

ASPEKTY HODNOCENÍ VÝDAJŮ OBCÍ A NĚKTERÉ METODY JEJICH OBJEKTIVIZACE

Romana Provazníková

Katedra ekonomie, Fakulta ekonomicko - správní, Univerzita Pardubice

The paper describes some aspects of evaluation of public expenditure with focusing on the expenditure of local authorities. Each local authority after the decision why and for what purposes to use public funds (in policy terms) has to evaluate whether using its funds effectively and efficiently; how far is local government really meeting local needs and demands. We try to introduce some basic methods of the measurement of the performance of local government, that are commonly use in some EU countries.

Úvod

Porovnáme-li strukturu příjmů a výdajů obcí v ČR, existuje u nás podle stávající úpravy nerovnoměrné rozdělení mezi velikostí příjmů, které obce mohou více, či méně ovlivňovat a velikostí výdajů, které vynakládají a o jejichž užití rozhodují obce samostatně na základě obecně platných právních norem. K příjmům o kterých rozhoduje obec lze zařadit skupinu nedaňových, kapitálových příjmů a částečně daň z nemovitostí a místní poplatky. V souhrnu tyto příjmy představují zhruba jednu třetinu celkových příjmů obcí. O zbývajících části obce nerozhodují. Účelové dotace jejichž prostřednictvím stát vyjadřuje své preference tvoří zhruba jednu šestinu obecních příjmů. Vyjdeme-li z předpokladu, že této částce odpovídá také jedna šestina výdajů obcí, dochází k rozporu, kdy na jedné straně stát rozhoduje o dvou třetinách příjmů obcí, na druhé straně pouze šestina výdajů obcí je vázaná účelově, o zbytku rozhodují obce samy.

Hodnocení výdajů

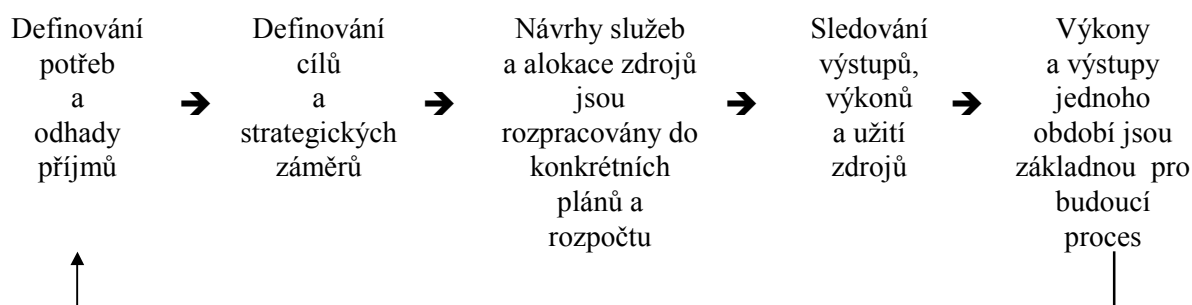
Pokud chceme zodpovědět na otázku jak efektivně obce vynakládají své zdroje na statky a služby a zejména na pořizování nových investic v podmínkách omezených finančních prostředků je nutné definovat kritéria hodnocení. V ekonomické teorii pojem efektivnost znamená dosažení maximálního výstupu, který získáme s vynaložením co nejmenších vstupů. V případě, že lze jednoznačně definovat vztah mezi vstupy a výstupy, problém zjištění a ohodnocení efektivnosti je relativně jednoduchý. Tržní - ziskově orientované subjekty se rozhodují na základě porovnání zisku s vynaloženými náklady, návratností kapitálu a rizikem. Povaha výdajů a investic ve veřejném sektoru však nedovoluje použít vždy stejná kritéria hodnocení jako v rámci tržního prostředí. V mnoha případech vztah mezi vstupy a výstupy nelze zcela jednoznačně vymežit a v demokratickém systému vlády musí jakákoliv definice efektivnosti brát v úvahu prvek demokratičnosti. Do hodnocení a definování efektivnosti se promítají jak sociální, ekonomické, tak politické vlivy. Např. místní samospráva může dosahovat vysoký stupeň efektivnosti (měřenou konvenčním způsobem), ovšem vynakládá - li obec výdaje bez ohledu na názor místní komunity, lze hovořit o efektivnosti?

Je proto nutné aby výdaje místních samospráv byly reakcí na poptávku místní komunity po poskytování určité skladby veřejných statků a služeb, vyjádřenou v politickém slova smyslu v komunálních volbách. Podle teorie veřejné volby si žádný politik nedovolí

neakceptovat místní poptávku obyvatel, jinak riskuje svůj neúspěch v příštích volbách. Dalším důvodem pro akceptování poptávky spotřebitelů - obyvatel a podnikatelských subjektů obce - je odpovědnost volených funkcionářů a úředníků k těmto subjektům jako plátcům daní. Cena za služby a statky je dána velikostí daní a poplatků, které za ně musí subjekty platit.

Stupeň a úroveň, v jaké výdaje odpovídají poptávce, její interpretace, je ovlivňována množstvím faktorů: politickou kontrolou ústřední vlády a místní vlády, ekonomickými a finančními tlaky (včetně inflace), fyzickými a demografickými faktory a očekáváním veřejnosti. Pro obce je často obtížné nalézt efektivní metody zjišťování skutečné poptávky po službách, nalezení priorit v závislosti na stupni a na formě odpovídající dané poptávce. Tento problém lze částečně vyřešit zkoumáním fyzických podmínek oblasti a analýzou demografických faktorů, rozsáhlejším využitím technik tržního průzkumu, vždy však vyžaduje značný prvek rozhodování představitelů místní samosprávy. Ke snížení rizika přijímání chybných a negativně hodnocených rozhodnutí, je nezbytné, aby představitelé samosprávy (obcí a krajů) zlepšili a zvýšili kontakt s místní veřejností. Účast veřejnosti s sebou nese i praktické problémy: zpomaluje administrativní proces, vyžaduje od obcí dodatečné výdaje na správnou identifikaci poptávky a cílů. Klíčovým principem však je to, že veřejný statek, či služba mají přinášet prospěch uživateli, nikoli jejímu poskytovateli.

Celý proces měření výkonnosti místní samosprávy lze schematicky vyjádřit takto:



Obr.1: Proces managementu a měření výkonnosti v místní správě

K tomu aby obec byla schopna plánovat a odhadovat svoje výdaje a nakládat s veřejnými zdroji efektivně, by si měla položit tyto otázky:

- Jaké záměry a cíle měly být dosaženy a pomocí jaké politiky a jakými postupy?
- Jaké zdroje (příjmy) byly rozděleny; čeho bylo ve skutečnosti těmito zdroji dosaženo a jak toho bylo dosaženo?

První otázka souvisí s **participací veřejnosti** na rozhodování místní samosprávy, která jak uvádí např. I Malý (1997) je v demokratické společnosti primární. Čím je vyšší míra občanů na stanovení priorit, diskusí a výběru variant, tím menší je riziko negativního většinového hodnocení.

Druhá otázka se týká **objektivizace výdajů**.

V praxi obce zpravidla vycházejí při plánování výdajů z meziročních přírůstků, tj. k současným nákladům, které považují za základ se přidá určitá částka, která odráží inflaci, či růst poptávky. Tento postup bere v úvahu historické náklady na službu a nezabývá se oprávněností dané služby, či její prioritou. Nebere v úvahu zda je služba spravedlivě

rozložena mezi spotřebitele, zda je poskytována efektivně, zda odpovídá měnícím se potřebám a zájmům občanů.

Alternativním přístupem k výše uvedenému je postup, kdy se začíná od nuly. Nebere se ohled na současnou výši nákladů a při odhadu výdajů se postupuje v krocích:

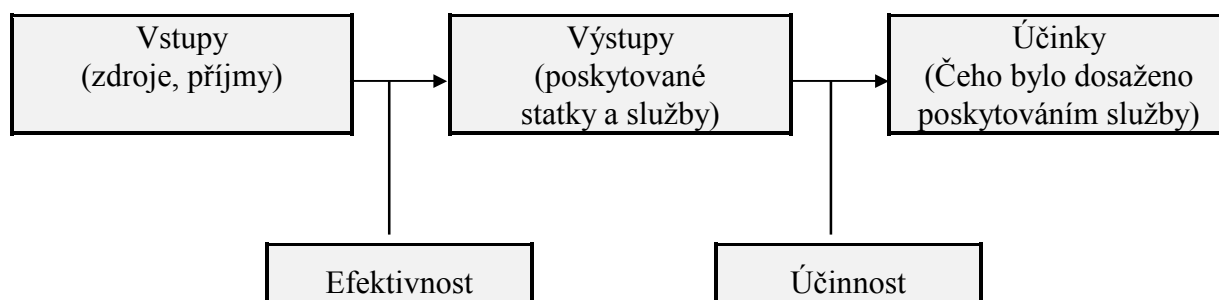
- zda se má služba zajistit
- stanovení standardu pro danou službu
- odhad jednotkových nákladů služby při daném standardu
- odhad objemu služby potřebného k zajištění standardu
- odhad celkových nákladů nutných na zajištění dané služby

Postup „nulové základny“ samozřejmě nelze uplatnit u všech položek výdajů rozpočtu, doporučuje se aplikovat jej na služby, kde dochází ke značným změnám v poptávce, nebo kde se volí z několika málo variant.

Dalším rysem při odhadování výdajů u obcí je nedostatečné využití metod a nástrojů ekonomické analýzy, využití standardů a normativů, které si kladou za cíl měřit náklady a užitky různých variant rozhodnutí a poskytování různých služeb. Lze hovořit o dvou aspektech objektivizace výkonu místní samosprávy: **efektivnosti a účinnosti**.

Efektivnost (*efficiency*) se vztahuje k výši zdrojů použitých na zajištění daného objemu služeb nebo výstupu. Efektivnost služby tudíž měří náklady na její zajištění, zatímco účinnost dané služby souvisí s jejím záběrem a kvalitou. Obvykle se **účinnost** (*effectiveness*) spojuje s výstupem, tj. se zabezpečením určitého objemu a kvality služeb požadovaných se zákona nebo v zájmu obce na uspokojení veřejných potřeb nebo poptávky. Efektivnost a účinnost mohou být často mezi sebou v konfliktu. Občana jako spotřebitele a uživatele služby se více týká účinnost, dostupnost a kvalita služby, zatímco občana - daňového poplatníka více zajímá efektivnost vynaložených zdrojů na danou službu. Konflikt mezi účinností a efektivností je patrný zejména u politicky citlivých služeb jako např. vzdělání a sociálních služeb.

Schematicky lze vztah mezi efektivností a účinností znázornit takto:



Obrázek č.2: Vztah mezi efektivností a účinností

Především v anglosaské literatuře se k těmto dvěma charakteristikám uvádí ještě třetí charakteristika *economy* volně přeložitelná jako **hospodárnost**, kterou někteří autoři (Tomkins, 1989) definují jako získání vstupů v přiměřené kvalitě a s co nejmenšími náklady. Podle jiných - Komise pro Audit ve Velké Británii - znamená „že majetek a služby, které obec nakupuje jsou pořízeny a jejich údržba je obstarávána s co nejnižšími náklady ale

v odpovídající kvantitě a kvalitě“ (podle Hepworth, 1990, vlastní překlad). Společně jsou tyto prvky posuzování výkonnosti místní správy označovány jako **3E**.

V tabulce uvádíme příklady vztahu mezi jednotlivými formami 3E hodnocení výdajových programů obce na různé typy služeb včetně vhodných ukazatelů.

Tabulka č. 1: Hodnocení výkonnosti a efektivnosti výdajů místní správy

Služba	Vstupy	Výstupy		
	Zpravidla vyjádřeny jako náklady v Kč na:	Efektivnost a hospodárnost	Efektivnost a účinnost	Účinnost
Údržba budov	práci	Vykonaná práce	Doba trvání od podání žádosti o opravu do jejího vyřízení	Zlepšení životní úrovně
Rekreace		Návštěvnost	podíl obsluženého obyvatelstva	Snížení vandalismu, kriminality Zlepšení osobního zdraví
Veřejná doprava		Počet přepravených osob na 1km	Počet jízd s dodržáním jízdního řádu	Zlepšení mobility obyvatel

Analýza nákladové efektivnosti souvisí s výběrem a stanovením výkonových ukazatelů. Výběr ukazatelů závisí na tom, co je vhodné pro konkrétní službu. Obvyklými typy ukazatelů jsou: **náklady, míra využití, kvalita a standardy, pokrytí, dostupnost a spokojenost**.

Náklady se zpravidla měří jednotkovými náklady tj. výdaj na jednotku služby (např. náklad na údržbu 1km silnic, na žáka školy apod.) a slouží ke komparaci stejných služeb mezi různými obcemi, v jednotlivých částech obce, nákladů na jednu službu v čase, obdobných nákladů jednotlivých referátů obce. V případech, kdy není možné výstup jednoznačně identifikovat, nelze provést propočít na jednotku služby a jako aproximaci lze využít výdaje na jednoho obyvatele. Takto provedená srovnání však sama o sobě nic neznamenaají, pouze naznačují oblasti, které vyžadují další analýzu - zda např. vyšší náklady v jedné obci skutečně naznačují neefektivní provádění služby?

Ukazatele **využití** v zásadě porovnávají nabídku služby s poptávkou po ní; jsou relevantní tam, kde by poskytování služby mělo odpovídat preferencím obyvatel. Měří se buď absolutně - celkovým množstvím, nebo relativně - v procentech, tj. skutečné využití služby se vyjádří jako procento její kapacity. Např. průměrný počet cestujících na provozovaný autobus - slouží ke sledování četnosti jízd nebo velikosti autobusu na dané lince v průběhu dne; procento zaplněnosti škol - slouží ke zjištění jejich územního rozložení apod.

Kvalita a úroveň se měří nejobtížněji, protože zahrnuje subjektivní prvky. Některé z nich jsou jednoznačné, např. procento nezávadné vody při zásobování obyvatelstva - jsou absolutním ukazatelem kvality. Další ukazatele však tento požadavek nesplňují a mohou se zaměřit pouze na ty aspekty služby: např. procento autobusových jízd, kdy se dodržel jízdní řád; doba, která uplyne od požadavku služby k jejímu poskytnutí. tyto ukazatele je však třeba užívat s rozvahou; příliš velký důraz na ně může přinést opačný výsledek. Další ukazatele

kvality mohou souviset se stížnostmi a žádostmi. Porovnání objemu stížností za časové období může ukázat, zda se úroveň služby zhoršuje, či zlepšuje.

Ukazatele **pokrytí** mají význam tam, kdy má obec právo nebo povinnost zajistit danou službu na předepsané úrovni. Příkladem může být procento recyklovaného komunálního odpadu. V některých případech může relativní kvalitu služby obce naznačovat porovnání nákladů. používají se v přepočtu na osobu - např. náklady na osobu při nákupu knih pro knihovnu nebo výsadbu stromů. takové měření mají platnost pouze tehdy, je-li předmět nákladů přímo výstupem služby.

Dostupnost se označuje to, do jaké míry mohou jednotlivé skupiny potenciálních uživatelů službu prakticky využívat. Skupiny mohou být diferencovány různými faktory (věk, pohlaví, bydliště). Příkladem může být procento městských budov s bezbariérovým přístupem.

Spokojenost se obvykle měří průzkumem veřejného mínění. Lze však využít i ukazatele počtu stížností. Také využití služby je do jisté míry výrazem spokojenosti s danou službou - knihovna může mít málo návštěvníků proto, že má nevyhovující knižní fond, nebo nevyhovuje její otevírací doba.

Výše popsané ukazatele jsou založeny na statickém rozboru, zdůrazňují faktory, u nichž jsou dostupná holá data a budí dojem objektivnosti. Avšak přesná data nemusí být snadno dostupná a tyto údaje nemusí přesně vypovídat jakého užítku bylo dosaženo. Je vhodné využívat marketingové metody průzkumu trhu a průzkumu veřejného mínění na úroveň dané služby. Metody průzkumu využívají formy dotazníků, rozboru stížností a odborná hodnocení. Je důležité aby průzkum obsahoval typický vzorek uživatelů (podle věkové skupiny, pohlaví, lokality apod.) a rozlišoval mezi jejich jednotlivými potřebami a názory. Průzkumové techniky lze nejlépe využít u nových výdajů.

Smyslem těchto procesů je analyzovat současnou úroveň výdajů z důvodů realizace možných úspor a zvýšení efektivnosti; změn v poptávce a v potřebách jednotlivých druhů služeb; hledání žádoucího rozdělení výdajů na dosažení spravedlivého rozložení služeb.

Zmíněné metody objektivizace výdajů se spíše týkají **běžných výdajů** obcí, ze kterých se financují běžné potřeby v příslušném rozpočtovém roce. Poměrně velká část výdajů obcí je tvořena kapitálovými výdaji. V ČR se kapitálové výdaje na celkových výdajích podílejí v rozmezí 42% (v roce 93) - 34% (v roce 98). Jejich existence a charakter nedovoluje obci radikálně změnit směr svých aktivit, který byl přijat v minulosti. Obec jej může měnit pouze postupně. Např. obec, která vybudovala domov důchodců, má majetek, o který musí pečovat a financovat jej. Se změnou poptávky je pro něj obtížné nalézt jiný způsob využití. Tato skutečnost určuje a váže na sebe budoucí užití příjmů obce a snižuje příležitosti pro změnu výdajového chování v budoucnu.

Od rozhodnutí o pořízení kapitálových investic obvykle nějakou dobu trvá než dojde k užívání majetku (v závislosti na typu investice) a jakmile je plán schválen a prováděn, jediné úspory, které obec může realizovat jsou v běžných provozních nákladech (na topení a osvětlení, personální výdaje apod.). Navíc zpravidla musí splácet poplatky spojené s pořízením kapitálové investice - úroky z půjček a splátky jistiny.

Pro zvýšení efektivnosti a objektivitu v rozhodování o **kapitálových výdajích** je vhodné využívat variantní metody zpracování koncepcí s využitím metody programů. Řada autorů (Musgrave, Stiglitz, Malý, Strecková) po vymezení těchto hlavních programů uvádí nutnost oceňovat je a srovnávat pomocí metody nákladů a užitků.

Metoda nákladů a užitků (v literatuře označována jako **cost-benefit analýza**, dále jen CBA) představuje teoreticky nejširší formu analýz, která umožňuje zjistit náklady a užitky v peněžních jednotkách a poměřovat zda kladné užitky vyrovnávají náklady. Hepworth (1990, s.247) definuje CBA jako „techniku využívanou jak k ocenění investic, tak ke zhodnocení poskytování služeb analýzou a měřením nákladů a užitků pro danou komunitu s využitím specifických metod a identifikací těchto nákladů a užitků mezi různými sektory společnosti“ (vlastní překlad). Předpokladem pro její aplikaci, je možnost ocenění veškerých nákladů a užitků (jak hmotných, tak nehmotných položek) v penězích. Základem této techniky je to, že bere v úvahu mnohem širší oblast faktorů než běžná finanční analýza a pokouší se je kvantifikovat.

Hepworth (1990, s.248) popisuje hlavní kroky při provádění CBA takto:

- jasně definovat cíle, kterých má být dosaženo
- vzít v úvahu a definovat alternativní způsoby dosažení cíle (za některých okolností může být alternativou zachování současné status quo)
- identifikace různých nákladů a užitků, které pravděpodobně vzniknou (lze je rozdělit do tří kategorií uvedených níže)
- ohodnocení nákladů a užitků v co nejvyšší míře a možné budoucí náklady a užitky převést na současnou hodnotu jejich diskontováním

Na základě provedených kalkulací mohou být vyjádřeny celkové náklady a užitky.

Obecně rozlišujeme tři hlavní typy nákladů a užitků¹:

- **přímé** náklady a užitky, jež lze bez obtíží měřit v peněžních jednotkách - jsou to finanční náklady a užitky přímo spojené s projektem, které lze zjistit tradičními formami (např. náklady spojené s výstavbou, náklady na údržbu a pravděpodobný příjem, který projekt ponese po dobu životnosti)
- **nepřímé** náklady a užitky, které lze relativně jednoduše kvantifikovat v peněžním nebo statistickém vyjádření; ne však se stejnou jednoznačností jako v předešlém případě. Zahrnovaly by náklady a užitky vznikající třetí straně např. uživatelům silnic v důsledku výstavby nové dálnice.
- **nehmotné** náklady a užitky, které nelze uspokojivě měřit žádným způsobem. Podle manželů Musgraveových (1994) se za nehmotné považují všechny užitky, které nelze oceňovat na trhu. Příkladem může být zlepšení hygieny, zlepšení pohodlí apod.

Při oceňování nákladů a užitků je nutné definovat řadu kritérií - zejména u třetí a druhé kategorie musí být efekty popsány a vyjádřeny zcela jednoznačně. Dále je nutné při odhadování eliminovat ty náklady, či užitky, které jsou pouhými transfery z jednoho sektoru do druhého (např. státní dotace obcím). Z pohledu CBA jsou to náklady společnosti jako celku a nejde o čistý přínos z projektu. Je také nutné vyloučit ty efekty, které nemají vliv na zvýšení nebo snížení reálných příjmů. Např. zvýšení či snížení ceny půdy již zpravidla odráží užitky či náklady zakalkulované z jiného pohledu - ve smyslu zlepšení, či zhoršení životního prostředí.

Musgrave proto zdůrazňuje nutnost rozdělovat mezi efekty **reálnými** a **peněžními**. Za reálné považuje ty, které získávají koneční uživatelé projektu. Odrážejí přírůstek blahobytu společnosti, který se porovnává s reálným nákladem převedení zdroje z jiného použití.

¹ uváděné členění nákladů a užitků je velmi zjednodušené, existuje řada přístupů k jejich klasifikaci. Rámec příspěvku přesahuje možnosti blíže je specifikovat. Podrobněji viz. např. Musgrave, Knapp, Malý.

Peněžní užitky a náklady vznikají v důsledku změn v relativních cenách, které se projevují při adaptaci ekonomiky na provedené projekty a na změny ve struktuře poptávky po zdrojích. Výsledkem je narůstání zisků, či ztrát některých jednotlivců, které jsou vyrovnávány ztrátami nebo zisky jiných. Neodrážejí čisté náklady nebo užitky jako celku.

Pokud uvažujeme změny, které kompenzují peněžní přínosy hodnoceného projektu mimo oblast zájmů a pravomocí v jejímž rámci projekt hodnotíme, pak peněžní změnu do hodnocení projektu nezahrnujeme. Obec, která se rozhoduje o projektu, jehož efektem je i předpokládané zvýšení cen nemovitostí, neuvažuje, že je toto zvýšení pouze relativní a jinde místně zvýšená poptávka vyvolá pokles. Z jejího hlediska (jako zadavatele) jsou relativní peněžní ztráty nepodstatné.

Použitelnost CBA závisí na rozsahu v jakém jsme schopni všechny náklady a užitky definovat a jaká je možnost jejich ohodnocení - zpravidla v peněžním vyjádření - pro jednoduchou srovnatelnost. Významný problém představuje ocenění (tzv. rektifikace) zejména nehmotných položek a je nutné volit alternativní metody jejich ocenění. Zpracovatelé musí mít na paměti, že náklady a užitky, které projekt přinese jsou často časově rozloženy do několika let a jejich srovnání je třeba provádět k jednotnému datu. To provádíme tzv. **diskontováním**.

Z hlediska obcí je nejvhodnější využití metody CBA u těch projektů, kde existuje řada alternativních způsobů dosažení požadovaného cíle a kde se vyskytuje relativně málo nehmotných položek.

Závěr

Zmíněné problematice je tradičně věnována poměrně velká pozornost v anglosaských zemích a zemích EU, kde veřejný sektor musí prokazovat efektivní a účinné hospodaření s veřejnými zdroji. Např. ve Velké Británii je připravována reforma místní veřejné správy zakotvena v Bílé knize nazvané „Ve styku s lidmi - moderní samospráva“ (bližší viz. Wildemannová, 1999)

V České republice je podle mého názoru otázka efektivnosti a objektivizace výdajů na úrovni místní samosprávy zatím nedoceněna. Ze strany obcí zpravidla sílí tlak na růst výdajů. Řešení napětí mezi zdroji a výdaji je však většinou hledáno pouze ve zvyšování zdrojů, bez ohledu na prověřování efektivnosti a účinnosti vynaložených příjmů. Vzhledem k celkové ekonomické situaci a probíhající reformě státní správy a samosprávy lze očekávat, že zmenšování objemu veřejných prostředků pro obce a současný nárůst jejich kompetencí bude klást na představitele obcí stále větší tlak na využívání metod a technik ekonomické analýzy.

Literatura:

1. DAVEY, K., DAVIES, A., LAMB, R. aj.: Rozpočtování. (Manuál pro obce). In *Moderní obec*. 1995, roč. I, č.9, Příloha, s. 1-12.
2. HEPWORTH, N., P.: *The Finance of Local Government*. 7.vyd. London, Unwin Hyman Ltd., 1990, s.349.
3. KOLEKTIV: Organizace veřejných služeb na úrovni místní samosprávy (druhá část). In *Věřejná správa '99*, roč. 99, č.11, Příloha s. I-VIII.
4. MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. 1.vyd. Brno, ESF MU Brno, 1997, s. 88.

5. MALÝ, I.: Metody ekonomického hodnocení rozhodují o výdajích. In *Moderní obec*, 1999, roč.V, č.7, s.12-13.
6. MUSGRAVE,R., MUSGRAVEOVÁ, P.: Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, 1.vyd. Praha, 1994, s.581.
7. NEMEC, J.: Public Finance: Theory and Practise In Central European Transition. 1.vyd. Bratislava, NISPA, 1997, s.458.
8. PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy-územní aspekty veřejných financí, Praha, Victoria Publishing, 1995, s.268.
9. STRECKOVÁ, Y.: K metodám objektivizace výdajů výše výdajových položek z veřejných rozpočtů. In *Sborník referátů z teoretického semináře: Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů*. Brno: ESF MU, 1997,s.127-145.
- 10.TOMKINS,C.: Monitoring and Auditing Value for Money in the UK: the Scope of Qualitative Analysis - a Comment, In *Financial Accountability and Management*, roč.1989, č.5, s.3.
- 11.WIDEMANNOVÁ, M., TRNKA, D.:Reforma systému místní veřejné správy. In *Veřejná správa '99*, roč.99, č.10.

Kontaktní adresa:

Ing. Romana Provazníková, Katedra ekonomie, FES Univerzita Pardubice,
Studentská 84, 532 12 Pardubice,

☎ 040 – 603 6162

E-mail: Romana.Provaznikova@upce.cz

Recenzoval: doc.Ing.Antonín Pešek,CSc., vedoucí katedry obecné a veřejné ekonomie
FES, UPa