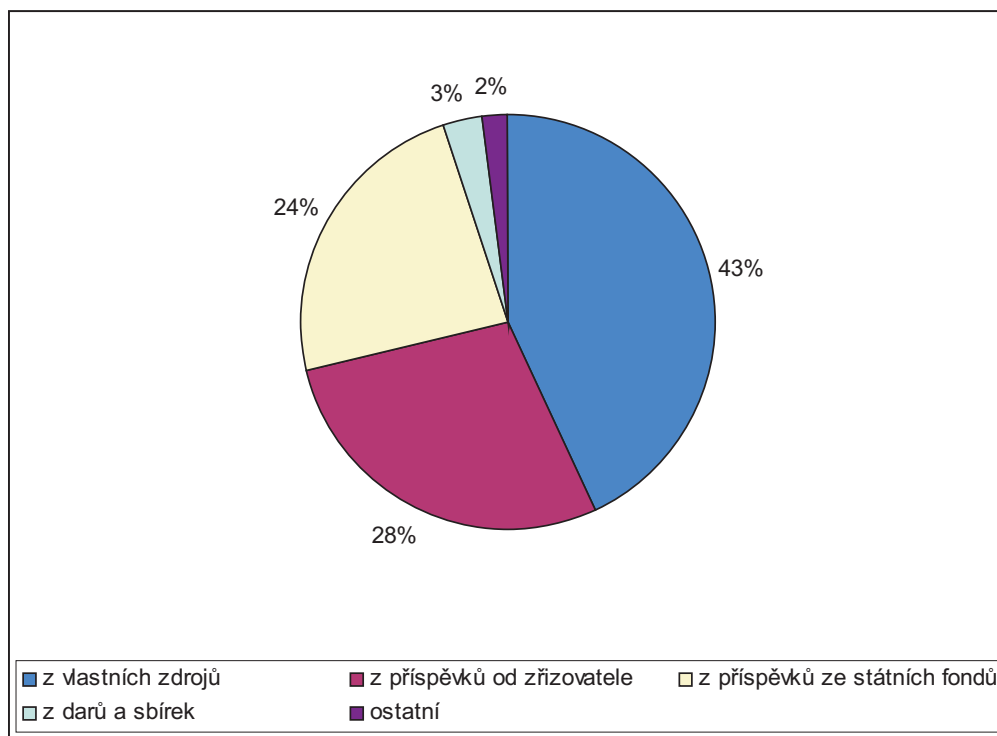
Následující graf zobrazuje strukturu pořízeného majetku, podle zdrojů financování. Graf znázorňuje, kolik procent majetku bylo za sledované období průměrně pořízeno z jednotlivých zdrojů. Je patrné, že zhruba 95% všech prostředků na investiční výdaje nemocnic pocházelo z přerozdělovacích procesů. Příjmy zřizovatelů jsou však rovněž z části tvořeny prostředky alokovanými přerozdělovacím mechanismem od státu. Úroveň přerozdělení je zjevně i v tomto případě velmi vysoká.



Úkol:

Jaký je podíl veřejných zdrojů celkem? (tedy zdrojů pocházejících s veřejných rozpočtů alokovaných nějakou formou přerozdělení)

Obrázek 4.2: Struktura pořízeného majetku nemocnicemi podle zdrojů financování, průměr v letech 2000–2004



Zdroj: Sestaveno na základě údajů v publikaci: Ekonomické údaje ve zdravotnictví za rok 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, dostupných na www.uzis.cz, vlastní výpočty

Nemocnice, které jsou objektem zkoumání tohoto příspěvku, jsou zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Zkoumaná rozhodnutí byla uspořádána do tabulky 4.3. Rozhodnutí je možné rozdělit na dvě skupiny dle způsobu zahájení správního řízení, a to na:

1. řízení zahájená „na návrh“ uchazeče, tj. iniciované uchazečem o veřejnou zakázku, který se cítí být postupem zadavatele poškozen,
2. řízení zahájená „ex officio“, tj. z vlastního podnětu ÚOHS. Tato řízení mohou být vyvolána např. podáním občanů, upozorněním jiného orgánu státní správy jako Policie ČR, Finančních úřadů nebo právě výše zmíněného NKÚ.

Výsledkem správního řízení je buď zjištění, že zadavatel porušil, případně neporušil pravidla daná zákonem o veřejných zakázkách anebo zastavení řízení z procesních důvodů.

Ve sledovaném období tedy Úřad na ochranu hospodářské soutěže zahájil řízení z vlastního podnětu v průměru ve 23 %. Poměrně překvapující je však skutečnost, že v letech 2000 a 2003 byl počet celkově zkoumaných případů výrazně nižší než v ostatních letech. Tato skutečnost nemůže mít vysvětlení v celkově nižším počtu všech zkoumaných případů v daných letech, jak ukazuje tabulka 4.4. V roce 2000 dokonce ÚOHS zahájil nejvíce správních řízení v celém sledovaném období. U druhého významného výkyvu v roce 2003 lze nízký počet zkoumaných veřejných

Tabulka 4.3: Počet zkoumaných veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000–2004

| Rok | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| počet případů | 4 | 25 | 27 | 7 | 23 |
| řízení „ex officio“ | 1 | 7 | 6 | 3 | 3 |
| řízení „na návrh“ uchazeče | 3 | 18 | 21 | 4 | 20 |

Zdroj: Sestaveno autory na základě údajů dostupných na www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti

zakázek u nemocnic z části vysvětlit celkově nižším počtem zkoumaných případů. Nicméně, autoři se domnívají, že zjištěné výkyvy jsou pravděpodobně náhodné.

Tabulka 4.4: Přehled vedených správních řízení v oblasti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek podle zákona v letech 2000–2004

| Rok | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|--------------------------------|
| Zahájená správní řízení | 508 | 446 | 379 | 334 | 340 |
| Vydaná rozhodnutí ve věci | 296 | 286 | 224 | 275 | 165 |
| Zastavená správní řízení | 121 | 97 | 111 | 30 | 57 |
| Počet návrhů zamítnutých rozhodnutím | 133 | 80 | 80 | 73 | není k dispozici ¹⁴ |
| Počet uložených pokut | 68 | 84 | 65 | 90 | 29 |

Zdroj: Sestaveno autory na základě výročních zpráv Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ve sledovaném období. Dostupné na compet.cz

Pokud se vrátíme pouze ke zkoumaným případům, kdy zadavatelem veřejné zakázky byla nemocnice, pak je možné shrnout zjištění v tabulce 4.5. Při zahájení správního řízení jsou možné pouze tři způsoby jeho ukončení:

- ÚOHS vydá rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách a současně pak rozhodne ve věci nápravy, případně uloží pokutu
- ÚOHS zastaví správní řízení a to buď z důvodů
 - odpadl důvod řízení zahájeného ex officio, ÚOHS tedy neshledal porušení zákona
 - navrhovatel vzal svůj návrh zpět (zpětvzetí)
 - zastavení řízení z procesních důvodů – např. navrhovatel neuhradil správní poplatek
- ÚOHS vydá rozhodnutí, ve kterém zamítne návrh uchazeče, neboť neshledá porušení zákona (platí pro zákon č. 199/1994 Sb.).



Úkol:

Zamyslete se nad tím, kde v tabulce vzniká „oblast“, ve které lze očekávat, že mezi zadavateli a účastníky dochází k „dohodám“ resp. kde dochází ke vzniku prostoru ke korupčnímu chování?

¹⁴Údaj nebyl publikován ve výroční zprávě ÚOHS zřejmě z důvodu změny legislativy.

Tabulka 4.5: Přehled výsledků vedených správních řízení, kde zadavatelem byla nemocnice v letech 2000–2004

| výsledek z podnětu | zastaveno řízení | zadavatel porušil zákon | návrh byl zamítnut | celkem |
|------------------------|------------------|-------------------------|--------------------|--------|
| vlastního | 3 | 17 | 0 | 20 |
| uchazeče | 10 | 17 | 30 | 57 |
| Výsledek celkem | 13 | 34 | 30 | |

Zdroj: Sestaveno autory na základě analýzy rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže v letech 2000–2004. Rozhodnutí jsou dostupná na www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti

Při zastavení řízení nelze teoreticky vyloučit, že např. za neuhrazením správního poplatku navrhovatelem stojí uskutečnění dohody mezi zadavatelem a uchazečem. Zároveň je možné, že uchazeč si není předem vědom povinnosti správní poplatek uhradit a v průběhu řízení není ochoten jej složit. Je zřejmé, že dohledat, respektive dokázat tyto případy je téměř nemožné. Stejný případ může nastat i u tzv. zpětvzetí, kdy navrhovatel např. zaplatí správní poplatek (jeho výše 30 tis. Kč je dána zákonem), ale následně svůj návrh vezme zpět. Motiv dohody mezi zadavatelem a uchazečem se zde objevuje ještě výrazněji.

Pokud se tedy odhlédneme od počtu zastavených správních řízení, zjistíme, že 53 % vydaných rozhodnutí konstatuje, že došlo k porušení zákona (při zohlednění počtu zastavených správních řízení je podíl 44 %). Toto procento se ještě navýší připočtením těch případů, kdy je správní řízení na návrh uchazeče zastaveno z procesních důvodů, nicméně Úřad na ochranu hospodářské soutěže shledá důvody k tomu, aby zahájil řízení „ex officio“.

V souvislosti s takto vysokým podílem případů, kdy bylo konstatováno porušení zákona, logicky vyvstávají tyto otázky:

- jak velká část z celkových investičních výdajů nemocnic byla „kontrolována“ prostřednictvím správních řízení ÚOHS?
- jaká byla výše pokut za zjištěná porušení zákona?

Z tabulky 4.2 vyplývá, že celkem bylo ve sledovaném období vynaloženo na investiční výdaje nemocnic celkem 41 370 milionů Kč. V rámci správních řízení byly pak přezkoumány zakázky v přibližné hodnotě¹⁵ 11 968 milionů Kč, což je přibližně 29 % z celkových investičních výdajů.

Jak vyplývá z tabulky 4.5, lze s jistotou mírou zjednodušení konstatovat, že počet případů, ve kterých ÚOHS shledal porušení zákona (34) je vyrovnaný počtu případů, kde k porušení zákona nedošlo (30 + 3, kdy odpadl důvod řízení). To by potom znamenalo, že k porušení zákona dochází v necelé polovině případů, a že tedy u veřejných zakázek v přibližné hodnotě 5 266 milionů korun došlo k porušení zákona. Za předpokladu, že při kontrole všech veřejných zakázek nemocnic by byl

¹⁵U všech případů nebylo možné dohledat výši veřejné zakázky, celková výše sledovaných veřejných zakázek byla tedy odhadnuta na základě počtu těch zakázek, u kterých bylo možné zjistit jejich výši a celkového počtu zakázek.

stejný poměr správních rozhodnutí konstatujících porušení zákona (tj. 44 %), potom by to znamenalo, že u veřejných zakázek v hodnotě 18 203 milionů Kč mohlo dojít k porušení zákona. Autoři jsou si vědomi míry tohoto zjednodušení, uvedená čísla slouží především jako nástroj k demonstraci rozsahu problému investičních výdajů nejen nemocnic, ale i investičních výdajů ve zdravotnictví obecně.

Další zajímavé zjištění přináší pohled na počet a výši udělených pokut ve sledovaném období. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže udělil celkem pokuty ve výši 8,7 mil. Kč, přičemž v námi sledovaných případech byla celková výše udělených pokut 0,209 mil. Kč. Podrobnější údaje jsou uvedeny v tabulce 4.6.

Tabulka 4.6: Srovnání počtu a výše pokut udělených celkem a v případě veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000–2004

| | počet uložených pokut | výše uložených pokut (v tis. Kč) | průměrná výše pokuty (v tis. Kč) |
|---|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| celkem | 336 | 8 712,5 | 25,9 |
| veřejné zakázky, kde byla zadavatelem nemocnice | 8 | 209,0 | 26,1 |

Zdroj: sestaveno autory na základě údajů dostupných ve výročních zprávách ÚOHS a vlastní analýzy vydaných rozhodnutí ÚOHS. Dostupné na: www.compet.cz

Průměrná výše pokut je tedy shodná jak pro námi sledovaný vzorek, tak pro průměr za celé sledované období. Samotná výše pokuty, resp. její horní hranice je určena zákonem¹⁶, přesto této horní hranice je využíváno jen v ojedinělých případech. Vztáhne-li se výše uložené pokuty k hodnotě zakázky, tak na omezeném vzorku, kde bylo toto zkoumání možné, vyjde najevo, že průměrně činila výše pokuty 0,11 % hodnoty veřejné zakázky.

Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo analyzovat rozhodnutí ÚOHS týkající se investičních výdajů nemocnic a zjistit, zda veřejná kontrola je dostatečná, a zda jsou nemocnice motivovány k dodržování pravidel při zadávání veřejných zakázek. Autoři předpokládali, že počet uskutečněných přezkumných řízení a objem přezkoumaných investic je v poměru k celkovým investičním výdajům nedostatečný a není tak vytvářen na nemocnice tlak ke zvyšování transparentnosti výdajů na investice.

Výsledky práce ukazují, že míra kontroly není zanedbatelná a řada pochybení je napravena ještě před uzavřením smlouvy (a není tedy nutno ukládat pokutu). Jako zásadní se ovšem autorům jeví skutečnost, že téměř 50% případů kontroly skončilo konstatováním, že došlo k porušení zákona. Pokud by tato situace nebyla výjimečnou, tak nejen z hlediska odvětví zdravotnictví, ale i celého veřejného sektoru, se tato skutečnost jeví jako alarmující. Naše zjištění potvrzují i závěry Transparency international.

¹⁶Sazba 1 % z ceny zakázky platila do 1. 5. 2004 (zákon č. 199/1994 Sb.), poté se zvýšila na 5 % z ceny zakázky (zákon č. 40/2004 Sb.).

Samostatným problémem je potom předmět prováděné kontroly, kdy častěji jsou sledovány formální náležitosti na úkor obsahové stránky, což vyplývá ze zákona o veřejných zakázkách. Tedy není kontrolováno podstatné. Může tak docházet i k alokační neefektivnosti, navzdory tomu, že formální požadavky na proces zadávání veřejných zakázek byly dodrženy.

Jako podstatná se také autorům jeví skutečnost, že za situace, kdy je zahájeno řízení z podnětu uchazeče a následně pak z jeho podnětu opět zastaveno, může vznikat prostor pro dohodu mezi zadavatelem a uchazečem. Jinými slovy vzniká zde možný prostor pro netransparentnost či korupci. V případě našeho výzkumu se jednalo celkem o 10 případů za sledované období (což bylo 11,5 %).

Z hlediska motivace nemocnic k dodržování předpisů o zadávání veřejných zakázek lze předpokládat, že určující v případě nápravného opatření může být obava ze zdržení zadávacího řízení a tedy, že v tomto případě jsou nemocnice spíše motivovány k dodržování zákona. Naopak pokud je nemocnicím vyměřena pokuta, její nízká výše je pravděpodobně nemotivuje k dodržování zákonem daných pravidel.

Problematika transparentnosti veřejných zakázek je nejen v České republice aktuálním tématem. Ve veřejném sektoru chybí „skutečně účinný a vymahatelný rámec pro zadávání veřejných zakázek“¹⁷, přičemž předložená případová studia dokazuje, že oblast zdravotnictví není výjimkou. Samotná četnost kontrol a její výsledky nejsou zdaleka jediným problémem. Za problém se obecně považuje rovněž ovlivňování procesu zadávání veřejných zakázek politickou reprezentací, rovněž tak chybějící kontrolní mechanismy a dohody mezi účastníky výběrových řízení či klientelismus.

Literatura

- KUVÍKOVÁ, H., MURGAŠ, M., NEMEC, J.: *Ekonomía zdravotníctva*. Phoenix, Banská Bystrica 1995. ISBN 80-900563-1-8.
- OCHRANA, F.: *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*. Praha 2001. ISBN 80-85963-96-5.
- Transparency International: *Neprůhledné veřejné zakázky připravily v loňském roce Českou republiku o 32 miliard korun*. Tisková zpráva. [online] Dostupné ke dni 1. 12. 2006 na:
www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2721.
- Transparency International: *Projekt transparentní zdravotnictví*. [online] Dostupné ke dni 1. 12. 2006 na:
www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2836.
- Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Ekonomické informace ve zdravotnictví rok 2000 až 2004. [online] Ke dni 3. 11. 2006: www.uzis.cz
- Sbírka rozhodnutí pro ochranu hospodářské soutěže rok 2000. [online] www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/.

¹⁷Transparency International, tisková zpráva ze dne 28. 06. 2005.

- Sbírka rozhodnutí pro ochranu hospodářské soutěže rok 2001 až 2004. [online]
www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/.
- Výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rok 2000 až 2004. [online]
www.compet.cz ke dni 3.11.2006.

Shrnutí

Proces tvorby a realizace politiky je komplexním jevem, který přesahuje hranice ekonomických věd. Právě tato komplexnost činí z této oblasti vysoce atraktivní problematiku, jejíž poznávání je v oblasti veřejného sektoru velice aktuální a žádoucí. Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že proces tvorby i realizace veřejné politiky jsou jevy více přináležející do oblasti politologie, či jiných společenských věd, tak důsledky realizace veřejných politik mají vždy silný dopad na ekonomické prostředí. Schopnost chápat, hodnotit a předvídat tyto důsledky je v profilu absolventa oboru veřejná ekonomie nezbytná.

Je nutné uvědomit si, že jednotlivé kapitoly této studijní pomůcky mohou a jsou samostatnými oblastmi výzkumu, přičemž propojení těchto poznatků umožňuje lepší pochopení ekonomických jevů ve své složitosti. Velké úkoly výzkumu leží zejména v oblasti metod analýz a v poznávání procesu implementace.

Autoři doufají, že tato studijní pomůcka poskytla svým čtenářům dostatek informací k tomu, aby se v této problematice mohli dále vzdělávat.

Rejstřík

A

Analýza minimalizace nákladů, 79
Analýza nákladů a užitečnosti, 79
Analýza účinnosti nákladů, 79

B

beneficient, 82
bottom-up, 59, 60
brainstorming, 64
byrokracie, 24, 30, 34, 35

C

CBA, 78
citlivostní analýza, 86
Cost-benefit analýza, 81
Cost-effectiveness analysis, 79
cost-minimization analysis, 79
Cost-utility analysis, 79

D

delfy, 64
diskontní sazba, 84
doba návratnosti, 85

E

ekonomické hodnocení, 76
Ekonomie blahobytu, 22
Elitářství, 28
externality, 89

F

Formulace politické agendy, 41

I

Implementace, 58
implementační deficit, 62
index rentability, 86
Inkrementalistický model rozhodování, 50
lšíkavův diagram, 65

J

Jednokriteriální metody, 79

K

Korporativismus, 23, 28

L

lobbying, 44

M

Macchiavelli, 24
Marxismus, 28
Metoda Electra, 80
Metoda lexikografického uspořádání, 80
moc, 26
Model A-A-A, 19

N

náklady a přínosy, 83
Neoinstitucionalismus, 22

O

oceňování času, 87
oceňování nehmotných položek, 87
oceňování života, 87

P

Pluralismus, 22, 28
podíl nákladů a výnosů, 86
politická agenda, 38
Politické strany, 39
politický program, 51
politika, 16
Projektový přístup, 62

R

Racionalistický model tvorby rozhodnutí, 49

S

selhání státu, 29
sociální problém, 41, 42
současná hodnota, 84
stát, 24
státní moc, 26
stínové ceny, 84
SWOT matice, 65

T

Teoretické modely implementace, 61
Teorie byrokracie, 32
top-down, 59

V

veřejná moc, 24
Veřejná politika, 15, 17, 22, 23, 35
Veřejná správa, 17
veřejný projekt, 62
Vícekriteriální metody, 79
Vláda, 39
vnitřní výnosové procento, 85

Z

zájmové skupiny, 45
zkreslení tržních cen, 88

Literatura

- [1] BLAŽEK, L.: *Lidský potenciál a společenské řízení*. MU, Brno 1991. ISBN 80-210-0335-9.
- [2] BLOM-HANSEN, J.: „A New Institutional Perspective On Policy Networks“. *Public Administration*, 1997, 75(4), 669–693.
- [3] CAMERON, R.: *Stručné ekonomické dějiny světa*. Victoria Publishing, Praha 1996. ISBN 80-85865-21-1.
- [4] CARLSSON, L.: „Nonhierarchical Implementation Analysis“. *Journal of Theoretical Politics*, 1996, 8(4), 527–546.
- [5] CODACCIONI-FILIPPI, A. M.: *Dějiny 20. století – encyklopedie politického, ekonomického a kulturního dění*. Mladá Fronta, Praha 1994. ISBN 80-204-0403-1.
- [6] COLEBATCH, H. K.: *Úvod do Policy*. Barrister and Principal, Brno 2002. ISBN 80-86598-79-9.
- [7] DAHL, R. A.: *Demokracie a její kritici*. Victoria Publishing, Praha 1995. ISBN 80-85605-81-3.
- [8] DRUMOND, M. F., O'BRIEN, B., STODDART, G. L., TORRANCE, G. W.: *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. 2nd edit., Oxford University Press, Oxford 2001, ISBN 0-19-262773-2.
- [9] FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000, ISBN 80-85947-50-1.
- [10] FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. Masarykova univerzita, Brno 1997. Kap.: 1, 2, 4–6, 9, 11, 12. ISBN 80-210-1575-6.
- [11] FRIEDMAN, M., FRIEDMAN, R.: *Svoboda volby*. Liberální institut, Praha 1992. ISBN 80-85467-85-2.
- [12] HAYEK, F. A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*. Academia, Praha 1991. ISBN 99-00-00057-X.
- [13] HEYWOOD, A.: *Politické ideologie*. Victoria Publishing, Praha 1994. ISBN 80-85865-10-6.
- [14] HILL, M., HUPE, P.: *Implementing Public Policy*. Sage Publications, London 2003, ISBN 0-7619-6629-3.
- [15] HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Všehrd, Praha 1995. ISBN 8085305321.
- [16] JABLONSKI, A. W.: *Politický marketing, úvod do teorie a praxe*. Arrister and Principal, Brno 2006. ISBN 80-7364-011-2.
- [17] JORDAN G. A., SCHUBERT, K.: „A Preliminary Ordering of Policy Network Labels“. *European Journal of Political Research*, 1992, 21, 7–27.

- [18] JORDAN, G. A., RICHARDSON, J. J.: *British Politics and the Policy Process. An Arena Approach*. Unwin Hyman, London 1999.
- [19] KOTLAS P., ŠOLTYS O.: *Politologické otazníky postkomunismu*. Inst. Sociol. Studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha 1993, str. 41–1 a 435–4.
- [20] KOTLAS, P.: „Sítě aktérů jako aktivní faktor veřejné politiky“. *Centrální politické rozhodování v České republice*, 1. díl, FSV UK, ISS, řada Veřejná a sociální politika 1998, 8, str. 24–32.
- [21] KOTLAS, P.: „Zájmové skupiny v pluralitní demokracii“. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, 3, 23–25.
- [22] KOTLER, P.: *Marketing – analýza, plánování a kontrola*. Victoria Publishig, Praha 1995. ISBN 80-85605-08-2.
- [23] LUKES, S.: *On Trade-offs between Values*. EUI Working Paper SPS no. 92/24. European University Institute, Firenze.
- [24] MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. Masarykova univerzita, Brno 1997, ISBN 80-210-1591-8.
- [25] MALÝ, I., PAVLÍK, M.: „K předpokladům úspěchu reformy“. *Zdravotnictví v České republice*, Asoc. pro rozv. soc. lék. a řízení péče, Praha 2005, 4, od s. 17–177, 4 s. ISSN 1213-6050.
- [26] MARSHALL, T. H.: *Sociology at the Crossroads and other essays*. Heinemann, London 1963.
- [27] MATES, M., MATULA, M.: *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, VŠE, Praha 1998. ISBN 80-707-9753-3..*
- [28] NAS, T. F.: *Cost-Benefit Analysis. Theory and Application*. Sage Publications, Thousand Oaks 1996, ISBN 0-8039-7133-8.
- [29] NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton, Chicago IL 1971.
- [30] OCHRANA, F.: *Veřejné zakázky a veřejné projekty*. Praha 1999, ISBN 80-85963-96-5.
- [31] OCHRANA, F.: *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha 2001. ISBN 80-7261-018-X.
- [32] OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress, Praha 2002, ISBN 80-86119-51-3.
- [33] PARKINSON, C. W.: *Zákony profesora Parkinsona*. Mladá Fronta, Praha 1955, ISBN 23-087-66.
- [34] PARSONS, W.: *Public Policy. Edward Elgar*. London 1996. ISBN 18-52785-54-3.

- [35] POTŮČEK, M.: *Nejen trh*. Praha 1997, ISBN 80-85850-26-5.
- [36] POTŮČEK, M.: *Sociální politika, Praha 1995*. ISBN 80-85850-01-X.
- [37] POTŮČEK, M., LELOUP, L. T., JENEI, G., VÁRADI, L.: *Public Policy in Central and Eastern Europe*. Bratislava 2003, ISBN 80-89013-13-9.
- [38] POTŮČEK, M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha, Slon 2005. ISBN 80-86429-50-4.
- [39] SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.
- [40] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I., A KOL.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press, 1998, ISBN 80-7226-112-6.
- [41] SVATOŇ, J., SIROVÁTKA, T.: *Stát a veřejná politika*. MU, Brno 1997. ISBN 80-210-1612-4.
- [42] WAN, T.: *Analysis and Evaluation of Health Care Systems. An Integrated Approach to Managerial Decision Making*. Health Professions Press, Baltimore 1995, ISBN 1-878812-23-8.
- [43] WINKLER, J.: *Implementace veřejných programů a přístupy k jejich analýze*. Sborník referátů z konference Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů. Brno 2002, ISBN 80-2102816-5.
- [44] WINKLER, J.: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2932-3.