

Transakční náklady veřejných výdajových programů¹

Jan PAVEL*

Transaction Costs of Public Expenditure Programs

Abstract

The public expenditure programs create an integral and very important part of public expenditure. Their efficiency is greatly influenced by the value of transaction costs. This issue is currently being widely discussed both on the theoretical and the practical level.

The aim of presented paper is to define the position of the transaction costs in methodological framework of 3E and to summarize the results of their measurements in the Czech Republic. The article divides transaction costs into two groups: administrative (expended by the program administrators) and compliance (expended by recipients). Presented results of empirical research clearly show that size of transaction costs is certainly significant. The value of relative administrative costs is between 0.1 and 4%. Significantly higher are, however, relative compliance costs; in some cases even reach 28%.

Keywords: *Czech Republic, effectiveness, public expenditure programs, transaction costs,*

JEL Classification: H50, D23

Úvod

Veřejný sektor provádí značnou část svých intervencí prostřednictvím veřejných výdajových programů. Jejich existence však s sebou generuje nezanedbatelné transakční náklady, jejichž velikost může velmi významně ovlivnit celkovou efektivnost daného státního zásahu. Proto je nutné jejich výši sledovat a zohledňovat ji při konstrukci administrativního rámce jednotlivých výdajových programů. Toto téma je v současné době poměrně aktuální, neboť stížnosti na

* Jan PAVEL, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra veřejných financí, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: pavelj@vse.cz

¹ Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE, který je realizován v rámci institucionální podpory VŠE IP100040.

administrativní náročnost zejména evropských veřejných výdajových programů jsou velmi časté.²

Cílem předloženého článku je vymezení pozice transakčních nákladů veřejných výdajových programů v metodickém rámci 3E a shrnout dosavadní výsledky jejich měření v České republice. Příspěvek je rozdělen do čtyř hlavních částí. V první je analyzován metodický rámec 3E a specifikována role transakčních nákladů při hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů. Druhá část se věnuje analýze možných způsobů měření administrativních a vyvolaných nákladů. Třetí část prezentuje výsledky dosud provedených měření v České republice. A poslední část stručně shrnuje výsledky provedených měření a formuluje hospodářsko-politická doporučení.

1. Metodický rámec 3E a transakční náklady

Problematika hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů je v odborné literatuře (např. Coombs a Jenkins, 1994; Gramlich, 1981 nebo Nemeč, Ochrana a Šumpíková, 2008) jednoznačně spojována s metodickým rámcem 3E, tedy hodnocením *hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti*. Jeho aplikace je doporučována i auditními standardy INTOSAI³ či jinými metodickými dokumenty (např. HM Treasury, 2006), přičemž je možné se v některých případech místo 3E setkat s pojmem *hodnota za peníze (Value for Money)*; obsahový význam je však totožný.

I přes všeobecnou známost tohoto konceptu není vždy zcela jasná jeho interpretace a praktická využitelnost. Navíc je nutné upozornit, že danou metodiku je vždy nutné upravit pro potřeby každého sektoru. Pro sektor zdravotnictví je tento problém diskutován např. v Drummond et al. (2005) nebo Garber (2004), pro ochranu životního prostředí v Rečka a Ščasný (2013) a pro potřeby hodnocení efektivnosti služeb poskytovaných na místní úrovni je dané téma řešeno např. v Nemeč, Meričková a Ochrana (2008).

Povinnost aplikace metodiky 3E, resp. povinnost provádět hodnocení podle těchto tří principů, se v České republice objevuje i v relevantních zákonných normách, jakými jsou například zákon o finanční kontrole (č. 320/2001 Sb.) nebo zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu (č. 166/1993 Sb.). Určitým problémem je však nejednotná definice pojmů, kdy například vymezení 3E v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, není zcela totožné s definicí INTOSAI.

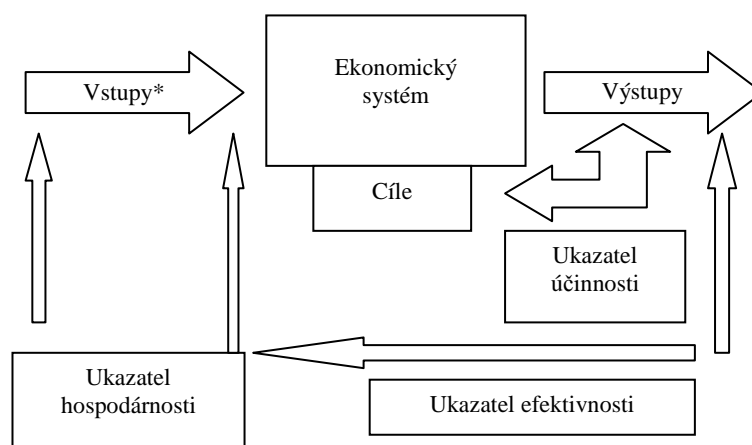
² Například snižování administrativní zátěže spojené s projekty Evropské unie je uvedeno v dokumentu Vlády ČR (2011).

³ Podrobněji viz <<http://www.intosai.org>>.

Pro objasnění metodiky 3E a její naplnění při auditování veřejných výdajových programů v praxi je nutné pochopit základní logiku jakékoliv výdajové intervence. Ta je načrtnuta ve schématu 1.

S c h é m a 1

Metodický rámec 3E pro hodnocení efektivity veřejných výdajových programů



Poznámka: * Vstupy = náklady na implementaci nástroje.

Zdroj: Ochrana (2006), upraveno.

Základním východiskem pro analýzu 3E je identifikace cílů, které si daná intervence stanovila. Přitom je nutné rozlišovat, jestli byla daná intervence provedena z titulu alokačního zásahu státu, nebo redistribučního. To je z hlediska aplikace metodiky 3E zcela klíčové, neboť determinuje následné použití dílčích hodnotících metod (Weinstein a Zeckhauser, 1973).

Cílem alokačního zásahu je zvýšení ekonomické efektivity. Po tomto státním zásahu by tedy ekonomika měla se stávajícím objemem zdrojů vyprodukovat více výstupů. Naproti tomu cílem redistribučního zásahu je učinit společnost spravedlivější⁴ i s tím, že může dojít k poklesu ekonomické efektivity (Hillman, 2003).

Prvním hodnotícím kritériem v metodice 3E je *účelnost*. V rámci jeho aplikace je sledováno, jestli bylo dosaženo vytyčených cílů. Zatímco v případě alokačního zásahu by mělo být možné cíle a výstupy stanovit v peněžních jednotkách, v případě redistribučních zásahů to nelze. Proto zde sledujeme buď hodnotu vybraných ukazatelů (např. Giniho koeficient, míra chudoby), nebo veličiny v nepeněžních jednotkách (počet chudých domácností apod.).

⁴ Pojem *spravedlnost* je čistě normativní a bude chápán v různých společnostech odlišně.

Druhým sledovaným kritériem je *hospodárnosť*, ktorou rozumieme realizaci daného nástroje s najnižšími možnými nákladmi. Tyto náklady jsou představovány transakčními náklady programu, které jsou vynakládány jak na straně veřejného, tak i na straně soukromého subjektu. V prvním případě se jedná o přímé administrativní náklady a v druhém o vyvolané náklady, které jsou nazývány též administrativními náklady nepřímými. Kritériem hospodárnosti je minimalizace těchto nákladů, neboť tyto žádné přínosy nepřinášejí. Ve své podstatě jde o neproduktivní spotřebování zdrojů.

Konečně posledním kritériem je *efektivnosť*. Jeho podoba se liší právě ve vztahu, o jaký typ státního zásahu se jednalo. Pokud bylo cílem zvýšení ekonomické efektivity, znamená to, že přínosy je možné kvantifikovat v peněžních jednotkách, a tudíž vhodnou metodou je analýza nákladů a přínosů (CBA – *Cost Benefit Analysis*). Pokud má cíl redistribuční charakter, metodu CBA nelze použít, neboť výstupy projektu nejsou peněžně ocenitelné. V tomto případě je nutné se spokojit s méně dokonalými metodami, kterými jsou (1) analýza efektivity nákladů (CEA – *Cost Effectiveness Analysis*), která je často aplikována ve zdravotnictví (viz např. Garber a Phelps, 1997), nebo (2) analýza minimalizace nákladů (CMA – *Cost Minimalisation Analysis*).

Na tomto místě je nutné zdůraznit, k čemu kritérium efektivity vlastně slouží. Jeho podstatou je nalezení takové varianty realizace daného státního zásahu, která povede v případě alokačního zásahu k dosažení nejvyšší hodnoty přínosů na jednotku nákladů a v případě redistribučního zásahu k minimalizaci nákladů na jednotku výstupů. Z toho zároveň vyplývá, že v některých případech může existovat k dosažení vytyčených cílů několik alternativních postupů, z nichž každý je účelný a hospodárny, avšak pouze jeden z nich je efektivní.

2. Vymezení a měření transakčních nákladů veřejných výdajových programů

Transakční náklady představují jednu část nákladů, která je s realizací výdajové intervence spojena (druhou částí jsou vlastní dotační prostředky⁵), a jejich analýza tedy souvisí se sledováním principu hospodárnosti. Pojem *transakční náklady* však není v současné ekonomické literatuře stále jednoznačně definován. Obecná definice představená jejich „objevitelem“ Coasem (1937) není pro účely této analýzy dostatečně podrobná. Coase za transakční náklady považuje zdroje, které jsou spotřebovány z důvodu realizace tržní transakce. Podstatně širší přístup k tomuto pojmu přináší Arrow (1969), který za transakční náklady

⁵ Pro zjednodušení v analýze pracujeme pouze s veřejnými výdajovými programy dotačního typu.

považuje všechny náklady, které vznikají v důsledku fungování ekonomického systému, s výjimkou nákladů produkčních.

Na problematiku transakčních nákladů se však lze dívat i z jiných úhlů. Někteří autoři (např. Hart, Shleifer a Vishny, 1997) považují za hlavní předmět analýzy ekonomie transakčních nákladů systém ovládnutí mezi jednotlivými ekonomickými subjekty, což lze ztotožnit s nastavením vlastnických práv ke specifickým aktivům. Obdobný pohled přináší i Moe (1984), který daný problém rozpracovává v rámci analýzy vlivu kontrahování, kdy akcentuje potřebnost pochopení implikací vztahu *principal – agent*. Vazbu transakčních nákladů na makroekonomické veličiny, konkrétně ekonomický růst, objasňuje North (1992).

Z hlediska předmětu tohoto článku se jako nejvhodnější jeví rozvedení přístupu Williamsona (1985), který považuje za transakční náklady všechny náklady, které je nutné vynaložit jak *ex ante*, tak i *ex post* proto, aby byla transakce realizována. Transakční náklady lze v tomto kontextu vymezit i negativně, a to jako náklady, které by nevznikly, pokud by nebyla snaha danou transakci realizovat. Stejně tak budeme přistupovat k jejich vymezení i v případě veřejných výdajových programů, to znamená, že budeme za ně považovat takové náklady, které by nevznikly, pokud by nebyla daná výdajová intervence realizována.

Transakční náklady vznikají z důvodu existence každého výdajového nástroje a z ekonomického hlediska představují ztrátu mrtvé váhy systému, absorbují část produktivních zdrojů a snižují tak ekonomickou efektivnost (viz např. Cheung, 1998). Zároveň je jejich velikost významným determinantem volby organizačního uspořádání (viz např. Nemeč, Mericková a Vitek, 2005). Je nutné si uvědomit, že tyto náklady samy nic neprodukují, ale samotnou produkci umožňují. V případě veřejných výdajových programů je lze zjednodušeně ztotožnit s náklady administrativními a vyvolanými.

Pojmem *administrativní náklady* jsou chápány veškeré náklady nesené veřejným sektorem (jak centrální a místní vládou, tak i regulačními agenturami), které souvisí s implementací daného výdajového nástroje. Jedná se například o náklady na výběr žádostí o dotaci, náklady na monitorování, získávání informací, náklady kontroly vyúčtování poskytnutých dotací apod.

Vyvolané náklady jsou náklady nesené příjemci (vesměs tedy soukromým sektorem, ale může se samozřejmě jednat i o subjekt třetího neziskového sektoru, nebo v případě fondů EU i o organizaci veřejného sektoru), a to opět v souvislosti s implementací daného výdajového nástroje. Jako jejich příklad lze zmínit mzdy pracovníků, kteří zpracovávají monitorovací zprávy, či náklady na závěrečný audit projektu. Pro upřesnění je možné uvést, že do vyvolaných nákladů je možné zahrnout i náklady na přípravu projektových žádostí. Tyto náklady *ex ante* lze však jen obtížně měřit a kvantifikovat, a proto s nimi nebudeme dále pracovat.

Minimalizace transakčních nákladů, o kterou je nutné při sledování principu hospodárnosti usilovat, však není jednoduchou záležitostí, protože oba druhy (tedy administrativní a vyvolané náklady) nejsou na sobě nezávislé. Řada monitorovacích aktivit může být prováděna veřejným sektorem centralizovaně, nebo může být přesunuta na příjemce ve formě povinnosti podávat v určitých časových intervalech zprávy. Jejich minimalizaci tedy nelze provádět nezávisle, ale pouze simultánně. Přitom je nutné upozornit, že lze identifikovat dvě minima jejich vývoje. První je z pohledu veřejného sektoru, kdy jsou minimalizovány pouze náklady administrativní, a druhé je z pohledu celkové hospodárnosti, kdy jsou minimalizovány všechny transakční náklady. Vzhledem k tomu, že cílem implementace výdajových programů je vesměs zvýšení celkové ekonomické efektivity, mělo by být sledováno kritérium *minimalizace transakčních nákladů* jako celku.

Situace ohledně minimalizace transakčních nákladů je však ještě komplikovanější, neboť jejich výše může ovlivňovat i účinnost a efektivnost poskytnutých dotačních prostředků. Je nutné si uvědomit, že administrativní povinnosti uvalované na příjemce jsou zde zejména z důvodu toho, aby se zabránilo zcizení přidělených prostředků a zajistilo se jejich účelné a efektivní vynakládání. Případné snižování transakčních nákladů pod určitou optimální úroveň tak může vést k problémům s naplněním cílů daného výdajového nástroje, a tedy může být kontraproduktivní.

V oblasti veřejných výdajových programů není dosud měření transakčních nákladů běžné. Podrobnější studie byly prováděny pouze u programů směřujících na ochranu životního prostředí. Například Mundaca (2007) odhaduje velikost transakčních nákladů vyjádřených procentem velikosti jednotlivých projektů mezi 8 – 36 %. K obdobným výsledkům dospěli také Michaelowa a Jotzo (2005) nebo Björkqvist a Wene (1993). V České republice se této problematice věnují Valentová a Knápek (2011).

Zřejmě nejvíce rozvinuté je měření transakčních nákladů v oblasti daňové politiky, kdy existuje řada studií zaměřených na kvantifikaci administrativních a vyvolaných nákladů daňových systémů (např. Vaillancourt, 1987; Vitek, 2008). Seznam možných metodických přístupů, které jsou v této oblasti používány a které je možné využít také při měření transakčních nákladů veřejných výdajových programů, shrnuje tabulka 1.

Z předloženého přehledu vyplývá, že nejvhodnější metodou je *dotazníkové šetření*, případně *strukturované rozhovory*. Jejich aplikace je vhodná zejména pro měření vyvolaných nákladů, zatímco u administrativních lze efektivně využít archivní výzkum. Při použití strukturovaných dotazníků je vždy nutné pečlivě zvažovat jejich podobu. Data lze sbírat osobním rozhovorem, telefonním rozhovorem a poštou. Výhody a nevýhody jednotlivých způsobů specifikuje tabulka 2.

T a b u l k a 1

Možné způsoby měření administrativních a vyvolaných nákladů

Způsob měření	Výhody	Nevýhody
Strukturované dotazníky nebo strukturované rozhovory s respondenty	<ul style="list-style-type: none"> • V dobře připraveném a provedeném výzkumu přinášejí nejvíce potřebných informací, a to často i ve statisticky reprezentativním vzorku. • V kombinaci s poštovním doručováním umožňují oslovit velmi rozsáhlé vzorky respondentů. 	<ul style="list-style-type: none"> • Časová a finanční náročnost. • Často nízká návratnost.
Nestrukturované rozhovory s respondenty		<ul style="list-style-type: none"> • Získaná data nejsou plně srovnatelná, resp. všichni respondenti nemají stejně vymezené otázky.
Studie časových a pracovních nákladů daňových poplatníků prováděné výzkumnými týmy	<ul style="list-style-type: none"> • Umožňují naprosto přesně změřit objem času nutného pro splnění všech administrativních povinností i u jednotlivých činností v rámci projektu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Značná časová náročnost neumožňuje provést rozsáhlý celoplošný reprezentativní výzkum transakčních nákladů.
Vlastní pozorování administrátorů/příjemců projektů bez účasti výzkumných týmů	<ul style="list-style-type: none"> • Jsou vhodné pro vyjádření hodnoty volného času věnovaného administrativě nebo pro zjištění názorů příjemců na srozumitelnost příruček. 	<ul style="list-style-type: none"> • Názory jednotlivých oslovených subjektů jsou velmi různorodě strukturovány. • Výsledky neumožňují souhrnnou kvantitativní agregaci transakčních nákladů.
Archivní výzkum – tj. využití záznamů státní správy	<ul style="list-style-type: none"> • Jsou vhodné pro sběr údajů veřejné správy. 	
Simulace a modelování	<ul style="list-style-type: none"> • Nevyžadují přímý osobní ani telefonický či poštovní kontakt. • Finanční náročnost výzkumu je nízká. 	<ul style="list-style-type: none"> • Výsledky jsou závislé na zvolených předpokladech.

Zdroj: Zpracováno podle Vaillancourt (1987).

T a b u l k a 2

Způsoby a charakteristiky zjišťovaných údajů pro účely kalkulace vyvolaných nákladů

Charakteristika	Způsob zjišťování údajů		
	osobní dotazování	telefonní dotazování	dotazníky zasílané poštou
Náklady	vysoké	střední	nízké až střední
Míra návratnosti	vysoká	vysoká	nízká
Srozumitelnost dotazování	vysoká	střední	nízká
Kvalita dat	vysoká	střední	nízká
Velikost vzorku respondentů	malá	střední až vysoká	vysoká
Předpojatost respondentů	malá	střední	vysoká

Zdroj: Vaillancourt (1987).

Při sběru dat dotazníky je zároveň nutné pečlivě sledovat reprezentativnost vzorku. Problém lze v zásadě dekomponovat do dvou oblastí (Vítek, 2008):

- reprezentativnost celkového vzorku příjemců, kteří jsou v souvislosti s měřením vyvolaných nákladů oslovováni;
- reprezentativnost získaných odpovědí.

Reprezentativnost celkového vzorku příjemců je problémem zejména v situaci, kdy není přesně známá jejich struktura. Pokud není například jasné, jaké je rozpočtové, územní nebo velikostní rozdělení příjemců, je obtížné zkonstruovat takový výběrový vzorek, který by byl reprezentativní.

Dalším problémem spojeným s reprezentativností je struktura získaných odpovědí. Pokud jsou písemně rozesílané dotazníky anonymní (některé výzkumy pracují s anonymními dotazníky, jiné preferují právě kvůli možnosti ověřit kvalitu získaných informací dotazníky neanonymní), je velmi obtížné zjistit, zda struktura získaných odpovědí odpovídá struktuře reprezentativního vzorku.

Dalším problematickým místem je míra návratnosti dotazníků. Je jasné, že čím vyšší je její hodnota, tím lépe. Výsledek je však ovlivňován celou řadou faktorů, které nemá výzkumník vždy zcela pod kontrolou. Za vysoké míry návratnosti jsou považovány hodnoty již kolem 30 %, v literatuře jsou ovšem respektovány i výzkumy s mírou návratnosti přes 10 %. V případě administrativních nákladů lze návratnost podstatně zvýšit využitím možnosti podávat žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

3. Výsledky měření administrativních a vyvolaných nákladů v České republice

Tabulka 3 udává přehled o velikosti administrativních nákladů 13 vybraných veřejných výdajových programů. Hodnoty jsou převzaty z bakalářských a diplomových prací zpracovaných na VŠE pod vedením autora a podle metodiky, kterou pro tento účel vyvinul. Data byla získána prostřednictvím dotazníkového šetření na úrovni jednotlivých administrujících subjektů. V některých případech, při neochotě administrátora, musel být využit zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.).

Zjišťovány byly údaje o počtu přepočtených zaměstnanců, kteří se administrativně daného programu věnují, a jejich platové zařazení, a také o nákladech na externí nákupy realizované v souvislosti s administrováním projektů (např. právní služby, pronájem místností, nákupy software apod.). Vzhledem k relativně malému počtu administrujících subjektů byly získány podkladové údaje od všech, takže prezentované výsledky nejsou ovlivněny možnou nereprezentativností datového vzorku.

Výsledná hodnota relativních administrativních nákladů byla kalkulována podle následujících dvou vztahů.

$$TAC_t = PC_t + OC_t + IE/T \quad (1)$$

kde

- TAC_t – celková hodnota administrativních nákladů v roce t ,
- PC_t – celkové mzdové náklady pracovníků administrujících daný veřejný výdajový program v roce t ,
- OC_t – náklady na externí služby v roce t ,
- IE – investiční výdaje vynaložené v souvislosti s administrací programu,
- T – doba trvání programu.

$$RAC_t = TAC_t / TS_t \quad (2)$$

kde

- RAC_t – relativní administrativní náklady roce t ,
- TAC_t – celková hodnota administrativních nákladů v roce t ,
- TS_t – objem administrované dotace v roce t .

V rámci výpočtů byla zanedbávána hodnota režijních nákladů. Důvodem bylo relativně malé zastoupení zaměstnanců administrujících daný výdajový program na všech zaměstnancích dané veřejné instituce, tzn. jejich hodnota by byla velmi malá. Nicméně toto zjednodušení může vést k tomu, že prezentované hodnoty jsou mírně sniženy. Pokud organizace pořídila pro účely administrovaného projektu hmotný (např. výpočetní techniku) nebo nehmotný majetek, hodnota pořizovacích výdajů byla lineárně rozdělena podle počtu let trvání programu.

Použitá metodika ve své podstatě představuje modifikaci tzv. standardního nákladového modelu (*Standard Cost Model*), který se používá k měření administrativních zátěží podnikatelů (Úřad vlády ČR, 2005). Jeho podstatou je provedení odhadu časové náročnosti, kterou si vyžaduje splnění jedné informační povinnosti. Následně je tento časový odhad vynásoben tarifem, což je hodnota hodinových nákladů vynaložených buď na vlastní zaměstnance (pokud je činnost zajišťována interně), nebo na nákupy od externích subjektů. Celková hodnota administrativní zátěže je získána vynásobením ocenění jedné informační povinnosti její časovou frekvencí za rok a počtem subjektů, které ji musí vykonávat.

Hlavní odlišností metodiky, která byla použita v tomto příspěvku, od standardního nákladového modelu, je zejména způsob sběru podkladových dat, kdy prezentované výsledky vychází ze sběru primárních dat. V případě standardního nákladového modelu je sice možné časové odhady náročnosti jednotlivých informačních agend získávat také výzkumem, avšak v praxi se to většinou řeší kvalifikovanými odhady. Stejná situace je i v peněžním ohodnocení interních a externích tarifů. Dalším rozdílem zvolené metodiky je prezentace výsledků v relativních hodnotách (jako podíl na administrované dotaci), a nikoliv v absolutních částkách.

Tabulka 3 shrnuje výsledky provedených kalkulací administrativních nákladů pro vybraný soubor veřejných výdajových programů.

T a b u l k a 3

Základní charakteristika a výsledné hodnoty relativních administrativních nákladů pro vybrané veřejné výdajové programy

Název programu	Financováno z fondů EU	Počet administrujících subjektů	Počet projektů	Prostředky v roce 2008 nebo 2009 (tis. Kč)	Hodnota relativních administrativních nákladů (%)
Dotace části úroku z úvěru (poskytnutého zemědělci)	ne	více	1 940	374	2.12 – 2.34
Jednotná platba na plochu (zemědělství)	ne	více	51 960	17 861	0.10
OP Životní prostředí	ano	více	1 430	2 285	0.52
OP Doprava	ano	více	97	30 246	0.37
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – grantové projekty	ano	více	1 005	1 665	4.60
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – individuální projekty národní	ano	jeden	21	964	0.24
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – individuální projekty ostatní	ano	jeden	433	1 800	3.16
Podpora pěstitelů na úhradu nákladů spojených s pojištěním plodin	ne	více	5 776	451	1.76 – 1.94
Program obnovy venkova Jihočeského kraje	ne	jeden	582	71	1.05
Program stabilizace lesa v Jizerských horách a na Ještědu	ne	jeden	50	60	2.24
ROP NUTS II Jihovýchod	ano	více	456	3 085	1.80
ROP NUTS II Jihozápad	ano	více	432	2 148	2.10
Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů	ne	jeden	cca 200	4	3.90

Zdroj: Forgáčová (2010); Kalinová (2011); Karlíková (2011); Kolorosová (2010); Moravcová (2009).

Z prezentovaných údajů vyplývá, že hodnota administrativních nákladů se v průměru pohybuje kolem 1,85 % objemu veřejného výdajového programu. Nejvyšší hodnoty byly naměřeny u grantových projektů Operační program (OP) Lidské zdroje a zaměstnanost, naopak nejnižší v případě Jednotné platby na plochu.

Hlavním faktorem ovlivňujícím výši relativních administrativních nákladů je jednoznačně velikost administrovaných prostředků. Čím je program rozsáhlejší, tím nižší je hodnota relativních administrativních nákladů, což je pravděpodobně důsledek úspor z rozsahu. Uvedenou nepřímo úměrnou závislost dokumentuje

i korelační koeficient, který mezi těmito dvěma veličinami dosahuje hodnoty $-0,48$. Naproti tomu z prezentovaných údajů nevyplývá jednoznačný vztah k počtu projektů. Korelační koeficient sice dosahuje hodnoty $-0,37$; což opět indikuje nepřímou úměrnou závislost, avšak po vyloučení dotací z titulu jednotné platby na plochu, se blíží k nule. Důvodem pro vyloučení uvedeného programu z této části analýzy je, že na získání dotace je ve své podstatě právní nárok a její použití se nemusí vyúčtovat. Administrativní náročnost je pak logicky podstatně nižší.

Dále lze uvést, že na hodnotu administrativních nákladů nemá jednoznačný vztah použitá administrativní struktura. Ukazuje se, že evropské programy, které mají podstatně složitější implementační strukturu, jsou na administrativu překvapivě o něco levnější než národní programy. Zde však hraje roli i větší finanční rozsah evropských programů. Dále lze poukázat na nižší hodnotu administrativní náročnosti u projektů určených dominantně na výstavbu infrastruktury (OP Doprava a OP Životní prostředí). Důvodem je, že většina prostředků v rámci jednotlivých projektů je vynaložena na veřejné zakázky a je zde malý rozsah osobních nákladů, jejichž prokazování a kontrola jsou administrativně velmi náročné.

Druhou součástí transakčních nákladů jsou náklady vyvolané. Jejich měření bylo dosud provedeno pouze u několika zemědělských dotací a u Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Způsob kalkulace je stejný jako v případě administrativních nákladů, to znamená, že od jednotlivých příjemců byly prostřednictvím dotazníkového šetření získávány údaje o počtech zaměstnanců, kteří se věnují administrativní agendě projektu, o jejich mzdových nákladech a dále o nákladech na nákupy od externích subjektů (řada příjemců správu dotace *outsourcuje*). Na rozdíl od administrativních nákladů však vzhledem k velkému počtu příjemců nebylo možné získat data od všech, ale sběr dat byl proveden na reprezentativním vzorku.

Hodnoty vyvolaných nákladů jsou opět uvedeny v relativní výši, tedy jako procento získané dotace, a shrnuje je tabulka 4.

T a b u l k a 4

Relativní vyvolané náklady vybraných veřejných výdajových programů

Název programu	Hodnota relativních vyvolaných nákladů (%)
Dotace částí úroku z úvěru (poskytnutého zemědělci)	0.27 – 0.35
Jednotná platba na plochu (zemědělství)	0.46 – 0.59
Podpora pěstitelů na úhradu nákladů spojených s pojištěním plodin	7.15 – 9.12
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – individuální projekty národní	5.5
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – individuální projekty ostatní	28.0
OP Lidské zdroje a zaměstnanost – grantové projekty	20.4

Zdroj: Forgáčová (2010); Karlíková (2011).

Z prezentovaných údajů vychází jednoznačně jako velmi efektivní dotace zemědělcům. Důvodem je opět jejich téměř stoprocentní nárokovatelnost, což je spojeno s poměrně malými požadavky na jejich vyúčtování. Naproti tomu jako velmi neefektivní se z pohledu vyvolaných nákladů jeví grantové projekty a individuální projekty ostatní OP Lidské zdroje a zaměstnanost. Důvodem je fakt, že většina jejich prostředků se spotřebovává na mzdy pracovníků zapojených do řešení projektů, což je spojeno se značnými požadavky na vykazování. Další administrativní zátěž přináší relativně časté podávání monitorovacích zpráv (až čtyřikrát ročně).

Závěr

Transakční náklady výdajových intervencí poměrně významně ovlivňují hospodárnost výdajových intervencí státu. Prezentované výsledky empirických výzkumů jednoznačně ukazují, že jejich relativní velikost není rozhodně zanedbatelná. V případě administrativních nákladů se pohybuje mezi 0,1 % až 4 %, u vyvolaných nákladů dosahuje i 28 %. Prezentované hodnoty jsou srovnatelné s výsledky dosud jediné empirické studie realizované v této oblasti v ČR. Valentová a Knápek (2011) v případě programu směřujícího k investicím pro zvyšování energetické efektivity odhadují hodnotu administrativních nákladů na 3 % a vyvolaných nákladů na 15 %.

Při analýze administrativních a vyvolaných nákladů a prezentování jejich hodnot je samozřejmě nutné si uvědomit, že v podstatě jde o spotřebovávání vzácných zdrojů a zájmem by měla být jejich minimalizace. Aby to však bylo možné, mělo by docházet k jejich pravidelnému měření. To by mohlo být, například v případě veřejných výdajových programů financovaných z prostředků Evropské unie (operační programy), prováděno v rámci pravidelných evaluací.

Zároveň je nutné, aby na případná zjištění o příliš vysokých administrativních a vyvolaných nákladech bylo reagováno úpravou nastavení jednotlivých programů. Reformní úsilí ze strany státu (a případně též EU) by mělo směřovat k redukci administrativních procedur, zejména pak u programů, které nemají investiční charakter a které jsou rozdělovány do velkého množství malých projektů. Hodnota transakčních nákladů zde často přesahuje jednu čtvrtinu přidělených prostředků, což jistě nelze označit za hospodárné. Vysoká administrativní náročnost je zde dána zejména složitostí prokazování mzdových výdajů (výkazy práce atd.), jakož i příliš častým podáváním monitorovacích zpráv. V praxi administrující orgány navíc často nejsou schopné monitorovací zprávy včas zpracovávat, což vede ke značnému zpoždění v proplácení.

Další doporučení lze směřovat k samotnému procesu zavádění nových veřejných výdajových programů. Zde by bylo vhodné před jejich spuštěním provést ex ante analýzu administrativní náročnosti a na jejím základě navrhnout případné úpravy. Pokud by toto bylo realizováno, lze očekávat snížení hodnoty transakčních nákladů, což by pozitivně ovlivnilo efektivnost vynakládání veřejných výdajů.

Literatura

- ARROW, K. J. (1969): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation. In: US Joint Economic Committee. The Analysis and Evaluation of Public Expenditures. The PPB-systém, 1, s. 59 – 73.
- BJÖRKQVIST, O. – WENE, C. (1993): A Study of Transaction Costs for Energy Investments in the Residential Sector. [Proceedings of the ECEEE 1993 Summer Study.] Stockholm: The European Council for an Energy Efficient Economy, s. 23 – 30.
- CHEUNG, S. N. S. (1998): The Transaction Cost Paradigm. *Economic Inquiry*, 36, č. 4, s. 514 – 521.
- COASE, R. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, 4, č. 16, s. 386 – 405.
- COOMBS, H. M. – JENKINS, D. E. (1994): Public Sector Financial Management. London: Chapman and Hall. ISBN 978-1861526755.
- DRUMMOND, M. F. – O'BRIEN, B. J. – STODDART, G. L. – TORRANCE, G. W. (2005): Methods for Economic Evaluation of Health Care Programmes. 3rd ed. New York, NY: Oxford Medical Publications, Oxford University Press. ISBN 978-0198529453.
- FORGÁČOVÁ, E. (2010): Administrativní náročnost veřejných výdajových programů. [Diplomová práce.] Praha: VŠE v Praze.
- GARBER, A. M. – PHELPS, C. E. (1997): Economic Foundations of Cost-effectiveness Analysis. *Journal of Health Economics*, 16, č. 1, s. 1 – 31.
- GARBER, A. M. (2004): Cost-effectiveness and Evidence Evaluation as Criteria for Coverage Policy. *Health Affairs*. Dostupné z: <http://content.healthaffairs.org/cgi/reprint/hlthaff.w4.284v1.pdf>.
- GRAMLICH, E. M. (1981): Benefit-cost Analysis of Government Programs. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. ISBN 978 – 0130747570.
- HART, O. – SHLEIFER, A. – VISHNY, R. W. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112, č. 4, s. 1127 – 1161.
- HILLMAN, A. L. (2003): Public Finance and Public Policy: Responsibilities. and Limitations of Government. Cambridge, UK: Cambridge University Press. ISBN 0-521-00114-5.
- HM TREASURY (2006): Value for Money Assessment Guidance. London: HM Treasury. Dostupné z: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/4/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf.
- KALINOVÁ, M. (2011): Vyvolané náklady dotačních titulů ve vybraných organizacích v Kraji Vysočina. [Bakalářská práce.] Praha: VŠE v Praze.
- KARLÍKOVÁ, T. (2011): Administrativní a vyvolané náklady zemědělských dotací. [Bakalářská práce.] Praha: VŠE v Praze.
- KOLOROSOVÁ, T. (2010): Administrativní náročnost vybraných veřejných výdajových programů v ČR. [Bakalářská práce.] Praha: VŠE v Praze.
- MICHAELOWA, A. – JOTZO, F. (2005): Transaction Costs, Institutional Rigidities and the Size of the Clean Development Mechanism. *Energy Policy*, 33, č. 4, s. 511 – 523.
- MOE, T. M. (1984): The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28, č. 4, s. 739 – 777.

- MORAVCOVÁ, J. (2009): Administrativní náročnost veřejných výdajových programů v ČR. [Bakalářská práce.] Praha: VŠE v Praze.
- MUNDACA, L. (2007): Transaction Costs of Energy Efficiency Policy Instruments. In: ATTALI, S. and TILLERSON, K. (eds): Saving Energy – Just Do It! [Proceedings of the ECEEE 2007 Summer Study.] Stockholm: The European Council for an Energy Efficient Economy, s. 281 – 291.
- NEMEC, J. – MERICKOVA, B. – VITEK, L. (2005): Contracting-out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from the Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*, 7, č. 4, s. 637 – 647.
- NEMEC, J. – MERICKOVA, B. – OCHRANA, F. (2008): Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia – Processes, Problems and Lessons. *Public Management Review*, 10, č. 5, s. 673 – 684.
- NEMEC, J. – OCHRANA, F. – ŠUMPÍKOVÁ, M. (2008): Czech and Slovak Lessons for Public Administration Performance Evaluation, Management and Finance. *Ekonomicky časopis/Journal of Economics*, 56, č. 4, s. 353 – 369.
- NORTH, D. C. (1992): Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance. San Francisco: ICEG. ISBN 978-1558152113.
- OCHRANA, F. (2006): Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress. ISBN 80-86929-13-2.
- REČKA, L. – SČASNÝ, M. (2013): Analýza dopadů regulace v českém elektroenergetickém systému – aplikace dynamického lineárního modelu Message. *Politická ekonomie*, 61, č. 2, s. 248 – 273.
- ÚŘAD VLÁDY ČR (2005): Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů. Praha: ÚV ČR. Dostupné z: <www.mvcr.cz/soubor/metodika-zatez-pdf.aspx>.
- VAILLANCOURT, F. (1987): The Compliance Cost of Taxes on Business and Individuals: A Review of the Evidence. *Public Finance*, 42, č. 3, s. 395 – 414.
- VALENTOVÁ, M. – KNÁPEK, J. (2011): Transaction Costs of Energy Efficiency Programmes in the Czech Republic. [Příspěvek prezentovaný na 34. mezinárodní konferenci IAEE.] Stockholm: International Conference Institutions, Efficiency and Evolving Energy Technologies.
- VÍTEK, L. (2008): Ekonomická analýza zdanění příjmů. 1. vyd. Praha: IREAS. ISBN 978-80-86684-50-5.
- VLÁDA ČR (2011): Priority Výboru pro Evropskou unii Rady vlády pro nestátní neziskové organizace. [Online.] [Cit. 2011-11-02.] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/vybor-pro-eu/priority_VEU_final.pdf>.
- WEINSTEIN, M. – ZECKHAUSER, R. (1973): Critical Ratios and Efficient Allocation. *Journal of Public Economics*, 2, č. 2, s. 147 – 158.
- WILLIAMSON, O. E. (1985): Reflections on the New Institutional Economics. *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, 141, č. 1, s. 187 – 195.