

Najlepší z možných svetov

Hodnota za peniaze
v slovenskej verejnej politike

marec 2016

Autori

Martin Filko

martin.filko@mfsr.sk

Štefan Kišš

stefan.kiss@mfsr.sk

Ľudovít Ódor

odor@rrz.sk

Poděkovanie

Všetky vyjadrené názory sú výlučne osobné názory autorov. Naše poděkovanie patrí analytikom Inštitútu finančnej politiky, ktorí počas uplynulého roka pracovali na analýzach hodnoty za peniaze, najmä Jurajovi Machovi, Lukášovi Bojkovskému, Michaele Černenko, Veronike Čollákovej, Martinovi Halušovi, Matejovi Kurianovi, Liborovi Meliorisovi, Tomášovi Rizmanovi, Pavlovi Povalovi a Romanovi Vasiľovi. Príklady výsledkov ich práce nájdete v prílohách štúdie.

Jej verejnenú verzie pomohli svojimi návrhmi a priponienkami zlepšiť Ján Fidrmuc, Peter Goliaš, Martin Haluš, Peter Harvan, Juraj Kotian, Matej Kurian, Ivan Lesay, Juraj Mach, Ján Marušinec, Ľuboš Pástor, Pavol Povala, Ján Remeta a Matej Šiškovič.

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Netechnické zhrnutie	5
1. Úvod	8
2. Hodnotenie verejných rozhodnutí	11
a) Prevádzkové výdavky.....	13
b) Investície.....	13
c) Politiky (Policies).....	14
d) Regulácia.....	15
3. Analytický prístup.....	17
a) Stanovenie cieľov.....	17
b) Alternatívy	18
c) Všetky náklady a prínosy	18
d) Finančné ocenenie nákladov a prínosov	19
e) Zohľadnenie času a rizík	21
f) Distribučné vplyvy	23
g) Súkromník, štát alebo PPP	23
4. Nástroje	26
5. Pravidelné revízie výdavkov a dôraz na výsledky.....	32
a) Revízie výdavkov.....	32
b) Rozpočtovanie založené na výsledkoch.....	39
6. Inštitúcie, dátá a dobrý proces.....	42
a) Kapacity	42
b) Dátá	43
c) Proces	43
7. Odporúčania.....	44
Príloha: Prípadové štúdie	47
a) Výstavba obchvatu D4/R7	47
b) Regulácia cien elektriny vyrobenej zo slnka v rokoch 2010-2011	52
c) Možnosti riešenia súčasného stavu Univerzitnej nemocnice Bratislava	55
d) „Chráň sa sám“ - výmena injekčných striekačiek (s OZ Odyseus)	60
e) Hodnotenie investičných stimulov	66
Bibliografia.....	75

Zoznam boxov:

Box 1: Najlepšie exekutívne inštitúcie: CPB v Holandsku.....	15
Box 2: Národné kontrolné úrady: príklad Veľkej Británie	16
Box 3: (Nekonečne) veľa možností.....	18
Box 4: Rôzne cesty k jednému cieľu	18
Box 5: Ako merať prínosy a náklady nevyjadrené v peniazoch.....	20
Box 6: Zahraničné skúsenosti s PPP.....	25
Box 7: Vnútorné referencovanie prevádzkových výdavkov v Univerzitnej nemocnici v Bratislave	27
Box 8: Referencovanie cien zdravotníckych pomôcok.....	28
Box 9: Efektivita regionálneho školstva meraná metódou DEA	29
Box 10: Mandát pre revíziu výdavkov zdravotníctva (príklad)	34
Box 11: Fiškálne ciele, potreby a priority	35
Box 12: Odporúčania MMF, ako robiť revíziu výdavkov	37
Box 13: Pilotné aktivity hodnotenia výdavkov – školstvo, služby zamestnanosti a finančná správa....	38
Box 14: Porovnanie návrhu programov s aktuálnym stavom pre vedu a výskum a reg. školstvo	40
Box 15: Výsledky v rozpočtovom procese	41
Box 16: Ako prekonať nástrahy	45

Zoznam grafov:

Graf 1 Potenciál úspory pri liečbe (v mil. eur)	27
Graf 2 Potenciál úspory pri obstarávaní (v mil. eur)	27
Graf 3 Úspora získaná referencovaním cien zdravotníckych pomôcok (v mil. Eur)	28
Graf 4: Prístup k meraniu efektivity	30
Graf 5: Rôzne metódy a hranica produkčných možností	30
Graf 6 Skóre nákladovej efektivity (2012)	30
Graf 7 Skóre technickej efektivity (2012)	30
Graf 8 Kumulatívna reálna percentuálna zmena výdavkov vo Veľkej Británii (2010 – 2015)	32
Graf 9 Celkové výdavky vo Veľkej Británii (2010 - 2014).....	32

Zoznam tabuľiek:

Tabuľka 1 Rozdelenie práce	12
Tabuľka 2 Náklady a prínosy výstavby diaľnice	19
Tabuľka 3 Štát a PPP	24
Tabuľka 4 Zdroje zdravotníctva po zohľadnení šetrenia a nevyhnutných investícií	34
Tabuľka 5: Ciele schválené v rozpočte 2016 – 2018 (% HDP), národné fiškálne pravidlá.....	35

Netechnické zhrnutie

Nielen Slovensko, ale žiadna krajina nedokáže mať naraz anglosaské dane, škandinávske výdavky a balkánsku korupciu. Úspešné krajiny 21. storočia s najvyššou kvalitou života sa líšia veľkosťou štátu, no jedno majú spoločné: efektívnu verejnú správu zameranú na dosahovanie výsledkov. Nemôžu si dovoliť luxus masívneho obchádzania platenia daní, a preto okrem ich účinného vyberania občanom ponúkajú kvalitné a efektívne verejné služby. Hľadajú najvyššiu hodnotu (úžitok) pre svojich občanov, teda najlepšie spôsoby získavania a vynakladania verejných zdrojov alebo regulácie správania ľudí a firiem. Slovensko bude naozaj vyspelou krajinou, len ak sa zbaví „korupčného“ zmýšľania, a keď obmedzí zdroje verejného plynutia založeného na nevedomosti, nezáujme a pasivite. Hlavným cieľom našej štúdie je ukázať, ako zaviesť účinný systém hľadania najvyššej hodnoty za peniaze (*value for money*, výhodnosti) vo verejnkom sektore.

Náš návrh má tri významné roviny. **Po prvej, koncept hodnoty za peniaze je filozofickou zmenou.** V slovenskej mentalite stále rezonujú príslovia ako „kto neokráda štát, okráda vlastnú rodinu“ alebo „zo spoločného krv netečie“. Preto je potrebné naďalej zdôrazňovať aj princípy, ktoré by mali byť samozrejmosťou. Napríklad, nie médiá alebo občania by mali pátrať po tom, či boli verejné peniaze efektívne využité, ale dôkazné bremeno by malo byť na vláde; tá by mala ukázať, o ktorých možnostiach uvažovala, a prečo sa rozhodla v prospech konkrétneho riešenia. Alibistickú formulku „v súlade so zákonom“ by malo nahradíť „bola to najlepšia z možnosti“ nasledované zrozumiteľnými argumentmi prečo. Malo by byť samozrejmosťou, že sa zákon neporušil, diskusia by sa mala sústrediť na to, či bol zvolený prístup s najväčším úžitkom pre občanov.

Prínosy verejných politík by sme mali porovnávať naprieč rezortmi, lebo dopredu nevieme, v ktorej oblasti prinášajú občanom najvyšší úžitok (napríklad, či je pri dostupných financiách lepšie znižovať odvody alebo postaviť ďalší úsek diaľnice); len tak je možné rozprávať sa o skutočných prioritách. Dané ciele je možné vždy dosiahnuť rôznymi spôsobmi, ako aj rôznom intenzitou pôsobenia štátu; verejné inštitúcie by mali dať na papier všetky možnosti s podrobným popisom pre a proti a poctivý výpočet prínosov a nákladov aspoň najdôležitejších alternatív. Mala by sa udomáčniť silná orientácia na výsledky: nie je najpodstatnejšie, koľko policajtov máme alebo koľko zarábajú učitelia, ale ako rýchlo klesá kriminalita a akí vzdelaní sú občania. Indikátory zachytávajúce vstupy alebo výstupy by mali ísiť do úzadia; pre blahobyt spoločnosti sú jednoznačne rozhodujúce výsledky. Dôraz by sme mali klásiť na budúcnosť a nie na minulosť – je druhoradé, že sme daný projekt alebo inštitúciu v minulosti financovali, dôvodom pokračujúceho financovania má byť výlučne dnešná a budúca účelnosť.

Druhou rovinou nášho návrhu je reforma inštitúcií. Technické posúdenie rôznych alternatív je totiž náročná úloha, na ktorú verejnosť nemá kapacity, a subjekty zainteresované na konkrétnom riešení v nej kvôli konfliktom záujmov zlyhávajú. Úlohou politikov by malo byť v prvom rade rozhodovanie sa na základe poctivej, verejne dostupnej analýzy pripravenej nestrannými profesionálmi vo verejnej službe. Moderné analytické jednotky na kľúčových ministerstvách a Najvyššom kontrolnom úrade sa preto zdajú byť nevyhnutnosťou.

Všetky štyri najdôležitejšie aktivity štátu – prevádzkové výdavky, investície, politiky a regulácia – by mali byť posúdené tak predbežne (vo fáze prípravy) ako aj následne (po realizácii). Prevádzkové výdavky by mali byť pod ustavičným monitoringom z finančného (ministerstvá vnútra a financií, ÚVO), ako aj procesného hľadiska (audit činností). V prípade najdôležitejších investícii (presahujúcich sto miliónov eur) je nevyhnutné zabezpečiť aj dodatočnú¹ povinnú ex-ante analýzu z prostredia ministerstva financií. Všetky kľúčové politiky a regulácie by mali taktiež podliehať „kontrole štyroch očí“ predtým, ako sa zavedú do praxe. Inak povedané, očakávané efekty by mal zhodnotiť aj niekto iný

¹ Okrem hodnotenia analytikov samotného rezortu.

okrem navrhovateľa. V zahraničí sa to často rieši prostredníctvom hodnotenia vplyvov regulácie (Regulatory Impact Assessment), čo je vlastne komplexné predbežné ekonomicke hodnotenie dopadov regulácie na občanov, firmy, životné prostredie, atď. Politiky spolu s reguláciami môžu byť pri prvom zavedení predmetom „sunset clause“².

Aktivity štátu by mali byť systematicky vyhodnocované aj následne, nielen z pohľadu súladu so zákonom, ale v prvom rade z hľadiska výsledkov. Najvyšší kontrolný úrad by mal byť garantom, že peniaze daňovníkov boli skutočne vynaložené najlepšie, ako sa len dalo. Oproti súčasnosti potrebujeme oveľa viac analytický a menej právnický a účtovnícky pohľad. V oblasti daňových, dávkových a dlhodobých politík môže hrať podobnú úlohu aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Treťou nevyhnutnou zmenou je zhromaždenie a sprístupnenie údajov a používanie moderných analytických nástrojov. Za tri najdôležitejšie možno označiť revíziu výdavkov (spending review), analýzu nákladov a prínosov (cost-benefit analysis, CBA) a benchmarking (porovnanie voči najlepšej praxi doma aj v zahraničí). V prvom prípade ide o komplexné zhodnotenie výdavkov spojených s verejnými politikami v danej vertikálnej (napríklad školstvo) alebo horizontálnej (napríklad informatika) oblasti. Druhá metóda je veľmi užitočná najmä pri investičných projektoch a niektorých politikách a regulácií, kým tretí prístup by mal byť štandardom pri prevádzkových výdavkoch.

Náš návrh výrazne zvyšuje nároky na interné analytické schopnosti jednotlivých ministerstiev, úradu vlády aj Najvyššieho kontrolného úradu. Pravdepodobne ho nebude možné finančovať len z vnútorných úspor jednotlivých ministerstiev. Ale ako ukazujú konkrétné príklady z nedávnej minulosti a úspešné modely zo zahraničia, investície do analytikov sa vracajú rýchlo a mnohonásobne. Rozhodnutie postaviť diaľničné úseky alebo nemocnicu štátom namiesto PPP, referencovanie cien liekov, správna regulácia cien elektriny, či zavedenie benchmarkov pri obstarávaní ušetriť alebo majú v strednodobom horizonte potenciál ušetriť miliardy eur pri rovnakom úžitku pre spoločnosť. Rozhodnutia založené na maximalizácii hodnoty za peniaze môžu tiež dramaticky zlepšiť výsledky nášho verejného sektora pri rovnakých vynaložených zdrojoch.

Už štúdia [Ako sa najest z grafov \(Filko a kol., 2010\)](#) priniesla recepty, ako zvýšiť kvalitu života na Slovensku. Podcenila však pripravenosť štátnej správy ich realizovať. Najskôr musíme na každom ministerstve vytvoriť poriadne „grafy“, až potom môžeme prestierať. Inak povedané, bez širokej komunity kvalitných vládnych analytikov sa skok Slovenska medzi najvyspelejšie krajinu nepodarí. V súčasnosti nájdeme výsledkovo orientované tímy analytikov predovšetkým na ministerstve financií a čiastočne na ministerstve školstva. Inde sú kapacity na prípravu rozhodnutí na základe poznatkov slabé až neexistujúce. Pozitívne je, že sa postupne menia k lepšiemu, pričom náš návrh môže túto transformáciu výrazne urýchliť. Rovnako klúčové bude kritické, no otvorené prijímanie ich výstupov politikmi, médiami a celým verejným priestorom.

Myšlienky formulované v tejto štúdii pokladáme za úvod do diskusie, do ktorej publikum srdečne pozývame. Začali kryštalizovať vo februári 2013, kedy jej autori uviazli vďaka snehovej búrke na parížskom letisku. Už rok skúšame jej základné koncepty postupne uvádzať do tvorby politík a hodnotenia vládnych rozhodnutí na ministerstve financií – niektoré príklady si môžete prečítať v prílohách.

Klúčovými testami boli z nášho pohľadu verejno-súkromné projekty bratislavskej nemocnice (ktorý bol pripravený nevýhodne, a preto zastavený) a obchvatu (kde došlo k zásadnému zlacneniu³, ale nepodarilo sa nám presadiť hĺbkové preskúmanie iných možností riešenia dopravy). Veríme, že sa

² Obmedzená časová platnosť, pričom ich pokračovanie by bolo podmienené preukázaným dosahovaním výsledkov.

³ O 58 percent, aj vďaka zjednodušeniu technického riešenia.

štandardné postupy hodnotenia v najbližších mesiacoch a rokoch pretavia do každodennej praxe slovenského verejného sektora, a zásadne zlepšia jeho výsledky až na úroveň najrozvinutejších krajín sveta. Radi k tomu našou prácou prispejeme.

Napriek pozitívnym signálom zo spoločnosti ([vyhlásenie Klubu ekonomických analytikov](#)) aj z ministerstva financií (pilotné hodnotenia pripravené posilnenými kapacitami Inštitútu finančnej politiky) je však osud našej iniciatívy neistý. Bez silnej politickej podpory sa rozhodovanie na základe hodnoty za peniaze do výsledkov nepretaví, keďže v konečnom dôsledku znamená uprednostnenie verejného záujmu pred úzkymi záujmami lobistov akéhokoľvek typu.

Aj výsledky parlamentných volieb ukázali, že dobré makrofiškálne rámce a slušný hospodársky rast na spokojnú spoločnosť nestačia. Slovenskí občania od svojho verejného sektora právom očakávajú výsledky porovnateľné s vyspelými krajinami. Zverejnením návrhu tesne po voľbách chceme inšpirovať budúcich ministrov, ktorí majú záujem posunúť Slovensko bližšie k najvyspelejším krajinám. Efektívna verejná správa im nezoberie možnosť rozhodnúť sa v súlade so svojou víziou a programom, ale umožní im lepšie rozhodovať v prospech celej spoločnosti.

Martin Filko

Štefan Kišš

Ľudovít Ódor



1. Úvod

Poslaním štátu vo vyspej demokratickej spoločnosti je zvyšovať blahobyt a dlhodobú prosperitu jej občanov. Táto všeobecná poučka sa rýchlo rozmení na potrebu praktických rozhodnutí. Ak chceme zlepšiť zdravie obyvateľov, máme postaviť novú nemocnicu, opraviť starú alebo podporiť viac menších poskytovateľov? Ak nás trápia dopravné záปchy v okolí hlavného mesta, máme postaviť diaľničný obchvat, zmodernizovať železnicu, nakúpiť autobusy alebo bude lepšie opraviť cesty prej triedy? Kde ich stavať, a ako ich zaplatiť? Všeobecnými daňami v celej krajine, alebo vyším zdanením nehnuteľností v okolí mesta, či dokonca spoplatnením príjazdu do neho? A máme takéto investície zasahujúce viacerou generáciu nechať na súkromníka, finančovať priamo z rozpočtu alebo súkromno-verejným partnerstvom?

Podobné otázky sa objavujú nielen pri veľkých investíciach, ale aj pri debate o politikách štátu, či dokonca jeho bežnej prevádzke. Nemáme náhodou priveľa úradníkov? Ak áno, ako čo najúčinnejšie znížiť ich počet? A čo ak sú naopak málo platení? Máme na zníženie deficitu radšej zvýšiť sadzbu DPH alebo dane z príjmu? Čo ak je pre podniky problém privysoká cena elektriny? Máme deregulovať jej cenu? Alebo sa radšej zamyslieť nad podporou solárnych panelov či slovenských baní?

Ak chceme, aby rozhodnutia verejného sektora prispievali k dlhodobej prosperite Slovenska, súlad so zákonom a formálnymi pravidlami nestačí. **Robiť dobré rozhodnutia vo verejnom záujme znamená dospieť s danými prostriedkami a v rámci existujúcich obmedzení k najlepšej z možností, ktoré máme realisticky k dispozícii. Nielen splniť minimálne, často deravé, zákonné požiadavky.**

Tieto rozhodnutia nemôžu byť obvykle, a bez priblíženia kladov a záporov jednotlivých alternatív, rozhodnuté referendom, ani hlasovaním v parlamente. Je ich príliš veľa, príliš často sa opakujú, sú často zložité a technickej povahy. Moderné spoločnosti si preto platia profesionálov – politikov a úradníkov – ktorí ich vykonávajú v zastúpení verejnosti. Moc, ktorú tým dostávajú do rúk, nemôžu vykonávať svojvoľne, ale len na základe pravidiel, pod verejnou kontrolou a pod hrozbou výmeny v prípade hrubého pochybenia.

Sme presvedčení, že **dnešná úroveň pravidiel, nastavenie procesov a rozvoj inštitúcií zodpovedných za verejné rozhodnutia už nevyhovuje potrebám slovenskej spoločnosti**. Nepodobá sa tomu, ako k verejným rozhodnutiam prichádzajú tie krajiny, v ktorých je najvyššia kvalita života, napríklad anglosaské či severské. Ani ako dôležité otázky riešia najlepšie organizácie v súkromnom sektore. Namiesto hľadania najlepšieho riešenia sa u nás často rozhoduje na základe záujmov, ideológie, tradície či intuície, a na interné aj verejné zdôvodnenie rozhodnutia často stačí formálny súlad so zákonom.

Úlohy profesionálov vo verejnej službe majú byť dobre zadefinované a oddelené. Úradníci pripravujú riešenia a hodnotia ich z pohľadu legálnosti, realizovateľnosti, ale v prvom rade z hľadiska výhodnosti pre spoločnosť. **Poslaním technokratov je prostredníctvom objektívnej analýzy priblížiť vláde a verejnosti súčasný stav vecí a najpravdepodobnejšie dôsledky jednotlivých rozhodnutí. Nie je ich úlohou obhajovať konkrétné riešenie, svetonázor či politický program.** Verejný záujem napĺňajú nestranným úsilím dozvedieť sa a preukázať pravdu o stave sveta, nie presadiť „správne“ riešenie či „vyvažovať“ predpokladanú predpojatosť politikov či verejnosti. Analýza má najmä informačnú a reputačnú silu.

Rozhodnutia na jej základe sú následne úlohou zvolených politikov. Mali by k nim dostať všetky dostupné informácie, spracované do podoby zrozumiteľných alternatív. Politici sa zodpovedajú svojim voličom, nie úradníkom. Môžu sa rozhodnúť inak, než ukázala analýza, obzvlášť v prípadoch, keď je odporúčanie nejednoznačné alebo chýba. No ak pri rozhodnutí nezoberú výsledky analýzy do úvahy,

mali by dôvody svojho konania verejnosti zrozumiteľne vysvetliť. Preto musia byť najdôležitejšie argumenty a závery práce technokratov k dispozícii aj verejne, aby mohol opodstatnenosť výsledného politického rozhodnutia posúdiť každý.

Ak má konanie štátu skutočne zvyšovať blahobyt spoločnosti, musí zobrať do úvahy všetky benefity a všetky náklady, a nielen v krátkodobom horizonte. Nestačí poznáť vplyv na verejné financie, ale kalkulovať treba aj s dopadmi na občanov a firmy. Zohľadniť treba aj neistotu a riziko. Nepliesť si ciele s nástrojmi, a zdroje s výsledkami. Referencovať sa proti najlepším prípadom doma aj v zahraničí. Pokúsiť sa zrátať aj nemateriálne hodnoty. A vedieť napriek komplikovaným použitým metódam dokázať základné črty verejných rozhodnutí a ich alternatív vysvetliť každému občanovi. Aby bol dodržaný férkový proces, dôvody na rozhodnutia boli pre verejnosť transparentné a zrozumiteľné, a malo verejnú podporu.

Nielen zameranie na výsledky, ale ani základný dobrý proces nie je v slovenskom verejnem priestore štandardom. Zlé rozhodnutia sú potom často spôsobené nielen krivými záujmami, ale aj nedostatkom informácií, slabým porozumením problému, či príliš úzkou alebo krátkou perspektívou (pozerá sa napríklad len na vplyv na rozpočet verejných financií v trojročnom, či dokonca ročnom horizonte, pri ignorovaní environmentálnych nákladov, ktoré zaťažia budúce generácie).

Vybudovať systém na dobré verejné rozhodnutia je náročná analytická, manažérska a politická úloha. Vyspelé krajinu sa s ňou boria tiež. Vyžaduje si politickú podporu, zdokonalenie metodického rámca (kto má čo robiť a manuály, ako na to) a personálne aj finančné kapacity.

Hodnotiť by sa malo všetko, čo štát robí. Prevádzkové výdavky štátu, jeho investície, politiky aj regulácia správania občanov a firm. Pokladáme za najrozumnejšie, aby sa predbežné analýzy zverili exekutíve. Tá má moc a zodpovednosť robiť verejné rozhodnutia a ovplyvniť ich podobu od úvodného zámeru po realizáciu. Následné vyhodnocovanie ich úspornosti, účinnosti a efektívnosti - aby sme sa dokázali učiť z minulých úspechov aj omylov - zasa dať na starosť v prvom rade od vlády nezávislým inštitúciám.

Základnú analýzu by mali robiť interní zamestnanci vo verejnej službe. Štátni analytici na Úrade vlády SR (ÚV SR), Ministerstvo financií SR (MFS SR), ostatných ministerstvách, Najvyššom kontrolnom úrade (NKÚ) aj v ďalších inštitúciách, nie externí poradcovia ani interní projektoví manažéri, často zainteresovaní na konkrétnom variante riešenia. Na väčšine úradov dnes chýbajú. Nájsť ich a vytrénovať nie je triviálna úloha. Pozitívne slovenské skúsenosti existujú už dnes, preto si myslíme, že je zvládnuteľná.

Náklady investované do nich sa spoločnosti rýchlo a mnohonásobne vrátia v podobe zásadných úspor aj lepších výsledkov verejných služieb. Len tri veľké príklady z nedávnej histórie - obmedzenie daňových únikov, referencovanie cien liekov, a zlacnenie PPP diaľnic⁴ – prinášajú do verejných rozpočtov stovky miliónov eur ročne. **Veľkou výzvou je dosahovať podobné úspory nielen pri koncentrácií pozornosti a úsilia na najzásadnejšie priority, ale pravidelne analyticky hodnotiť všetky významnejšie verejné rozhodnutia.** Cieľom navyše nemajú byť len úspory, ale v prvom rade vyššia kvalita života. Na podobne zásadný príklad ako pri finančných úsporách v oblasti výsledkov verejného sektora zatiaľ čakáme.

Nevymýšľame koleso. Pri návrhu systému lepšieho verejného rozhodovania sme sa inšpirovali najlepšou praxou doma aj v zahraničí. Dobré príklady sme našli napríklad v [Centraal Planbureau](#) v Holandsku alebo v [National Audit Office \(NAO\)](#) vo Veľkej Británii. Na Slovensku sa ich štandardom pokúšame priblížovať v inštitúciách, v ktorých pracujeme, na Inštitúte finančnej politiky ministerstva financií a v Rade pre rozpočtovú zodpovednosť. Zárodky sú na niektorých rezortoch, či na úrade vlády.

⁴ D1 aj D4/R7.

Aj Najvyšší kontrolný úrad prejavil záujem posunúť sa od súčasnej praxe kontroly súladu so zákonom smerom k hodnoteniu verejných rozhodnutí z hľadiska výsledkov.

V tejto štúdii sme sa na základe doterajších skúseností pokúsili načrtnúť, ako by podobný systém mohol vyzerať na Slovensku. Na začiatku každej kapitoly nájdete krátke zhrnutie jej obsahu pre zaneprázdneneho čitateľa. Ďalší text je rozdelený na dve časti. V teoretickej sa venujeme definícii analytického a inštitucionálneho rámca. V praktickej nájdete šesť prípadových štúdií, aplikujúcich nami navrhovaný prístup na reálne problémy slovenskej spoločnosti.

Prvou kapitolou je tento úvod, v ktorom sme priblížili základné črty nášho prístupu a jeho motiváciu. V druhej kapitole opisujeme jednotlivé kategórie verejných rozhodnutí a špecifiká ich ekonomickeho hodnotenia. V tretej a štvrtnej sa venujeme opisu metód a nástrojov, pomocou ktorých vieme pomôcť vláde a verejnosti robiť čo najvhodnejšie rozhodnutia. Piata kapitola opisuje ucelený systém lepšieho rozpočtovania zameraného na výsledky. V šiestej kapitole opisujeme inštitucionálne, dátové a procesné požiadavky našej iniciatívy. Siedma kapitola je zhrnutím odporúčaní. Prílohy obsahujúce prípadové štúdie sú vypracované v jednotnej štruktúre.

2. Hodnotenie verejných rozhodnutí

Hodnotenie vplyvov je dnes na Slovensku len čiastkové, nedôsledné a nepokrýva všetky iniciatívy, len legislatívne. Do hĺbky pripravené ekonomicke analýzy by mali byť pravidelnou rutinnou súčasťou verejného rozhodovania a priamo vstupovať do tvorby rozpočtu verejných financií. Hodnotiť by sa malo všetko, čo štát robí. Prevádzkové výdavky, investície, politiky aj regulácia, predbežne aj následne. Povinné predbežné analýzy navrhujeme zveriť exekutíve, na čele s úradom vlády a ministerstvom financií. Následné hodnotenie rozhodnutí dať za úlohu na vláde nezávislým inštitúciám, na čele s Najvyšším kontrolným úradom, s úlohami pre Radu pre rozpočtovú zodpovednosť a priestorom pre akadémiu a tretí sektor. Zohľadnili sme pritom existujúce kapacity, schopnosť reálne ovplyvniť rozhodnutia a konflikty záujmov. Analýzy by sa mali v čo najväčšej miere vykonávať vo väčšine verejných inštitúcií interne.

Verejné rozhodnutia rozdeľujeme na štyri kategórie: **prevádzkové výdavky, investície, politiky a regulácie**. Základom každého hodnotenia je niektorý z typov analýzy opísaných nižšie. Podľa kategórie intervencie sa môže lísiť konkrétny prístup aj úloha inštitúcií v procese.

Hodnotenie rozhodnutí by malo byť predbežné (ex-ante) aj následné (ex-post). Neexistuje jeden správny model dobrého systému verejného rozhodovania, ale za dobré pokladáme sa oprieť o fungujúce slovenské inštitúcie a inšpirovať sa najlepšou zahraničnou praxou. Rozsah a hĺbka hodnotenia závisí od ambícií aj kapacít kompetentných inštitúcií. Predbežné hodnotenie by mala robiť najmä vládna agentúra, následne najmä od vlády nezávislá inštitúcia.

Inštitucionálne nastavenie, ktoré sa nám pre slovenské podmienky zdá byť najvhodnejšie, vychádza z týchto zásad:

1. **Existujúce kapacity** – chceme stavať na existujúcich základoch. Inštitúcie by mali mať skúsenosť s podobným typom činností. Dnes máme analytické kapacity najmä na ministerstve financií, a čiastočne na niektorých ďalších ministerstvách, úrade vlády a v RRZ. Provizórnym riešením môže byť využívať v prechodnom období analytikov ministerstva financií a zamerať sa na urýchlené budovanie kapacít v iných častiach štátnej (rezorty a ÚV) a verejnej (NKÚ) správy.
2. **Schopnosť ovplyvniť rozhodnutia** – inštitúcie majú rôznu moc a politickú silu. Centrum vlády („centre of government“) v slovenskej vláde je podľa OECD na úrade vlády a na ministerstvách vnútra, zahraničia a financií (OECD, 2015). Iné ministerstvá a autonómne verejné inštitúcie sú mocensky slabšie. Kapacity je vhodné posilňovať najmä na inštitúciách, ktoré vedia zabezpečiť reálnu zmenu v rozhodnutiach.
3. **Konflikt záujmov** – tím, zodpovedný za prípravu a realizáciu politiky alebo projektu by nemal byť výlučne zodpovedný za predbežné hodnotenie, a rozhodne by nemal projekt vyhodnocovať následne. Má prirodzenú tendenciu nevidieť negatíva a podceňovať riziká. Aj od neho nezávislá vládna agentúra⁵ môže pri predbežnom hodnotení čeliť tlakom, no pokiaľ je funkčne a organizačne oddelená od realizačného tímu, konflikt záujmov je zvládnuteľný⁶. Vyhodou je možnosť tvarovať projekt už počas jeho prípravy, prípadne ho zastaviť. Pri následnom hodnotení, kedy sa už rozhodnutia ovplyvňujúce podstatu projektu nerobia, je kľúčové eliminovať konflikt záujmov. Preto má byť úlohou od vlády nezávislých inštitúcií.

Predbežné hodnotenie má v rámci vlády **zastrešovať jedna inštitúcia**. Takáto gestorská inštitúcia by mala poskytovať poradenstvo a spoluprácu na metodikách partnerským inštitúciám (ministerstvám

⁵ Koniec koncov, aj nezávislá inštitúcia.

⁶ Ako sa ukázalo pri projektoch bratislavskej nemocnice a obchvatu.

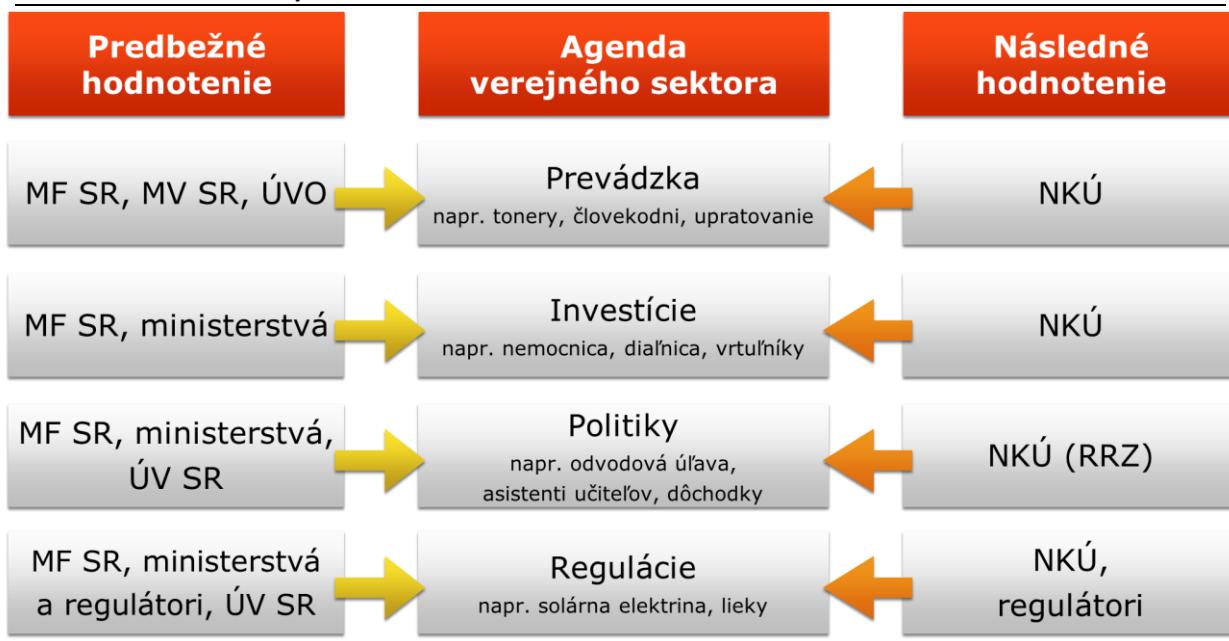
a ďalším) a v konečnom dôsledku vystupovať aj ako akýsi garant kvality. Úloha partnerov je tiež nezanedbateľná, mali by pripraviť základné hodnotenie väčšiny svojich návrhov (detailnejší návrh pre rozdelenie úloh vid' nižšie). Preto sú analytické kapacity nevyhnutné nielen v centre vlády, ale aj na vecne zodpovedných rezortoch.

Ako gestorskú inštitúciu pre predbežné hodnotenie pri všetkých typoch intervencií **navrhujeme MF SR**. Prostredníctvom Inštitútu finančnej politiky (IFP) je výrazne lepšie analyticky vybavené než iné inštitúcie a mocensky aj kapacitne je to najsilnejší ekonomický rezort. **ÚV SR by mal po dobudovaní kapacít zohrávať pri hodnotení politík a regulácií rovnako významnú úlohu ako MF SR**. Nielen ako centrum moci, ale aj vďaka schopnosti vnímať problémy v širšej perspektíve oproti fiškálnym obmedzeniam motivovanému MF SR.

Dôležitú úlohu pri konečnom posúdení výhodnosti verejných rozhodnutí by mal zohrávať na vláde nezávislý kontrolný úrad. Typicky hodnotí verejné rozhodnutia následne, s časovým odstupom, keď sú známe ich výsledky. Autonómny kontrolný úrad má zásadne vyššiu nezávislosť a v porovnaní s vládou menšie konflikty záujmov. No má obmedzené zdroje aj prístup k informáciám, preto je nevyhnutné vytvoriť na jeho účinné fungovanie potrebný legislatívny rámec a poskytnúť mu zdroje a podporu na budovanie kapacít.

V slovenských podmienkach je na takéto nezávislé následné hodnotenie najvhodnejší NKÚ. Zabezpečuje už dnes z hľadiska kompetencií kontrolnú úlohu voči vláde (a verejnemu sektoru všeobecne), pričom je od nej nezávislý. Jeho mandát je zabezpečený ústavne. Má potenciál vstupovaním do verejnej diskusie ovplyvňovať verejnú politiku. Zatiaľ ale nedisponuje dostatočnými analytickými kapacitami. NKÚ dnes kontrolouje výdavky a majetok štátu skôr z hľadiska korektného účtovníctva a všeobecného súladu so zákonom. Kontroluje aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjomom verejného rozpočtu. Pre zabezpečenie dobrého verejného rozhodovania by sa mali jeho činnosti rozšíriť o ekonomickú analýzu efektívnosti všetkých verejných rozhodnutí v štyroch základných oblastiach. V strednodobom horizonte by mali analýzy efektívnosti dominovať nad kontrolami zhody.

Tabuľka 1 Rozdelenie práce



Zdroj: autori

Hodnotenie vplyvov opísané nižšie by malo byť štandardnou, rutinnou súčasťou každej vládnej iniciatívy, legislatívnej aj nelegislatívnej. Malo by ísť o jedno ucelené ekonomické hodnotenie zahŕajúce všetky vplyvy na všetky subjekty vo verejnom aj súkromnom sektore, nie súbor navzájom nesúvisiacich odvetvových analýz (na verejné financie, podnikanie, životné prostredie, atď.). Každá z kategórií verejných rozhodnutí si vyžaduje mierne odlišný analytický prístup a má odlišných prirodzených gestorov, berúc do úvahy stanovené základné kritériá uvedené vyššie.

a) Prevádzkové výdavky

Prevádzkové výdavky definujeme ako výdavky na mzdy, tovary a služby, ktoré zabezpečujú chod štátu, nie poskytovanie konkrétnych verejných statkov a služieb. Prevádzkové výdavky stačí v prvom kroku porovnať s najlacnejšími v rámci svojej kategórie, využitím benchmarkových metód. Na to je potrebný systematický zber údajov, ich správna kategorizácia a pravidelné vyhodnocovanie. Najjednoduchšie kategórie ako ceny kancelárskych potrieb, upratovania či počty človekohodín sa medzi sebou dajú porovnať priamo. (Ne)efektívnosť verejných organizácií sa môže merať využitím pokročilejších ekonomických metód (pozri Box 9). Dôležité sú aj pravidelné procesné audity, ktoré umožnia identifikovať neefektívnosť aj na organizačnej úrovni (či orgány, ich časti či ľudia v nich robia, to čo robiť majú).

O upratanie prevažne prevádzkových nákladov štátu sa usiluje prebiehajúci vládny **projekt ESO** v gescii MV SR. Takýto proces by mal byť nepretržitý, nielen ohraničený projektovo a mal by využívať ustálenejší a transparentnejší analytický rámec (metódy, údaje, zapojenie inštitúcií). Časť úspor identifikovaných v rámci ESO zatiaľ nebolo možné politicky presadiť.

Mzdy tvoria takmer štvrtinu všetkých verejných výdavkov. Doteraz prevažujúce plošné škrty by mali byť nahradené sofistikovanejšími, na výsledky zameranými riešeniami, ktoré berú do úvahy prirodzenú rôznorodosť úloh a kategórií štátnych zamestnancov.

V tejto oblasti sú na príjmovej strane verejných financií dôležité aj **nedaňové príjmy verejných financií**. Okrem ich najdôležitejšej zložky – dividend zo štátnych podnikov – by predmetom pravidelného hodnotenia mali byť aj príjmy z predaja majetku a nehmotných aktív (licencie, emisné povolenky, atď.). Výkon akcionárskych práv v štátnych podnikoch môže zostať na zriaďovateľoch, no kontrolná a analytická funkcia o ich hospodárení by mala byť centralizovaná na MF SR.

Návrh. Navrhujeme, aby predbežné hodnotenie prevádzkových výdavkov prebiehalo kontinuálne v spolupráci MF SR a MV SR. To má v kompetencii prevádzku štátnych inštitúcií aj skúsenosti s projektom ESO. Kľúčovú úlohu by mal zohrať Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO), ktoré je na to kompetenčne predurčený, môže agregovať údaje zo všetkých verejných obstarávaní a aj do nich záväzne procesne vstupovať. Následné hodnotenie by malo byť na NKÚ.

b) Investície

Investície predstavujú verejné výdavky, ktoré budú prinášať materiálne či nemateriálne benefity ešte dlhší čas po ich vynaložení. Kapitálové výdavky štátu tvoria približne tri percentá HDP. Mali by byť hodnotené najmä niektorou z foriem ekonomickej analýzy (pozri nižšie CBA, CEA, CUA). Aj tu je ale veľa priestoru pre referencovanie. Dôležité je pri ňom nájsť optimálnu granularitu analýzy. Napríklad cenu za kilometer diaľnice na Slovensku je veľmi ťažké porovnať v rámci krajinu alebo medzinárodne, kvôli rozdielom v teréne aj stavebných a dopravných normách. Podobne, ceny komplexných zdravotníckych prístrojov, napríklad počítačovej tomografie (CT) a magnetickej rezonancie (MR), veľmi závisia od ich presných špecifikácií. Ale ich komponenty ako stavebné materiály na stavbu cest, zdravotníckych prístrojov alebo iných objektov sú lepsie porovnatelné.

Legislatíva len čiastočne a nejednoznačne stanovuje potrebu komplexnej analýzy a, s výnimkou [metodiky MF SR na hodnotenie PPP projektov](#), takmer vôbec nešpecifikuje jej povinné charakteristiky. Slovensko tak v povinnostiach analyzovať investičné projekty pred rozhodnutím o nich výrazne zaostáva za krajinami OECD ([OECD, 2013, Budgeting Practices and Procedures in OECD](#)). Bude potrebné legislatívne špecifikovať zákonnú povinnosť CBA analýz pre všetky väčšie investície, detailnejšiu metodiku rozpracovať nižšími právnymi predpismi a následne kvalitné analýzy pripravovať a vynucovať.

Návrh. Navrhujeme, aby vecne zodpovedný rezort rutinne pripravoval verejné zhodnotenie investičných projektov, vrátane ich najdôležitejších alternatív. Finálne slovo pri posúdení investičného projektu nad určitú hranicu (napríklad 50 mil. eur) pred schválením vo vláde by malo MF SR. Zaoberala by sa návrhom od predkladateľa vypracovaným v dopredu zverejnenej štandardizovanej podobe. Za analýzu menšieho projektu by mali byť zodpovedné priamo predkladajúce ministerstvá. Okrem poskytnutia „druhého názoru“ pre veľké projekty by úloha MF SR mala byť aj pri tvorbe štandardizovaných metodík. Inštitúcie s menšími kapacitami môžu mať problém samostatne vypracovať komplexné hodnotenie. Má preto zmysel uvažovať o centrálnej podpore a šírení dobrej praxe pre menšie rezorty, samosprávy a podobne, zo strany silnejších inštitúcií. Následné hodnotenie investícií by malo byť úlohou NKÚ, jednotlivo, či v balíkoch podobných menších projektov.

c) Politiky (Policies)

Pod politikami rozumieme intervencie štátu primárne dosahované opatreniami s priamym vplyvom na verejný rozpočet. Štát nimi ovplyvňuje fungovanie spoločnosti, najčastejšie konkrétnymi výdavkovými programami. Dôležitú úlohu pritom hrajú aj daňové výdavky, zmeny daňových sadzieb, potieranie daňových únikov, rôzne poplatky a iné intervencie na príjmovej stránke verejných financií. Z pohľadu verejných financií zásadné oblasti politík sú napríklad v sociálnej oblasti (všetky dávky a dôchodky), politike zamestnanosti (aktívne politiky trhu práce), školstve, zdravotníctve, bezpečnosti a podobne. Analyticky sa použité metódy líšia v závislosti od konkrétnej politiky a dostupných dát.

Na hodnotenie nových politík sa na Slovensku používajú doložky vplyvov, medzinárodne nazývané aj Regulatory Impact Assessment (RIA). Hodnotia sa tak vplyvy na verejné financie, sociálnu oblasť, podnikateľské prostredie, životné prostredie a informatizáciu spoločnosti. Meranie vplyvu na informatizáciu spoločnosti je v tomto kontexte svetovou raritou.

Doložky sú len čiastkovým hodnotením, nevyjadrujú kvantitatívne všetky dôležité prínosy a náklady. Nejde o ucelené ekonomicke hodnotenie, ako ho opisujeme nižšie. Častokrát sú vplyvy len vymenované, alebo opomenuté úplne. Navrhované opatrenia často nemajú jasne zdefinovaný cieľ a alternatívne riešenia.

Legislatíva vyžaduje doložky len pre zákony schvaľované vládou. Nevyžadujú sa v prípade poslaneckých iniciatív a pozmeňovacích návrhov predložených v parlamente. Výnimkou je len, ak skupina poslancov požiada o posúdenie rozpočtového vplyvu Radu pre rozpočtovú zodpovednosť. Rovnako nie sú povinné v prípade podzákonnych noriem.

Návrh. Navrhujeme, aby predbežné hodnotenie všetkých politík pripravoval predkladateľ (rezortné ministerstvo), ktorý v prechodnom období predloží návrh analýzy na posúdenie MF SR. Táto úloha by mala po dobudovaní kapacít čo najrýchlejšie prejsť na úrad vlády. Vecne príslušný rezort tiež pripraví hodnotenie poslaneckých pozmeňovacích návrhov ku svojim zákonom. Následné hodnotenie by malo byť primárne úlohou NKÚ. Reformy s veľkým vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií (penzie, zdravotníctvo) by mala posúdiť aj RRZ.

d) Regulácia

Regulácia priamo mení (nariaduje, obmedzuje alebo zakazuje) správanie ľudí a organizácií, nemá nevyhnutne (priamy) vplyv na verejné financie, a väčšinou je za jej výkon zodpovedný od exekutívneho nezávislého regulátora (napr. ÚRSO, Telekomunikačný úrad, ŠÚKL, ale môže to byť aj ministerstvo, napríklad pri regulácii cien liekov). Podpora solárnej energie sa napríklad dosahuje regulačne určenými transfermi výrobcom, ktoré sú bez vplyvu na štátny rozpočet zahrnuté do cien elektriny pre spotrebiteľov. Komplexnejším príkladom je lieková politika, v ktorej sa okrem cien regulujú aj typy pacientov, ktorí môžu jednotlivé lieky dostávať, a špecializácie lekárov, ktorí ich môžu predpisovať. Okrem toho sa regulujú aj povinné úhrady zdravotných poistovní, ktoré už vplyv na verejné financie majú.

K regulačným návrhom by sa podobne ako v ostatných oblastiach malo pripravovať komplexné ekonomicke hodnotenie založené na kvantifikácii ich nákladov a prínosov. Keďže prebiehajú do veľkej miery mimo verejných financií, kľúčové je identifikovať menej viditeľné vplyvy na producentov a spotrebiteľov, často vo forme krízových dotácií. Rovnako ako pri politikách, na regulačné rozhodnutia sa dnes na Slovensku pripravujú len čiastkové doložky vplyvov, aj to len v prípade návrhov zákonov, nie vyhlášok ani konkrétnych regulačných rozhodnutí.

Návrh. Navrhujeme, aby zákony, podzákonné normy aj významnejšie konkrétné rozhodnutia hodnotil predbežne predkladateľ (rezortné ministerstvo), v spolupráci s príslušným regulátorom, ktorí v prechodnom období predložia návrh analýzy na posúdenie MF SR. Po dobudovaní kapacít by mala táto úloha prejsť na ÚV SR, pričom na rozdiel od hodnotenia politík ide o zásadnú prioritu (MF SR nie je prirodzeným kandidátom na garanta, keďže na rozdiel od politík, regulácie verejné financie zásadne neovplyvňujú). Následné hodnotenie by mal zabezpečiť NKÚ a regulátori.

Box 1: Najlepšie exekutívne inštitúcie: CPB v Holandsku

Podľa OECD aj MMF je nastavenie holandských fiškálnych inštitúcií dobrým, inšpiratívnym príkladom. Kľúčovú úlohu vo finančnom a ekonomickom rozhodovaní zohráva [Centraal Planbureau](#) (CPB). Silné postavenie má aj štatistický úrad a dvor audítorov.

Pre rozhodovanie o významných projektoch, napríklad v infraštruktúre, pripravuje CPB analýzu nákladov a prínosov. Robí tak v niektorých prípadoch aj následne. Najznámejšími príkladmi sú [Delta Works](#) na ochranu rozsiahleho územia západného Holandska od záplav z mora a riek v delte Rýna, [vytvorenie poldra – novej provincie Flevoland](#) a [nákladná železnica Betuweroute](#). Ekonomicky skúma prakticky všetky oblasti spoločnosti, napríklad dlhodobé ekonomicke vplyvy starnutia, otázky globalizácie, zdravotníctva, vzdelávania, finančnej krízy, z čoho vyplývajú aj odporúčania pre politiky.

Makroekonomicke a fiškálne analýzy CPB sú základom pre rozpočtový proces. CPB poskytuje analytický servis aj pre politické strany, vládu a parlament. Analyzuje ekonomický vplyv volebných programov, koaličnej dohody a alternatívnych rozpočtových návrhov. Projekty sú niekedy spolufinancované holandskými ministerstvami alebo Európskou komisiou.

CPB je v Holandsku považovaná za nezávislú, aj keď je financovaná z rozpočtu ministerstva hospodárstva. Desaťročia budovaná reputácia, na začiatku ktorej stál laureát Nobelovej ceny Jan Tinbergen, a dlhoročné dodržiavanie zásad transparentnosti a nestrannosti jej vydobyli silné miesto vo verejnem ekonomickom dianí, a ochránili ju pred nepriaznivým politickým vplyvom. Unikátné postavenie jej posilňujú dlhé a silné mandáty členov rady riaditeľov, formálne zákony a pravidlá, ale aj externá kontrola relevantnosti výskumu a vedecká kvalita výstupov. Úloha CPB zapadá do holandskej tradície spoločenských konzultácií a konsenzuálnych rozhodnutí.

Zdroj: CPB, OECD

Box 2: Národné kontrolné úrady: príklad Veľkej Británie

National Audit Office (Národný úrad auditu, NAO) vo Veľkej Británii je dobrým príkladom kontrolnej inštitúcie, ktorá vykonáva finančný audit aj efektívnostný audit (tzv. „Value For Money audits“). Úrad je členený na direktoriáty, ktoré sú rozdelené podľa sektorov, pričom príbuzné sektory sa zlučujú do jedného direktoriátu. Spolu pokrývajú agendu celej vlády. Každý direktoriát vykonáva oba typy auditov. NAO produkuje približne 60 efektívnostných analýz ročne. Známejšími príkladmi sú napríklad londýnska olympiáda, PPP rekonštrukcia londýnskeho metra alebo hodnotenie British Energy, najväčšieho producenta elektrickej energie.

Správy hodnotia vládne rozhodnutia z hľadiska optimálneho použitia zdrojov, naplnenie stanovených cieľov, nehodnotia, či ciele alebo rozhodnutia boli správne. NAO nimi chce zlepšiť verejné povedomie, väčšinu správ zverejňuje, a je aktívny na sociálnych sietiach. Primárnu úlohou je ale najmä dosiahnuť úsporu verejných financií. Za rok 2014 ju NAO výčíslil na 1,15 miliárd GBP. Dosiahol to hodnotením už počas trvania projektov, kedy ich je možné ešte ovplyvniť.

NAO sa zodpovedá primárne parlamentu. Na čele úradu je výkonná rada. Predseda úradu má pomerne silné postavenie, má prístup k všetkým informáciám, stanovuje témy, ktorým sa bude úrad venovať aj ako ich bude reportovať parlamentu. Je menovaný kráľovnou na návrh jednej komory parlamentu a premiéra. Odvolať ho môže kráľovná na návrh oboch komôr parlamentu. Kritikou NAO je nedostatočná transparentnosť: niektoré správy sú neverejné, ale aj spôsob vyčíslenia úspory, ktorú úrad dosiahol, je nejasný a pravdepodobne nadhodnotený.

Väčšina kontrolných úradov krajín EÚ má v popise práce efektívostné audity. Svoje techniky ale majú prepracované v rôznej miere. Dlhú tradíciu má okrem Veľkej Británie napríklad Nemecko alebo Holandsko. Líšia sa aj časom, kedy kontrolu vykonávajú (pred, počas alebo po uskutočnení projektu), aj legislatívou právomocou. Priamo zákon prikazuje efektívostné audity kontrolným úradom vo Veľkej Británii, Švédsku, Írsku, Malte, Cypre, Slovinsku a Estónsku.

Zdroj: NAO, OECD

3. Analytický prístup

Pre správne rozhodnutie vo verejnom záujme je nevyhnutné identifikovať ciele, ktoré chce dosiahnuť, a pomenovať a komplexne ekonomicky zhodnotiť možnosti ich dosiahnutia, teda posúdiť všetky náklady a prínosy, v najširšom spoločenskom zmysle. Nielen na verejné financie, ale aj na občanov a firmy, dnes, aj v budúcnosti a zohľadniť pritom aj neistotu a riziká. Náklady a prínosy majú byť vyjadrené poctivo a porovnateľne, ideálne porovnatelne finančne, prípadne vo forme užitočnosti. V prípade investícií je potrebné posúdiť verejné, súkromné aj verejno-súkromné (PPP) možnosti.

V prevažnej trhovej ekonomike sú úlohy štátu obmedzené, no kľúčové. Väčšinu statkov a služieb, od masla cez počítače až po veľkú časť zdravotnej starostlivosti, poskytujú na trhu navzájom si konkurujúce súkromné firmy na základe preferencií spotrebiteľov. Napriek tomu zvykne štát vo vyspelých ekonomikách priamo či nepriamo – či už produkciou, zdaňovaním, financovaním alebo reguláciou – zásadne ovplyvňovať až polovicu ekonomiky. Sú na to najmä dva dobré dôvody.

Vláda by mala zasahovať vtedy, keď trh nejakým spôsobom zlyháva. Typickým zlyhaním je existencia prirodzeného monopolu, napríklad v energetike. Iným príkladom sú externality. Negatívne štát zdaňuje, napríklad znečisťovanie životného prostredia, alebo fajčenie. Pozitívne podporuje dotáciemi, ako napríklad vzdelávanie. Verejné statky, napríklad v prípade obrany či vedeckého výskumu, tiež v rôznej miere zabezpečuje štát, pretože ich cenu by si kvôli nerivalitnosti a nevylúčiteľnosti⁷ nemohol súkromný sektor v plnej miere na konkurenčnom trhu realizovať. Ďalší dôvod zásahov - informačné zlyhania - sa typicky vyskytujú na trhoch zložitých produktov, napríklad finančných alebo zdravotnej starostlivosti.

Druhým dôvodom intervencie vlády môže byť snaha o prerozdelenie bohatstva. Môže tak urobiť podľa príjmu obyvateľov alebo bohatstva regiónu. Na zníženie chudoby existuje široká škála nástrojov od priamych transferov v podobe sociálnych dávok až po vybudovanie kanalizácie v odľahlej obci.

Vláda zvykne pri svojich intervenciach tiež zlyhávať. Nemusí to byť vždy dôsledkom zlých rozhodnutí. No ak sa tak stane, môže to viesť k zníženiu spoločenského blahobytu nielen oproti najlepšej alternatíve, ale aj oproti stavu pred vládnym zásahom. Preto je kľúčové, aby **vláda pri svojich rozhodnutiach sledovala postupy, ktoré minimalizujú riziko zlyhania, a maximalizujú blahobyt v čo najširšom spektri možných stavov sveta**. Zvyšná časť kapitoly sa venuje otázkam, ktoré by sme mali mať zodpovedané pred každým významným zásahom štátu.

a) Stanovenie cieľov

Prvým krokom pre dobré rozhodnutie je určiť cieľ, ktorý chce vláda dosiahnuť, najlepšie vo forme výsledkových ukazovateľov. Každý základný výsledkový ukazovateľ môže byť ďalej rozdelený na čiastkové ciele. Od cieľov najvyššej úrovne ako ekonomický rast, zamestnanosť, zdravie, bezpečnosť a pod., cez sektorové ciele ako dostupnosť zdravotnej starostlivosti alebo čisté životné prostredie, až po veľmi špecifické ciele na úrovni malých projektov, ako napríklad počet sťažností klientov na úrade, doba čakania na operáciu a pod. Takéto prioritné či „problémové“ oblasti by mala pomenovať samostatná analýza. V slovenských podmienkach sa o to každý rok pokúša napríklad vládny [Národný program reforiem](#), a analytickejšie niekoľko pracovných materiálov [NBS](#) a [IFP](#).

⁷Rivalita – ten istý tovar môže byť spotrebovaný viacerými spotrebiteľmi, dodatočný spotrebiteľ prináša nulové dodatočné náklady na jeho výrobu. Napríklad intelektuálne vlastníctvo, televízny signál, vzduch na dýchanie, pouličné osvetlenie. Nevylúčiteľnosť – výrobca ani spotrebiteľ nemá kompletную kontrolu nad spotrebou tovaru. Napríklad, západ Slnka, les, ryby v oceáne. Verejné statky majú rôznu mieru nerivality a nevylúčiteľnosti.

Typickým neduhom slovenskej verejnej diskusie je zamieňanie nástrojov s výsledkami. Postaviť diaľnicu nie je cieľ, len jeden z nástrojov na lepšiu mobilitu tovarov a obyvateľov a bezpečnejšiu dopravu. Alternatívou môže byť železnica alebo rýchlostná cesta, alebo dokonca spoplatnenie parkovania v meste (ak nám vadia zápchy, a ak dostatočne ovplyvní správanie ľudí v prospech dovtedy zanedbávanej verejnej dopravy). Podobne, nová nemocnica je len nástroj, ako dosiahnuť lepšie zdravie obyvateľstva prostredníctvom dostupnejšej a kvalitnejšej zdravotnej starostlivosti. Inými nástrojmi môžu byť rekonštrukcia starých kapacít, či podpora viacerých menších poskytovateľov.

b) Alternatívy

Väčšinou existuje viacero možností, ako dosiahnuť stanovený cieľ. Je dobré ich na začiatku pomenovať všetky. Na hlbšie preskúmanie je následne vhodné vybrať len niekoľko najrealistickejších či najatraktívnejších, keďže analýza je väčšinou časovo aj kapacitne náročná.

Box 3: (Nekonečne) veľa možností

Teoretický zámer postaviť novú diaľnicu z bodu A do bodu B môže mať veľmi veľa možností, ktoré sa vzájomne násobia. Všetky majú odlišnú cenu aj prínosy. Napríklad:

- povrch: betón alebo asfalt,
- trasa: z bodu A do bodu B môže viesť viacero trás, ktoré sa líšia povrchom, teda aj nákladmi na výstavbu,
- veľkosť: 2,3,4... jazdné pruhy,
- poplatok: s alebo bez extra mýta,
- načasovanie: dá sa postaviť dnes či neskôr.

Zdroj: autori

Vždy je možnosťou aj nerobiť nič, čo sa môže niekedy ukázať výhodnejšie, ako spustiť projekt (slovenská širokorozchodná železnica, [tunel na Jadran](#)). V analýze sa potom porovnáva čistý spoločenský vplyv (rozdiel medzi prínosmi a nákladmi) voči stavu očakávanému bezvládejnej intervencie. V prípade výstavby diaľnice je napríklad referenčným bodom aktuálna dopravná sieť.

Box 4: Rôzne cesty k jednému cieľu

Dopravné zápchy v okolí Bratislavie sa dajú obmedziť:

- na strane ponuky, výstavbou obchvatu (čiastočne),
- na strane ponuky, realizáciou len jeho dôležitých úsekov,
- na strane ponuky, posilnením kapacít verejnej dopravy v kombinácii s budovaním cyklotrás,
- na strane dopytu, spoplatnením vstupu do mesta či parkovania v ňom.

Znižiť prevádzkové náklady a zlepšiť zdravotnú starostlivosť v Bratislave sa dá:

- odstránením havarijného stavu (urobiť minimum),
- rekonštrukciou,
- výstavbou novej nemocnice verejnou súťažou a rekonštrukciou areálu UNB v Petržalke,
- výstavbou novej nemocnice formou PPP a rekonštrukciou areálu UNB v Petržalke.

Zdroj: autori, IFP

c) Všetky náklady a prínosy

Kľúčovou časťou hodnotenia je identifikovať a správne ohodnotiť všetky náklady a prínosy komplexne, nielen formalisticky, účtovnícky a čiastkovo (na verejné financie, podnikanie a podobne). Je to väčšinou technicky najnáročnejšia časť analýzy. Projekt môže mať verejné aj súkromné náklady a prínosy. Môžu byť ľahko viditeľné alebo skryté. Niektoré z nich sú na začiatku projektu neisté,

materializujú sa až na základe konkrétneho scenára budúceho vývoja. Náklady a prínosy sa tiež rozložia rôzne na rôzne skupiny ľudí, firiem a organizácií.

Základom sú finančné náklady a prínosy, ako je cena vstupov, alebo vybraté mýto na diaľnici. **Iné prínosy (ale aj náklady) môžu byť nefinančnej povahy**, najčastejšie socioekonomicke alebo zdravotné. Napríklad nová diaľnica skracuje dobu cestovania a zvyšuje jeho bezpečnosť. Čistejšie ovzdušie znižuje chorobnosť, predlžuje život, podobne ako lepšia zdravotná starostlivosť.

Niekteré vplyvy sú v okamihu rozhodnutia neisté. Je dôležité si takéto riziká jasne pomenovať a podľa možností vyčísiť ich hodnotu aj pravdepodobnosť. Pri neistých vplyvoch sa typicky určuje pravdepodobnosť výskytu javu (viď nižšie). Napríklad pri výstavbe jadrovej elektrárne sú známe ceny elektriny a paliva. Neznáme sú budúce náklady na uskladnenie odpadu z paliva, požiadavky budúcej regulácie aj environmentálne a klimatické neistoty.

Väčšinou sa stretávame s vplyvom aj na iné skupiny populácie ako tie, ktorým je určený verejný produkt alebo služba, nazývané aj externality. Takéto širšie spoločenské vplyvy, napríklad environmentálne, zdravotné alebo vzdelávacie je potrebné do analýzy zahrnúť tiež. Napríklad nová diaľnica znamená aj vyšiu hlučnosť a znečistenie výfukovými plynmi pre okolité obyvateľstvo. Podobne negatívny vplyv výstavby elektrárne na životné prostredie môže predstavovať zásadný náklad pre spoločnosť, na druhej strane elektrické automobily odstraňujú negatívnu externalitu spaľovacích motorov v podobe znečisteného ovzdušia a globálneho otepľovania.

Za náklady alebo prínosy sú niekedy mylne považované transfery. Napríklad nižšia sadzba dane pre vybranú skupinu je len transferom medzi rôznymi časťami ekonomiky (pokiaľ neznamená vyššiu ekonomickú aktivitu, a aj vtedy len jej zodpovedajúca časť). Jej vyšší čistý príjem je kompenzovaný nižším čistým príjomom iných v podobe vyšších daní alebo obmedzení služieb. Podobne, daň zapatená štátom za postavenú diaľnicu je z pohľadu spoločnosti len presunom peňazí, nie skutočným nákladom.

Tabuľka 2 Náklady a prínosy výstavby diaľnice

Prínosy	Náklady
Ušetrený čas	Výstavba
Nižšie náklady na prevádzku vozidla	Údržba
Menej nehôd	Výber poplatkov
Hodnota diaľnice na konci diskontovaného obdobia	Ďalšie náklady: vyššie emisie z dodatočných áut, vplyv na divú zver, horšia scenária, cena pôdy pod diaľnicou
Menšie zápalky na pôvodnej ceste	
Výnos z poplatkov (vyššieho predaja známok)	
Noví cestujúci	

Zdroj: autori

d) Finančné ocenenie nákladov a prínosov

Všetky takto identifikované náklady a prínosy by mali byť kvantitatívne ohodnotené. Pre ľudí je najdôležitejší blahobyt, resp. úžitok, ktorú im prínosy verejných projektov zvyšujú. Úžitok zodpovedá zmene blahobytu, ktorú užívateľia dostanú vďaka spotrebe daného tovaru alebo zmene svojej životnej úrovne. **Prakticky je ale náročné úžitok zmerať. Riešením je aj nefinančné náklady a prínosy vyjadriť finančne**, čím je ich možné porovnať voči tiež finančne vyjadreným nákladom a prínosom.

Aj komplexné ohodnotenie v peniazoch sa môže ukázať náročné, najmä v prípade neexistencie trhovej ceny. Dôvodom môže byť nefungujúci trh, trhové zlyhanie - verejný statok (*voda, doprava alebo elektrina sú často v skutočnosti drahšie ako sú spotrebiteľia povinní platiť*), externalita (*cena znečistenia*), prirodzený monopol a informačná asymetria, trh s malým počtom účastníkov a zlyhania spôsobené zásahmi vlády - dane, dotácie, cenová regulácia. Niektoré trhy neexistujú z etických (predaj

orgánov), či technologických (neexistuje technológia na teleportáciu) dôvodov. Každé z týchto obmedzení sťaže sa o hodnotenie. Výsledkom je, že sa ekonomická hodnota líši od viditeľnej – účtovníckej, alebo že viditeľná cena neexistuje.

Na správne ocenenie nákladov sa používa koncept nákladov príležitostí. Každý projekt si vyžaduje zdroje. Investícia ako diaľnica alebo elektrárňa potrebuje materiál, stroje, pracovníkov a pozemky. Sociálny program si vyžaduje profesionálne služby a kancelárske priestory. Zdroje na tieto programy nemôžu byť použité na iný účel. Náklady obetovaných príležitostí vyjadrujú hodnoty týchto vstupov pri ich alternatívnom použití.

Ochota platiť (willingness to pay) sa používa na ohodnotenie prínosov. Prínosy sú maximálne sumy, ktoré sú ľudia ochotní zaplatiť za želané výsledky (napríklad záchranu diabetickej nohy pred amputáciou, ochranu pred povodňou, atď.). Náklady, naopak, sú maximálne sumy, ktoré sú ľudia ochotní zaplatiť (willingness to accept), aby sa vyhli neželanému výsledku. Takéto sumy je možné vyjadriť pozorovaním ľudského správania v situáciach podobných projektu alebo rôznymi dotazníkovými metódami. Dá sa tak vyjadriť ochota ľudí znášať hlučnosť novej diaľnice pred ich domom alebo znečistenie elektrárne v ich meste. Nevýhodou je, že pri použití dotazníkových metód uvádzajú ľudia aj pri rovnakom statku systematicky vyššiu (až dvojnásobne) cenu, za ktorú sú ochotní sa niečoho vziať, oproti cene za získanie.

- **Štatistické techniky umožňujú určiť hodnotu rôznych faktorov.** Napríklad na cenu bývania vplýva lokalita, kvalita ovzdušia, hlučnosť, bezpečnosť v susedstve apod. Čažko nájdeme identické byty, ktoré sa líšia len jedným faktorom, napríklad bezpečnosťou susedstva. Čím by sme ocenili jeho hodnotu. Štatistiky je ale možné takéto faktory, pri dostatočnom množstve dát, zohľadniť. Môže sa tak oceniť kvalita ovzdušia alebo škôl v dvoch rôznych mestách. Dostupnosť údajov je zároveň hlavným obmedzením tohto prístupu.
- **Prieskumy umožňujú priame odpovede na kladené otázky.** Vyžadujú si správne definovanú vzorku, ktorá kopíruje štruktúru celej populácie (vek, pohlavie, vzdelanie, príjem apod.). Obmedzením sú všetky nevýhody dotazníkov ako citlivosť na konkrétnu formuláciu otázky, chýbajúce odpovede respondentov skresľujúce vzorku alebo obmedzená pozornosť respondentov. Verejné tovary a služby môže byť tiež ďažké vysvetliť, respondenti ich nevedia správne oceniť. Pre dôveryhodnejšie odpovede je zvyčajne dobré aj simulovať rozpočtové obmedzenia hypotetickým rozpočtom (napríklad: „rozdeľte 100 eur medzi ponúknuté možnosti“). Tieto metódy sú dnes pomerne rozšírené, napríklad pri ocenení zhoršenia životného prostredia. Niektoré prieskumy sa pýtajú priamo na správanie ľudí. Napríklad ochotou ľudí cestovať do parku je možné zmerať hodnotu, ktorú ľudia pripisujú oddychu v parku.

Finančné ocenenie niektorých prínosov sa môže ukázať ako nemožné. Alebo natoľko nepresné, že nepomôže pri rozhodovaní. Riešením je porovnať finančne vyjadrené náklady voči stanovenému ukazovateľu. Dá sa tak odhadnúť vplyv zdravotníckych politík na vek dožitia, environmentálnych na znečistenie ovzdušia alebo vzdelávacích na výsledky žiakov v školách. Namiesto výčislenia hodnoty roku života, čistejšieho vzduchu alebo lepšieho vzdelania žiakov. Nižšie opisujeme bližšie takéto analytické prístupy.

Box 5: Ako merať prínosy a náklady nevyjadrené v peniazoch

Pri analýze nákladov a prínosov je kľúčové vyjadriť prínosy aj náklady jednotlivých alternatív v peňažnom vyjadrení. Čo však v prípade, ak je ich značná časť nefinančnej, či dokonca nemateriálnej povahy? Od času stráveného v zápche cez zachránené životy až po znečistenie životného prostredia, kvalitu života vo vyspejšej spoločnosti ovplyvňujú často výraznejšie než ekonomicke premenné.

V niektorých prípadoch sú nefinančné parametre rozhodnutia relatívne menej podstatné, v takom prípade ich nemusíme brať do úvahy. Moderné letisko môže byť zdrojom národnej hrdosti, no táto motivácia je pri rozhodovaní o jeho výstavbe pravdepodobne treforadá. Rovnako je ich kvantifikácia zbytočná, ak sú nemateriálne benefity alebo náklady rovnaké vo všetkých alternatívach. Ak dokážeme postaviť rovnakú diaľnicu v rovnakom čase priamo štátom aj cez PPP, na vyjadrení jej prínosov nezáleží. Pri väčšine dôležitých rozhodnutí sú ale rozdiely v nemateriálnych charakteristikách zásadné, a ich dôkladnej kvantifikácii sa preto nevyhneme.

Ekonómovia vo všeobecnosti veria viac demonštrovaným rozhodnutiam (v reálnej situácii, s naozajstnými dôsledkami), než tým deklarovaným (hypotetickým). V prípade, ak pre prínosy alebo náklady existujú aspoň trochu efektívne trhy, môžeme z nich ich ceny extrapolovať. Pri ocenení času stráveného v zápche cestou do práce je napríklad možné vychádzať z hodinovej mzdy dochádzajúcich. Vychádzame pritom z konceptu časových nákladov obetovaných príležitostí.

V prípade, že chceme zistiť hodnotu statkov alebo služieb, pre ktoré trhy – z etických, technických či ekonomických dôvodov – neexistujú, najčastejšie použijeme dotazníkové metódy. Ak chceme vedieť, nakoľko si ľudia cenia obličku alebo záchrannu ázijskej pandy, môžeme sa ich to priamo opýtať. Podobne, ako by v princípe mohli v peniazoch vyčísiť negatíva znečisteného prostredia, kriminality či rozvodu pre nich osobne.

Tento prístup má niekoľko nevýhod. Využíva hypotetické otázky – nie je preto zrejmé, nakoľko by najmä pri ťažkých či nezvyklých problémoch zodpovedali odpovede na tieto otázky reálnym preferenciám. Ľudia tiež zvyknú konzistentne uvádzať vyššie ocenia v situácii, ak sa majú nejakého statku vzdať, než v situácii, keď ho majú získať. Medzi ďalšie systematické zlyhania takéhoto ohodnotenia patria nedostatočná citlivosť voči množstvu poskytovaných služieb (ľudia indikujú podobnú ochotu zaplatiť za záchrannu jednej aj desiatich pánd) a adaptácia (ľudia s telesným postihnutím berú svoju situáciu menej tragicky, než za akú ju pokladajú zdraví ľudia).

Na prekonanie týchto obmedzení existuje viacero metód, ktoré ľudí prinútia hlbšie premýšlať o svojich preferenciách vďaka nevyhnutnosti porovnávať skúmaný prínos nielen voči peniazom, ale zároveň aj iným ukazovateľom – času, veľkosti zasiahnutej populácie či pravdepodobnosti ich dosiahnutia. Najmä v zdravotníckej a environmentálnej ekúnii a podobných disciplínach sa dotazníkové metódy veľmi rozvinuli. Na čo najpresnejšie a najspoločnejšie zistenie preferencií využívajú interaktívne počítačové programy a čoraz viac zahŕňajú aj poznatky behaviorálnej ekúnie.

Pokiaľ dotazníkom a laboratórnym metódam z princípu alebo z praxe neveríme, pri dostupnosti údajov vieme prostredníctvom ekonometrických techník získať odhad hodnoty nejakého statku – koncertnej sály, nemocnice – aj analýzou demonštrovaného rozhodovania ľudí o veličinách, ktorých hodnotu odhadnúť dokážeme. Najčastejšie sa používa čas cestovania – statky, za ktorými sú ľudia ochotní dochádzať dlhšie, sú prirodzene cenia viac.

e) Zohľadnenie času a rizík

Náklady, ale ešte častejšie prínosy sú rozložené v čase. Náklady sa najčastejšie realizujú na začiatku projektu - za investíciu treba zvyčajne dopredu zaplatiť, alebo nakúpiť materiál na výstavbu. Naopak prínosy zvyčajne prichádzajú v budúcnosti – postavená diaľnica alebo nemocnica slúži desiatky rokov, a pod. Podobnú charakteristiku majú aj niektoré politiky, napríklad v školstve, zdravotníctve, penziách či životnom prostredí.

Preto potrebujeme pri analýze zohľadniť čas a riziko naplnenia skúmaného scenára. Koncept súčasnej hodnoty poskytuje základ, ako porovnávať náklady a prínosy dosiahnuté v odlišnom čase. Vychádza z predpokladu, že ľudia si zvyčajne viac hodnotia jedno euro dnes ako to isté euro, ktoré dostanú zajtra.

Súčasnú hodnotu budúcich peňazí vyjadrujeme diskontovaním. Euro, ktoré vlastníme dnes, má pre väčšinu ľudí vyššiu hodnotu ako euro o rok, a to aj po zohľadnení zmien v cenách. Dôvody sú rozmanité,

od prirodzenej výnosnosti väčšiny aktív, cez infláciu, neistotu ohľadne možnosti čerpať prínosy (alebo vôbec byť nažive na ich čerpanie) v budúcnosti, až po „čistú“ (psychickú) netrpezlivosť (neschopnosť či nechuť odkladať uspokojenie). Účelom diskontnej miery je zohľadniť nižšiu hodnotu finančných tokov v budúcnosti, čím je zovšeobecnením úrokovej miery (koľko by musel štát v súčasnosti ušetriť, aby sa v budúcnosti jeho úspora vrátane úrokov rovnala príjomom projektu). Vysoká diskontná miera prikladá nižšiu váhu finančným tokom v budúcnosti a naopak zvyšuje dôležitosť počiatočných výdavkov.

Ekonomická analýza musí zohľadniť neistotu, ktorá je spojená s plánovaním. Slúži na to analýza senzitivity. V rámci tej sa identifikujú rizikové ukazovatele, pridelia sa im hraničné hodnoty a testuje sa ich vplyv na výsledné premenné – čistú súčasnú hodnotu, prípadne mieru návratnosti (viď nižšie). Testovať sa môžu jednotlivé nákladové alebo prínosové položky, vplyv zdržania projektu, či už jeho začiatku alebo počas výstavby, ale aj vplyv externých (napríklad vis maior) faktorov.

Analýzu senzitivity môžeme ilustrovať napríklad [štúdiou ministerstva dopravy](#) k výstavbe obchvatu Bratislavы. Menili sa kapitálové výdavky, diskontné sadzby, čas začiatku výstavby aj miera socioekonomickej prínosov diaľnice (viď prípadová štúdia)⁸.

Volba diskontnej miery má významný vplyv na výsledky finančného modelovania. Jej efekt sa navyše môže výrazne lísiť v závislosti od finančných tokov projektu. Vždy existuje značná neistota ohľadom diskontnej sadzby. Preto majú analytici tendenciu odhadnúť ju konzervatívnejšie (a priklaďať významnejšiu váhu budúcnosti) ako obhajcovia projektu. Je dôležité používať jednotnú sadzbu, pre všetky podobné projekty v rovnakom čase, a rovnako pre náklady aj benefity.

V rámci analýzy senzitivity odporúčame simulaovať tri scenáre diskontnej sadzby:

1. V „základnom scenári“ navrhujeme diskontnú mieru odvodiť od súčasných⁹ nákladov na financovanie štátneho dlhu, aktuálne vo výške približne 2 percentá ročne. Táto sadzba odzrkadľuje úrok, za ktorý si je dnes štát schopný požičať na finančných trhoch v horizonte životnosti projektu (30 rokov). Výnosy slovenských štátnych dlhopisov v poslednej dobe výrazne poklesli. Podľa analýzy podmienok na sekundárnom trhu so slovenskými štátnymi dlhopismi sa v horizonte projektu pohybujú okolo 2 percentá ročne. MF SR navrhuje použiť rovnakú sadzbu pre diskontovanie aj úročenie, aby sme sa vyhli [Keeler-Cretinovmu paradoxu](#) (akákoľvek alternatíva projektu by sa dala teoreticky zdôvodniť jej posunom v čase).
2. Scenár „historické financovanie“ vychádza z historických nákladov na financovanie slovenského štátneho dlhu, v tomto prípade 3,35 percenta. Toto číslo predstavuje implicitnú úrokovú sadzbu, teda skutočné náklady financovania už emitovaných vládnych dlhopisov.
3. Scenárom „netrpezlivá verejnosť“ s výškou diskontu 5 percent (ale zároveň realistickými 2 percentnými nákladmi financovania) sa pokryje alternatíva silnej preferencie obyvateľstva mať benefity z projektu čím skôr. Výška sadzby sa mení podľa aktuálnych nákladov na financovanie dlhu (viď základný scenár).

Vo väčšine prípadov nevieme povedať, ktorý z množstva možných scenárov nastane. V takom prípade vieme aspoň identifikovať základný, najpravdepodobnejší či mediánový scenár. Ak vieme odhadnúť aspoň relatívne pravdepodobnosť výskytu jednotlivých scenárov, vieme ho dokonca vypočítať prostredníctvom konceptu očakávanej hodnoty. Prínosy alebo náklady sa vynásobia pravdepodobnosťou výskytu každého scenára. To nám umožňuje číselné vyjadrenie rôznych situácií v budúcnosti. Napríklad stavba vodnej priehrady je užitočnejšia, ak nastane povodeň. Dopredu ale nevieme povedať, či povodeň nastane, ale môžeme odhadnúť pravdepodobnosť jej výskytu.

⁸ Naprieč rozsiahlej analýze senzitivity štúdia neobsahovala porovnanie alternatív so začiatkom v rovnakom čase, ani voči nulovému scenáru.

⁹ Začiatkom roka 2016.

Odpozorovaním minulosti a zohľadnením iných faktorov, ako napríklad výrub lesa v povodí rieky, čo zvyšuje výskyt náhle zvýšenej hladiny rieky. Na to potrebujeme:

1. odhadnúť všetky vzájomne sa vylučujúce možnosti (pri vodnej nádrži sú dve - povodeň áno/nie)
2. oceniť každú z možností
3. určiť pravdepodobnosti výskytu
4. vynásobiť pravdepodobnosť výskytu hodnotou prínosov pri danom scenári.

V prípade, ak je rôzne alternatívy možné z technických či finančných dôvodov realizovať v rozličnom čase, z analytického hľadiska je dôležité vyčísiť ich relatívnu hodnotu aj bez časového posunu, aby bolo zrejmé, aká časť rozdielov v hodnote vzniká práve časovým posunom. Pri rozhodovaní by mal následne najviac zavážiť realistický scenár, berúci do úvahy aj realistické (ale nie vymyslené) obmedzenia.

f) Distribučné vplyvy

Pokúsiť sa čo najpodrobnejšie určiť, kto nesie náklady a prínosy, je dôležité politicky aj ekonomicky.

Pri verejných investíciách a politikách nesú často náklady široko distribuovaní daňovníci, kým prínosy môžu byť koncentrované pre veľmi úzku skupinu. Tieto skupiny je potrebné identifikovať, aby mohli byť rozdiely medzi relatívnymi prínosmi a nákladmi rôznych skupín kompenzované. K prerozdeleniu dochádza často medzi príjmovými skupinami obyvateľstva, ale podľa typu opatrenia napríklad aj medzi sektormi ekonomiky, regiónmi, profesiami, generáciami, a podobne.

g) Súkromník, štát alebo PPP

Pri investičných projektoch je potrebné rozhodnúť, či ich realizovať priamo štátom, výlučne súkromne, alebo formou verejno-súkromného partnerstva (PPP). Prináša to ďalší zdroj komplexnosti, ktorý pri rozhodovaní musíme zobrať do úvahy. Štát môže projekt realizovať výlučne z vlastných kapacít. Často ale existujú dôvody zapojiť aspoň do niektoréj fázy projektu súkromný sektor. Krajným prípadom je privatizácia, kedy štát ponecháva všetky činnosti na súkromný sektor. Medzi priamym poskytovaním štátom (napríklad služieb polície) a úplnou privatizáciou existuje spektrum možností kedy štát na projekte spolupracuje so súkromným sektorem – PPP. Formy PPP sa líšia podľa toho, kto má akú úlohu pri financovaní, dizajne, stavbe alebo prevádzke investície.

Argumentom často používaným v prospech PPP je rozpočtové obmedzenie štátu, prejavujúce sa v troch rovinách:

1. svojim vlastným, v slovenských podmienkach definovaných ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti
2. v EÚ sú členské krajinu viazané pravidlami Paktu stability a rastu
3. v krízových krajinách je financovanie extrémne drahé alebo je pre nich nemožné si požičať na trhu.¹⁰

Takýto argument považujeme za nesprávny. Hlavným kritériom pri posúdení, či stavať formou PPP, má byť porovnanie hodnoty za peniaze verejnej a verejno-súkromnej alternatívy. Dostupnosť zdrojov v čase, čo je v prípade solventného štátu len otázka cash-flow, by nemala vstupovať do úvahy. Ak sa rozhodneme pre verejno-súkromné partnerstvo, fiškálne dôsledky v stredno- aj dlhodobom horizonte by mali byť napriek tomu transparentne vyčíslené¹¹. Výsledná hodnota za peniaze závisí od množstva faktorov. **Zjednodušene, v praxi často závisia od toho, či úspory na prevádzke a údržbe a prípadné prevzaté riziká prevýšia drahšie financovanie súkromného sektora.**

¹⁰ Tento argument nie je na Slovensku aktuálny v súčasnosti, ale bol v minulosti, a v budúcnosti sa nedá vylúčiť.

¹¹ Je to aj požiadavka slovenského zákona o rozpočtových pravidlach.

Najdôležitejšou výhodou štátu oproti súkromníkovi je lacnejšie financovanie. Náklady financovania štátu bývajú spravidla nižšie, aspoň vo vyspelých krajinách ako súkromného sektora, ktorý je z pohľadu veriteľa rizikovejší subjekt (Yescombe, 2007). V súčasnosti si Slovensko aj ďalšie krajiny EÚ požičiavajú za historicky najnižšie úroky. V neprospech PPP môže svedčiť tie väčšia komplexnosť projektu v prípade realizácie formou PPP a nižšia flexibilita štátu robiť úpravy po začatí projektu. Čím dlhší a komplexnejší je projekt, tým je tento argument silnejší.

Na druhej strane v prospech PPP hovoria:

- **Lacnejšia prevádzka a údržba** počas celého trvania projektu je azda najdôležitejší argument v prospech súkromného sektora. Ten má väčšiu motiváciu stavať kvalitne, aby si zabezpečil menšie výdavky na údržbu v budúnosti. Štát má túto motiváciu aj know-how nižšie, čo môže viesť napríklad k častejším opravám cest počas ich prevádzky.
- **Prenos rizika na súkromný sektor.** Súčasťou dohody o PPP je rozdelenie rizík s výstavbou aj fungovaním investície. Súkromný sektor preberaním rizík počas prevádzky investície eliminuje možné nároky na financovanie a zjednodušuje finančné plánovanie štátu. Napríklad výstavba diaľnice so sebou nesie viacero rizík, ako sú napríklad nedostatočné geologické prieskumy, riziko dopytu, možné procesné obmedzenia a ďalšie. Model PPP by mal byť vo všeobecnosti výhodnejší kvôli riadeniu zložitých problémov (napr. olympiáda v Londýne 2012), kde štát nemá dostatočné know-how, resp. by prevádzka bola príliš drahá. Alebo ak je obstarávateľ malá entita ako obec, ktorá nemá skúsenosti s prípravou ani manažovaním rozsiahlejších projektov, a nevie si zákazku dobre specifikovať, ani projekt riadiť. Stavba čističky odpadových vôd alebo nemocnice tak pre ňu môže byť príliš komplikovaný problém. Navyše si obec požičiava drahšie ako centrálna vláda a výhoda vo financovaní sa tým stráca.
- **Úspory z rozsahu.** PPP umožňuje kontrahovať projekty vo väčšom balíku, než by štát robil samostatne.
- Zaznievajú aj **okrajovejšie argumenty v prospech PPP**, ako sú lepšie zručnosti súkromného sektora, PPP ako katalyzátor reformy vo verejnem sektore (Yescombe, 2007).

Do akej miery sa výhody v prospech súkromného sektora materializujú veľmi závisí od nastavenia konkrétnych zmluvných podmienok.

PPP, vzhľadom na ich súkromnú povahu, môžu byť klasifikované mimo sektora verejných financií. Nevstupujú tak do súvahy štátu, teda nezvyšujú dlh verejných financií v roku realizácie, ale rozkladajú ho na obdobie celého projektu. Pravidlá na to určuje štátne účtovníctvo, v EÚ je to [ESA2010](#). Rozhodujúce pre posúdenie, či sa jedná o aktívum verejnej správy, je stanovisko Eurostatu¹². Najdôležitejším kritériom je miera, do akej súkromný sektor preberá riziká spojené s investíciou. To na seba preberá súkromný sektor, v rôznej miere. Eurostat spolu s národným štatistickým úradom posudzuje, či v dostatočnej. Ak nie, ostáva projekt v účtovníctve štátu.

Tabuľka 3 Štát a PPP

	Tradičné obstarávanie	PPP mimo verejných financií	PPP vo verejných financiach
Platby	Výstavba je zaplatená pred spustením projektu. Prevádzka a údržba počas životnosti projektu.	Výstavba aj údržba (vrátane nákladov na financovanie) sa hradí počas prevádzky – iba ak je investícia k dispozícii na užívanie.	
Riziká	Nesie štát – neisté budúce náklady.	Vo všeobecnosti nesie súkromný sektor. Miera presunu závisí od zmluvných podmienok.	

¹² Štatistický úrad EÚ.

Financovanie	Štát si požičiava (s nižšou rizikovou prirážkou).	Súkromné financovanie (s vyššou rizikovou prirážkou).
Rozpočtovanie	Výstavba, údržba aj prevádzka sú účtované v čase realizácie. Náklady na financovanie sú mimo rozpočtu projektu.	Jednotný poplatok počas životnosti projektu.
Účtovníctvo	Vplyv na verejný dlh.	Bez vplyvu na verejný dlh.

Zdroj: Yescombe, 2007

Box 6: Zahraničné skúsenosti s PPP

Veľkosť trhu s PPP za ostatných desať rokov výrazne klesá, ich počet sa znížil približne na tretinu. Kým v roku 2006 bola hodnota európskych PPP projektov vyše 27 miliárd eur, do roku 2015 klesla na necelých 10 miliárd eur. Napríklad v Nemecku existuje pomerne dôsledná kultúra striktnej neutrality medzi klasickým obstarávaním oproti PPP. Vláda radí municipalitám, ako plánovať a realizovať verejné investičné projekty. Pri hodnotení rozhoduje výlučne hodnota za peniaze, pripravená konzistentnou metodikou pre projekty nad určitú hranicu. Štandardizujú sa a potenciálne zoskupujú podobné projekty z rôznych miest. Tradične často sa PPP využívajú vo Veľkej Británii.

Zdroj: ministerstvá financií Veľkej Británie a Nemecka

4. Nástroje

Štandardným nástrojom ekonomického hodnotenia je analýza nákladov a prínosov. Jej najdôležitejšimi ukazovateľmi sú čistá súčasná hodnota a doplnkovo aj vnútorná miera návratnosti. Podľa typu rozhodnutia a dostupných údajov sa metódy môžu odlišovať. Voči nákladom je možné porovnať aj efektívnosť, alebo užitočnosť, prípadne môže byť cieľom iba minimalizácia nákladov alebo ich referencovanie voči benchmarkom. Porovnávať sa treba verejne, a vždy voči najlepším prípadom doma aj v zahraničí.

Volba konkrétnego analytického prístupu závisí od typu rozhodnutia, údajov, ktoré sú k dispozícii a možnosti oceniť náklady a prínosy v peňažnom vyjadrení. Základné typy ekonomickeho hodnotenia porovnávajú náklady jednotlivých dôsledkov rozhodnutia s prínosmi, ktoré prinášajú. Všetky zároveň ohodnocujú náklady rovnakým spôsobom, v peniazoch. Odlišujú sa spôsobom ako definujú a hodnotia prínosy.

Analýza nákladov a prínosov (Cost-Benefit Analysis, CBA) je najkomplexnejšia metóda ekonomickeho hodnotenia. Meria náklady aj prínosy jednotlivých alternatív v peňažnom vyjadrení. Umožňuje tak jednoduché porovnanie rôznych alternatív aj medzi rôznymi sektormi, a rigorózne zaobchádzanie s neistotou. Niektoré efekty je ale často náročné vyjadriť v peniazoch (pozri Box 5), alebo je miera nepresnosti príliš veľká, vtedy sa CBA nedá použiť.

Analýza účinnosti nákladov (Cost-Effectiveness Analysis, CEA) meria výsledky rôznych intervencií rovnakým výsledkovým ukazovateľom (napríklad vek dožitia, zamestnanosť, emisie skleníkových vplyvov), iným než peniaze. CEA je dobrou metódou, ak nie je možné určiť hodnotu prínosov finančne, a zároveň nás zaujímajú rôzne cesty k rovnakému cieľu (napríklad spôsoby liečenia tej istej choroby alebo zlepšenia výsledkov študentov). CEA nevieme použiť pri intervenciach s rôznymi typmi výsledkov, v rôznych sektورoch, alebo s viacerými kategóriami prínosov.

Analýza užitočnosti nákladov (Cost-Utility Analysis, CUA) sa používa, ak intervencia prináša viacero typov prínosov, alebo ak sa tieto medzi alternatívami odlišujú. Vtedy je prínosy najlepšie vyjadriť užitočnosťou, ktorú prinášajú respondentom. Alternatívy sa potom porovnávajú výškou nákladov na jednotku užitočnosti. Najčastejšie sa tak deje v zdravotníctve, environmentalistike a príbuzných oblastiach. Na ilustráciu, najdôležitejšie dimenzie zdravotného stavu sú merané dĺžkou života (kvantita) a kvalitou života (podľa konvencie zodpovedá 1 plnému zdraviu a 0 smrti). Najpoužívanejší ukazovateľ zachytávajúci obe dimenzie sú QALY (kvalitné roky života, Quality-Adjusted Life Years). CUA nám tak umožňuje porovnať náklady na transplantáciu obličky s nákladmi na liečbu cukrovky aj povinné používanie airbagov v automobiloch.

Analýza minimalizácie nákladov (Cost Minimizing Analysis, CMA)) môžeme použiť, keď je výsledok vo všetkých alternatívach rovnaký alebo bezpredmetný, a jedinou motiváciou je znižovanie nákladov. Koncept sa dá využiť pri jednoduchších otázkach, najmä pri prevádzkových výdavkoch a investíciách. Nákupy tonerov či stoličiek sú už ošúchanými príkladmi.

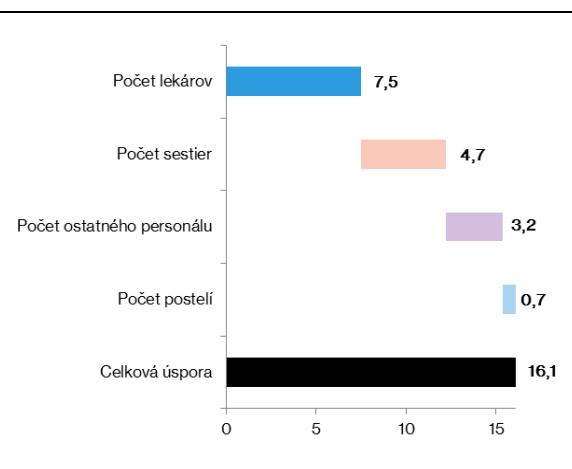
Referencovanie (benchmarking) porovnáva vybraný ukazovateľ voči iným subjektom, najčastejšie voči najlepšej domácej či zahraničnej praxi. Je to relatívne jednoduchšia metóda, ktorá je pri dostatočne veľkej vzorke a dostupných údajoch veľmi efektívna. Používa sa na vnútorné aj vonkajšie referencovanie. Porovnávať sa môžu rôzne typy ukazovateľov. Rozlišujeme tri základné kategórie: vstupné, výstupné a výsledkové. Vstupy sú väčšinou financie, ale sú to aj učitelia, doktori, alebo stavebný materiál. Výstupmi sú odučené hodiny, ošetrení pacienti, postavená diaľnica. Najdôležitejšie je ale merať výsledky ako vzdelenie žiakov, zdravie pacientov alebo plynulejšia a bezpečnejšia doprava.

- **Vnútorné referencovanie** – porovnáva daný ukazovateľ voči iným jednotkám s rovnakými charakteristikami, ktoré sú často tiež predmetom intervencie. V prípade, že nie je možné zostaviť porovnávaciu skupinu mimo dotknutých subjektov, či kvôli nedostupnosti údajov alebo špecifickosti problému. Vnútorným referencovaním je možné napríklad porovnať prevádzkové náklady nemocní alebo úradov práce. Také detailné údaje o prevádzkových výdavkoch v zahraničí sú ľahko dostupné a porovnateľné. Porovnanie stážujú napríklad odlišné cenové relácie alebo predmet činnosti. Dobrým príkladom takejto analýzy na Slovensku je porovnanie prevádzkových nákladov štátnych nemocníc. Referencovať nemusíme len vstupy, ale aj výkonnosť. Napríklad pri hľadaní najlepšieho účtovníka vo verejnej správe alebo policajta v rámci Slovenska.

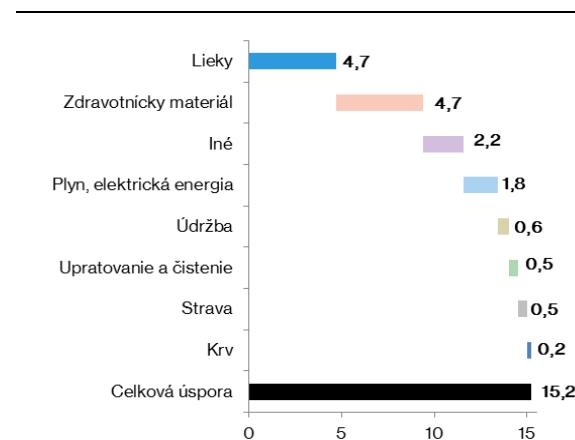
Box 7: Vnútorné referencovanie prevádzkových výdavkov v Univerzitnej nemocnici v Bratislave

Audit UNB spoločnosti Boston Consulting Group (BCG) v spolupráci s MZ SR a MF SR ukázal potenciálnu úsporu na prevádzkových činnostiach vo výške 31,2 miliónov eur ročne, teda 16 percent celkových prevádzkových nákladov všetkých piatich areálov Univerzitnej nemocnice v Bratislave (UNB). Ušetriť sa dá lepším využitím fyzických a personálnych kapacít a optimalizáciou obstarávania pri viacerých kategóriách vstupov. Vo finančnom vyjadrení predstavuje najväčšiu úsporu zníženie počtu lekárov a sestier a zníženie nákladov na lieky a zdravotnícky materiál. V týchto štyroch oblastiach je možné ušetriť až tri štvrtiny celkovej odhadovanej úspory.

Graf 1 Potenciál úspory pri liečbe (v mil. eur)



Graf 2 Potenciál úspory pri obstarávaní (v mil. eur)



Zdroj: BCG

Úspora na lôžkach a počte zamestnancov bola odhadnutá na základe porovnávania rozdielnej výkonnosti oddelení (špecializácií) naprieč nemocnicami. Ako základ pre porovnanie slúžili najmä naplnenosť lôžok, priemerná dĺžka hospitalizácie a počet hospitalizácií na lekára a sestru.

Cieľové optimálne hodnoty (napr. v prípade obložnosti) boli podľa uvázenia nastavené na úroveň 80 alebo 85 percent, ich konečná výška však bola stanovená až po konzultácii s riaditeľom každej nemocnice. Rozdiel medzi skutočnou výkonnosťou oddelenia a stanovenou optimálnou výkonnosťou tak predstavuje možnú úsporu na počte lôžok, lekárov, či sestier. Koľko peňazí sa dá ušetriť dostávame po priradení nákladov k usporenému počtu vstupov. Vnútorné referencovanie bolo doplnené aj o medzinárodné údaje (vonkajšie referencovanie) z vybraných zahraničných nemocníc, ktorými BCG disponovala z minulých projektov. Keďže sa nejednalo o reprezentatívnu vzorku ani najlepšiu prax, boli použité len ako kontextová informácia.

Takéto cvičenie si vyžaduje dobré dátá. Sú pomerne detailné, v prípade UNB k nim majú prístup len samotné nemocnice. Realizácia „teoretickej“ úspory si vyžaduje optimalizáciu procesov, v niektorých prípadoch vrátane znižovania stavov. Nedá sa dosiahnuť bez zásadného zapojenia manažmentu samotnej UNB.

Zdroj: interná analýza MFSR, BCG

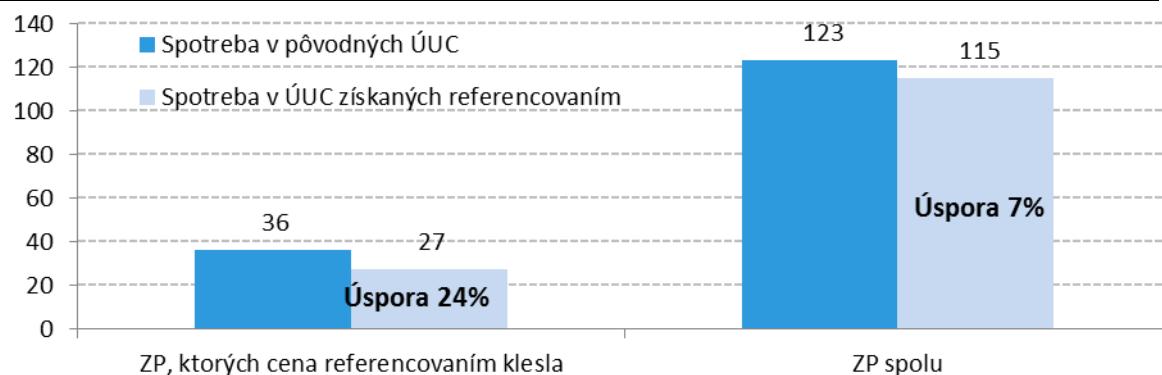
- **Vonkajšie referencovanie** – porovnáva hodnotu zvoleného ukazovateľa voči externej porovnávacej skupine, často voči iným krajinám, napríklad priemeru EÚ, OECD alebo najlepšej praxi v nich.

Box 8: Referencovanie cien zdravotníckych pomôcok

V roku 2016 prebehlo po prvý krát referencovanie cien zdravotníckych pomôcok. Podľa predbežných výsledkov sa referencovaním znížia ceny skoro 600 pomôcok o viac ako 21 percent. Predpokladaná úspora predstavuje 8,6 mil. eur.

Porovnávanie cien voči zahraničiu - referencovanie je hlavným nástrojom pre stanovenie úradne určených cien liekov, zdravotníckych pomôcok, špeciálneho zdravotníckeho materiálu a dietetických potravín. V praxi sa od roku 2009 uplatňuje referencovanie cien liekov. V januári 2016 bolo po prvý krát vyhlásené referencovanie cien zdravotníckych pomôcok, v reakcii na komentár IFP porovnávajúci ceny vybraných zdravotníckych pomôcok na Slovensku a v krajinách V3¹³.

Graf 3 Úspora získaná referencovaním cien zdravotníckych pomôcok (v mil. Eur)



Zdroj: IFP

Podľa predbežných výsledkov sa po referencovaní znížia ceny 586 zdravotníckych pomôcok (12 percent z celkového počtu zdravotníckych pomôcok s úradne určenou cenou) v priemere o 21 percent. Konečná odhadovaná úspora získaná referencovaním je približne 8,6 mil. eur¹⁴. Úspora predstavuje 24 percent z pôvodnej spotreby referencovaním zlacnených pomôcok v úradne určených cenách. Oproti celkovej spotrebe zdravotníckych pomôcok v úradne určených cenách dosahuje úspora 7 percent z pôvodnej spotreby.

Zdroj: IFP

- **Sofistikovanejším nástrojom skúmania efektívnosti voči benchmarku sú analýza stochastickej hranice (stochastic frontier analysis (SFA)) a metóda dátových obalov (data envelopment analysis (DEA)).** Obe hodnotia efektívnosť pomerom peňazí alebo iných vstupov s výstupmi či výsledkami, ktoré príbuzné jednotky dosahujú voči stanovenej hranici. SFA porovnáva efektivitu (pomer vstupov a výstupov alebo výsledkov) sledovaných jednotiek (policajných staníc, súdov, krajín) voči hranici efektívnosti, ekonometricky odhadnutej zo súboru dát o všetkých jednotkách). DEA neparametricky identifikuje najefektívnejšie jednotky v súbore, pričom hranicu efektivity vytvára priamo z nich. Výhodou SFA je robustnosť voči odchýlkam vyplývajúcim z nedokonalého merania a neistoty a možnosť zahrnúť viaceru vysvetľujúcich premenných, výhodou DEA je väčšia nezávislosť od teoretických predpokladov. Typickými príkladmi využitia tohto typu analýzy meranie relatívnej efektívnosti organizácií v jednom sektore.

¹³ [Drahé plienky a lacné obväzy \(september 2015\)- komentár IFP](#)

¹⁴ Kalkulácia na objeme spotreby v období plávajúceho roka - 3Q 2014 - 2Q 2015.

Štandardným ukazovateľom hodnoty projektu je **čistá súčasná hodnota** (Net Present Value, NPV), vyjadrená ako rozdiel všetkých prínosov a nákladov, diskontovaných v čase ich dosiahnutia či vynaloženia na hodnotu v dnešnej dobe. Alternatívou je niekedy **interná miera návratnosti (internal rate of return, IRR)**, čo je hodnota, pri ktorej čistá súčasná hodnota celého cash-flow projektu sa rovná nule. Niekoľko sa používa aj jednoduchý podiel medzi nákladmi a prínosmi. Platia pre CBA, v ktorej je možné vyčísiť všetky prínosy a náklady finančne. V prípade CEA a CEU je štandardným ukazovateľom **cost-effectiveness ratio, resp. cost-utility ratio**. Napríklad suma peňazí vynaložená na jeden kvalitný rok života alebo na kilometer diaľnice.

Box 9: Efektivita regionálneho školstva meraná metódou DEA

Prístupy k meraniu efektivity

Vychádzame z predpokladu, že poskytovanie vzdelávania je v danej krajine efektívne, keď dosahuje najlepšie možné využitie dostupných vstupov na dosiahnutie najlepších možných výstupov či výsledkov. Vstupy môžu byť merateľné v materiálnych (technických) jednotkách alebo v peňažnom vyjadrení (v objeme vynaložených finančných zdrojov). Mnohé štúdie preferujú technické vstupy (napr. počet učiteľov), pretože ich nezaujíma rôzna cena týchto vstupov. Rovnako rozhodnutie treba urobiť pri voľbe príslušnej výstupnej veličiny.

Pri meraní efektívnosti je potrebné zobrať do úvahy aj vplyv externých faktorov. Pod externými vplyvmi vo všeobecnosti rozumieme najmä inštitucionálne alebo kultúrne charakteristiky prostredia, socio-ekonomicke vplyvy, úroveň korupcie, stupeň ekonomickeho rozvoja alebo rôznorodé efekty okolitých verejných politík. Tieto externé vplyvy sú spravidla mimo priamej kontroly vlády, a nie je možné ich v krátkodobom horizonte zmeniť vládnymi politikami.

Existujú dva druhy štatistických metód pre odhad efektivity: neparametrické a parametrické. Obe metódy merajú (ne)efektivitu ako vzdialenosť k hranici produkčných možností (hranici efektivity). Nemerajú teda efektivitu v absolútном vyjadrení, ale vo vzťahu k hranici produkčných možností. Inputová (vstupná) ne/efektivita meria koľko zo vstupov by bolo možné znížiť pri zachovaní daných výstupov. Outputová (výstupná) ne/efektivita udáva o koľko je možné zlepšiť výstupy bez zmeny vo vstupoch. Základným rozdielom medzi uvedenými dvoma štatistickými metódami je rôzny predpoklad o tvare hranice efektivity a zaobchádzanie s externými premennými.

Neparametrický prístup definuje hranicu produkčných možností tak, že vytvorí „obal“ okolo pozorovanej kombinácie vstupov a výstupov. Sú dve základné neparametrické metódy: Free Disposable Hull (FDH) a analýza dátových obalov (DEA). Obe metódy predstavujú algoritmy lineárneho programovania, ktoré identifikujú najefektívnejšie jednotky v súbore a vytvárajú na ich základe hranicu produkčných možností.

Pomocou DEA sa počítajú miery efektivity každej jednotky v pomere k ostatným jednotkám v sledovanom súbore. Jedinou požiadavkou je, aby sa každá jednotka, ktorá sa nenachádza na produkčnej hranici, porovnávala s konvexnou kombináciou jednotiek tvoriacich produkčnú hranicu, ktoré sú k nej najbližšie.

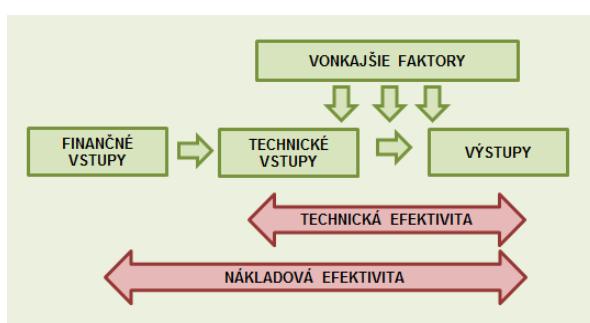
Efektivita každej krajiny je preto vypočítaná na základe jej vzťahu k ostatným krajinám. Efektívne krajiny majú hodnotu jedna, neefektívne menej ako jedna. Napríklad, pri výstupne orientovanom modeli skóre efektivity 0,7 znamená, že s danými vstupmi môže krajina dosiahnuť o 30 percent lepšie výsledky.

Výhodou neparametrických metód je, že umožňujú zachytiť viac vstupov a výstupov súčasne. Taktiež netreba explicitne matematicky zadefinovať produkčnú funkciu. Nedostatkov je tiež viacero. Tvar hranice produkčných možností závisí od veľkosti vzorky a vzdialenosť (extrémnych) hodnôt. Dátové body s najnižším vstupom a s najvyšším výstupom sú zo svojej podstaty vždy efektívne. Preto počet efektívnych krajín na hranici produkčných možností sa má tendenciu zvyšovať s počtom vstupných a výstupných premenných. Otázkou je zahrnutie externých faktorov do modelu. Či už priamo, nepriamo prostredníctvom cenzorovaných regresných modelov (Tobit), alebo bootstrapovaním.

Parametrické prístupy vyžadujú definovať na začiatku tvar produkčnej funkcie (napr. analýza stochastickej hranice - Stochastic Frontier Analysis). Predpokladajú konkrétny tvar produkčnej funkcie (napríklad logaritmickú či exponenciálnu). Ich výhodou je, že zohľadňujú aj náhodné rozdiely medzi krajinami vo vzorke.

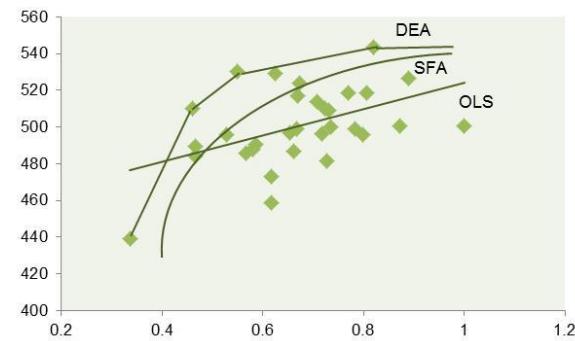
Vďaka tomu neinterpretujú všetky odchýlky od hranice produkčných možností ako neefektívnosť. Pre porovnanie, metóda najmenších štvorcov (Ordinary Least Squares) na rozdiel od SFA považuje vzťah medzi vstupmi a výsledkami za lineárny. V tom prípade by sme vedeli identifikovať iba priemernú efektivitu.

Graf 4: Prístup k meraniu efektivity



Zdroj: MŠVVŠ SR

Graf 5: Rôzne metódy a hranica produkčných možností

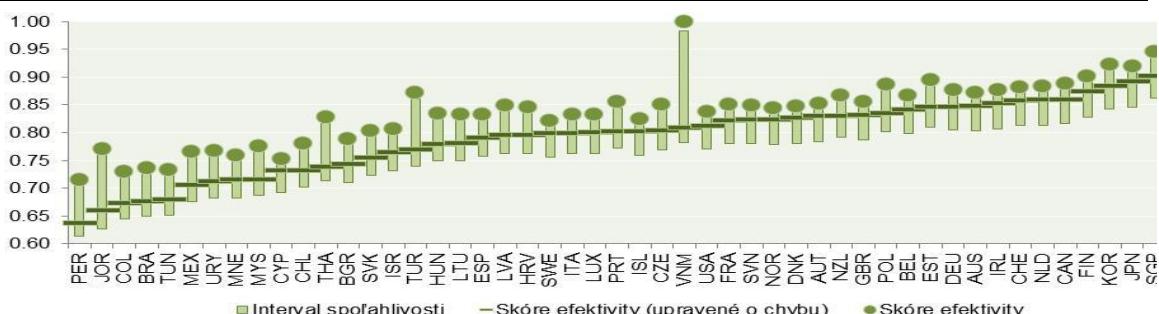


Zdroj: MŠVVŠ SR

Výsledky štúdie o efektívnosti slovenského školstva

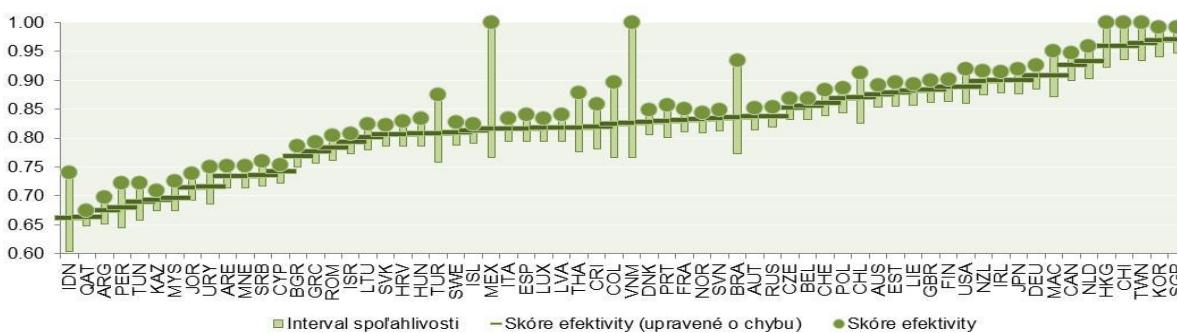
Metódu DEA využila v slovenských podmienkach interná analýza medzinárodne porovnávajúca financovanie a efektivitu slovenského regionálneho školstva (Šíškovič, IFP/IVP, 2014). Výsledky štúdie naznačujú, že slovenské regionálne školstvo patrilo v medzinárodnom porovnaní medzi nákladovo neefektívne krajinu. Problém nie je na strane vysokých vstupov (vysokých výdavkov alebo veľkom počte učiteľov), ale skôr na strane podpriemerných výsledkov. Poukazuje tiež na viaceré krajinu (napr. ČR, Estónsko, Poľsko), v ktorých aj po zohľadnení rôzneho sociálneho statusu žiakov dokážu s približne porovnateľnými peňažnými, či fyzickými vstupmi dosahovať lepšie výsledky v testovaní PISA než Slovensko.

Graf 6 Skóre nákladovej efektivity (2012)



Zdroj: MŠVVŠ SR

Graf 7 Skóre technickej efektivity (2012)



Zdroj: MŠVVŠ SR

Metóda DEA je niekedy kritizovaná za potenciálnu odchýlku v odhadoch efektivity kvôli nezohľadneniu náhodných chýb. Preto bol ako alternatívny výpočet použitý pri metóde DEA aj bootstrapovanie. Metóda bootstrapovania dovoľuje odhadnúť chybu aj pre ukazovatele, pre ktoré ju nevieme odvodiť matematicky. Kombináciou DEA s bootstrapom sa dajú upraviť odhady efektívnosti DEA o chybu, ako aj stanoviť intervale spoľahlivosti. Príkladom DEA v troch sektورoch je aj [štúdia OECD](#).

Zdroj: Šiškovič 2014, interná analýza

5. Pravidelné revízie výdavkov a dôraz na výsledky

Väčšina výdavkov vrátane daňových by mala počas každého voľebného cyklu prejsť postupne komplexnou revíziou (*spending review*). Pravidelná revízia výdavkov by sa mala stať štandardnou súčasťou prípravy rozpočtu verejných financií. Aby bola úspešná, vyžaduje si politický mandát, ľudské zdroje a úzke zapojenie rezortných partnerov. Komplexnejšia revízia výdavkov sa zatiaľ na Slovensku neudiala.

Verejná diskusia by sa mala v prvom rade viesť o výsledkoch verejných politík, nie o vstupoch, financiách, či procesoch. Hlavným rozpočtovým nástrojom na to je programové rozpočtovanie. Výsledky by mali byť súčasťou každej vládnej stratégie a mali by byť vzájomne prepojené.

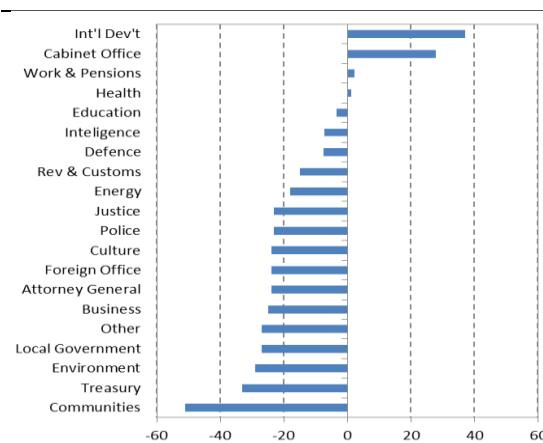
Vo vyspelých krajinách je verejná diskusia a rozpočtovanie založené na výsledkoch.

a) Revízie výdavkov

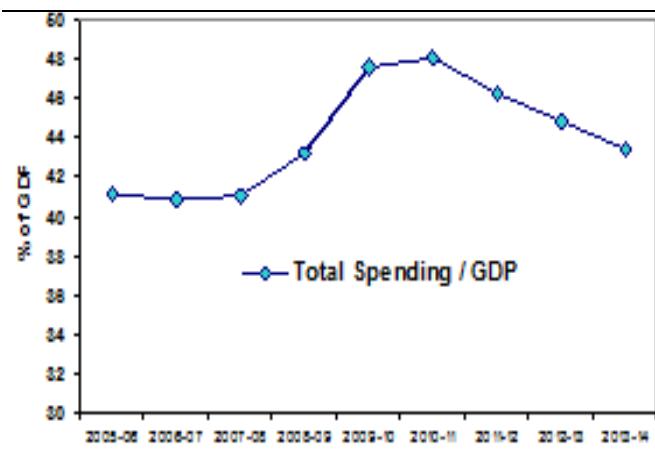
Doteraz sme sa zaoberali predbežným hodnotením na úrovni jednotlivých zásadnejších rozhodnutí. Ucelenejšou a pravidelnou revíziou výdavkov by mala prechádzať celá výdavková strana verejných financií, vrátane daňových výdavkov. V iných krajinách bývajú predmetom revízií vertikálne témy patriace jednému ministrovi, napríklad školstvo, zdravotníctvo, doprava a pod., alebo prierezové témy, napríklad mzdy, investície, IT výdavky a pod. Najmä od krízy v roku 2007 sa stala revízia výdavkov bežne využívaným nástrojom v krajinách OECD.

Výsledkom revízie výdavkov sú odporúčania pre vládu realizované v rámci prípravy rozpočtu. Môžu navrhovať úsporu verejných financií, lepšie verejné služby (lepšie výsledky) alebo presun výdavkov do prioritných oblastí (alokačná efektívnosť) s útlmom financovania inde. Možná je aj ich kombinácia („urobiť viac za menej“), prípadne odlišné ciele v rôznych sektورoch, napríklad zameranie na lepšie výsledky v školstve a na nižšie výdavky v ostatných sektورoch. **Takéto rozhodnutia sú vždy politickej povahy.** Napríklad revízie vo Veľkej Británii v rokoch 2010 až 2015 priniesli nárast výdavkov na bezpečnostné služby a podľa sľubu aj na penzie a zdravotníctvo. Vo všetkých ostatných sektورoch došlo k úspore.

Graf 8 Kumulatívna reálna percentuálna zmena výdavkov vo Veľkej Británii (2010 – 2015)



Graf 9 Celkové výdavky vo Veľkej Británii (2010 - 2014)



Zdroj: Ministerstvo financií Veľkej Británie

Revízia môže hodnotiť všetky výdavky naraz, čo je náročná úloha nielen na kapacity hodnotiaceho tímu, ale celej verejnej správy. Obzvlášť, ak sa tak deje v úvodnej fáze, kedy ich je potrebné vybudovať. Rozumnejšie v prostredí SR sa javí revidovať všetky výdavky postupne, napríklad v priebehu volebného cyklu, a teda každý rok hodnotiť len časť z nich.

Revízia je náročný proces. Vyžaduje si politický mandát, ľudské kapacity a zapojenie partnerov. Na začiatku je dôležité zladiť ambície najdôležitejších aktérov. Mali by padnúť technické aj politické rozhodnutia o základných parametroch ako je rozsah hodnotenia, očakávané úspory, hodnotené oblasti a harmonogram. Formálne sa stanoví *mandát revízie* (terms of reference), ktorým sa proces hodnotenia začína. Na samotnom hodnotení a návrhu opatrení by sa mali podieľať všetci ministri, prípadne aj externí partneri. Konečné rozhodnutia sú opäť na najvyššom politickom vedení.

Vo vyspelých krajinách hrá tradične hrá najdôležitejšiu úlohu v procese revízie ministerstvo financií. Úloha ostatných zapojených inštitúcií sa môže lísiť. Prvou možnosťou je, že centrálny orgán (úrad vlády alebo ministerstvo financií) prístupom zhora-nadol určuje očakávané úspory jednotlivým ministerstvám, ktoré musia zadanie splniť na základe svojich predstáv, alebo pristúpiť k plošným úsporám naprieč programami. Druhou možnosťou je návrh úspor spoločným úsilím centra a rezortov. Treťou možnosťou je prístup zdola-nahor, kedy možnosti úspor navrhnu rezortné ministerstvá. V praxi možno využiť aj kombináciu týchto prístupov.

Revízia výdavkov by sa mala stať súčasťou rozpočtového procesu a slúžiť aj ako nástroj na presadenie politických priorít v rámci vlády a štátnej správy. Tradičný (neanalytický) rozpočtový proces často zlyháva nielen pri realizácii stanovených výdavkových priorít, ale už pri ich identifikácii. Diskusia prebieha zvyčajne o zmenách oproti doterajšej úrovni zdrojov, bez významnejšej debaty o ich potrebe. V prípade potreby sa šetrenie realizuje plošným škrtaním. Sofistikovanejší, cielenejší prístup si vyžaduje detailné informácie o účinnosti a efektívnosti existujúcich výdavkov a aktívnu účasť všetkých ministerstiev a ministrov na hľadaní kreatívnych alternatív.

Na Slovensku doteraz ucelené hodnotenie verejných výdavkov neprebehlo. V prvom roku, v rámci prípravy rozpočtu na roky 2017-2019, by bolo vhodné zhodnotiť zdravotníctvo, dopravu a informatizáciu. Sú to oblasti so zásadným rozpočtovým vplyvom a v prvom a treťom prípade aj s preukázateľne zaostávajúcimi výsledkami.

Box 10: Mandát pre revíziu výdavkov zdravotníctva (príklad)

Revízia výdavkov v rezorte zdravotníctva sa zameria na **možné úspory predovšetkým na prevádzkových nákladoch**. Zároveň identifikuje nevyhnutné a efektívne **investície do lôžkových zariadení**. Výsledkovým cieľom je do roku 2020 znížiť počet odvráiteľných úmrtí na úroveň priemeru V3, čo v prepočte znamená znížiť počet odvráiteľných úmrtí v porovnaní s rokom 2012 o 1 900 ročne (detaily vrátane štruktúry sú v technickom podklade).

Výsledkový cieľ

Napriek tomu, že Slovensko vynakladá na zdravotníctvo väčší podiel HDP ako je priemer V3, [vo výsledkových ukazovateľoch zdravotného stavu obyvateľov zaostáva](#). Výsledkovým cieľom pre zdravotníctvo dosiahnuteľným v horizonte štyroch rokov je znížiť počet úmrtí **odvráiteľných systémom zdravotnej starostlivosti** (amendable mortality) na úroveň V3, teda o 1900 úmrtí ročne.

Fiškálne ciele

Slovensko za posledných desať rokov výrazne zvýšilo výdavky na zdravotníctvo. K zásadnejším investíciam v lôžkových zariadeniach napriek tomu dlhodobo nedochádza, rast zdrojov smeroval do bežných výdavkov. Revízia výdavkov sa zameria na možné úspory, ako aj nevyhnutné investície:

- Realistické je tlmenie rastu výdavkov, ktoré by mali rásť v súlade s infláciou. NPC predpokladá rast výdavkov v súlade s odvodmi (na úrovni rastu miezd).
- Investície do lôžkových zariadení vyžadujú dodatočné zdroje v celkovom objeme 633 mil. eur v priebehu štyroch rokov. Postavili by sa za ne tri nové koncové nemocnice (najmä UNB) a zrekonštruovalo sa päť iných veľkých nemocníc.

Tabuľka 4 Zdroje zdravotníctva po zohľadnení šetrenia a nevyhnutných investícií

hodnoty v mil. eur.	2014 S	2015 S	2016 NPC	2017 NPC	2018 NPC	2019 NPC	2020 NPC
VZP - EAO *	2 773	2 882	2 888	3 066	3 268	3 487	3 720
VZP - poistenci štátu **	1 212	1 349	1 388	1 427	1 474	1 540	1 613
Príspevok na činnosť OS ZZS	13	13	13	13	14	14	14
Príspevok na činnosť NCZI	10	10	10	10	11	11	11
Výdavky kapitoly MZ SR	60	64	65	0	56	56	55
Zdroje spolu (NPC)	4 068	4 319	4 363	4 517	4 822	5 108	5 413
Investície do fakultných nemocníc (zo zdrojov zdravotníctva)				158	158	158	158
Potrebné opatrenia/Šetrenie oproti NPC (rast iba o infláciu)				280	492	680	884
Zdroje spolu	4 068	4 319	4 363	4 395	4 488	4 586	4 687
<i>rozdiel oproti RVS 2016 - 2018</i>				43	-17	-152	

Zdroj: IFP

Zameranie

Na základe medzinárodného porovania a údajov o hospodárení nemocníc sme identifikovali oblasti, v ktorých je najväčší priestor na úspory:

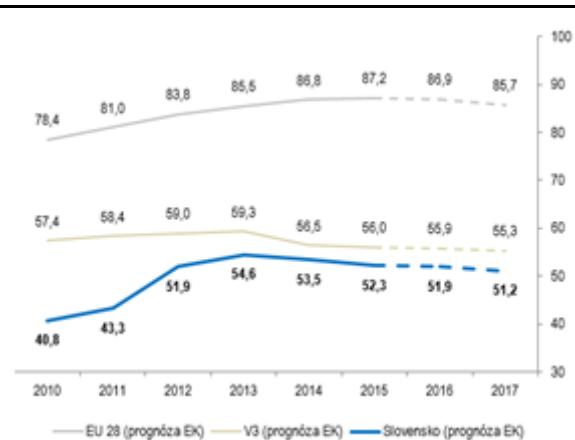
- Renty pochádzajúce z poistného trhu, a z neprehľadných vzťahov a interakcií medzi poisťovňami a poskytovateľmi.
- Nadspotreba, indukovaná a chybňa preskripcia, a nákladovo neefektívna kategorizácia liekov, zdravotníckych pomôcok a špecializovaného zdravotníckeho materiálu.
- Prevádzkové náklady nemocníc (nadbytočné kapacity a drahé nákupy).
- Zdravotnícka záchranná služba.
- Laboratória a zobrazovacie vyšetrenia.

Zdroj: IFP

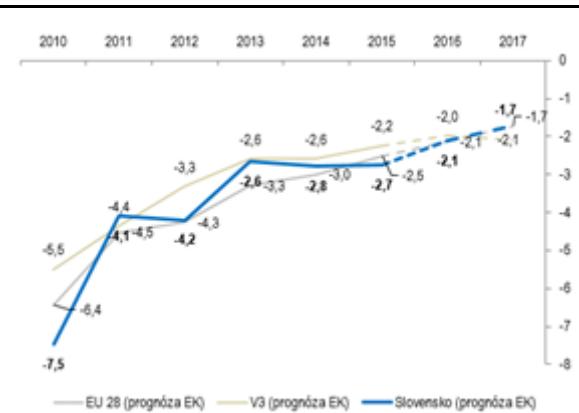
Box 11: Fiškálne ciele, potreby a priority

Slovenské verejné finančie sú v porovnateľnom stave, ako v iných krajinách EÚ a u našich susedov. Pokrívajový deficit presahujúci 7 percent HDP sa podarilo udržateľne znížiť pod 3 percentá HDP, ale na dosiahnutie štrukturálne vyrovnaného rozpočtu potrebujeme ešte ďalšie úsilie a disciplínu.

Graf 11 Vývoj dlhu 2010 – 2017 (EK, % HDP)



Graf 12 Vývoj deficitu 2010 – 2017 (EK, % HDP)



Zdroj: IFP

Podľa predbežných údajov sa zdá, že fiškálny cieľ na rok 2015 bol nielen dosiahnutý, ale aj prekonaný. Štrukturálne saldo podľa národných aj európskych pravidiel sa priblížilo k 2 percentám HDP. Pri materializácii fiškálnych rizík plynúcich najmä z korekcií k EÚ fondom, z podpory pre investíciu Jaguar Land Rover a z prípravy bratislavského obchvatu by sa mohol deficit verejných financií v tomto roku priblížiť k 3 percentám HDP, je však pravdepodobné, že vláda vykoná na dosiahnutie cieľového deficitu dodatočné opatrenia. V minulých rokoch rozpočtu pomohol aj zlepšujúci sa výber daní. Oproti základnému scenáru je na dosiahnutie cieľa v roku 2017 potrebné znížiť štrukturálne saldo o 1,5 až 2 percentá HDP (o približne 1 až 1,5 miliardy eur).

Tabuľka 5: Ciele schválené v rozpočte 2016 – 2018 (% HDP), národné fiškálne pravidlá

	2015PS*	2016OS	2017R	2018R	2019R
Scenár	Základný	Základný	Rizikový	Základný	Základný
1. Cieľová hodnota saldo VS (akt.)	-2,5	-1,9	-2,7	-0,4	0,0
2. Cyklická zložka	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	0,1
3. Jednorazové opatrenia	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,1	-1,8	-2,6	-0,5	-0,1
5. Medziročná zmena štrukt. salda	0,6	0,3	-0,5	1,3*	0,4
p.m. cieľová hodnota salda VS (RVS 2016-2018)	-2,5	-1,9	-1,9	-0,4	0,0
p.m. revízia cieľov oproti RVS 2016-2018	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0

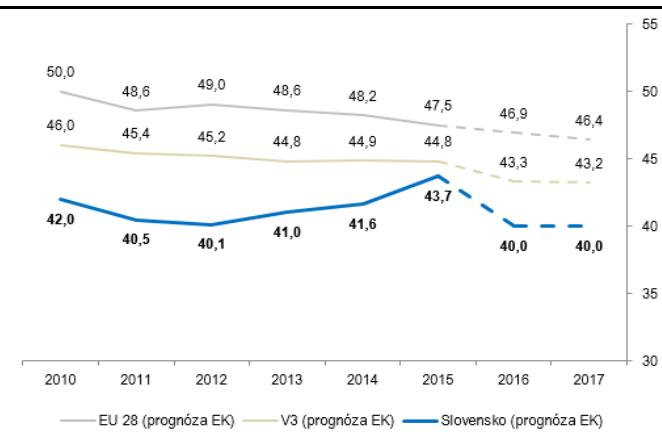
* Predbežná skutočnosť roka 2015 je na základe predbežných údajov a pred notifikáciou Eurostata. Materializované riziká roka 2016 (0,8 p. b.) si z väčšej časti nevyžadujú dodatočné štrukturálne konsolidačné úsilie v ďalšom roku

Zdroj: autori

Podiel verejných výdavkov na veľkosti ekonomiky v uplynulých rokoch z medzinárodne nízkej úrovne rýchlo stúpal, až sa priblížil priemeru V3¹⁵. Základné scenáre fiškálnych prognóz predpokladajú pokles veľkosti štátu v nasledujúcich rokoch na úroveň roku 2012. Je to možné preto, že uvedené konsolidačné plány nepočítajú s ani rudimentárnymi prioritami vlády (indexácia miezd vo verejnom sektore, atď.).

¹⁵ Toto porovnanie neberie do úvahy inštitucionálne (odlišné zdaňovanie miezd a transferov) ani štrukturálne (napríklad odlišný podiel ľudí v dôchodkovom veku) rozdiely medzi krajinami.

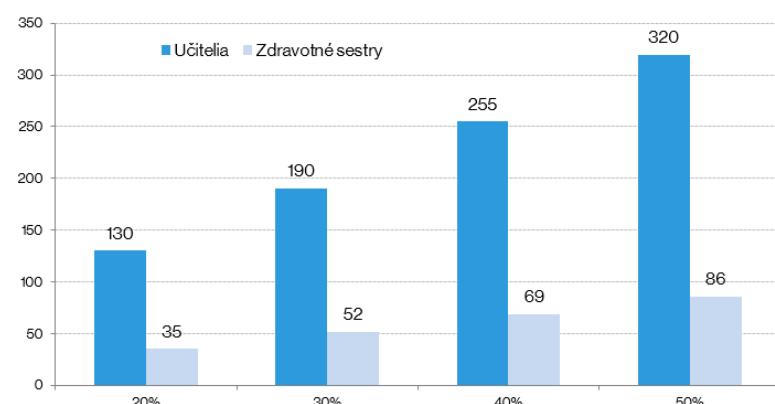
Graf 13 Podiel verejných výdavkov 2010 – 2017 (EK, % HDP)



Zdroj: IFP

Nad ich rámec je preto potrebné vytvoriť dodatočný štrukturálny fiškálny priestor pre budúce vládne priority. Pre porovnanie uvádzame niektoré scenáre čistého rozpočtového vplyvu prípadného zvyšovania platov učiteľov a zdravotníckych sestier. Podobne, napríklad tzv. tretí sociálny balíček by od roku 2017 stál ročne približne 250 mil. eur (v hrubom, nie čistom vyjadrení, ktoré dnes nedokážeme kvantifikovať).

Graf 14 Čistý vplyv zvýšenia miezd učiteľov a tarív sestier o 20 až 50% (v mil. eur) na VF

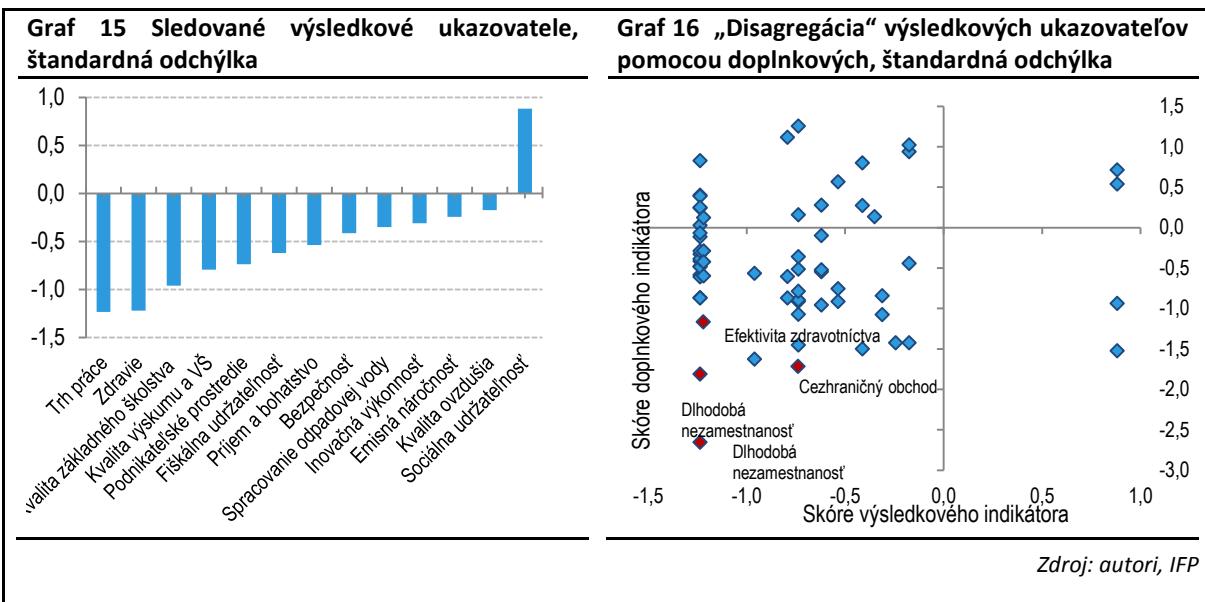


Poznámka: čistý efekt zohľadňuje aj zvýšené príjmy štátu cez dodatočné dane (priame aj nepriame) a odvody za predpokladu plného zvýšenia nákladov do miezd (tarív pri sestrách), 100% štátnych zamestnancov a 50% v druhom pilieri. Predpokladáme neutrálny vplyv na zamestnanosť.

Zdroj: IFP

Napriek nespornému hospodárskemu úspechu Slovenska v ostatných 15 rokoch oproti vyspelým krajinám naďalej zaostávame vo väčšine ukazovateľov kvality života a výsledkov verejného sektora (Filko a kol., 2010; [Haluš, 2015](#)). Hoci je stanovenie priorít krajinu v konečnom dôsledku fundamentálne politickou otázkou, analýza môže napomôcť osvetliť najlepšie voľbu aj v prípade súťaže cieľov. Ich identifikácia bola vo vládnych dokumentoch donedávna vykonávaná dekompozíciou HDP na hlavu a porovnaním miery zaostávania jeho jednotlivých zložiek za priemerom EU15 (podľa EK). Tento prístup je však príliš zjednodušujúci a ignoruje mnohé iné aspekty kvality života.

Priority preto po novom identifikujeme použitím širšej sady medzinárodne porovnatelných výsledkových a doplnkových indikátorov. Navrhnutý prístup je inšpirovaný pravidelnou publikáciou OECD „Going for Growth“ a je v súlade s iniciatívami ako NAEC ([New approaches to Economic Challenges](#)) či [Better Life Initiative](#) (OECD, 2013). Slovensko za vyspelími krajinami najviac zaostáva vo výsledkoch na trhu práce a v zdravotníctve. Podpriemerné a stále sa zhoršujúce výsledky však dosahujeme aj v kvalite základného školstva, pričom negatívne dôsledky sa prejavia až v dlhšom horizonte. Na tieto oblasti by sa preto malo sústrediť reformné úsilie vlády aj jej fiškálne priority ([Haluš, 2015](#)).



Box 12: Odporúčania MMF, ako robiť revíziu výdavkov

1. Jasne komunikovať celkové ciele. Britskí labouristi vo voľbách v roku 1997 deklarovali svoje ciele, ako napríklad znížiť; veľkosť tried pod 30 žiakov, vytvoriť 250 000 pracovných miest pre mladých, znížiť čakacie doby na vyšetrenie zvýšením počtu ošetrených o 100 000 ročne apod. Ciele by mali byť na úrovni vlády aj sektorov resp. ministerstiev. Podobne by mali byť stanovené finančné ciele. Rezorty nemajú spravidla motiváciu znižovať vlastné výdavky. Preto musia byť ciele jasne dohodnuté vopred a komunikované. Tradične pod vedením ministerstva financií.
2. Kombinovať interné kapacity a externú expertízu. Je dobré sa spoliehať vo veľkej mieri na interných zamestnancov/analytikov. Lepšie poznajú fungovanie administratívnej, ich analýza má preto predpoklad byť realistickejšia. Interné zdroje sú tiež lacnejšie ako kontrahovanie externistov na projektovej báze. Na druhej strane externí konzultanti môžu operatívnejšie doplniť chýbajúce kapacity vo vnútri administratívnej.
3. Pozrieť sa na výdavky z inej perspektívy. Na rozdiel od zažívaných úradníckych postupov.
4. Sústrediť úsilie na najslúbenejšie oblasti. Žiadna revízia nezhodnotí 100% výdavkov. Začať je dobré s veľkými sektormi alebo takými, kde sú očakávané najväčšie výsledky.
5. Definovať jasnú metodiku, ako počítať úspory. Jednotné pravidlá pre všetkých zabezpečia konsistentnosť aj kredibilitu. Je dôležité na nich myšlieť na začiatku. Ak neexistujú, je potrebné ich tvoriť súbežne s analýzou.
6. Sústrediť sa na úspory v rámci ministerstiev, nie na synergie medzi ministerstvami. Sú zväčša problematické, kvôli nejasnej zodpovednosti a kompetenciám. V ostatnom holandskej revízii bolo len 5% úspor dosiahnutých vďaka spájaniu vládnych agentúr.
7. Mať pripravené opatrenia v zálohe. Nízku motiváciu rezortov šetriť by malo ministerstvo financií kompenzovať svojimi návrhmi pre menej kooperatívnych.
8. Zapracovať úspory do viacročných plánov. Komplexná revízia sektora je kapacitne náročná, nemôže sa opakovať každý rok. Strednodobé plánovanie je každopádne dobrou praxou pri rozpočtovaní.
9. Nechať dostatok času na implementáciu. Ktorá prichádza hned po analýze a je nemenej dôležitá. Štandardný legislatívny proces trvá spravidla niekoľko mesiacov.
10. Udržať podporu na najvyššej úrovni počas celého procesu. Priebežnými konzultáciami a informovaním ministrov a vysokých úradníkov počas revízie.

Zdroj: MMF, Workshop na MF SR, november 2015

Box 13: Pilotné aktivity hodnotenia výdavkov – školstvo, služby zamestnanosti a finančná správa

Začiatkom roku 2015 začal IFP MF SR pripravovať čiastkové revízie výdavkov v troch témach: prevádzkové výdavky úradov práce (v spolupráci s Analytickým centrom), prevádzkové výdavky pracovísk Finančnej správy a optimalizácia regionálneho školstva (v spolupráci s Inštitútom vzdelávacej politiky). Výsledky pilotných aktivít budú zohľadnené v procese prípravy štátneho rozpočtu, skúsenosti z priebehu spolupráce sú zužitkované pri nastavení celého projektu hodnoty za peniaze.

V službách zamestnanosti hodnotenie zameriava na analýzu účinnosti vybraných aktívnych politík trhu práce, v nižšej miere relatívnej efektívnosti poskytovania služieb jednotlivými úradmi práce. Dôraz je teda kladený predovšetkým na zlepšenie neefektívnych úradov práce a možnú realokáciu prostriedkov na účinnejšie nástroje (napr. vzdelávanie, poradenstvo). Možné získané prostriedky zo zvýšenej efektivity služieb zamestnanosti budú využadené ako úspora na sociálnych dávkach najmä nevyplatenej pomoci v hmotnej núdzi po zamestnaní sa.

Vo Finančnej správe je cieľom zvýšiť efektivitu jednotlivých pracovísk Finančnej správy pri daňových kontrolách, vymáhaní nedoplatkov, správy daní a vybraných colných funkciách. Metódou je vnútrostátny ako aj medzinárodné referencovanie, ale aj pokročilé matematické modely ako DEA. Pre pretrvávajúce problémy s dodaním dát, ako aj ich kvalitou, sú zatiaľ k dispozícii len predbežné výsledky. Odporúčania sa zamerajú na ďalšie zvyšovanie efektivity výberu daní.

V regionálnom školstve sa analyzujú úspory z možných zmien financovania a regulácie systému škôl a lepšej prevádzky škôl. V prvom prípade ide napríklad o nastavenie systému ochrany malých škôl, vstupu škôl do siete, funkčných minimálnych limitov na triedu. V druhom prípade sa jedná o porovnanie prevádzkovej nákladovosti škôl. Súčasťou štúdie bude aj vyčíslenie úspory po zavedení školských autobusov a zrušení malých škôl vo vybraných okresoch.

Zdroj: IFP

b) Rozpočtovanie založené na výsledkoch

Verejná diskusia by sa mala viesť v prvom rade o výsledkoch verejných politík, o vstupoch, nástrojoch alebo financiách iba v ich kontexte. Nemalo by nás zaujímať, koľko peňazí dávame na danú oblasť, koľko máme učiteľov alebo postelí v nemocničiach, ale najmä, čo za tie peniaze dostávame, aká je naša vzdelanostná úroveň, alebo zdravotná starostlivosť. Táto diskusia sa dá kultivovať na viacerých úrovniach, od argumentov politikov, cez vládne materiály až po komunikáciu médií a tretieho sektora.

Informácie o výsledkoch politík by sa mali objavovať vo všetkých strategických materiáloch vlády, ktoré by mali byť vzájomne prepojené. Napríklad Národný program reforiem SR zadefinoval kľúčové výsledkové ukazovatele: dlhodobá udržateľnosť verejných financí, testovanie žiakov PISA, miera zamestnanosti, roky zdravého života, miera korupcie, a ďalšie. Niektoré strategické sektorové materiály ich využívajú tiež. Ich kvalita je však rôzna a nie sú vzájomne prepojené. Príkladom dobrej sektorovej praxe je napríklad Strategický rámc pre zdravotníctvo¹⁶. V slovenskej rozpočtovej dokumentácii informácie o výsledkoch chýbajú.

Jedným z nástrojov, ako správne štruktúrovať informácie o vstupoch, výstupoch a výsledkoch je programové rozpočtovanie. Výdavky rozdeľuje do vecných oblastí (programov) a priraďuje k nim merateľné ukazovatele. Každý program, podobne ako verejné rozhodnutia opísané vyššie by mal mať cieľ vyjadrený jedným alebo malým počtom výsledkových merateľných ukazovateľov, ktoré by mali byť doplnené ďalšími vstupnými aj výstupnými ukazovateľmi.

Takto zatriedené verejné výdavky poskytujú politikom a úradníkom rámc pre riadenie rozpočtu založené na výsledkoch. Nie je to ale automatický nástroj na pridelovanie peňazí, výsledkové ukazovatele majú „len“ informatívny charakter. Fungujúce programové rozpočtovanie by malo zároveň znamenať väčšiu flexibilitu pre ministerstvá a manažérov jednotlivých programov, od ktorých sa očakáva doručenie stanovených výsledkov.

Rozpočtovanie založené na výsledkoch funguje najmä v rozvinutých krajinách. Presnejšie v krajinách s dobrými makrofiškálnymi politikami, fungujúcimi fiškálnymi inštitúciami, procesmi a informačnými systémami a kapacitami, ktoré sú schopné zvládnuť potrebné analýzy. Takých krajín je už dnes viac, v porovnaní s klasickým rozpočtovaním na úrovni vstupov (MMF, 2009).

Na Slovensku bolo programové rozpočtovanie zavedené v roku 2004, v rámci reformy riadenia verejných financí. Do programov sa rozdelili výdavky štátneho rozpočtu (podmnožina všetkých verejných výdavkov). Programovému rozpočtovaniu ale chýbali základy v podobe kapacít na ministerstvách a verejná diskusia o výsledkoch. Ukazovatele priradené programom boli iba formálne, v prevažnej miere len vstupné alebo výstupné. Nehovorili o výsledkoch a poskytovali minimálnu pridanú hodnotu pri rozhodovaní. V roku 2011 boli z týchto dôvodov zo zverejnenej rozpočtovej dokumentácie vypustené.

¹⁶ <http://www.health.gov.sk/Zdroje/?Sources/Sekcie/IZP/Strategic-framework-for-health-2014-2030.pdf>

Box 14: Porovnanie návrhu programov s aktuálnym stavom pre vedu a výskum a reg. školstvo

Návrh	Štruktúra v štátom rozpočte	COFOG
Veda, výskum, vývoj <ul style="list-style-type: none"> Inštitucionálna podpora VaV Účelové financovanie (APVV) Podpora technickej infraštruktúry pre VaV Podpora vedy a základného výskumu Podpora aplikovaného výskumu a vývoja 	Operačný program Výskum a vývoj <ul style="list-style-type: none"> Infraštruktúra výskumu a vývoja Podpora výskumu a vývoja Infraštruktúra vysokých škôl Technická pomoc pre ciele Konvergencia a Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť Úlohy výskumu a vývoja podporované APVV Koordinácia prierezových aktivít štátnej vednej a technickej politiky 	R&D všeobecná verejná služba R&D Obrana R&D Verejný poriadok a bezpečnosť R&D Ekonomické otázky R&D Ochrana životného prostredia R&D Bytové služby a spoločenská vybavenosť R&D zdravotná starostlivosť R&D Rekreácia, kultúra a náboženstvo R&D Vzdelanie R&D Sociálna ochrana
Regionálne školstvo <ul style="list-style-type: none"> Predškolská výchova Základné školy Stredné školy 	Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže <ul style="list-style-type: none"> Poskytovanie výchovy a vzdelávania v základných a stredných školách a zabezpečenie ich prevádzky Rozvoj regionálneho školstva Usmerňovanie a transformácia regionálneho školstva Zabezpečenie miestnej štátnej správy v regionálnom školstve Informatizačné zabezpečenie regionálneho školstva Profesijný rozvoj pedagogických a odborných zamestnancov v kariérnom systéme Zabezpečenie inšpekčnej činnosti regionálneho školstva Podpora detí a mládeže Prostriedky pre regionálne školstvo prevedené z iných kapitol z prost. EÚ a prost. na spolufin. zo ŠR Starostlivosť o pedagogického zamestnanca a odborného zamestnanca Riadenie a implementácia Švajčiarskeho finančného mechanizmu 	Predškolská výchova a základné vzdelanie Predškolská výchova Základné vzdelanie Stredoškolské vzdelanie Nadstavbové stredoškolské vzdelanie

Zdroj: IFP

Box 15: Výsledky v rozpočtovom procese

Vo Veľkej Británii v rámci revízie výdavkov v roku 1997 vláda zadefinovala každému rezortu tzv. public service agreement (PSA). Rezort sa s ministerstvom financií dohodol na kľúčových trojročných cieľoch vo forme výsledkových ukazovateľov. Tie boli súčasťou rezortnej PSA. Spolu ich takto vzniklo 30. Každý rezort navyše vypracoval technickú správu o tom ako ich merať a naplniť. Správa bola zverejnená, plán realizácie nie. PSA tiež stanovila, kto je zodpovedný za plnenie dohody, zvyčajne ním bol minister. Celý proces viedlo ministerstvo financií. Schvaľovalo všetky dohody a ministerské ciele. Výsledky boli diskutované v rámci procesu revízie výdavkov. Pričom neexistovalo automatické prepojenie medzi výsledkami a financovaním. PSA boli v roku 2010 po nástupe novej vlády zrušené. UK je príklad top-down centrálne riadeného systému. Opačný prístup vychádzajúci zdola je typický napríklad pre Austráliu, Dánsko alebo Švédsko.

Príklady PSA v UK:

- A. Zvýšiť produktivitu britskej ekonomiky
- B. Zlepšiť zručnosti obyvateľstva, s výhľadom zlepšiť základňu zručností do roku 2020
- C. Zabezpečiť kontrolovanú a férovú migráciu, ktorá chráni verejnosť a prispieva k ekonomickému rastu
- D. Podporovať vedu a inovácie
- E. Zabezpečiť spoľahlivú a efektívnu dopravnú sieť, ktorá podporuje ekonomický rast
- F. Zabezpečiť podmienky pre podnikateľský úspech
- G. Zlepšiť ekonomickú výkonnosť všetkých regiónov a znížiť rozdiely v raste medzi nimi
- H. Maximalizovať možnosti zamestnania pre všetkých
- I. Znížiť detskú chudobu na polovicu do roku 2011 a eliminovať do roku 2020
- J. Znížiť škody spôsobené alkoholom a drogami
- A podobne.

Iné prístupy

Americký ratingový nástroj („Program Assessment Rating Tool“) prideľuje sumárny rating všetkým programom v rozpočtovom procese („efektívny“, „mierne efektívny“, „adekvátny“, „neefektívny“). Je považovaný za najsofistikovanejší prístup. Funguje dobre, stavia však na silnom základe predchádzajúcich hodnotení a ukazovateľov. Len málo krajín by si ho preto mohla dovoliť zaviesť.

Systém nákupca-poskytovateľ (Purchaser-provider systems) zaobchádza s ministerstvami ako komerčnými jednotkami, ktoré dostávajú od vlády zaplatené za poskytované služby. Je veľmi náročný na informácie o výkonnosti aj nákladoch. Na úrovni celej vlády sa aj vo vyspelých krajinách ukázal ako neúspešný. Funguje ale pri financovaní špecifického sektoru, napríklad nemocníc.

Zdroj: Ministerstvo financií Veľkej Británie, MMF

6. Inštitúcie, dáta a dobrý proces

Dobré hodnotenie si vyžaduje zásadné posilnenie analytických kapacít na ÚV SR, MF SR a v iných častiach exekutív pre predbežné hodnotenie a na NKÚ pre následné hodnotenie. Analýzy by sa mali robiť prevažne interne. Okrem politickej podpory je nevyhnutné aj robustné personálne zabezpečenie vládnych analytických útvarov.

Podmienkou analýz je dostupnosť dát, podmienkou ich dôveryhodnosti je transparentnosť metodik a výsledkov. Údaje je potrebné zhromažďovať na jednom mieste a zdieľať medzi analytikmi naprieč rezortmi, pri zachovaní bezpečnosti citlivých údajov. Údaje aj analýzy je dobré v najväčšej možnej miere a včas zverejňovať.

a) Kapacity

Rozhodnutia zásadne zlepšujúce hodnotu za peniaze opísané vyššie si vyžadujú zásadné posilnenie odborných kapacít v štátnej správe. Analýzy hodnoty za peniaze by mali byť v čo najväčšej miere pripravované interne, aby sa posilnila konzistentnosť, inštitucionálna pamäť, a obmedzili sa konflikty záujmov. Najviac analytickej práce v exekutíve pripadá podľa nášho návrhu ministerstvu financií a úradu vlády, a NKÚ ako kontrolnému orgánu.

Na ministerstve financií môžeme stavať na existujúcich základoch. IFP je vďaka svojej veľkosti a histórii najviac rozvinutý analytický útvar zo všetkých rezortov. IFP ako analytický útvar ministerstva financií dnes tvorí makroekonomicke, daňové, fiškálne analýzy a prognózy, analýzy finančných trhov a štrukturálnych a výdavkových politík. Spolu na IFP pracuje asi 30 ľudí. Zásadnejším posilnením by mala prejsť časť IFP, ktorá ma na starosti výdavkové analýzy. Posilniť sa musia aj analyticke časti rozpočtovej a výkazníckej sekcie.

Analytické jednotky zodpovedné za prípravu predbežných hodnotení by mali fungovať na každom ministerstve, na úrade vlády aj v ďalších inštitúciách, ako je napríklad Úrad pre verejné obstarávanie, Protimonopolný úrad, Štatistický úrad a podobne. Potrebná kapacita bude odlišná v závislosti od sektora. Od množstva práce by sa mala odvíjať aj veľkosť analytickej jednotky. Popri ministerstve financií očakávame zásadnejšiu záťaž na sociálne veci a zdravotníctvo, silové otázky (bezpečnosť a obrana) a investície (doprava). Pri nich odhadujeme potrebu približne na 10 až 15 ľudí na rezort. Ostatné, analyticky „menšie“ ministerstvá by si mali vystačiť s piatimi analytikmi. Posilňovanie kapacít nemusí nevyhnutne znamenať zvyšovanie počtu pracovníkov, ideálnym riešením je nájdenie zdrojov v rámci inštitúcie vďaka vnútorným úsporám. Vyťaženie sa bude odlišovať aj podľa toho, v ktorom sektore bude práve prebiehať pravidelná revízia výdavkov (spending review).

Analytické útvary začali vznikať na niektorých rezortoch, doterajšia skúsenosť je však rozpačitá – dobrým príkladom je Inštitút vzdelávacej politiky, horším Inštitút zdravotníckej politiky (ktorý trpel konfliktami záujmov, keďže bol zodpovedný aj za realizáciu projektov). Pri inštitúte na ministerstve dopravy je skúsenosť zmiešaná.

Rovnako je potrebné zásadné posilnenie kapacít pre následné hodnotenie, najmä v NKÚ. Po vzore IFP sa v slovenských podmienkach javí účinnejšie koncentrovať analyticke kapacity na jednom mieste v organizácii. Na rozdiel od vyspelejších organizácií (NAO vo Veľkej Británii), kde každý direktoriat vykonáva efektívnostné audity a agendu si rozdeľuje podľa sektorov, navrhujeme aspoň v prvej fáze koncentrovať analytikov kontrolného úradu do jedného útvaru. Následné hodnotenia v niektorých

čiastkových oblastiach by mali mať podľa nášho návrhu v kompetencii aj ďalšie inštitúcie – RRZ a regulačné úrady.

Ekonomické hodnotenie naviazané na rozpočtový proces si prirodzene vyžaduje aj zapojenie rozpočtových sekcií, na ministerstve financií aj ostatných rezortoch.

Dôležitým komponentom úspešného fungovania je vzdelávanie analytikov. Mal by pokračovať štipendijný program Štefánik, ktorý finančne podporuje štúdium na renomovaných zahraničných univerzitách vybraným uchádzačom. Ako protihodnotu sa absolventi na istý čas zaviažu pracovať vo verejnej správe, čo v konečnom dôsledku posilní vysokokvalifikované odborné kapacity. Program Návrat domov môže motivovať k návratu Slovákov, ktorí už v zahraničí sú. Mal by pokračovať aj vzdelávací projekt, ktorý umožňuje analytikom absolvovať zahraničné odborné kurzy a stáže financované z fondov EÚ. Prepojeniu domácej ekonomickej komunity so špičkovými slovenskými akademickými ekonómami pôsobiacimi v zahraničí napomôže aj IFP, RRZ a NBS pripravovaná letná škola.

b) Dáta

Získanie, zhromažďovanie a spracovanie podrobných údajov o fungovaní verejnej správy a jej vplyve na hospodárstvo a spoločnosť na jednom mieste sú nevyhnutným predpokladom zlepšenia výsledkov verejných výdavkov a politík. Zhromažďovať by sa mali údaje o všetkom, čo je predmetom analýz opísaných vyššie. Teda o vstupoch, výstupoch, procesoch a výsledkoch vo všetkých sektورoch verejnej politiky.

Údaje o obyvateľstve zbierajú viaceré inštitúcie. Mali by byť spájané do jednej superdatabázy a zdieľané medzi zainteresovanými inštitúciami. Bude tak možné lepšie skúmať napríklad adresnosť sociálnych dávok, efektívnosť aktívnych politík trhu práce, pridanú hodnotu vysokých škôl a mnohé iné otázky. Keďže v niektorých prípadoch ide o citlivé údaje, a niekedy je citlivé už len samotné množstvo a prepojenie dát, je nevyhnutné ich adekvátnie zabezpečiť v súlade so štandardmi priemyselnej bezpečnosti pre citlivé osobné údaje. V posledných rokoch podobnú databázu budujeme na ministerstve financií.

c) Proces

Transparentnosť zlepšuje výsledky. Akýkoľvek verejný proces robí dôveryhodnejším, umožňuje spätnú väzbu od širšieho publika, ľahšiu výmenu poznatkov, vytvára hodnotu nielen pre vládu, ale aj ako vstup do súkromných komerčných a neziskových riešení. Ako sme ukázali, dobré rozhodnutia by mali byť podložené komplexnou, ale zrozumiteľnou analýzou. Jej zverejnenie v prehľadnej a ustálenej štruktúre, vrátane všetkých metodík a predpokladov, zvyšuje kredibilitu takéhoto rozhodnutia. Navrhujeme vo všeobecnosti zverejňovať všetky hodnotenia po ukončení interného procesu (príprava investičného projektu, finalizácia zmeny politiky, ukončenie revízie), ale pred konečným politickým rozhodnutím o ňom.

Pozornosť si vyžaduje jednotný prístup pri používaní predpokladov. Tiež musia byť jasne komunikované. Dobrou praxou v tomto smere je napríklad používanie oficiálnych makroekonomických a daňových prognóz na nasledujúce tri roky pripravených podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vo všetkých vládnych materiáloch. Podobne by mali byť záväzné a transparentné aj iné predpoklady používané pri hodnotení, napríklad dlhodobé makroekonomické a daňové ukazovatele, diskontná sadzba, prognóza vývoja populácie, ale aj predpoklady používané pri socioekonomickejch prínosoch, cena environmentálnych nákladov a podobne.

7. Odporučania

Každá reforma, najmä taká, ktorá by viedla k preferovaniu verejného záujmu nad inými úzkymi, no vplyvnými záujmami, si vyžaduje politickú podporu. Náš návrh zasahuje do fungovania celej vlády, preto podpora musí ísť z najvyšších politických miest. Vyžaduje si tiež procesnú reformu a posilnenie ľudských zdrojov na analytických a rozpočtových útvoroch ústrednej štátnej správy. Dôležité je získať si aj podporu a dôveru verejnosti prostredníctvom transparentnosti a zrozumiteľnosti. Pri realizácii týchto odporúčaní je potrebné brať do úvahy aj niektoré riziká, ktorých prehľad je v Boxe 16.

Príprava a hodnotenie verejných rozhodnutí

- **Vypracovať metodiky a postupy pre hodnotenie vládnych rozhodnutí (prevádzkové výdavky, investície, politiky a reguláciu).** Jedna zastrešujúca inštitúcia by mala definovať všeobecné ekonomicke princípy pre všetky projekty, ďalšie by mali poskytnúť detailnejší návod pre špecifické projekty podľa sektorov.
- **Verejne predbežne hodnotiť všetky investície,** prioritne veľké (napríklad nad 50 mil. eur), vrátane zhodnotenia alternatív.
- **Verejne predbežne hodnotiť všetky zásadnejšie zmeny regulácie a politík,** vrátane zhodnotenia alternatív.
- **V reforme ESO pokračovať systematicky a kontinuálne spôsobom, ktorý zabezpečí prevádzkovú efektívnosť** v súlade s nami navrhovanými konceptami.
- **Predbežné hodnotenie by mala vykonávať exekutíva,** prostredníctvom siete analytických jednotiek na centrálnych orgánoch štátnej správy, pod vedením MF SR (investície a spolu s MV SR prevádzka) a ÚV SR (spolu s MF SR politiky a v prechodnom období aj regulácie).
- **NKÚ by mal byť za následné hodnotenie. Na rozdiel od súčasnej praxe by mal vykonávať väčšinou kontroly efektívnosti,** nielen kontroly súladu so zákonom.

Lepšie rozpočtovanie a zameranie na výsledky

- **Pravidelne a systematicky revidovať verejné výdavky** v rámci rozpočtového procesu tak, aby sa v strednodobom horizonte zrevidovalo 90 percent verejných výdavkov, vrátane daňových.
 - V priebehu troch rokov, teda v rámci rozpočtov na roky 2017-2019, 2018-2020 a 2019-2021 postupne (evolučne) vyhodnotiť účinnosť a efektívnosť všetkých výdavkov (aspō 90 percent).
 - Ako cieľ si zvoliť kombináciu vyššie spomenutých zámerov, v poradí: lepšia alokácia (efektívnosť), lepšie služby (výsledky), konsolidácia (náklady).
 - Prvé hodnotenia v dvoch vertikálnych a jednej horizontálnej priorite pripraviť do júna 2016. **Odporučame zameriť sa na zdravotníctvo, dopravu a informatizáciu**¹⁷.
 - Pracovať najmä internými kapacitami, vrátane prípravy metodík. Vybudovať pritom analytické jednotky na rezortoch, pod vedením MF SR a v spolupráci s ÚV SR.
 - Úspory navrhovať a vyčíslovať voči scenáru nezmenených politík (NPC), nie voči historickému rozpočtu, ani očakávanej skutočnosti.
- **V strednodobom horizonte zrevidovať programy v rámci programového rozpočtovania.** Súčasťou by mala byť programová štruktúra štátneho rozpočtu. Tú prispôsobiť aktuálnym potrebám rozpočtu. Pravidelne ju revidovať, s ohľadom na porovnatelnosť v čase.
- **K programom znova zaviesť ukazovatele merajúce vstupy, výstupy, procesy a najmä výsledky.** Výsledkové ukazovatele by mali byť strategické – na úrovni rozpočtových kapitol resp. sektorov aj operatívne na úrovni programov a ich nižších úrovni.
- **Používať výsledkové ukazovatele v rozpočtovej dokumentácii.**

¹⁷ Technické práce na revíziu výdavkov v týchto oblastiach na ministerstve financií už prebiehajú.

Inštitucionálne

- **Vybudovať silnú koordinujúcu inštitúciu** na predbežné hodnotenie s adekvátnymi personálnymi kapacitami. Centrálnou inštitúciou by malo byť MF SR, zásadnú úlohu by mal zohrať aj ÚV SR.
- **Dobudovať analytické útvary** na ministerstvách, ÚV SR a ďalších vládnych inštitúciách. Budú slúžiť ako rezortné pracoviská pre prípravu hodnotenia iniciatív daného ministerstva a budú zodpovedné za prípravu revízie výdavkov za svoj rezort. ÚV SR bude po dobudovaní systému koordinovať aj proces hodnotenia vplyvov. Integrovať revíziu verejných výdavkov, vrátane daňových, do štandardného rozpočtového procesu.
- **Vybudovať kapacitu pre ex-post audit vládnych iniciatív.** Následné hodnotenie navrhujeme primárne vykonávať na NKÚ SR.
- **Systematicky manažovať ľudské (analytické) zdroje.**
 - Navrhujeme otvorené konkurzy na hlavných analytikov pod vedením hlavnej inštitúcie (MF SR) v spolupráci s jednotlivými inštitúciami, spojené s verejným vypočutím kandidátov.
 - Podobne, otvorený výberový proces navrhujeme pre analytikov týchto útvarov. Zdrojom analytikov by mali byť aj existujúce vládne programy na prilákanie zahraničných študentov pracovať v štátnej správe.
 - Systematicky bude potrebné pristúpiť aj k vzdelávaniu pracovníkov. Priestor na to ponúkajú projekty EÚ fondov (Harvard), aj existujúce vládne schémy motivujúce študentov (Štefánik) resp. zamestnancov (Návrat domov) pracovať v slovenskej štátnej správe.
- **Zbierať potrebné agregované aj individuálne údaje a systematicky budovať databázu, centrálne na úrovni hlavnej inštitúcie.** Špecifické údaje zbierať na úrovni rezortov. Všetky nedôverné a neosobné dátá zdieľať s partnerskými inštitúciami a v čo najväčšej miere zverejňovať v užívateľskej piateľskej podobe.
- **Hodnotenia zverejňovať.** Predbežné hodnotenia najneskôr pred rozhodnutím o nich, následne s časovým odstupom.
- **Zapojiť do hodnotenia aj akademické prostredie a mimovládny sektor.**

Box 16: Ako prekonať nástrahy

Pri vytváraní pravidiel, procesov a budovaní inštitúcií potrebných na realizáciu nášho programu je nevyhnutné poznať možné riziká a aktívne ich minimalizovať.

Riziko politického zajatia

Niektoré príklady z minulosti ukazujú na riziko zajatia analytických kapacít politickými, obchodnými alebo inými úzkymi záujimami. Technickí poradcovia často pripravovali štúdie realizovateľnosti pri veľkých investíciách ako obhajobu zvoleného variantu, nie ako nestrannú analýzu prínosov a nákladov jednotlivých alternatív. V prípade, že sa analytické jednotky dostanú príliš blízko politickému vedeniu, realizácia konkrétnych politík alebo projektov, alebo nedokážu čeliť politickému tlaku, ich schopnosť poskytovať vláde a verejnosti užitočné podklady na rozhodovanie bude tiež obmedzená. Takéto analytické jednotky potom nebudú mať dôveru verejnosti, ani vlád po ich výmene.

Dôležité sú preto otvorené, verejné výberové procesy na analytikov, ktorí budú zamestnancami v stálej štátnej službe, nie konzultantmi či politickými nominantmi. Kandidáti na šéfov analytických útvarov by mali prejsť verejným výberovým procesom a verejným vypočutím aj na fóre mimo svojho služobného úradu (pred parlamentným výborom, komisiou šéfov ostatných jednotiek, atď.).

Riziko ignorovania reálnej politikou

Politici sa zodpovedajú voličom, nie úradníkom. V extrémnom prípade sa môžu rozhodnúť ignorovať výsledky akéhokoľvek hodnotenia. Analýza má len reputačnú silu, nemá právo veta. V opačnom prípade by predstavovala riziko imperializmu na poli, ktoré je legitímnou doménou zvolených politikov.

Aby ju nebolo možné ignorovať, musí byť prinajmenšom v okamihu rozhodnutia verejná. Je potrebné od politikov vyžadovať dodržiavanie pravidla „comply or explain“ (vysvetlenia, prečo sa rozhodnutie odlišuje od

výsledkov analýzy). V prípade následného hodnotenia by vláda mala explicitne reagovať na to, ako plánuje zistenia pretaviť do ďalšej praxe. Kľúčová je úloha médií, tretieho sektora, akadémie a občianskej spoločnosti.

Obmedzené kapacity, najmä personálne

Náš návrh predpokladá v strednodobom horizonte zdvoj- až strojnásobenie počtu analytikov pracujúcich v štátnej a verejnej službe v rôznych inštitúciách z približne 40 na viac než 100. Vzhľadom na existujúce obmedzenia malej a mladej krajiny je pravdepodobné, že ich budeme musieť postupne vychovať z absolventov a juniorov. Kľúčové sú otvorené výberové procesy, programy vzdelávania a jasne zadefinovaný, meritokratický priestor na kariérny rast.

Riziko skostnateného, byrokratického, pomalého rozhodovania

Je možné, že táto iniciatíva povedie k pomalšiemu a menej pružnému štátnemu rozhodovaniu (kedže každé rozhodnutie bude musieť byť detailne preanalyzované). To je takmer určite pravda, ale neznamená to nevyhnutne negatívum. Okamžité rozhodovanie bez akejkoľvek analýzy by bolo rýchle a pružné (ako v súčasnosti), ale určite nie rozumne. Takže ide o to, aký veľký bude ten úžitok a o koľko pružnosti prídeme. Dôležité je zamerať sa zo začiatku na veľké problémy, projekty a skupiny výdavkov, a malé, opakované rozhodnutia čo najskôr a čo najviac šandardizovať a automatizovať.

Nový systém verejného rozhodovania si bude vyžadovať úvodnú investíciu vo výške niekoľkých miliónov eur. Ako ukazujú veľké aj menšie príklady z minulosti, jeho výnosy len na strane finančnej úspory budú vo výške stoviek miliónov eur ročne. Výnos bude teda mnohorádový.

Príloha: Prípadové štúdie

a) Výstavba obchvatu D4/R7	Hodnotenie investície	
	Zodpovedný: MDRR SR	Dátum: 12.10.2015
	Autori: Tomáš Rizman, Martin Haluš	

Riešený problém:

Stále sa zhoršujúca dopravná situácia v Bratislave a okolí: vysoké dopravné intenzity, nedostatočná bezpečnosť a zlá plynulosť dopravy v dotknutom území.

Alternatívny riešenia problému:

Z nasledujúcich alternatív boli hodnotené len prvé štyri:

1. „Nerobiť nič“
2. „Dlhý obchvat PPP“: výstavba kompletného projektu D4/R7 formou PPP od roku 2016
3. „Dlhý obchvat PSC“: výstavba kompletného projektu D4/R7 formou PSC od roku 2016 a 2018
4. „Krátky obchvat“: výstavba len R7 bez D4
5. „Walkable city“

Efekty:

Monetárne efekty pri výstavbe predstavujú náklady na výstavbu, resp. každoročnú platbu za dostupnosť formou PPP. Projekt prinesie socio-ekonomickej prínosy vo forme ušetreného cestovného času, nižších prevádzkových nákladov vozidiel, nižších nákladov na údržbu cestných komunikácií a nižzej nehodovosti.

			Náklady		Prínosy	
Alternatívy	NPV	IRR	kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované
Nerobiť nič	N/A	N/A				
Dlhý obchvat PPP	-1327	N/A	Platba za dostupnosť, výkup pozemkov, príprava projektu, poradenské služby a monitoring zmluvy		Ušetrený čas, nižšia spotreba, menšie opotrebovanie vozovky a vozidiel, príjmy od užívateľov	
„Dlhý obchvat“ (PSC)	-1265	N/A	Výstavba, prevádzka a údržba, riziká, výkup pozemkov, príprava projektu, finančné náklady		Ušetrený čas, nižšia spotreba, menšie opotrebovanie vozovky a vozidiel, príjmy od užívateľov	
„Dlhý obchvat“ (PSC, posun o dva roky)	-1440	N/A	Výstavba, prevádzka a údržba, riziká, výkup pozemkov, príprava projektu, finančné náklady		Ušetrený čas, nižšia spotreba, menšie opotrebovanie vozovky a vozidiel, príjmy od užívateľov	Lepší servis, knowledge transfer, sankcie za nedostupnosť...
„Krátky obchvat“	N/A	N/A				

Diskontná sadzba:	2 %	Doba hodnotenia:	30 rokov
		Úroveň cien:	2015

Analýza senzitivity: Boli testované alternatívne scenáre s rôznymi nákladmi financovania, rôznym začiatkom výstavby, diskontnými mierami miery 2 %; 3,3 % a 5 %.

Hlavné závery: V základnom scenári, ktorý porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je čistá súčasná hodnota výstavby obchvatu realizovaného priamo štátom (PSC) v porovnaní s PPP vyššia o **62 mil. eur**. V scenári, ktorý predpokladá procesne a technicky realizovateľnú možnosť výstavby štátom až v roku 2018,

však vychádza o **113 mil. eur** výhodnejšie výstavba a prevádzka projektu D4/R7 prostredníctvom PPP. Oba varianty sú výhodnejšie než nulový scenár („nerobiť nič“).

1. Definícia riešeného problému a ciele

Vysoké dopravné intenzity na kľúčových cestných komunikáciách v Bratislave a okolí. Medzi hlavné ciele projektu patrí najmä jednoduchší a bezpečnejší tranzit, odbremenenie a zefektívnenie cestného systému, odvedenie a zrýchlenie tranzitnej dopravy mimo zastavané územia, zvýšenie bezpečnosti a plynulosť dopravy v dotknutom území. Príklad hodnotenia tejto investície vychádza zo [stanoviska MF SR](#) k projektu D4/R7z januára 2016.

2. Identifikácia možných riešení

Definovaný problém by bolo teoreticky možné riešiť minimálne nasledujúcimi 4 alternatívami:

i. „Nerobiť nič“

Metodika MF SR na hodnotenie PPP ukladá povinnosť analyzovať nulový scenár „nerobiť nič“. Pri extrapolácii hodnôt socioekonomickej benefitov (SEB) vychádzajú obidva varianty výstavby výhodnejšie než nulový variant.¹⁸

ii. „Dlhý obchvat“

Výstavba kompletného projektu D4/R7 buď v réžii štátu, alebo prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva. Realizácia 27 km diaľnice D4 (v úsekoch Jarovce – Ivanka Sever a Ivanka Sever – Rača) a 32,1 km rýchlostnej cesty R7 (v úsekoch Prievoz – Ketelec, Ketelec – Dunajská Lužná a Dunajská Lužná – Holice).

iii. „Krátky obchvat“

Výskumný ústav dopravný (VÚD) na požiadanie modeloval SEB v dvoch variantoch: výstavba troch úsekov R7 (Prievoz – Holice) a križovatky Prievoz a výstavba iba prvých dvoch úsekov R7 s vyššou dopravnou intenzitou (Dunajská Lužná – Prievoz). Podľa modelu VÚD ani jedna z týchto stavieb neprináša kladné SEB, teda obidve sú horšie ako nulový variant. Pokles benefitov oproti nulovému variantu VÚD vysvetľuje vysokými synergickými efektami ciest D4 a R7. Samotná R7 by súčasťou priniesla benefity cestujúcim medzi Dunajskou Lužnou a Bratislavou, no časť týchto cestujúcich by sa podľa VÚD pripojila na D1, a tým spôsobila dodatočné náklady (napríklad spomalenie) cestujúcim na D1, ktorí prichádzajú z iných smerov. Keďže neexistujúca D4 by neodľahčila D1, tieto negatívne benefity podľa VÚD prevýšia pozitíva cesty R7.

iv. *Budovanie tzv. „walkable city“*

Existuje konsenzus, že doprava je jedným z najdôležitejších faktorov, ktorý determinuje rozvoj miest a kvalitu života v nich, najmä prostredníctvom ovplyvňovania hustoty zástavby, umiestnenia ekonomickej a iných aktivít, miery (sub)urbanizácie a času stráveného dochádzaním. V Bratislave je momentálne dominantná¹⁹ stále rastúca individuálna automobilová doprava (IAD). Ide pritom o jeden z najmenej priestorovo efektívnych spôsobov prepravy, ktorý navyše produkuje na prepravenú osobu výrazne viac emisií ako iné formy dopravy. Situáciu komplikuje aj fakt, že do Bratislavu denne dochádza približne 100 000 ľudí²⁰. Namiesto budovania nových dopravných tepien dosiahli niektoré metropoly čiastočné obmedzenie problémov využitím alternatívnych a doplnkových dopravných nástrojov, napríklad:

- a. Budovanie koľajových radiál a posilnenie autobusových a trolejbusových prepojení radiál.

¹⁸ Pri extrapolovaní SEB z rokov 2023-2026 ich rastom (2,2 %) prinášajú oba varianty viac benefitov ako nákladov v porovnaní s nulovým variantom. Na to, aby obidva varianty priniesli do roku 2050 viac benefitov ako nákladov by dokonca stačili aj SEB na úrovni 22-23 % zo základného scenára VÚD. Prepočítané s predpokladmi základného scenára.

¹⁹ Delba prepravnej práce medzi IAD a MHD je podľa ÚGD Bratislava 54 % IAD a 46 % MHD.

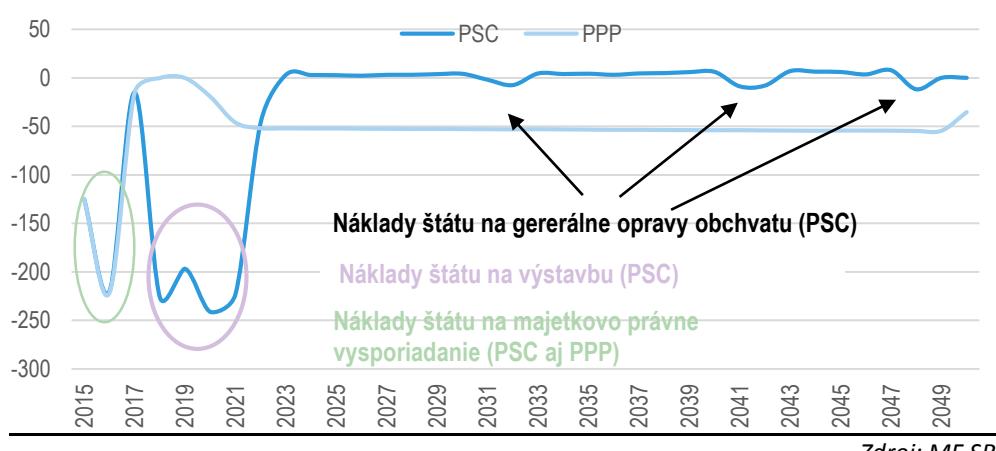
²⁰ Podľa údajov ÚGD hlavného mesta SR Bratislava

- b. Spoplatnenie vstupu do mesta a parkovacia politika – vo veľkých európskych metropolách ako Miláno, Štokholm a Londýn prinieslo zavedenie poplatku za vstup do mesta výrazný pokles premávky, zápch a menej emisií.
- c. Lepší manažment verejnej dopravy a riadenie premávky – nové technológie dokážu zlepšiť riadenie a optimalizovanie verejnej dopravy, integrácia jednotlivých módov zjednodušuje administratívnu záťaž
- d. Mestské bicykle/autá - na svete existuje vo vyše 700 mestách spolu 800 000 zdieľaných bicyklov. V Paríži klesol po zavedení programu mestských bicyklov podiel IAD o 5 % a v Barcelone o 10 %.
- e. Zdieľanie dopravy (do školy, práce...), zdieľanie zásobovania, odklon tranzitu a iné možnosti.

3. Náklady a benefity

Náklady na výstavbu projektu sú rozdielne pri každej alternatíve výstavby. V rokoch 2015 a 2016 tvoria pri oboch alternatívach najviac výdavkov náklady na výkup pozemkov a prípravu projektu. Pri PSC alternatíve nasledujú v horizonte ďalších 4-6 rokov vysoké výdavky na výstavbu a následne predpokladáme približne každých 10 rokov náklad na generálne opravy obchvatu. Náklady PPP variantu sa prejavia až po výstavbe a majú vyrovnanú formu platby za dostupnosť zníženú o sankcie za nedostupnosť.

Celkové peňažné toky PSC a PPP pri výstavbe dlhého obchvatu (v mil. eur)



Zdroj: MF SR

Prínosom dopravného prepojenia diaľnickej siete prostredníctvom diaľnice D4 bude odľahčenie dopravného systému Bratislavu od tranzitnej dopravy, urýchlenie dopravného napojenia na diaľničnú sieť (D4, D1, D2), čiastočné odľahčenie cestnej siete spádového okolia Bratislavu, skvalitnenie dopravnej obsluhy dotknutého územia a zlepšenie vplyvov na životné prostredie, predovšetkým odklonením ťažkej dopravy.

Trasa rýchlosnej cesty R7 zabezpečí prepojenie priemyselných zón a výrobných podnikov s obytnými zónami, čo bude mať za následok lepšie rozdelenie dopravnej obsluhy v dotknutých lokalitách. V dôsledku realizácie Projektu dôjde aj k odkloneniu tranzitnej dopravy smerujúcej do Rakúska a Maďarska, pričom Projekt zároveň významne napomôže aj obsluhe dotknutého územia v rámci Bratislavského kraja a odľahčí príľahlé obce od tranzitnej dopravy

4. Ukazovatele hodnoty za peniaze

MF SR dôkladne porovnávalo len tri alternatívy. Výstavbu PPP tak ako je pripravená, výstavbu PSC s rovnakým začiatkom výstavby(základný scenár MFSR) a výstavbu PSC (realistický scenár MFSR) o dva roky neskôr.

Podľa základného scenára MF SR, ktorý porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je NPV variantu PSC oproti variantu PPP o 62 mil. eur vyššia²¹. Vzhľadom na takmer finalizovaný proces prípravy PPP a **realistické obmedzenia** začiatku výstavby PSC kvôli potrebe novej súťaže sa MF SR rozhodlo modelovať aj **realistický scenár**. Realistický scenár MF SR **so začiatkom výstavby PSC v roku 2018 vychádza cez PPP o 113 mil. eur výhodnejšie**. Oneskorením výstavby cez PSC tak PPP získa dvojročnú výhodu SEB vo výške 178 mil. eur. NPV nákladov variantu PSC vrátane ocenených zadržaných a prenesených rizík a kvantifikovateľných SEB počas násoku PPP je 1440 mil. eur, zatiaľ čo čistá súčasná hodnota PPP je 1327 mil. eur.

Základný scenár MF SR počíta s CAPEX na úrovni o 5 % vyššej ako sú CAPEX víťazného uchádzača. Náklady na prevádzku (OPEX a LCC) sú modelované na základe súčasných nákladov NDS. Na rozdiel od aktualizovanej štúdie počíta MF SR aj s deficitným financovaním PSC (úroková a diskontná miera 2%).

Prehľad najdôležitejších vstupných parametrov scenárov MF SR

	MF SR základný (PSC)	MF SR realistický (PSC)	Nová štúdia (PSC)	Víťazný uchádzač (PPP)
CAPEX (v mil. eur)	903	903	1122 / 1037	859,6
OPEX (v mil. eur)	3,1 za rok	3,1 za rok	3,2 / 3,1 za rok	4,3 za rok
LCC (v mil. eur)	124,4 (ako NDS)	124,4 (ako NDS)	136,9 / 126,5	43,3
Financovanie	2 %	2 %	ako výdavok ŠR	NA ²²
Indexácia	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2%	IFP prognóza a 2 %	IFP prognóza a 2 %
Diskont	2 %	2 %	2 % / 3,3 % / 5 %	2 % / 3,3 % / 5 %
Začiatok výstavby	2016	2018	2019	2016
Prenesené riziká	85	85	85 mil. eur	85 mil. eur
Socioekonomicke benefity ²³	NA	NA	NA	0 - 178 mil. eur
Majetkovoprávne vysporiadanie	347	347	347 mil. eur	347 mil. eur
NPV	1265	1440	1753	1327

Zdroj: [Pôvodná a aktualizovaná štúdia uskutočniteľnosti](#)

5. Analýza senzitivity

Alternatívne scenáre v rámci analýzy senzitivity uvažujú s nižšími nákladmi financovania PSC (úrok 0 %)²⁴, hodnotami CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyššie ako hodnoty víťazného uchádzača. Začiatok výstavby PSC bol simulovaný pre rok 2016 aj 2018.

Pre vyčerpávajúcu analýzu ale MF SR vypracovalo a zverejnilo kalkulačku, ktorá umožňuje zadať rôzne hodnoty vstupných parametrov a získať približný výpočet hodnoty za peniaze variantu PPP podľa predstáv verejnosti. Na ilustráciu ponúkame vybrané scenáre:

Hraničné scenáre MF SR (rozdiel NPV PPP a PSC)

	Začiatok výstavby PSC	
	2016	2018
CAPEX o 5 % vyšší ako Cintra, OPEX a LCC ako NDS, 2 %	- 62 mil. eur	113 mil. eur
náklady financovania (IFP baseline)	-4,9 %	8,9 %
	- 316 mil. eur	- 129 mil. eur

²¹ Pri začiatku výstavby PSC v roku 2017 je variant PPP výhodnejší o 26 mil. eur.

²² Celkové náklady na financovanie víťazného uchádzača vrátane vlastných zdrojov výrazne poklesli, no informáciu o presnej sume neumožnil uchádzač zverejniť.

²³ Ide o rozdiel socioekonomických benefitov jednotlivých variantov pri 2-ročnom násoku variantu PPP.

²⁴ Na preskúmanie teoretického, extrémne lacného financovania.

CAPEX o 5 % vyšší ako Cintra, OPEX a LCC ako NDS, 0 % náklady financovania	-31,2 %	-12,6 %
CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyšší ako Cintra, 2 % náklady financovania	- 100 mil. eur -8,1 %	78 mil. eur 6,3 %
CAPEX, OPEX a LCC o 5 % vyšší ako Cintra, 0 % náklady financovania	- 353 mil. eur -36,2 %	- 164 mil. eur -16,6 %
CAPEX, LCC a OPEX ako víťazný uchádzač, 2 % <i>financovanie</i>	- 151 mil. eur (-12,8 %)	27 mil. eur (2,3 %)
Aká musí byť diskontná miera aby sa PSC a PPP vyrovnali?		
PSC CAPEX ako víťazný uchádzač, bez financovania (z rozpočtu)	2,96 %	1,82 %

*vo všetkých scenároch sa počíta s diskontnou mierou 2 %

Zdroj: MF SR

6. Hlavné závery

Analýza MF SR je konzervatívnejšia pri porovnaní nákladov na výstavbu štátom, v základnom scenári abstrahuje od neskoršieho začatia výstavby, a v realistickom scenári predpokladá posun výstavby len na základe technických a procesných obmedzení. V analytickom scenári, ktorý porovnáva začiatok výstavby prostredníctvom PPP aj PSC v rovnakom roku 2016, je čistá súčasná hodnota (NPV) výstavby obchvatu realizovaného priamo štátom (PSC) v porovnaní s PPP vyššia o 62 mil. eur. V scenári, ktorý predpokladá procesne a technicky realizovateľnú možnosť výstavby štátom až v roku 2018, však vychádza o 113 mil. eur výhodnejšie výstavba a prevádzka projektu D4/R7 prostredníctvom PPP²⁵. Oba varianty sú výhodnejšie než nulový scenár („nerobiť nič“). Aktualizovaná aj pôvodná štúdia vyhodnocujú možnosti výstavby a financovania D4/R7, a nie iné riešenia dopravnej situácie v Bratislave²⁶.

²⁵ Aj pri začiatku výstavby PSC v roku 2017 je variant PPP hranične výhodnejší, o 26 mil. eur.

²⁶ Niektoré z alternatív sme na základe dostupných údajov spolu s ministerstvom dopravy analyzovali dodatočne v tomto stanovisku.

Prebiehajúca podpora verejnej dopravy v Bratislave je diskutovaná v časti 3.2.3. Do roku 2015 sa do projektov verejnej osobnej dopravy v okolí Bratislavы investovalo viac ako 420 miliónov eur. Do roku 2020 sa plánujú projekty v celkovej sume okolo 235 miliónov eur v závislosti od vysútažených cien.

b) Regulácia cien elektriny vyrobenej zo slnka v rokoch 2010-2011	Ex-post analýza regulácie																																				
	Zodpovedný: MH SR																																				
	Dátum: 12.10.2015	Autori: Juraj Mach																																			
<p>Problém: Nízky podiel obnoviteľných zdrojov na hrubej konečnej spotrebe, vysoká energetická závislosť, dosiahnutie cieľa zvýšiť podiel elektriny z obnoviteľných zdrojov na 14 % spotrebu energie z obnoviteľných zdrojov (OZE) na hrubej konečnej energetickej spotrebe do roku 2020.</p>																																					
<p>Analyzovaná politika a alternatívy: Výkupné ceny s garanciou na 15 rokov. Analyzované boli alternatívy:</p> <ol style="list-style-type: none"> „<i>Nerobiť nič</i>“: dotovanie elektriny zo slnka za výkupné ceny stanovené v rokoch 2010 a 2011 „<i>Dotácia výrobných nákladov</i>“: dotovania elektriny zo slnka na úrovni výrobných nákladov „<i>Najlacnejší druh OZE</i>“: nahradenie podpory slnka lacnejším druhom elektriny z obnoviteľných zdrojov 																																					
<p>Efekty: Monetárne efekty predstavujú náklady pre všetkých odberateľov elektriny ako dôsledok regulácie, ktoré sú súčasťou konečných cien elektriny, bez priameho vplyvu na štátny rozpočet. Environmentálne efekty predstavujú zníženie emisií, ktoré spôsobujú globálne otepľovanie avšak aj zhoršenie estetickej a rekreačnej hodnoty krajiny a záber pôdy pre výstavbu slnečných elektrárn.</p>																																					
<p>Popis regulácie: V rokoch 2010-2011 sa štát rozhadol podporovať výrobu elektriny zo slnka formou garantovaných výkupných cien na 15 rokov. Na túto podporu sa skladajú všetci spotrebitalia elektriny a v roku 2013 bola táto podpora vo výške 190 mil. eur. Okrem tejto formy podpory bola zavedená aj povinnosť vykupovať elektrinu zo strany prevádzkovateľov distribučnej sústavy. Podľa prepočtov boli regulované ceny stanovené privysoko, a to aj v porovnaní so zahraničím.</p>																																					
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3"></th> <th colspan="2">Náklady</th> <th colspan="2">Prínosy</th> </tr> <tr> <th>Alternatívy</th> <th>NPV</th> <th>IRR</th> <th>kvantifikované</th> <th>nekvantifikované</th> <th>kvantifikované</th> <th>nekvantifikované</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Nerobiť nič</i></td> <td>-1 955</td> <td>N/A</td> <td>Doplatok k garantovanej výkupnej cene</td> <td>zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny</td> <td></td> <td>Spomalenie globálneho otepľovania</td> </tr> <tr> <td><i>Dotácia výrobných nákladov</i></td> <td>-1 371</td> <td>N/A</td> <td>Doplatok k garantovanej výkupnej cene</td> <td>zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny</td> <td></td> <td>Spomalenie globálneho otepľovania</td> </tr> <tr> <td><i>Najlacnejší druh OZE</i></td> <td>-434</td> <td>N/A</td> <td>Doplatok k garantovanej výkupnej cene</td> <td>zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny</td> <td></td> <td>Spomalenie globálneho otepľovania</td> </tr> </tbody> </table>						Náklady		Prínosy		Alternatívy	NPV	IRR	kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované	<i>Nerobiť nič</i>	-1 955	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania	<i>Dotácia výrobných nákladov</i>	-1 371	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania	<i>Najlacnejší druh OZE</i>	-434	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania
			Náklady		Prínosy																																
Alternatívy	NPV	IRR	kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované																															
<i>Nerobiť nič</i>	-1 955	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania																															
<i>Dotácia výrobných nákladov</i>	-1 371	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania																															
<i>Najlacnejší druh OZE</i>	-434	N/A	Doplatok k garantovanej výkupnej cene	zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie, znehodnotenie krajiny		Spomalenie globálneho otepľovania																															
Diskontná sadzba:		5 %	Doba hodnotenia:		15 rokov																																
			Úroveň cien:		2010 -2011																																
<p>Analýza senzitivity:</p>																																					
<p>Hlavné závery: Podpora elektriny zo slnka by pri lepšom nastavení ceny mohla byť výrazne lacnejšia. Podporovaním iných foriem obnoviteľných zdrojov by bola úspora za 15 rokov asi 1,5 mld. eur.</p>																																					

1. Definícia riešeného problému a cieľ

Slovensko dosahovalo nízky podiel obnoviteľných zdrojov na energetickej spotrebe, čím sa udržiaval vysoké emisie skleníkových plynov a vysoká energetická závislosť. Krajina sa zaviazala zvýšiť do roku

2020 podiel energie z obnoviteľných zdrojov (OZE) na 14 % hrubej konečnej energetickej spotreby. Cieľom projektu bolo priblížiť sa k plneniu záväzkov ktoré, Slovensku plynú z dohôd z EÚ, zlepšiť ochranu životného prostredia a znížiť príspevok na globálnom oteplovaní. Podporovaním obnoviteľných zdrojov energie sa zníži závislosť na klasických spôsoboch výroby elektrickej energie.

2. Východiská

Slovenská republika sa v rámci stratégie pre klimatickú a energetickú politiku zaviazala vyrábať do roku 2020 14 % elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov. Štát sa preto v roku 2010 a 2011 rozhadol podporovať výrobu elektriny z OZE formou garantovaných výkupných cien a povinnosťou distribútorov vykupovať takto vyrobenu elektrinu. Garancia je poskytovaná na 15 rokov a pre spotrebiteľa znamená navýšenie ceny elektriny oproti trhovej cene. V roku 2013 zaplatili spotrebiteľia viac ako 290 mil. eur na doplatkoch výrobcom.

Viac ako dve tretiny nákladov na podporu obnoviteľných zdrojov, teda asi 190 mil. eur, idú na podporu elektriny vyrábanej zo slnka. Garantované ceny, ktoré boli stanovené pre výrobcov zo slnečnej energie, sú privysoké, a to aj v porovnaní z ostatným krajinami Európy. V roku 2010 bola cena za Mwh vyrobenej zo slnka určená vo výške 425,12 eura a v roku 2011 vo výške 382,61 eura. Vysoké dotácie spôsobili boom vo výstavbe slnečných elektrární, čím sa ešte viac zvýšili celkové náklady regulácie.

3. Identifikácia alternatívnych riešení

V analýze boli kvantifikované náklady existujúceho variantu a dvoch alternatív regulácie ceny elektrickej energie z OZE:

1. alternatíva dotovania elektriny zo slnka na úrovni výrobných nákladov
2. nahradenie podpory lacnejším druhom elektriny z obnoviteľných zdrojov.

Podľa prepočtov IFP v roku 2010 dosahovali výrobné náklady najefektívnejších zariadení na generáciu elektriny zo slnka 220 eur/MWh, v priemere sa pohybovali okolo 300 eur/MWh. V roku 2011 boli priemerné výrobné náklady ešte nižšie, a to 230 eur/MWh. Výrobné náklady je potrebné porovnávať pomocou tzv. štandardizovaných nákladov elektriny (LCOE). Tento ukazovateľ vyjadruje priemerné náklady na jednu jednotku vyrobenej elektriny a berie do úvahy všetky investičné náklady, náklady na prevádzku počas životnosti elektrárne aj dostatočnú návratnosť pre investorov.

Pri porovnaní s výkupnými cenami v iných európskych krajinách v rokoch 2010 a 2011 sú najvyššie výkupné ceny zaznamenané na Slovensku. Priemer troch krajín s podobnou formou podpory je 333 eur /MWh a v roku 2011 len 268 eur/MWh. Výkupné ceny na Slovensku teda boli nastavené privysoko a podľa odhadov IFP sa mali pohybovať okolo 330 eur/MWh v roku 2010 a 270 eur/MWh v roku 2011.

Výkupné ceny energie zo slnka v eur/MWh

Krajina	2010	2011
SR	425	383
Priemer 3 krajín	333	268
Odhad optimálnej ceny podľa IFP	330	270

3. Náklady a benefity

Statické náklady existujúcej regulácie ročne predstavuje okolo 190 mil. eur. Patria sem náklady regulácie (garantovaná výkupná cena) vo forme doplatku k bežnej cene elektriny, pričom sa predpokladá nezmenený výrobný objem oproti roku 2013. Pri 15 ročnej regulácii a po diskontovaní je ich súčasná hodnota vo výške takmer 2 mld. eur.

Medzi ďalšie náklady môžeme zaradiť zníženie stability elektrickej siete, negatívne dopady na životné prostredie ako aj rekreačné a vizuálne znehodnotenie krajiny ktoré spôsobuje výstavby slnečných elektrárni. Tieto však v analýze neboli kvantifikované. Medzi benefity patrí spomalenie globálneho otepľovania keďže slnečné elektrárne neprodukujú žiadne emisie. Ani tieto benefity neboli v štúdií kvantifikované.

4. Ukazovatele hodnoty za peniaze

Pre všetky tieto tri alternatívy bola vyčíslená čistá súčasná hodnota podpory na 15 rokov pri použití diskontnej sadzby vo výške 5 %. Najefektívnejším spôsobom sa javí dotovať najlacnejší druh elektriny z obnoviteľných zdrojov, pri tejto variante je čistá súčasná hodnota -434 mil. eur a úspora oproti platnej regulácii z roku 2010 je teda 1,5 mld. eur. Pri dotovaní elektriny zo slnka na úrovni výrobných nákladov je čistá súčasná hodnota -1,37 mld. eur, teda možná úspora je vo výške 584 mil. eur. Pri regulačnom rámci, aký bol stanovený v roku 2010- 2011, je čistá súčasná hodnota v 15 ročnom horizonte strata – 1,95 mld. eur.

Čistá súčasná hodnota (NPV) pri alternatívach projektu

Alternatíva	NPV (mil. eur)	IRR (%)
Regulačný rámec 2010-11	-1955	N/A
Dotácia elektriny zo slnka na úrovni výrobných nákladov	-1371	N/A
Najlacnejší druh elektriny z OZE	-434	N/A

5. Hlavné závery

Pre Slovenskom sa javí ako veľmi vhodné rozvíjať výrobu elektriny z vetra a vodnej energie. Pri použití takejto alternatívy by mohla byť úspora za 15 rokov viac ako 1,5 mld. eur. Ročne by sa na poplatkoch dalo ušetriť 147 mil. eur. Výroba elektrickej energie zo slnka patrí medzi najdrahšie spôsoby výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov. Pri voľbe inej technológie mohli byť výkupné ceny stanovené na nižšiu úroveň aj celkový podiel zastúpenia obnoviteľných zdrojov na energetickom mixe mohol byť vyšší.

c) Možnosti riešenia súčasného stavu Univerzitnej nemocnice Bratislava	Hodnotenie investície	
	Zodpovedný: MZ SR	Dátum: 18.12.2015
	Autori: Juraj Mach, Lukáš Bojkovský	

Riešený problém:

Súčasný stav Univerzitnej nemocnice Bratislava je finančne aj ekonomicky neudržateľný, každoročne vytvára deficit hospodárenia okolo 30 mil. eur, čo je tretina až polovica celkovej straty nemocník vlastnených štátom.

Alternatívy riešenia problému:

Bolo identifikovaných a kvantifikovaných päť možných variantov transformácie súčasnej UNB:

1. Nerobiť nič
2. Urobiť minimum na sanáciu súčasných problémov
3. Rekonštrukcia nemocnice
4. Výstavba novej nemocnice štátom (PSC)
5. Výstavba novej nemocnice formou verejno-súkromného partnerstva (PPP)

Efekty: Monetárne efekty riešenia súčasného stavu UNB predstavujú náklady na opravy, rekonštrukciu, resp. výstavbu novej budovy UNB a prevádzkové náklady a výnosy UNB. Niektoré varianty prinesú potenciálne lepšiu kvalitu zdravotnej starostlivosti alebo zvýšenie komfortu pre pacientov, tie však nie sú v tejto analýze kvantifikované.

Alternatívy	NPV	IRR	Náklady		Prínosy	
			kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované
Nerobiť nič	-899	N/A				
Urobiť minimum	-91	-3,5 %	Nevyhnutné opravy, prevádzkové náklady		Úspora prevádzkových nákladov – zvýšená efektivita	
Rekonštrukcia	-99	-4,0 %	Rekonštrukcia, prevádzkové náklady		Úspora prevádzkových nákladov – zvýšená efektivita + rekonštrukcia	Lepšie podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti, vyšší komfort užívateľov, lepšie podmienky pre zvýšenie efektívnosti
Výstavba novej budovy UNB štátom	72	2,9 %	Výstavba, prevádzkové náklady		Úspora prevádzkových nákladov – nová budova	Najmodernejšie podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti, optimalizované priestory pre zvýšenie efektívnosti
Výstavba novej budovy UNB cez PPP	-387	-19,5 %	Výstavba, prevádzkové náklady		Úspora prevádzkových nákladov – nová budova	Minimálne riziko navýšenia výdavkov pre štát, potenciálne vyššia prevádzková efektivita súkromníka ako štátu

Diskontná sadzba:	2%	Doba hodnotenia:	30 rokov
		Úroveň cien:	2015

Analýza senzitivity: Boli testované alternatívne scenáre s rôznymi nákladmi financovania, požadovanou IRR, leverage dlhu, výnosmi a nákladmi, rôznymi kapitálovými výdavkami a diskontnými mierami 0 % až 5 %.

Hlavné závery: Výstavba novej budovy štátom dosahuje pozitívnu čistú súčasnú hodnotu **72 mil. eur** a je tak z rozpočtového hľadiska najlepšou možnosťou riešenia dnešného akútneho stavu Univerzitnej nemocnice Bratislava (UNB). Stavať prostredníctvom PPP, s čistou súčasnou hodnotou **-387 mil. eur** sa oplatí len v prípade, ak súkromník dokáže stavať a hospodáriť výrazne lepšie ako manažment verejného sektora.

1. Definícia riešeného problému a ciele

UNB dlhodobo trpí slabou prevádzkovou efektívnosťou, ktorá sa odzrkadľuje na každoročne na vysoko zápornom hospodárskom výsledku. V minulých rokoch sa deficit jej hospodárenia pohyboval okolo 30 mil. eur. Je preto nevyhnutné, aby podstúpila čo najskôr radikálnu zmenu, ktorá by ju pomohla nasmerovať na cestu udržateľného hospodárenia. Príklad hodnotenia tejto investície vychádza z [komentára MF SR](#) k projektu výstavby novej budovy UNB z decembra 2015.

2. Identifikácia možných riešení a ich náklady a benefity

Definovaný problém by bolo teoreticky možné riešiť minimálne nasledujúcimi 5 alternatívami:

i. Nerobiť nič

Metodika MF SR na hodnotenie PPP ukladá povinnosť analyzovať nulový scenár „nerobiť nič“. V prípade udržiavania doterajších výsledkov hospodárenia by súčasná hodnota budúcich prevádzkových strát dosiahla do roku 2045 takmer 900 mil. eur. Odkladanie investície a vykonanie len čiastočnej opravy budov len navýši budúce výdavky, a preto sa s touto možnosťou ďalej nepočítalo.

ii. Urobiť minimum na sanáciu súčasných problémov

Nultý variant počíta len s minimálnymi investíciami s cieľom odstránenia havarijného stavu a pretrvávajúcich hlavných bezpečnostných rizík súčasnej UNB. Akékoľvek kapitálové výdavky však nemôžu zmazať stratovú prevádzku nemocnice, preto sa súbežne s investíciami predpokladá transformácia organizačnej štruktúry a prevádzky. Predpoklad sa opiera o analýzu spoločnosti Boston Consulting Group (ďalej len analýza BCG), ktorá začiatkom roka 2013 vykonalá rámcový audit výdavkov UNB a hľadala možnosti zlepšenia hospodárenia. V modeli MF SR je úspora prevádzkových nákladov realizovaná od roku 2020.

iii. Rekonštrukcia nemocnice

Kapitálové výdavky na rekonštrukciu boli vypočítané na základe porovnania s nákladmi na už ukončené rekonštrukcie nemocníc na Slovensku. Ekonomická životnosť investície je 20 rokov. Aj tento scenár ráta s možnou úsporou na prevádzkových nákladoch od roku 2020 prebratou zo štúdie BCG. Okrem toho sa predpokladá dodatočná úspora nákladov na energie v technicky zhodnotených objektoch na základe konzervatívneho benchmarku ďalších slovenských nemocníc, ktoré už prešli rekonštrukciou.

iv. Výstavba novej nemocnice štátom (PSC)

Ďalšou možnosťou je postavenie novej budovy (nUNB), ktorá by nahradila nemocnicu na Kramároch, v Ružinove a na Mickiewiczovej ulici. Zachovanie a iba zrekonštruovanie nemocnice v Petržalke, ako druhej hlavnej budovy UNB, je výhodné predovšetkým z dvoch dôvodov:

- Vzhľadom na očakávanú lokalitu nUNB v areáli pri Patrónke je strategicky vhodné, aby existovala plnohodnotná nemocnica aj na opačnej strane Dunaja
- Nemocnica Petržalka je najnovšia z nemocníc UNB

Jedným z hlavných dôvodov výstavby novej nemocnice je predpokladaný pokles prevádzkových nákladov o 25% po dokončení výstavby (podľa [Záverečnej správy](#)). Výstavba

novej budovy UNB zároveň zvyšuje pravdepodobnosť úspešnej racionalizácie a centralizácie funkcií s cieľom zvýšenia efektívnosti UNB.

Napriek vyšej priemernej cene výstavby nových nemocník v zahraničí sa MF SR rozhodlo použiť ako benchmark náklady Nemocnice Svätého Michala, ktorá bola pred nedávnom postavená. Hlavnými dôvodmi je najmä zložité porovnanie projektov kvôli odlišnej špecializácii nemocník, technickému vybaveniu izieb, alebo rozdielnej cenovej hladine. Výsledné kapitálové výdavky boli ešte navýšené o priemerné percento predraženia výstavby štátom oproti súkromnému sektoru 15 %. Toto predraženie vzišlo z celkovo 5 štúdií porovnávajúcich efektívnosť foriem projektov, pre ktoré sa môže rozhodnúť štát.

v. **Výstavba novej nemocnice formou verejno-súkromného partnerstva (PPP)**

Tretia alternatíva predstavuje výstavbu novej budovy UNB formou verejno-súkromného partnerstva (PPP). Súkromný partner je v tomto prípade zodpovedný jednak za výstavbu novej budovy, jej prevádzku v horizonte 30 rokov (do roku 2049) a rovnako za poskytovanie zdravotníckych služieb.

Medzi najdôležitejšie predpoklady PPP variantu patrí úroková sadzba dlhu a výnosové percento súkromného partnera (IRR). Vo finančnej analýze boli pre základný scenár varianty PPP zvolené rovnaké hodnoty ako v [Záverečnej správe](#), teda IRR 13,5% a úroková sadzba 6,5%. Keďže v ostatnom roku došlo k poklesu úrokových sadzieb, nie je vylúčené ani dosiahnutie nižších hodnôt druhého z parametrov.

3. Náklady a benefity

Kvantifikované náklady pri každom variante predstavujú kapitálové výdavky na opravy, rekonštrukciu resp. výstavbu novej budovy UNB a prevádzkové náklady v horizonte 30 rokov. Výnosy (tržby) nemocnice v horizonte 30 rokov sú vo všetkých variantoch extrapolované z historických výnosov UNB. Kvantifikované prínosy predstavujú úspory prevádzkových nákladov v rôznej výške v závislosti od zvoleného variantu. Prínosy plynúce z potenciálne lepšej kvality zdravotnej starostlivosti alebo príjemnejšieho prostredia, resp. potenciálne výšej prevádzkovej efektivity súkromníka oproti štátu, neboli kvantifikované. MF SR sa teda zameralo čisto na pohľad z hľadiska verejných financií.

4. Ukazovatele hodnoty za peniaze

MF SR porovnávalo štyri alternatívy transformácie súčasnej UNB. Výhodnosť variantov je meraná pomocou čistej súčasnej hodnoty (NPV) a pomocou vnútorného výnosového percenta (IRR). Napriek tomu, že NPV troch z porovnaných variantov je negatívna, aj ony predstavujú lepšiu voľbu než udržiavať súčasný stav. Za predpokladu udržania doterajšieho hospodárenia by totiž len NPV budúcich prevádzkových strát do roku 2045 dosiahla takmer -900 mil. eur.

Podľa odhadov MF SR je najvhodnejším variantom výstavba novej nemocnice štátom. Hodnota a návratnosť ďalších dvoch možností, teda rekonštrukcie a vykonania len najnevyhnutejších opráv, je výrazne nižšia. Rekonštrukcia so sebou nesie najmenšie riziká v podobe predraženia výstavby alebo zhoršenia prevádzkových ukazovateľov.

Výstavba nemocnice cez PPP s parametrami zo [Záverečnej správy](#) je nevýhodná. Pre štát by sa oplatila len vtedy, ak by súkromný partner dokázal výrazne lepšie hospodáriť. Dôvodom je najmä to, že pri vysokej požadovanej návratnosti súkromného partnera sa všetky prevádzkové benefity stratia v jeho prospech. Naopak, štát ešte prispieva na jeho relatívne drahšie financovanie.

Porovnanie finančných nákladov variantov

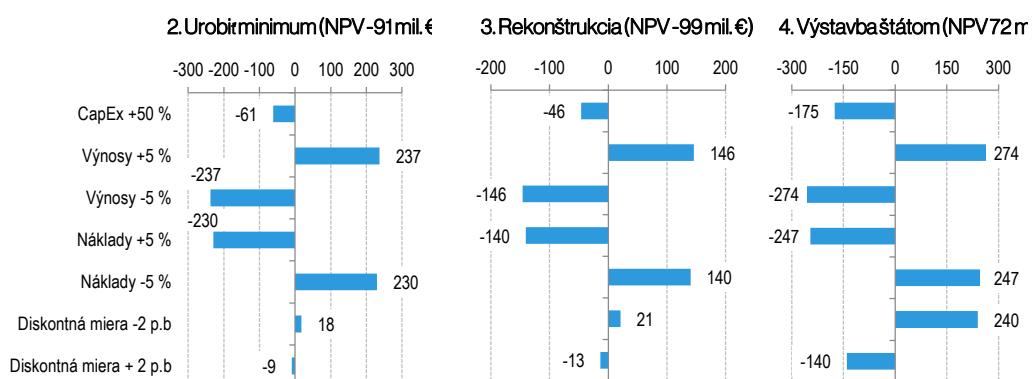
Čistá súčasná hodnota (NPV)	Vnútorné výnosové percento (IRR)
--------------------------------	-------------------------------------

1: Nerobiť nič	-899 mil. eur	N/A
2: Urobiť minimum	-91 mil. eur	-3,5 %
3: Rekonštrukcia	-99 mil. eur	-4,0%
4: Výstavba novej budovy UNB štátom	72 mil. eur	2,9%
5: Výstavba novej budovy UNB cez PPP (A3)	-387 mil. eur	-19,5%

5. Analýza senzitivity

Alternatívne scenáre v rámci analýzy senzitivity uvažujú v scenároch 2, 3 a 4 so zvýšením, resp. znížením výnosov a nákladov UNB o 5%, s 50 % vyššími počiatočnými kapitálovými výdavkami a so zmenou v diskontnej mieri. Z pohľadu uskutočnenia akýchkoľvek investícií verejným sektorm je najdôležitejšie zabezpečiť kvalitný manažment UNB, ktorý dokáže zvýšiť prevádzkovú efektívnosť nemocnice. Práve zmeny v očakávaných výnosoch a nákladoch totiž môžu najviac ovplyvniť výhodnosť ktoréhokoľvek z variantov.

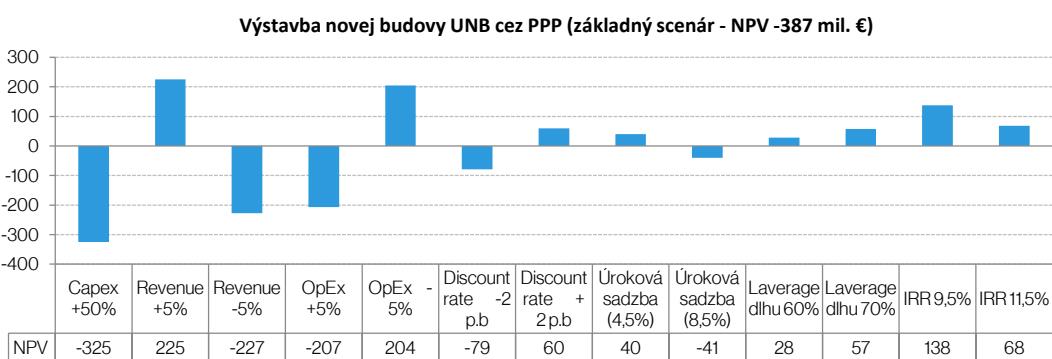
Analýza senzitivity - zmena NPV oproti základnému scenáru (mil. eur)



Zdroj: IFP

V prípade PPP variantu nemá podiel dlhu partnera ani jeho úroková miera významný vplyv. Zníženie požadovanej výnosnosti pre partnera môže zlepšiť NPV len pri jej výraznom znížení.

Analýza senzitivity - zmena NPV oproti základnému scenáru v variante 5 (mil. eur)



Zdroj: IFP

6. Hlavné závery

Všetky benefity sú kumulované vo výstavbe novej nemocnice, ktorá by ponúkla moderné a optimalizované priestory, aké v súčasnosti na Slovensku medzi verejnými nemocnicami chýbajú. Takáto zmena by vytvorila priestor nielen pre lepšiu zdravotnú starostlivosť, ale aj efektívnejšie hospodárenie. V neposlednom rade by sa zvýšil aj komfort pacientov, ktorý je v súčasných budovách UNB často veľmi zanedbaný. Jednoznačne najnižšiu NPV má podľa nášho odhadu výstavba nemocnice cez PPP. Dôvodom je najmä to, že pri vysokej požadovanej návratnosti súkromného partnera sa všetky prevádzkové benefity stratia v jeho prospech. Naopak štát ešte prispieva na jeho financovanie. Takýto variant by prevýšil ostatné alternatívy len v prípade, že by súkromník dokázal v porovnaní so štátom výrazne zväčšiť rozdiel medzi výnosmi a nákladmi. Z pohľadu uskutočnenia akýchkoľvek investícií verejným sektorm je preto dôležité v prvom rade zabezpečiť kvalitný a efektívny manažment UNB.

d) „Chráň sa sám“ - výmena injekčných striekačiek (s OZ Odyseus)	Ex-post analýza politiky Zodpovedný: IFP Dátum: 12.10.2015 Autori: Juraj Mach, Libor Melioris
-------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Problém:

Injekčné užívanie drog je spojené so zvýšeným výskytom patologických prejavov. Program Chráň sa sám realizovaný OZ Odyseus sa zameriava na zníženie rizík a poškodení vyplývajúcich z injekčného užívania drog. Jedným z hlavných nástrojov programu je terénna práca zameraná na výmenu použitých injekčných striekačiek za nové, sterilné.

Analyzovaná politika a alternatívy:

Hodnotenie programu Chráň sa sám bolo uskutočnené na horizonte 25 rokov. V analýze senzitivity boli analyzované alternatívy:

- „Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 2,2-násobne“ – obslúženie 50% injekčných užívateľov drog v Bratislave
- „Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 3,3-násobne“ – obslúženie 75% injekčných užívateľov drog v Bratislave
- „Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 4,4-násobne“ – obslúženie 100% injekčných užívateľov drog v Bratislave

Efekty:

Cieľom programu Chráň sa sám je ochrana individuálneho zdravia ľudí užívajúcich drogy rovnako ako verejného zdravia spoločnosti. Program Chráň sa sám pomáha meniť návyky užívateľov drog. Znižuje riziká spojené s injekčným užívaním drog v podobe prenosu infekčných ochorení a iných zdravotných komplikácií.

Popis politiky:

Program Chráň sa sám funguje od roku 1998 a poskytuje najmä nízkoprahové terénne služby, ktoré zahŕňajú výmenu, distribúcia a zber injekčných striekačiek a distribúciu ďalšieho zdravotníckeho materiálu. Analýza nákladov a prínosov ukazuje, že čistá súčasná hodnota programu je 174,000 eur s vnútorným výnosovým percentom na úrovni 16%.

Alternatívy	NPV	IRR	Náklady		Prínosy	
			kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované

Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 2,2-násobne" – obslúženie 50% injekčných užívateľov drog v Bratislave	378	N/A	Mzdové náklady Náklady na materiál (injekčné striekačky) Prevádzkové náklady OZ Odyseus Administratívne náklady OZ Odyseus Hodnota dobrovoľníckej práce	Doplnkové materiály ponúkané uživateliaom a užívateľkám drog v rámci programu Chráň sa sám	Úspora nákladov spojených s liečbou hepatitídy typu C Zlepšenie kvality života odvratením nákaž hepatitídy typu C	Úspora nákladov spojených s liečbou infekcií ako HCV medzi injekčnými užívateľmi drog a zlepšenie kvality života odvratením týchto nákaž Zniženie rizika náhodných nákaž verejnosti Doplnkové služby a materiály ponúkané v rámci programu Chráň sa sám Zmenšenie nákladov súvisiacich s rizikovým správaním ľudí užívajúcich drogy Úspora nákladov na údržbu verejných priestorov a zber zatúlaných ihiel				
Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 3,3-násobne" – obslúženie 75% injekčných užívateľov drog v Bratislave	566	N/A	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade				
Zväčšenie rozsahu programu Chráň sa sám 4,4-násobne" – obslúženie 100% injekčných užívateľov drog v Bratislave	755	N/A	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade	Rovnaké ako v prvom prípade				
Diskontná sadzba:		3,7 %		Doba hodnotenia:	25 rokov					
				Úroveň cien:	2%					
Hlavné závery:										
Program Chráň sa sám OZ Odyseus je vysoko nákladovo efektívny. Alternatívne simulácie ukazujú, že čistá súčasná hodnota programu ostáva kladná aj po výraznom zväčšení objemu programu.										

1. Definícia riešeného problému a cieľ

Program „Chráň sa sám“ pomáha meniť návyky užívateľov drog. Znižuje riziká spojené s injekčným užívaním drog v podobe prenosu infekčných ochorení a iných zdravotných komplikácií. Program predstavuje často prvý kontakt terénnych pracovníkov s ohrozenou komunitou. Zvyšovaním informovanosti pomáha užívateľom dostať sa z ťažkých životných situácií. Poskytuje možnosť formulácie alternatív k užívaniu drog.

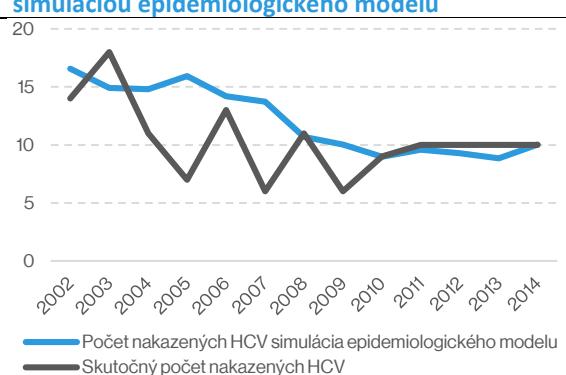
Úspešnosť programu Chráň sa sám hodnotíme porovnaním jeho spoločenských prínosov s nákladmi OZ Odyseus. Benefity programu výmeny injekčných striekačiek sú založené predovšetkým na znižení počtu osôb, ktoré sa nakazia infekčnou chorobou pri opakovanom vpichu po inom používateľovi. Odvrátenie chorôb má nesporne mnoho pozitív. Zamerali sme sa na dva vplyvy, ktorých hodnotu vieme exaktne vyjadriť: úspory nákladov na liečbu a zvýšenie kvality života. Vzhľadom na veľmi nízky počet nákaž vírusom HIV na Slovensku za ostatných desať rokov bola doteraz možnosť nákazy zanedbateľná. V nasledujúcej analýze sa preto zameriavame len zniženie rizika nákazy hepatítidou typu C.

2. Východiská

Pre kvantifikáciu efektu intervenčného programu OZ Odyseus používame redukovaný epidemiologický model. Epidemiologické modely predstavujú formalizované matematické prostredie, v ktorom simulujú šírenie infekčných chorôb. Epidemiologické modely kombinujú závery medicínskych štúdií o prenose infekčných chorôb v populácii ľudí injekčne užívajúcich drogy s empirickými odhadmi popisujúcimi ich správanie. Správne zostavený epidemiologický model by mal čo najpresnejšie kopírovať šírenie infekčných chorôb. Kvalita a detailnosť poznatkov o injekčných užívateľoch je kritickým predpokladom správneho fungovania epidemiologických modelov.

Grafy nižšie ilustrujú výsledok simulácie epidemiologického modelu. Podobne ako pre celkovú dynamiku užívania drog aj v tomto prípade pozorujeme výrazný pokles nových nákaž HCV. Tento trend súvisí so samotným zmenšovaním populácie ľudí injekčne užívajúcich drogy a zvyšovaním povedomia o rizikách injekčného užívania. Počet odvrátených nákaž vplyvom intervenčného programu „Chráň sa sám“ sme extraholovali z tejto simulácie. Výsledky epidemiologického modelu sú základným predpokladom ďalších analýz nákladovej efektívnosti OZ Odyseus.

Porovnanie skutočného počtu nakazených HCV so simuláciou epidemiologického modelu



Odvrátené nákažy HCV vplyvom intervenčného programu OZ Odyseus



Zdroj: IFP

Zdroj: IFP

3. Náklady a benefity

Neexistuje jednotná metodika pre finančné vyjadrenie zlepšenia kvality života odvrátením nákazy HCV. V tejto oblasti sa odrážame od zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného

postihnutia.²⁷ Tento predpis určuje mieru náhrady pri rôznych chronických diagnózach (0% - bez postihnutia, 100% - úplné postihnutie), rovnaké hodnoty aplikujeme aj pre našu analýzu. V prípade dlhodobých užívateľov a užívateľiek omamných látok a ľudí trpiacich chronickou hepatitídou typu C sú hodnoty nasledovné:

- Ľudia, ktorí injekčne užívajú drogy: Stredne ťažká duševná porucha a porucha správania spôsobená psychoaktívnymi látkami – 35%
- Ľudia trpiaci HCV: Stredne ťažké formy infekčných ochorení s recidívou alebo trvale aktívne so znížením výkonnosti funkcie orgánu – 50%

Hodnota jedného roku zdravého života môže byť vypočítaná rôznymi spôsobmi. Slovenská legislatíva implicitne stanovuje hodnotu roku zdravého života ako 24-násobok priemernej mesačnej mzdy v roku o dva roky predchádzajúcim. V roku 2014 bola takto určená hodnota zdravého roku života 19 320 eur. Ďalší dôležitý faktor pri hodnotení prínosov môže spočívať v odvrátení predčasného úmrtia spôsobeného nákazou HCV. Očakávaná dĺžka dožitia pacienta trpiaceho na hepatitídu typu C je 59 rokov; no podobného veku sa dožívajú aj osoby, ktoré dlhodobo užívajú omamné látky. V odbornej literatúre sme navyše nenašli dôkaz, že by táto nákaza významne skracovala život človeka užívajúceho drogy. Priemerný vek klienta OZ Odyseus je 35 rokov, benefity odvrátených nákaz preto vznikajú v období približne 25 rokov.

Náklady OZ Odyseus delíme na priame a nepriame. Medzi priame nálady patria odpracované hodiny priamo na projekte (vrátane dobrovoľníckych) a náklady na rozdané injekčné striekačky. Vzhľadom na to, že nevieme presne rozdeliť mzdové náklady OZ Odyseus na jednotlivé projekty a administratívu, všetky konzervatívne prisudzujeme priamo projektu Chráň sa sám. Nepriame náklady súvisia so zabezpečením fungovania organizácie. Napriek tomu, že OZ Odyseus realizuje viacero projektov, program výmeny striekačiek je najväčším z nich, preto do jeho nákladov započítavame aj všetky nepriame náklady.

Ročné náklady programu Chráň sa sám

	Jednotkové náklady (eur)	KS / hodín	Spolu (eur)
Injekčné striekačky	0,10	140 405	14 041
Mzdové náklady			54 328
Dobrovoľníci	2,02*	80	162
Nepriame náklady			21 012
Ročné náklady			89 542

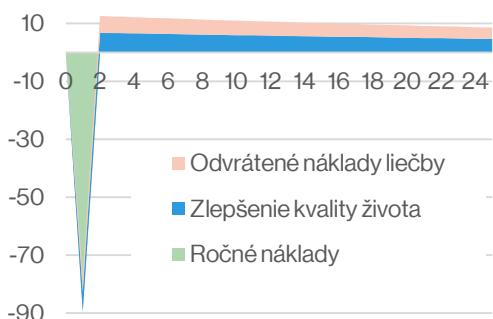
*Minimálna hodinová mzda v roku 2014.

4. Ukazovatele hodnoty za peniaze

Po zohľadnení všetkých známych faktorov je zrejmé, že projekt Chráň sa sám je vysoko nákladovo efektívny. Rozdiel diskontovaných nákladov a benefitov programu (jeho čistá súčasná hodnota), bol v roku 2014 pri prezentovanom nastavení parametrov 174 tisíc eur. V roku 2014 sa podarilo zabrániť 2,5 nákazám infekcie HCV. Každou odvrátenou nákazou vytvoril počas očakávaných 25 rokov života klienta benefit v súčasnej hodnote asi 106 tisíc eur. Spolu boli prínosy vycíslené na 263 tisíc eur. Súčasná hodnota benefitov prevyšuje náklady 2,9-krát, teda každé vložené euro vygeneruje prínosy v hodnote takmer troch eur.

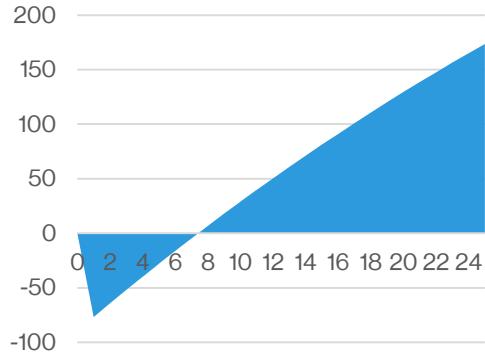
²⁷ Zákon č. 447/2008 Z. z

Súčasná hodnota nákladov a benefitov programu za rok 2014 (tis. eur)



Zdroj: IFP

Čistá súčasná hodnota programu za rok 2014 (kumulatívne, tis. eur)



Zdroj: IFP

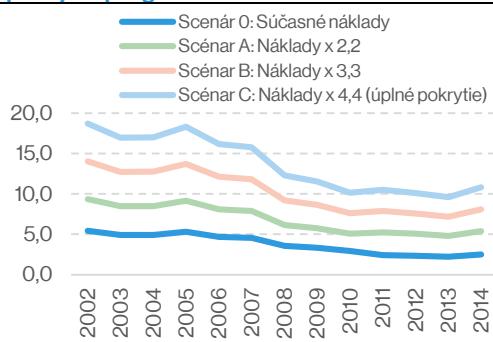
5. Identifikácia alternatívnych riešení

Na základe viacerých štatistik Centra pre liečbu drogových závislostí odhadujeme, že program *Chráň sa sám* v súčasnosti pomáha asi 23 percentám komunity ľudí injekčne užívajúcich drogy v Bratislave. S ohľadom na efektívnosť programu preto môžeme uvažovať, aké by boli dopady pri znásobení aktivít OZ Odyseus. Rozhodli sme sa preto otestovať aj ďalšie alternatívne varianty:

- obslúženie 50% injekčných užívateľov drog v Bratislave (2,2-násobný rozsah)
- obslúženie 75% injekčných užívateľov drog v Bratislave (3,3-násobný rozsah)
- obslúženie 100% injekčných užívateľov drog v Bratislave (4,4-násobný rozsah)

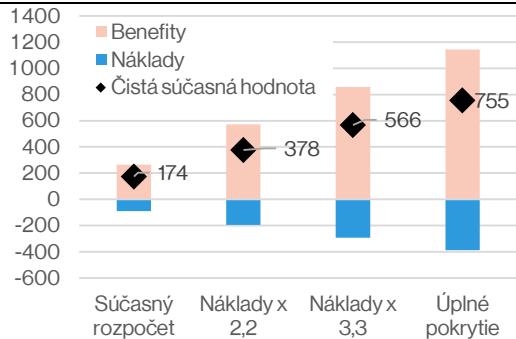
Simulácie ukazujú, že program „Chráň sa sám“ ostáva nákladovo efektívny aj po výraznom navýšení objemu a pokrytie

Počet odvrátených nákaž HCV pri zvyšovaní pokrytie programu Chráň sa sám



Zdroj: Model IFP

Náklady a benefity programu pri raste rozsahu aktivít (tis. eur)



Zdroj: IFP

6. Hlavné závery

Po vyhodnotení výsledkov analýzy si myslíme, že „harm reduction“ programy výmeny injekčných striekačiek by sa mali zameriť predovšetkým na nasledujúce oblasti²⁸:

Rozšíriť počet klientov:

²⁸ Odporúčania nie sú určené len pre poskytovateľov služieb, ale aj pre verejné inštitúcie a donorov.

- Počet klientov a klientok OZ Odyseus klesá, pričom neobsluhuje celú populáciu injekčných užívateľov drog v Bratislave. Prepočty ukazujú, že dodatočné čisté benefity by stúpali aj v prípade plného pokrytia. Odporúčame rozšíriť program s cieľom maximálneho pokrytia nových klientov a klientok.
- Napriek tomu, že sme to explicitne nemodelovali, program by bol pravdepodobne podobne efektívny aj v iných komunitách na Slovensku, kde žijú ľudia, ktorí injekčne užívajú drogy. Odporúčame rozšíriť program aj do iných miest s populáciou ľudí injekčne užívajúcich drogy.
- Náklady na odvratenie infekcie sú rovnaké, ale pre benefity mladých užívateľov môžu byť aj takmer dvojnásobné. Odporúčame klásť dôraz na vyhľadanie mladých ľudí, ktorí injekčne užívajú drogy s ciešom včasnej intervencie. .

Znižiť pravdepodobnosť nákazy :

- V prípade, že nie je možné úplne zabrániť zdieľaniu ihiel zabezpečením sterilných striekačiek pre celú populáciu, odporúčame zvýsiť podiel vrátených striekačiek.
- Odporúčame hľadať alternatívne spôsoby zberu striekačiek (zberné miesta pre väčšinovú populáciu, aj bez prítomnosti terénnych pracovníkov).

Výzvy:

- Úrady verejného zdravotníctva, ale i organizácie pracujúce s cieľovou skupinou by mali zlepšiť kvalitu dát o zdravotnom stave ľudí užívajúcich drogy a sprístupniť ju odbornej verejnosti.
- Pokúsiť sa zmerať benefit ostatných rozdaných materiálov (voda, ascorbin, škrtidlá) vrátane pozitívnych efektov na zapojenie klientov do ostatných programov. V prípade nízkej nákladovej efektívnosti presmerovať prostriedky na vysoko nákladovo efektívny program výmeny striekačiek a ihiel.
- Preskúmať možnosti, obmedzenia a riziká systematického verejného financovania alebo poskytovania tohto či iných „harm reduction“ programov.

		Hodnotenie investície
e) Hodnotenie investičných stimulov		Dátum: 2014- Zodpovedný: MH SR súčasnosť Autori: Juraj Mach, Veronika Čolláková, Tomáš Rizman, Matej Kurian

Riešený problém:

Rozhodovanie a vyjednávanie o investičných stimulov na základe nákladovej efektívnosti, potenciálu znižovať ekonomicke rozdiely medzi regiónmi, inovačného potenciálu, a pozitívnych externých efektov.

Alternatívy riešenia problému:

1. Schváliť investičný stimul
2. Vyjednať lepšie podmienky investičného stimulu (napríklad nižšiu intenzitu investičnej pomoci alebo zmenu regiónu, do ktorého smeruje investícia)
3. Neschváliť investičný stimul

Efekty:

Monetárne efekty pri schválení investičného stimulu predstavujú náklady na priamu investičnú pomoc a skutočne uplatnenú daňovú úľavu (nemusí dosiahnuť 100% predpokladanej sumy). Za monetárne efekty možno považovať aj všetky druhy daní a odvodov zaplatených investorom (avšak iba v prípade, že by sa investícia bez investičného stimulu na Slovensku alebo vôbec nerealizovala²⁹). Nové investície vytvárajú priame pracovné miesta v podniku, nepriame pracovné miesta u slovenských subdodávateľov investora, môžu prinášať nové zručnosti a vedomosti zo zahraničia a ďalšie pozitívne externality. Na druhú stranu investičné stimuly deformujú trh a sú nespravidlivé voči podnikom, ktoré nimi nedisponujú. Môžu tak spôsobiť zánik pracovných miest, nižší obrat a zisky (a teda aj nižšie zaplatené dane a odvody) u konkurenčných podnikov.

			Náklady		Prínosy	
Alternatívy	NPV	IRR	kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované
Schváliť investičný stimul	N/A	N/A	Výška investičnej pomoci	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na nezamestnanosť a podnikateľské prostredie	Vytvorené pracovné miesta a očakávaná nová podnikateľská aktivity	Knowledge transfer, Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na nezamestnanosť a podnikateľské prostredie
Vyjednať lepšie podmienky investičného stimulu	N/A	N/A	Výška investičnej pomoci	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na nezamestnanosť a podnikateľské prostredie	Vytvorené pracovné miesta a očakávaná nová podnikateľská aktivity	Knowledge transfer, Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na nezamestnanosť a podnikateľské prostredie
Neschváliť investičný stimul	N/A	N/A	-	-	-	-
Diskontná sadzba:	Bázická miera EK zvýšená o jeden percentuálny bod³⁰				Doba hodnotenia:	V čase návrhu
					Úroveň cien:	V čase návrhu
Analýza senzitivity: V závislosti od konkrétneho návrhu investičnej pomoci.						

²⁹ Posúdenie, či by sa investícia realizovala bez investičného stimulu vykonáva MH SR

³⁰ K januáru 2016 mala diskontná miera pre investičnú pomoc hodnotu 1,13%

Hlavné závery: Ratingový model investičnej pomoci priraduje jednotlivým návrhom investičnej pomoci rating medzi 0 a 100 % na základe viacerých charakteristík investičného zámeru. Tento rating vstupuje do rozhodovacieho procesu troma rôznymi spôsobmi:

1. Ako nástroj na vyjednanie nižšej hodnoty celkovej investičnej pomoci alebo vyšších prínosov za rovnakú cenu.
2. Ako nástroj na určenie lepších investícií, v prípade, že sa rozhoduje o viacerých investičných stimuloch
3. Ako nástroj, ktorý stanoví minimálnu hranicu (mediánový rating), ktorú musí investičný zámer dosiahnuť na to aby bol schválený

1. Definícia riešeného problému a ciele

V pokrívom období je pre Slovensko klúčové udržiavať rovnováhu verejných financií a zároveň z obmedzených zdrojov dosiahnuť realizáciu čo najväčšieho množstva a čo najkvalitnejších projektov. Podporu pre vznikajúce projekty je preto vhodné prioritizovať tak, aby použité verejné prostriedky vytvárali čo najväčší blahobyt. Cieľom je preto mať nástroj, ktorý umožní identifikovať najlepšie investície na základe nákladovej efektívnosti, potenciálu znižovať ekonomicke rozdiely medzi regiónmi, inovačného potenciálu, a pozitívnych externých efektov.

2. Identifikácia možných riešení

- a) Schváliť investičný stimul
- b) Vyjednať lepšie podmienky investičného stimulu (napríklad nižšiu intenzitu investičnej pomoci alebo zmenu regiónu, do ktorého smeruje investícia)
- c) Neschváliť investičný stimul a prostriedky využiť iným spôsobom

3. Meranie nákladovej efektívnosti a prínosov

Mieru, akou investičná pomoc napĺňa svoje ciele, ako aj jej nákladovú efektívnosť, je možné zvýšiť úpravou spôsobu jej prerozdeľovania medzi žiadateľov. IFP preto pripravilo vlastný model pre hodnotenie kvality investičných zámerov a v priebehu uplynulých troch rokov ho čoraz viac používa pri príprave hodnotení investičnej pomoci. Model vyhodnocuje jedenásť charakteristík investície a pomoci požadovanej od štátu a porovnáva ich s trojročným priemerom schválenej pomoci za uplynulé obdobie. Výsledkom je rating vyjadrený v percentách, na základe ktorého je možné zhodnotiť kvalitu investičného zámeru ešte vo fáze návrhu a rokovania, pred schválením vládou.

Model počíta rating od 0 do 100% pre každý z jedenásť ukazovateľov, ktoré sú váženým priemerom zložené do výsledného ratingu R.

$$R = \sum_{i=1}^{11} w_i \left(\frac{1}{2} + \frac{\bar{X}_i - x_i}{2s_i} \right) \cdot 100\% \quad \text{kde} \quad 0 < \left(\frac{1}{2} + \frac{\bar{X}_i - x_i}{2s_i} \right) < 1$$

x_i je hodnota i-teho ukazovateľa pre skúmaný investičný zámer

\bar{x}_i je priemer i-teho ukazovateľa alebo podobný benchmark za posledné tri roky

s_i je štandardná odchýlka i-teho ukazovateľa za posledných päť rokov alebo podobná miera štandardizácie

w_i je váha i-teho ukazovateľa, ktorú IFP nezverejňuje.

Vstupné ukazovatele modelu

Cieľ	Ukazovateľ
Pozitívne externality	Greenfield / Brownfield
	Náklady investora do vzdelávania
	Podiel subdodávateľov zo SR, ak je právne vymožiteľný
Znižovanie regionálnych rozdielov	Nezamestnanosť v okrese
	Plánované novovytvorené pracovné miesta

	Hrubá mzda
Inovačný potenciál	Kapitálová náročnosť
	Podiel zamestnancov v R&D, ak je právne vymožiteľný
Nákladová efektívnosť	Intenzita pomoci (odchýlka od max intenzity)
	Podiel priamej investičnej pomoci
	Výška pomoci na pracovné miesto

4. Výsledky merania

Priemerný rating³¹ investičných stimulov schválených v rokoch 2009-2013 (pred existenciou modelu) bol o 3 percentuálne body nižší ako v rokoch 2014-2015. Priemerný rating investícií schválených v roku 2014, teda investícií čiastočne ovplyvnených modelom IFP bol vyšší o 0,5 percentuálneho bodu ako stimuly rokov 2009-2013. Investície z roku 2015, kedy bol model IFP použitý pri hodnotení všetkých investícií dosiahol priemerný rating vyššiu hodnotu o 4 percentuálne body. Okrem toho, že sa schvaľujú zámery ktorých realizácia by mala viac napĺňať stanovené ciele, môže mať model vplyv na filtrovanie investícií s veľmi nízkym ratingom. V roku 2015 IFP pripravil výpočet ratingu pre 23 investícií a pomoc bola zatiaľ schválená 16 investorom.

Obdobie	Mediánový rating	Priemerný rating	Priemerná intenzita pomoci	Priemerná výška pomoci na pracovné miesto
2009-2013	49%	46%	24%	28 133 €
2014	50%	47%	29%	25 354 €
2015	49%	51%	23%	19 979 €

Zdroj: IFP na základe údajov MHSR

5. Hlavné závery

Ratingový model investičnej pomoci priraduje jednotlivým návrhom investičnej pomoci rating medzi 0 a 100 % na základe vybraných charakteristík investičného zámeru. Tento rating vstupuje do rozhodovacieho procesu troma rôznymi spôsobmi:

- a) Ako nástroj na vyjednanie nižšej hodnoty celkovej investičnej pomoci alebo vyšších prínosov za rovnakú cenu.
- b) Ako nástroj na určenie lepších investícií, v prípade, že sa rozhoduje o viacerých investičných stimuloch
- c) Ako nástroj, ktorý stanoví minimálnu hranicu (mediánový rating), ktorú musí investičný zámer dosiahnuť na to aby bol schválený

³¹ Vypočítaný na základe neúplných údajov o investičných stimuloch schválených v rokoch 2009-2013, kedy ešte IFP nepoužíval ratingový model.

Hodnotenie primárnych emisií pomocou výnosovej krivky	Hodnotenie investície									
	Zodpovedný: MF SR Dátum:									
	Autori:									
Riešený problém:										
Benchmarkovanie emisií slovenských vládnych dlhopisov. V súčasnosti vo verejných financiách absentuje analytický nástroj, podľa ktorého by bolo možné účinne vyhodnocovať rozhodovací proces pri tvorbe stratégie riadenia verejného dlhu, benchmarkovaní emisií na primárnom trhu a optimalizácií úrokových nákladov.										
Alternatívy riešenia problému:										
Boli identifikované a kvantifikované tri alternatívy pri riešení tohto problému: „Nerobiť nič“ „Porovnanie rozdielu prémie na Slovenskom a „best practice“ primárnom trhu (Fínsko)“ „Prémia na primárnom trhu voči sekundárному trhu slovenských štátnych dlhopisov“										
Efekty:										
Finančné náklady riešenia pri publikácii krivky a benchmarkovaní emisií predstavujú minimálne náklady v podobe technického vybavenia a personálnych kapacít. Niektoré varianty prinesú potenciálne zlepšenie v likvidite na sekundárnom trhu, transparentnosti úrokových sadzieb naprieč rôznymi splatnosťami a celkovou úsporou na úrokových nákladoch, tieto varianty však nie sú kvantifikované v krátkodobom horizonte. Ďalšie prínosy sú možné pri určovaní diskontnej sadzby pri oceňovaní investičných projektov a potenciálnej úspore na dlhových nákladoch.										
			Náklady		Prínosy					
Alternatívy	NPV	IRR	kvantifikované	nekvantifikované	kvantifikované	nekvantifikované				
<i>Nerobiť nič</i>	N/A	N/A	-	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na výšku úrokových nákladov	-	-				
<i>Porovnanie rozdielu prémie na Slovenskom a „best practice“ primárnom trhu</i>	155, 4	N/A	Technické vybavenie	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na výšku úrokových nákladov	Rozdiel medzi prémiou zaplatenou na primárnom trhu Slovenska a „best practice“ krajinou	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na výšku úrokových nákladov				
<i>Prémia na primárnom trhu voči sekundárному trhu slovenských štátnych dlhopisov</i>	235, 4	N/A	Technické vybavenie	-	Zniženie rozdielu v cene medzi primárnym a sekundárnym trhom	Celkový vplyv na príjmy verejnej správy, vplyv na výšku úrokových nákladov				

Diskontná sadzba:	V závislosti od vývoja trhových úrokových sadzieb	Doba hodnotenia:	7 rokov
		Úroveň sadzieb:	2010 - 2016
Analýza citlivosti:			
Bolo analyzovaných deväť syndikovaných emisií medzi rokom 2010 až 2016, ktoré boli emitované pri rôznych úrokových sadzbách a podmienkach na kapitálovom trhu. Ďalej bol kvantifikovaný rozdiel medzi prémiou na primárnom trhu slovenských a fínskych vládnych dlhopisov.			
Hlavné závery:			
Benchmarkovanie emisií k slovenskej výnosovej krivke môže priniesť potenciálnu úsporu pri emisiách na primárnom trhu v objeme desiatok miliónov eur. Pre ilustráciu, diskont voči sekundárному trhu pri posledných deviatich emisiách bol v okolí 235,4 mil. eur. Časť tejto sumy je možné ušetriť pomocou benchmarkovania. Za predpokladu, že sa podarí dosiahnuť priemernú prémiu ako na fínskom primárnom trhu (17bp) by úrokové náklady klesli o 155,4 miliónov eur oproti súčasnemu diskontu.			

7. Definícia riešeného problému a cieľ

V priestore slovenských verejných financí absentuje analytický nástroj podľa ktorého by bolo možné vyhodnotiť rozhodovací proces pri tvorbe stratégie riadenia dlhu, optimalizáciu úrokových nákladov a pri určovaní diskontných sadzieb pri verejných investičných projektoch.

Cieľom tohto projektu je pravidelné zverejňovanie bezrizikovej diskontnej sadzby pre investorov a podnikateľov. Vytvoriť analytický rámec na benchmarkovanie emisií na primárnom trhu a vytvoriť formálne postupy na optimalizáciu nákladov dlhu. Detailná metodika modelu výnosovej krivky je zverejnená na stránkach MF SR <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10501>

Identifikácia možných riešení a ich náklady a benefity

Definovaný problém by bolo teoreticky možné riešiť minimálne nasledujúcimi 3 alternatívami:

v. Nerobiť nič

Bez pravidelného benchmarkovania a publikovania výnosovej krivky, by MF SR nemalo rámc na vyhodnocovanie emisií a je pravdepodobné, že nízka transparentnosť a relatívne vysoké diskonty voči sekundárному trhu by pretrvávali aj naďalej.

vi. Porovnanie rozdielu prémie na Slovenskom a Fínskom primárnom trhu

Rozdiel v prémii zaplatenej investorom za participáciu na primárnom trhu Slovenska a Fínska je 33pb. Tento rozdiel môže byť spôsobený viacerými faktormi, ktoré sme nekvantifikovali. Medzi základne prirážky, ktoré investori požadujú sú riziková prirážka a prirážka za likviditu, ďalej sa zohľadňujú fundamentálne faktory krajiny. Za predpokladu, že sa prémia platená na Slovenskom primárnom trhu priblíži tej Fínskej je možné dosiahnuť úsporu v stovkách miliónov eur. Tento predpoklad zahŕňa aktívnu komunikáciu s investormi a vylepšovanie rizikového a likviditného profilu krajiny.

vii. Prémia na primárnom trhu voči sekundárному trhu slovenských štátnych dlhopisov

Ex-ante analýza navrhovaného ocenia syndikovanej emisie resp. emisie predávanej na primárnom trhu v aukcii. V prípade nepriaznivých cenových podmienok na trhu upravenie parametrov emisie ako napr. objem, doba do splatnosti resp. zrušenie emisie.

Ex-post vyhodnocovanie emisií a rozklad diskontu na rôzne faktory.

8. Náklady a benefity

Kvantifikované náklady pri každom variante predstavujú výdavky na softwarové vybavenie potrebné na modelovanie výnosovej krivky, ktoré sú v porovnaní s potenciálnou úsporou zanedbateľné.

Kvantifikované prínosy predstavujú úsporu na úrokových nákladov v rôznej výške. Veľkosť úspory závisí na aktuálnych podmienkach na kapitálovom trhu a vhodne zvolenej stratégií dlhu (napr. načasovanie emisií, objem emisie, splatnosť dlhopisov). Nekvantifikované vplyvy sú v podobe transparentnosti úrokových sadzieb naprieč rôznymi dobami splatnosťami a potenciálnemu zlepšeniu likvidity.

9. Ukazovatele hodnoty za peniaze

- Diskont na primárnom trhu voči sekundárному trhu slovenských vládnych dlhopisov
- Diskont na primárnom trhu voči dosiahnutým diskontom v „best practice“ krajinách eurozóny

- Diskont na primárnom trhu voči historickým diskontom slovenských štátnych dlhopisov, pred benchmarkovaním slovenských štátnych dlhopisov.
- Ukazovatele likvidity na sekundárnom trhu

MF SR porovnávalo desať syndikovných emisií emitovaných v rokoch 2010-2016 s cenou determinovanou výnosovou krivkou. Diskont na primárnom trhu je meraný ako rozdiel ceny vypočítanej podľa výnosovej krivky (implikovanej sekundárnym trhom) a ceny za ktorú bol dlhodlho emitovaný na primárnom trhu. Rozdiel vynásobený objemom emisie predstavuje diskont (prémiu) voči benchmarku stanoveným výnosovou krivkou.

10. Porovnanie oceniaania slovenských syndikovaných emisií s ocenením emisií podľa „best practice“ vo Fínsku

Analýza porovnáva diskont slovenských a fínskych syndikovaných emisií v rokoch 2010 až 2016. Fínsko bolo zvolené vzhľadom na jeho fundamentálnu podobnosť so Slovenskom. Výnosy dosiahnuté v syndikovaných emisiách boli porovnávané s bezkupónovou výnosovou krivkou (ďalej ZC) na sekundárnom trhu v daný deň. V oboch prípadoch bola použitá ZC z Bloombergu, aby bola dosiahnutá porovnatelnosť výsledkov medzi krajinami. Bloomberg používa jednotnú metodológiu pre odhad ZC pre všetky krajinu. Porovnanie diskontu na primárnom trhu voči sekundárному trhu slovenských a fínskych vládnych dlhopisov ukazuje, že ZC môže slúžiť ako relevantný benchmark pri vyhodnocovaní vládnych dlhopisov. Fínsko, v ktorom je ZC historicky zaužívaná ako „best practice“ pri oceňovaní emisií, má o 33 bp. nižší diskont voči sekundárному trhu ako Slovensko. Ak by Slovensko dokázalo umiestniť na primárnom trhu emisie s rovnakou prirážkou voči sekundárному trhu ako Fínsko, dosiahla by sa celková úspora úrokových nákladov v objeme 155,4 mil. eur. Záverom analýzy je, že ocenenie syndikovaných emisií na primárnom trhu v porovnaní so sekundárnym trhom malo pomerne vysokú variabilitu, a v niektorých prípadoch aj extrémnu magnitúdu. Je prirodzené, že investori ako protihodnotu za participáciu na trhu požadujú od emitenta zníženie ceny resp. poskytnutie výnosovej prémie. Cieľom je zabezpečiť vecnú diskusiu o vhodnej akceptovateľnej výške diskontu primárneho voči sekundárному trhu. Ďalej je potrebné zabezpečiť aktívnu komunikáciu s investorskou základňou, vhodne nastaviť strategiu riadenia dlhu a vylepšiť kreditný a likviditný profil krajiny.

Porovnanie Slovenských a Fínskych emisií oproti cenám implikovaným výnosovou krivkou

Slovensko						
ISIN	Dátum syndikátu	Dátum emisie	Splatnosť v rokoch	Objem emisie (mil. EUR)	Rozdiel voči sekund. trhu (bp)	
SK412000720 4	19.4.2010	27.4.2010	10,0	1 500	13,2	
SK412000754 3		14.10.2011 6.10.2010	0	15,0	2 000	71,4
SK412000707 1	17.2.2011	24.2.2011	5,0	1 250	6,7	
SK412000720 4	14.4.2011	27.4.2011	9,0	1 000	25,0	
SK412000830 1	11.1.2012	19.1.2012	5,0	1 000	45,4	
SK412000887 1		15.11.2012 7.11.2012	2	12,0	1 250	100,9

SK412000904						
4	20.2.2013	28.2.2013	10,0	1 750	88,2	
SK412000976						
2	9.1.2014	16.1.2014	15,0	1 500	101,8	
SK412001043						
0	13.1.2015	21.1.2015	12,0	1 500	42,9	
SK412001142						
0	14.1.2016	21.1.2016	15,0	1 000	3,7	

Fínsko

FI400001084						
8	9.3.2010	16.3.2010	10,0	4 000	12,9	
FI400001804						
9	14.9.2010	21.9.2010	6,0	4 000	18,50	
FI400002096						
1	15.2.2011	22.2.2011	10,0	4 000	12,8	
FI400002971						
5	1.9.2011	8.9.2011	6,0	3 000	28,90	
FI400003763						
5	31.1.2012	7.2.2012	16,0	3 000	20,2	
FI400004708						
9	28.8.2012	4.9.2012	10,0	4 000	23,80	
FI400006262						
5	9.4.2013	16.4.2013	10,0	4 000	12,4	
FI400006866						
3	28.8.2013	4.9.2013	5,0	4 000	11,35	
FI400007904						
1	28.1.2014	4.2.2014	10,0	4 000	16,3	
FI400010611						
7	27.8.2014	3.9.2014	6,0	4 000	21,30	
FI400014863						
0	3.3.2015	10.3.2015	16,0	3 000	13,7	
FI400016731						
7	25.8.2015	1.9.2015	10,0	3 000	6,10	

Zdroj: IFP

Prémia voči výnosovej krivke na sekundárnom trhu (v bp)

	Fínsko	Slovensko
Minimum	6	7
Maximum	29	102
Priemer	17	50

Zdroj: IFP

11. Hlavné závery

Všetky kvantifikované benefity vyplývajú z benchmarkovania desiatich emisií uskutočnených v priebehu siedmich rokov ku výnosovej krivke a k prémii dosiahnutej na primárnom trhu v best practice krajinie. Pre MF SR je výnosová krivka kľúčovým vstupom v procese riadenia dlhu a optimalizácií úrokových nákladov z niekoľkých dôvodov. Napomáha formálnejšej evaluácií dlhových nástrojov pred ich emisiou ako napríklad benchmarkovanie nových emisií k sekundárному trhu. Pomocou výnosovej krivky je možné oddeliť a lepšie pochopiť rôzne zdroje rizikovej prirážky ako kreditnú prirážku alebo prirážku za likviditu. Výnosová krivka slúži ako vstup do modelov podľa, ktorých sa prognózujú výnosy dlhopisov naprieč časovým horizontom a na modelovanie makroekonomických simulácií.

Bibliografia

Ahrend and Schumann (2014): Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centres? *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/07, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>

Belli et al. (1998): Handbook of Economic Analysis of Investment Operations, World Bank, Washington D.C.
<http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/HandbookEA.pdf>

Haluš (2015): Tri výzvy slovenskej ekonomiky, IFP, Bratislava.
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10131>

HM Treasury (2011): The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government, Crown, London.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

HM Treasury (2011): The Magenta Book Guidance for evaluation, Crown, London
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf

Filko, Kišš, Ódor, Šíškovič (2010): Ako sa najestť grafov, diskusná štúdia NBS, Bratislava.
https://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/DP_1-2010_Ako%20sa%20najest%20z%20grafov.pdf

Kišš, Mach (2013): Ako merať pokrok - návrh výsledkových ukazovateľov ministerstiev, IFP, Bratislava.
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9336>

OECD (2007): Performance Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf?520ie5

OECD (2009): Regulatory Impact Analysis, OECD Publishing, Paris. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#page1

OECD (2013): 3'th ANNUAL MEETING OF OECD SENIOR BUDGET OFFICIALS SPENDING REVIEWS, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%296&doclanguage=en>

OECD (2014): Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
<http://www.oecd.org/publications/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries-9789264059696-en.htm>

OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/slovakia/slovak-republic-better-co-ordination-for-better-policies-services-and-results-9789264247635-en.htm>

MDVVR SR (2016): ANALÝZA HODNOTY ZA PENIAZE PROJEKTU D4/R7, Bratislava.
<http://www.obchvatbratislavky.sk/uploads/files/analyza-hodnoty-za-peniaze-projektu-d4r7-175.pdf>

MMF (2015): Making public investment more efficient, Washington D.C.
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>

Robinson and Duncan (2009): A Basic Model of Performance-Based Budgeting Last, MMF, Washington D.C.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>

Shahidur R. Khandker, Gayatri B. Koolwal, Hussain A. Samad (2010): Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices, Svetová banka, Washington D.C.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf>

Vining, Weimer (2005): Policy Analysis, Concepts and Practices, Pearson, New Jersey.

Vláda SR (2014): Návrh Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, Bratislava.
<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24182>

Yescombe, (2007): PPP Principles of Policy and Finance, Elsevier Ltd., London.