

Výběr veřejných projektů

Jana Soukopová

Cíl kapitoly

Existují dva známé způsoby, jak analyzovat příčinné souvislosti a jejich důsledky (efekty) a tím provádět hodnocení. Jedním z nich je používání tradiční logiky, která vychází z předpokladů a z nich dedukuje závěr. Druhý přístup vyžaduje, aby všechny uvažované faktory byly předem rozvrženy do hierarchického nebo síťového systému, ve kterém jsou brány do úvahy vzájemné souvislosti. Protože jsou v tomto systému všechny možné výsledky propojeny, logika a úsudky se použijí k odhadu relativních vlivů, z nichž je odvozen definitivní výsledek. Tato metoda však není zárukou odhalení „správného“ (nejefektivnějšího) výsledku, neboť předpoklady mohou být nesprávné a odůvodnění mylná. Preference hrají v rozhodování přinejmenším stejně důležitou roli, jako schopnost přesně logicky myslet a dedukovat. Může se také stát, že některé z prvního pohledu nedůležité faktory, jsou následně shledány důležitějšími z důvodu jejich vzájemného nepřímého vztahu s jinými důležitými faktory. Cílem této kapitoly je seznámit čtenáře s podstatou rozhodovacího procesu výběru veřejných projektů, veřejné volby a důležitosti kritérií rozhodování pro celý výsledek rozhodovacího procesu.

1. Rozhodovací proces výběru veřejných projektů

Obecně je možné rozhodovací proces rozčlenit do následujících vzájemně provázaných činností (kroků) (Ramík, 1999):

- Krok 1** formulace a stanovení cílů rozhodovacího problému,
- Krok 2** volba kritérií rozhodování,
- Krok 3** tvorba souboru variant řešících daný problém,
- Krok 4** zhodnocení důsledků variant vzhledem k rozhodovacím kritériím,
- Krok 5** stanovení důsledků variant při změnách vnějších podmínek,
- Krok 6** konečné rozhodnutí, tj. výběr varianty (variant) řešení problému.

Při rozhodování o veřejných projektech je důležité klást si otázky v následujícím pořadí:

- **který projekt bude nejlépe splňovat daný cíl** (otázka účinnosti),
- **který projekt je reálně zavést** (otázka účelnosti),
- **který projekt je nejlevnější** (otázka hospodárnosti).

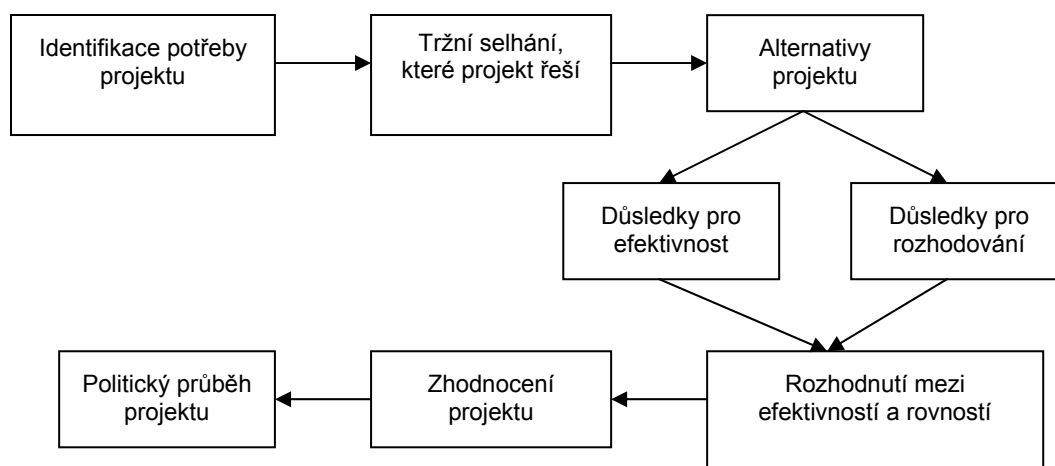
Z logiky věci by bylo možné vyjít z rozhodovacího procesu v soukromém sektoru, který je nejčastěji definován v následujících krocích:

- Krok 1** Identifikace souboru možných projektů, které přicházejí v úvahu.
- Krok 2** Identifikace všech významů těchto projektů (všech vstupů a výstupů).
- Krok 3** Odhad ceny jednotlivých vstupů a výstupů.
- Krok 4** Převedení všech cen na současnou diskontovanou hodnotu.
- Krok 5** Sečtení všech nákladů a výnosů s cílem odhadnout celkovou ziskovost jednotlivých projektů.
- Krok 6** Porovnání projektů a doporučení nejvhodnějšího projektu.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Instituce, do jejichž kompetence spadá hospodaření s veřejnými prostředky, provádějí při rozhodování o jejich alokaci v zásadě stejné operace. Na druhé straně zde však existují významné rozdíly. Prvním z nich je skutečnost, že zatímco nejdůležitějším cílem firmy je zisk, subjekty veřejného sektoru se soustřeďují na širší zájmy (např. dopady ekologické, sociální apod.). Druhým základním rozdílem je skutečnost, že subjekt veřejného sektoru často nemůže ohodnotit své vstupy a výstupy pomocí tržních cen jako firma, protože tyto ceny buď neexistují (protože se za některé vstupy a výstupy neplatí na trhu), nebo nereprezentují skutečné mezní náklady a užitky¹. Navíc zde chybí původní krok rozhodovacího procesu, tedy formulace a stanovení cílů rozhodovacího problému, který je z pohledu rozhodování klíčový. Navíc je uvedený proces rozhodování pouze jednokriteriální, což je z pohledu hodnocení veřejných projektů obecně značně zjednodušující a pro případ veřejných zakázek zcela nevyhovující. Uvedený rozhodovací proces tedy není možné pro hodnocení veřejných projektů obecně použít.

Vyjděme tedy z teorie veřejné ekonomie a z osmistupňového postupu analýzy veřejných výdajů doporučený Stiglitzem (1997), které zobecníme pro veřejné projekty, viz následující schéma na obr. 1:



Obr. 1 **Rozhodovací proces výběru veřejných projektů podle Stiglitze**

Uvedený rozhodovací proces však také z našeho pohledu také nesplňuje všechny požadavky na dosažení původních požadavků rozhodování (účelnost, účinnost a hospodárnost).

Ochrana (1999, 2003) navrhuje jiný postup analýzy veřejných projektů:

- Krok 1** Analýza rámcových podmínek.
- Krok 2** Stanovení cílů
- Krok 3** Určení strategie k dosažení cílů.
- Krok 4** Vymezení podmínek k dosažení cílů.
- Krok 5** Zpracování alternativ.
- Krok 6** Stanovení kritérií pro hodnocení alternativ.
- Krok 7** Porovnání alternativ.

¹ Mezní náklady (MC) (angl. Marginal cost) jsou zvýšení celkových nákladů nutné při výrobě jedné dodatečné jednotky výstupu (nebo snížení celkových nákladů v důsledku zmenšení výstupu o jednotku). Mezní užitek (MU) (angl. Marginal utility) je dodatečné uspokojení, jež přináší spotřeba jedné dodatečné jednotky komodity, přičemž množství všech ostatních spotřebovaných statků zůstává konstantní (více např. Samuelson a Nordhaus 1991)

Krok 8 Výběr alternativy a její doporučení k realizaci

Krok 9 Realizace vybraného projektu.

Tato metodika rozhodování o výběru veřejných projektů je dobře využitelná převážně pro orgány veřejného sektoru, které se zabývají zároveň tvorbou a hodnocením veřejných projektů. Zcela v ní však chybí další součást rozhodovacího procesu a to **volba vhodné metody hodnocení**. Je však zcela postačující pro hodnocení veřejných zakázek, pro něž je metoda hodnocení omezená legislativou jako vícekritériální hodnocení.

Při hodnocení veřejných projektů obecně je však situace složitější. V praxi se setkáváme i s hodnocením rozdílných veřejných projektů (vzájemně se nevylučujících projektů). Proto je velmi důležité pro postup analýzy (rozhodování o výběru) veřejných projektů si uvědomit, o jak rozdílné a různorodé projekty může jít a provést identifikaci souboru projektů, jejichž charakter je pro volbu metody hodnocení velmi důležitý.

2. Prvky rozhodovacího procesu

Z výše citových postupů rozhodovacího procesu hodnocení veřejných projektů jednoznačně vyplývá, že klíčovými prvky rozhodování jsou zejména:

- cíl rozhodování
- subjekt rozhodování a objekt rozhodování
- kritéria (vlastnosti, atributy, charakteristiky, hlediska) rozhodování
- varianty (veřejné projekty a veřejné zakázky)
- metody rozhodování
- stavy (scénáře rozhodování)

Uvedené prvky si proto dále rozeberme podrobněji.

2.1. CÍLE PROJEKTŮ A JEJICH VZTAH K VÝBĚRU PROJEKTŮ

Cíle veřejného projektu hrají klíčovou roli při hodnocení. Veřejný projekt není možné hodnotit bez toho, aniž by byly definovány jeho cíle.

Obecně je cíle možné rozdělit na kvantitativní, které je možné vyjádřit v množstevních (fyzikálních) jednotkách a kvalitativní, které v množstevních jednotkách vyjádřit nelze. Stanovení kvalitativních cílů ve veřejném sektoru je velmi komplikované a někdy úplně nemožné, ale i stanovení kvantitativních cílů veřejných projektů není úplně jednoduché a přímočaré. Veřejný sektor obsahuje množství aktivit, jejichž výsledky je možné jen těžko měřit (týká se to např. oblasti zdravotnictví, životního prostředí, apod.) a obsahuje také některé aktivity, které se realizují pouze a jenom ve veřejném sektoru. Proto není možné při hodnocení použít jako hodnotící kritérium jejich efektivnost při realizaci v soukromém sektoru.

Zkušenosti z ČR ukazují, že přesné definování cílů, následně umožňující korektní hodnocení projektů, patří ke slabým článkům evaluačního procesu. Cíle jsou formulovány příliš obecně, bez toho, aby v sobě obsahovaly hodnotící kritéria“.

Pro hodnocení veřejných projektů je z mého pohledu důležité dodržení následujících požadavků podstatných pro výběr vhodné metody hodnocení:

1. **předmětnost cílů**, tedy to, aby cíle byly odvozeny od očekávání veřejných projektů, od jejich užitků,

2. **verifikovatelnost cílů**, která umožní zjistit, zda na konci sledovaného období bylo cíle dosaženo,
3. **reálnost cílů**, tedy zda jsou splnitelné,
4. **konzistentnost cílů**, tedy jejich vzájemná návaznost,
5. **kvantifikovatelnost cílů**, zaručující, že přímo v zadání cíle jsou uváděny měrné jednotky umožňující měřit v jakém množství (kolik), v jaké kvalitě (jaké charakteristiky), v jakých termínech (kdy) a s jakými náklady byly cíle splněny a
6. **zda cíle pokrývají dané potřeby**.

2.2. SUBJEKT A OBJEKT ROZHODOVÁNÍ A JEJICH VZTAH K VÝBĚRU PROJEKTŮ

Pro rozhodování je důležitý nejen objekt rozhodování, v našem případě veřejný projekt, ale i subjekt rozhodování (hodnotitel, rozhodovatel). Existuje podstatný rozdíl mezi tím, jak o svých výdajích rozhoduje spotřebitel či firma, a mezi tím, jak o veřejných výdajích rozhodují veřejné orgány (parlament, místní samospráva apod.). Konečné rozhodnutí o výběru projektů je na orgánu státní správy², kde vzniká prostor pro prosazování partikulárních zájmů zájmových či nátlakových skupin (v extrémním případě vrcholící až uplácením).

Efektivnost veřejných projektů může být posuzována až v rámci schváleného rozpočtu (státního, krajského, obecního či rozpočtu konkrétní veřejné instituce) a většinou souvisí s konkrétní produkcí nebo konkrétními redistribučními záměry. Rozpočtový proces je složitým procesem, v němž se promítají rozmanité zájmy (voličů, politiků, zájmových nebo nátlakových skupin, byrokracie). Rozhodování o výběru vhodného veřejného projektu probíhá v procesu veřejné volby³, kde také často naráží na protichůdné zájmy subjektů rozhodování.

Teorie veřejné volby má řadu konsekvencí v různých oblastech. V ekonomii vytváří analogii mezi ekonomickým a „politickým“ trhem⁴. Základním postupem veřejné volby je hlasování. Zde pak vzniká konfrontace mezi většinovým pravidlem a jednohlasnou shodou jako dvěma odlišnými pravidly hlasování⁵. Předností jednohlasné shody je to, že nelze zhoršit situaci žádného ze subjektů rozhodování, neboť nikdo nebude souhlasit s projektem, který by zhoršoval jeho původní situaci. Nedostatkem je naopak to, že hrozí nebezpečí časových průtahů a tzv. „vydírání jedincem“, který se vetováním určitého řešení může chovat strategicky a těžit ze svého nesouhlasu. A konečně má toto pravidlo ještě jeden nedostatek: zachovává výchozí stav věcí bez ohledu na to, jestli je dobrý nebo špatný. Většinové hlasování tento nedostatek stírá, ale hrozí při něm nebezpečí schválení neefektivních a navíc i

² V případě rozhodnutí o výběru environmentálních projektů z Operačního programu Životní prostředí např. na ministru životního prostředí

³ Teorie veřejné volby se zabývá zkoumáním zákonitostí rozhodování ve veřejném sektoru, jehož součástí a kritériem rozhodování je veřejný zájem. Teorie veřejné volby a přináší mnoho užitečných poznatků o preferencích a chování účastníků rozpočtového procesu. K jejím zakladatelům lze zařadit J. Schumpetera (Capitalism, Socialism and Democracy, 1957), A. Downse (Tudory of Democracy, 1957), J. Buchanana a G. Tuplovka (The Calculus of Consent, 1959), K. Arrowa (Social Choice and Individua Values, 1951) a další (Holman 1999).

⁴ Zatímco v rámci ekonomického trhu se vyskytují dva typy subjektů (spotřebitel a výrobce) v rámci „politického trhu“ jsou to pak voliči, politici, byrokracie, zájmové skupiny apod., přičemž lze analogicky uvažovat o racionalitě jejich chování a jejich snaze maximalizovat vlastní užitek. Tato analogie však končí u nástrojů, neboť tržní systém je založen na úloze cenového systému při dosažení efektivní alokace, veřejná volba se zakládá na voličských hlasech (Hamerníková 2000).

⁵ Kromě těchto dvou pravidel je pro rozhodování o výběru veřejných projektů důležité ještě zmínit další dvě pravidla hlasování kterými jsou pluralitní hlasování a hlasování podle počtu bodů.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

nespravedlivých projektů nebo tzv. „tyranie většiny“, kdy většina získává výhody na úkor menšiny⁶.

Hlavním úskalím procesu veřejné volby a většinového hlasování je tzv. **hlasovací paradox**, který ukazuje na patovou situaci, která může při většinovém hlasování vzniknout. Hlasovací paradox byl popsán již v roce 1785 J. A. de Condorcetem. V důsledku jeho vzniku může docházet k netranzitivnosti (v případě, že se volba vztahuje na tři a více projektů). Hlasovací paradox pak vzniká, nemůže-li žádný z projednávaných projektů získat jednoznačnou většinu hlasů.

Hlasovací paradox pro rozhodování o veřejných projektech můžeme ilustrovat na následujícím příkladu:

Příklad č. 1

Existují tři experti a každý posuzuje tři projekty, které má seřadit od nejlepšího k nejhoršímu. Tabulka 2.1 ukazuje seřazení projektů každým z expertů.

Tabulka 1 Hlasovací paradox

Expert		Pořadí	
e ₁	x ₁	x ₂	x ₃
e ₂	x ₂	x ₃	x ₁
e ₃	x ₃	x ₁	x ₂

Pramen: Soukopová (2006)

Z tabulky 1 je zřejmé, že vzniká hlasovací paradox. Výsledek hodnocení je netranzitivní, nelze stanovit celkové pořadí projektů.

Výskyt hlasovacího paradoxu znamená pro veřejnou volbu na principu většinového pravidla a při hlasování o více než dvou projektech následující dvě nebezpečí:

1. **Nebezpečí cyklické volby**, které spočívá v tom, že žádný z projektů nezíská jednoznačně většinu hlasů. Kdyby se hlasovalo ve třech kolech, pokaždé by vyhrál jiný projekt, viz následující příklad

Příklad č. 2.2

Při stanovení preferencí a hodnocení vycházíme z tabulky 2.2

Tabulka 2 Výběr projektů a cykličnost volby

	Pořadí jednání	Dílčí výběr	Celkový výběr
1. kolo	Výběr mezi projekty x ₁ a x ₂	Projekt x ₁	Projekt x ₃
	Výběr mezi projekty x ₁ a x ₃	Projekt x ₃	
2. kolo	Výběr mezi projekty x ₁ a x ₃	Projekt x ₃	Projekt x ₂
	Výběr mezi projekty x ₃ a x ₂	Projekt x ₂	
3. kolo	Výběr mezi projekty x ₂ a x ₃	Projekt x ₂	Projekt x ₁
	Výběr mezi projekty x ₂ a x ₁	Projekt x ₁	

Pramen: Soukopová (2006)

⁶ Zabránit nedokonalostem většinového pravidla lze zavedením kvalifikované většiny, která pro schválení určitého návrhu požaduje dosažení více hlasů, než je prostá většina (obvykle dvě třetiny hlasů)

Z tabulky 2 vyplývá, že výsledek je závislý na pořadí hlasování a subjekt rozhodování (předseda) může ovlivnit výsledek rozhodování podle svých preferencí.

Z toho pak vyplývá další nebezpečí hlasovacího paradoxu, kterým je:

2. **Možná manipulace s pořadím hlasování** o jednotlivých projektech. Tím je pak porušeno jedno z hlavních pravidel hlasování, které říká, že výsledek by měl být arbitrární (neměl by záviset na pořadí hlasování).

Příčiny hlasovacího paradoxu vychází z charakteru preferencí subjektů rozhodování (v případě hodnocení veřejných projektů rozhodovatelů)⁷. Na základě hlasovacího paradoxu formuloval K. Arrow **teorém nemožnosti** (Impossibility Theorem), který dokazuje, že neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která nezávisí na pořadí jednání, zaručuje efektivnost a respektuje individuální preference (více viz Holman 1999, Stiglitz 1997 aj.).

Nedostatky většinového pravidla lze překonat uplatněním dalších hlasovacích postupů.

Jedná se o:

1. **Pluralitní hlasování**, kdy rozhodovatelé seřazují jednotlivé projekty (nabídky) podle svých preferencí. Vybrány jsou pak ty projekty, které se nejčastěji umístily na prvním místě. Tato metoda existuje v různých verzích. Ani pluralitní hlasování však není dokonalá metoda hodnocení, zvláště pokud se změní počet hodnocených projektů. Nedokonalost pluralitního hlasování ukazuje následující příklad (Nemec 2005).

Příklad č. 3

Mějme 4 nezávislé a vzájemně se vylučující veřejné projekty (a_1, a_2, a_3, a_4) a čtyři rozhodovatele-experty (e_1, e_2, e_3, e_4), kteří seřazují projekty na základě svých preferencí. Výchozí stav rozložení preferencí udává následující matice:

	e_1	e_2	e_3	e_4	Σ
a_1	1	1	3	3	8
a_2	4	4	2	2	12
a_3	3	2	1	1	7
a_4	2	3	4	4	13

Podle uvedeného hodnocení by byl vybrán projekt a_3 , neboť se nejčastěji ocitl na předním místě v preferencích rozhodovatelů. Pokud ale předkladatel stáhne žádost o projekt a_2 , který nemá vysokou podporu, změní se situace následujícím způsobem,

	e_1	e_2	e_3	e_4	Σ
a_1	1	1	2	2	6
a_2	3	2	1	1	7
a_3	2	3	3	3	11

⁷ Z příkladu 2 je zřejmé, že zatímco rozhodovatelé e_1 a e_2 mají jen jeden vrchol své preference a upřednostňují jen jeden ze tří projektů, rozhodovatel e_3 má však „dvouvrcholovou preferenci“ a preferuje projekty A a C před projektem B. Dle Siglitze (1997) se takové preference mohou vyskytovat často.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

Vzhledem k „přeskupení“ hlasů by v tomto případě vyhrála alternativa projektu a_1 . Dle Nemce (2005) se takové příklady stávají na nižší úrovni státní správy často.

2. Dalším hlasovací postup, který odstraňuje nedostatky pluralitního hlasování je tzv. **hlasování podle počtu bodů**. Při něm je dán k dispozici určitý počet bodů a ty pak voliči (rozhodovatelé) přiřazují různým návrhům (projektům, nabídkám) v souladu se svými preferencemi, přičemž je vybrána nabídka s nevyšším počtem bodů. Tato metoda však může být silně ovlivněna intenzitou preferencí, jak je ukázáno na příkladě 2.4.
3. Třetí z možností je pak **hlasování na základě váženého pořadí**, kdy je jednotlivých preferencím (pořadím) expertně přiřazena určitá váha. Vážené hlasy se pak sčítají. Vítězí alternativa s největším počtem vážených hlasů. I tento systém bere na zřetel celé uspořádání preferencí jednotlivých voličů (rozhodovatelů) a za předpokladu, se voliči nebudou chovat strategicky, bude zvolena efektivní alternativa.

Silné i slabé stránky uvedených tří hlasovacích postupů ukazuje následující příklad

Příklad č. 4

Mějme 3 veřejné projekty (a_1, a_2, a_3) a tři skupiny rozhodovatelů (e_1, e_2, e_3) rozdělených podle preferencí, kteří:

- Rozhodují na základě pluralitního rozhodování, kdy seřazují projekty na základě svých preferencí
- Rozhodují na základě hlasování podle bodů, kdy mají k dispozici 10 bodů, které mají rozdělit mezi projekty (a_1, a_2, a_3) podle svých preferencí.
- Rozhodují na základě váženého pořadí, kdy jednotlivým pořadím byly expertně stanoveny následující váhy:
 - První pořadí - váha 50%
 - Druhé pořadí - váha 30%
 - Třetí pořadí - váha 20%

Výsledky rozhodování udává následující tabulka.

Tabulka .3 Odlišné dopady různých metod hlasování

Projekty	Skupina rozhodovatelů e_1 = 15 členů			Skupina rozhodovatelů e_2 = 16 členů			Skupina rozhodovatelů e_3 = 15 členů		
	Pořadí	Body	Váhy	Pořadí	Body	Váhy	Pořadí	Body	Váhy
a_1	2	3	0,30	3	2	0,30	1	6	0,50
a_2	1	5	0,50	2	3	0,20	3	1	0,20
a_3	3	2	0,20	1	5	0,50	2	3	0,30

Pramen: autorka

Z tabulky 3. je zřejmé, že v případě uplatnění:

- většinového hlasování by vznikl rozhodovací paradox
- pluralitního hlasování by byl vybrán projekt a_3 a e_3 a a_2 mají stejný počet hlasů
- hlasování podle počtu bodů by byl vybrán projekt a_1 a pořadí projektů by bylo a_1, a_3, a_2
- hlasování na základě váženého pořadí by byl vybrán projekt a_3 a pořadí projektů by bylo a_3, a_2, a_1 .

Z příkladu je zřejmé, jak velmi je hlasování podle bodů ovlivněno intenzitou preferencí. V případě bodového hodnocení uvedeného v tabulce 2.4, by výsledky byly zcela odlišné.

Tabulka 4 **Odlišné dopady různých metod hlasování**

Projekty	Skupina rozhodovatelů e ₁ = 15 členů			Skupina rozhodovatelů e ₂ = 16 členů			Skupina rozhodovatelů e ₃ = 15 členů		
	Pořadí	Body	Váhy	Pořadí	Body	Váhy	Pořadí	Body	Váhy
a ₁	2	3	0,25	3	2	0,10	1	5	0,15
a ₂	1	6	0,50	2	3	0,15	3	2	0,10
a ₃	3	1	0,15	1	5	0,50	2	3	0,25

Pramen: autorka

Podle hlasování podle počtu bodů by byl vybrán projekt a₂ a pořadí projektů by bylo a₂, a₁, a₃, kdy projekt, který má nejvíce prvních míst by byl až poslední.

Uvedené příklady se vztahovaly pouze na **přímou volbu**, kdy bylo o jednotlivých variantách hlasováno přímo, ale současná moderní společnost se zakládá na tzv. **zastupitelské demokracii**, kde rozhodují zastupitelé voličů. Tento fakt ještě zhoršuje uvedené problémy veřejné volby. Protože jinak se rozhodnutí provádí na místní úrovni (většinou přímá volba) a jinak je rozhodováno v rámci parlamentních jednání na základě námětů úředníků, reprezentujících výkonný aparát státní správy. Zastupitelé i úředníci (byrokracie) se chovají racionálně a snaží se maximalizovat svoje užítky, které porovnávají s náklady na jejich dosažení, přičemž mohou být ovlivněni různými faktory jako je např. politický cyklus⁸, vlastní zájmy (více viz teorie byrokracie⁹).

Navíc nelze podceňovat ani úlohu **zájmových skupin**, které se mohou měnit až v **nátlakové skupiny**. Zájmové skupiny mohou v zájmu svých cílů kromě lobingu sáhnout po extrémnějších nástrojích vedoucích až k uplácení politiků. Svou roli může v procesu veřejné volby o výběru určitého projektu hrát i **logrolling**, neboli obchodování s hlasy¹⁰. Kdy dle Holmana (1999) je čerpání státních prostředků na projekty, z nichž mají prospěch určité regiony, rozšířenou formou logrollingu. Přičemž náklady na tyto projekty obvykle převyšují očekávané přínosy z jejich realizace. Tyto výdaje se právě obvykle daří prosazovat v balíku, který spojí rozdílné zájmy různých regionů

Právě z důvodu řady nedostatků veřejné volby jako je hlasovací paradox, logrolling, apod. je nutné se zaměřit na analýzu veřejných výdajů a veřejných projektů a hledat takové metody, které by uvedené nedostatky veřejné volby odstranily.

⁸ Pojem „politický cyklus“ použil poprvé Michal Kalecky, ale až A. Downs jej zapracoval do teorie veřejné volby. Downs upozorňuje na to, že politici se v rámci politického cyklu v souvislosti s délkou volebního období chovají rozdílně. Přibližně jeden až dva roky před volbami obvykle preferují politiku poptávkové expanze, zatímco po volbách se uchylují k protiinflační politice poptávkové restrikce. (více viz Holman 1999, Musgrave a Musgraveová 1994, Stiglitz 1997,aj.)

⁹ Teorie byrokracie, kterou rozpracovali G. Tullock, A. Downs a W. Niskanen upozorňuje na to, že úředníci nesledují přání svých politických vůdců (ačkoli připouštějí, že byrokraté projevují vůči svým nadřízeným poslušnost), ale sledují své vlastní zájmy (posílení svého vlivu, zlepšení postavení, apod.) (více např. Holman 1999, Musgrave a Musgraveová 1994, Stiglitz 1997,aj)

¹⁰ Obchodování s hlasy funguje na principu, že určitý poslanec slíbí, že bude hlasovat pro opatření prosazované poslanci jiné skupiny výměnou za jejich podporu při hlasování o „jeho“ opatření. Důsledkem toho je, že jsou přijímány zákony „v balíku“, přičemž tyto zákony by pravděpodobně nebyly přežaty, kdyby se o nich hlasovalo odděleně.

Jak zdůrazňuje Malý a Mališová (1997:19) „volání po vyšší míře uplatňování metod analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků není, jak by se mohlo na první pohled zdát, snahou o omezení procesu veřejné volby. Nejde o to, odebrat veřejným institucím jejich rozhodovací pravomoci a nahradit je nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích“.

Hlavním smyslem ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o volbě veřejného projektu o jeho nákladech a přínosech (užitcích). Ekonomické analýzy by měly snížit nebezpečí nesprávného či svévolného rozhodnutí v rámci veřejné volby.

2.3. KRITÉRIA ROZHODOVÁNÍ A JEJICH VZTAH K VÝBĚRU PROJEKTŮ

Základní dělení kritérií rozhodování důležité pro volbu metody hodnocení veřejných projektů je dělení na **kvalitativní** a **kvantitativní** kritéria. Kdy kvalitativní kritérium se snaží dát informace o vlastnostech statku či služby a dát odpověď na otázku „jaký?“ (latinsky qualis?), zatímco kvantitativní kritéria odpovídají na otázku „kolik?“. Všeobecně je zastáván názor, že kvalitativní hodnocení může být převedeno na kvantitativní s využitím různých technik a metod (např. stupnice, škály).

Další dělení kritérií podstatné pro volbu hodnotící metody je na **maximalizační** (tzv. **výnosová** kritéria), kdy hledáme jejich maximální hodnoty¹¹ a **minimalizační** (tzv. **nákladová** kritéria), kdy hledáme jejich minimální hodnoty¹². I minimalizační kritéria je možné převést na maximalizační s využitím bodového ohodnocení, jak byl ukázáno v kapitole 6)

Pro komplexní charakteristiku kritérií rozhodování o efektivním výběru veřejných projektů je nutné zmínit také následující vymezení kritérií známé z teorie veřejných financí, které pro hodnocení efektivnosti veřejných výdajů, veřejných projektů a veřejných výdajových programů uvádí následujících pět kritérií:

- **Účinnost**, kterou lze definovat prostřednictvím míry dosahování vytyčených cílů projektu. Její měření ve veřejném sektoru je velmi složité, protože definování cílů a kvantifikování míry jejich splnění jsou ve veřejném sektoru problematické procesy.
- **Efektivnost**, definovaná jako poměr mezi očekávanými výsledky a náklady potřebnými na jejich dosažení – dosažení maximálního výstupu při daných vstupech, nebo minimálních nákladech na dosažení požadovaného výstupu. Na její měření se nečastěji používají hraniční ukazatele poměru vstupů a výstupů, případně jejich hraniční podoba změny výstupu při malých přírůstcích vstupů.
- **Hospodárnost**, jejímž ukazatelem je velikost nákladů na dosažení očekávaného výsledku.
- **Zákonnost**, je důležitá z toho pohledu, že orgány veřejné správy musí dodržovat příslušné právní normy (v ČR např. zákon 218/2000 Sb. (§37), o rozpočtových

¹¹ Maximalizačním kritériem je např. o kritérium zisku, kdy podle uvedeného kritéria vybíráme projekty s maximálním ziskem, nebo kritérium množství vyseparovaných využitelných složek z komunálního odpadu, kdy podle tohoto kritéria vybíráme projekty s nejlepší výtěžností v separaci plastů, skla a papíru, atd.

¹² Např. pořizovací cena nabídky, průměrné náklady, minimalizace emisí polutantů do ovzduší, recipientu nebo s nejmenší ekologickou újmou, apod.

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

pravidlech, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a jiné zákony související s tokem peněz a včasnou úhradou věřitelům).

- **Kvalita služeb**, definovaná jako míra spokojenosti spotřebitele (společnosti) s obsahem služby a způsobem jejího poskytování. Kvalita v porovnání s ukazatelem účinnosti představuje užší rozměr. Používá se především na hodnocení přímých požadavků a potřeb spotřebitele, jakými jsou např. přístupnost, časový rozměr, míra komfortu, míra splnění očekávání, pohodlná spotřeba aj. Nástroje na hodnocení kvality mohou být např. vhodnost postupu, standardy, apod.

Při hodnocení veřejných projektů by měly být vzaty v úvahu všechna výše uvedená kritéria. Celková kvalita projektu je tedy širší ukazatel a výše uvedené požadavky mohou být spolu v rozporu. Kvalitu projektů je možné hodnotit pomocí měření a indikátorů. Měření jsou přímými záznamy vstupů, výstupů a výsledků. Indikátory se používají jako prostředek v případě, kdy se přesné měření realizuje velmi těžko nebo nákladně.

3. Metody výběru veřejných projektů

Výsledkem rozhodování o výběru veřejných projektů může být:

- nalezení varianty, která by podle všech kritérií dosáhla co nejlepšího ohodnocení,
- uspořádání všech variant,
- nalezení množiny „dobrých“ variant (která odpovídají přiřazeným kritériím)

Přičemž je zřejmé, že známe-li algoritmus pro výběr „nejlepší“ varianty veřejného projektu, můžeme jej aplikovat při uspořádání všech variant. Uspořádání variant se pak provádí tím způsobem, že vybereme „nejlepší“ variantu, zařadíme ji na první místo v posloupnosti seřazovaných variant a vyřadíme ji z množiny variant projektů. Následně aplikujeme algoritmus na množinu zbylých variant a opakujeme až seřadíme všechny varianty.

U nalezení množiny „dobrých“ variant dle požadovaných kritérií vytvoříme podmnožinu variant projektů, která uvedená kritéria splňuje.

Je-li dosaženo konsensu o rozhodovacím postupu, měl by být také přijat výsledek. Pokud se tak někdy nerozhoduje, není to způsobeno nedokonalostí rozhodovacích metod, ale spíš tím, že rozhodování v rámci veřejného sektoru probíhá podle zcela odlišných pravidel než v sektoru soukromém (viz veřejná volba).

Otázky a úkoly:

- Co vše může ovlivnit rozhodovací proces výběru veřejných projektů?
- Jak může rozhodovatel ovlivnit výběr veřejných projektů? Diskutujte souvislosti s veřejnou volbou
- Jaké znáte metody výběru veřejných projektů?

Použitá literatura:

- Buchanan, J. E. 1998, *Veřejné finance v demokratickém systému*, Computer Press, Brno, ISBN 80-72261-16-9
Holman, R. a kol. 1999, *Dějiny ekonomického myšlení*, C. H. Beck, Praha, ISBN 80-7179-238-1

Veřejné zakázky a veřejné projekty a jejich hodnocení

- Mališová, I. a Malý I. 1997, *Hodnocení veřejných projektů*, ESF MU, Brno, ISBN 80-210-1591-8
- Medved', J., Nemeč, J., Orviská, M. a Zimková, E. 2005, *Veřejné financie*, Sprint, Bratislava
- Musgrave, R. A. a Musgraveová, P. B. 1994, *Veřejné finance v teorii a praxi*, Management Press, Praha, ISBN 80-85603-76-4
- Ochrana, F. 2004, *Veřejné zakázky – Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru*, Ekopress, Praha, ISBN 80-86119-79-3
- Ochrana, F. 2003, *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*, Ekopress, Praha, ISBN 80-86119-71-8
- Ochrana, F. 2002, *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, Ekopress, Praha, ISBN 80-86119-51-3
- Ochrana, F. 2001, *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*, ASPI, Praha, ISBN 80-85963-96-5
- Ochrana, F. 1999, *Veřejné projekty a veřejné zakázky*, CODEX, Praha, ISBN 80-85963-96-5
- Soukopová, J. 2005, *Metody hodnocení veřejných projektů*, disertační práce. Brno: MZLU v Brně, Brno