

**SÉRIE SEMINÁŘŮ O EKOLOGICKÉ POLITICE**  
**1/2007****Jak hodnotit efektivnost veřejných výdajů na povodně?**

Ing. Lenka Čamrová

Katedra institucionální ekonomie a IEEP

[camrova@ieep.cz](mailto:camrova@ieep.cz)

Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů nemá v ČR příliš dlouhou historii. I dnes je prováděno především u finančních prostředků poskytovaných z fondů EU, kde je zpravidla vyžadováno. Tento požadavek je zcela logický, neboť veřejné (stejně jako soukromé) zdroje jsou vynakládány za konkrétním účelem. Z pozice „investora“ je tedy nezbytné předem i následně zhodnotit, zda bude či bylo kýženého účelu dosaženo. Je-li investorem stát, slouží prováděná hodnocení efektivnosti především pro zpětnou kontrolu vládních aktivit konaných ve jménu veřejného zájmu ze strany odborné i laické veřejnosti. Rozhodující pro kladné hodnocení čerpání veřejných zdrojů je splnění předsevzatého cíle a nikoliv co největší objem profinancovaných veřejných prostředků, jak je někdy v ČR milně interpretováno.

V následujícím textu se budeme blíže zabývat zpětným (ex-post) hodnocením efektivnosti veřejných výdajů na povodně z července 1997 a 2002, které bylo provedeno v rámci výzkumného projektu Vysoké školy ekonomické v Praze. Nezabýváme se konkrétními výdajovými programy, ale celkovým objemem finančních prostředků, které byly na obě povodňové katastrofy vyčerpány v letech 1997 – 2001 a 2002 – 2003 ze státního rozpočtu. Naším cílem je přiblížit čtenáři postupy a kritéria pro hodnocení efektivnosti povodňových výdajů a seznámit ho s výsledky provedené analýzy, které jsou v jistém ohledu překvapivé.

**Ekonomické pojetí efektivnosti**

Obecně používané definice vymezují pojem efektivnost následujícím způsobem:

- „Efektivnost je optimální alokace zdrojů mezi různá možná užití... odstraňuje nehospodárnost a zajišťuje nejlepší možné uplatnění těchto zdrojů s přihlédnutím k cílům subjektů.“ [Hamerníková, 2000]
- „...efektivnost je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.“ [Zákon č. 320/2001 Sb.]

Pojem efektivnost v sobě tedy skrývá dvě základní složky: **účelnost a hospodárnost**. Účelnost je schopnost realizovaných opatření splnit předem vytyčené cíle. Hospodárnost pak určuje, s jakými minimálními náklady lze zamýšleného cíle dosáhnout. **Efektivní opatření (rozhodnutí) tedy je realizováno tehdy, směřuje-li ke splnění cílů s minimálními náklady.**

Je důležité si uvědomit, že efektivnost v tomto pojetí neříká nic o správnosti zvolených cílů – tj. cíle nijak nehodnotí, pouze se zabývá jejich nejefektivnějším splněním. Tyto cíle jsou (zejména na poli ochrany před povodněmi) stanovovány na základě politického konsensu a často explicitně formulovány v rámci různých strategií. Úkolem ekonomů v této situaci je zhodnotit, zda dnes realizovaná opatření směřují ke splnění strategických cílů v budoucnosti, a upozornit na nedostatky a na cesty k odstranění neefektivností, pokud se tak neděje nebo pokud při sledování cílů dochází k plýtvání zdroji.

**Cíle ochrany před povodněmi v ČR**

Strategické cíle systému ochrany před povodněmi ČR byly formulovány v roce 2000 ve vládním dokumentu **Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR** (dále jen Strategie)<sup>1</sup>. Kromě jiného se zde praví:

<sup>1</sup> Dokument je dostupný např. na: [http://www.mze.cz/attachments/0\\_pp35.pdf](http://www.mze.cz/attachments/0_pp35.pdf).

- preventivní opatření pro ochranu před povodněmi je nejefektivnější formou ochrany,
- na zabezpečení realizace preventivních opatření ke snížení škodlivých účinků povodní se musí podílet vlastníci a správci nemovitostí, což mohou být rovněž organizace na úrovni regionů, okresů, obcí anebo individuální osoby,
- vzhledem k finanční náročnosti je zabezpečení účinné ochrany před povodněmi víceletý proces, kdy prioritou státního zájmu je podpora prevence oproti úhradě nákladů za škody způsobované povodněmi,
- právnícké a fyzické osoby nesou náklady, které jim vzniknou vlastními opatřeními k ochraně jejich majetku před povodněmi. Movitý i nemovitý majetek občanů a podnikatelů by měl být proti zničení nebo vážnému poškození povodní chráněn pojistnou smlouvou.

Tímto způsobem je rámcově definován (a ve Strategii dále rozpracován) rozsah odpovědnosti státu, samospráv a veřejnosti. Opomenutí této sdílené odpovědnosti v rámci ochrany před povodněmi „způsobuje nesprávné očekávání výhradní odpovědnosti státu, absenci účinné prevence na místní úrovni a omezenou iniciativu občanů“.<sup>2</sup>

Z těchto vybraných zásad lze odvodit konkrétní **cíle**, kterých má být v rámci systému ochrany před povodněmi dosaženo. Jedná se zejména o požadavek financování preventivních opatření na úkor přímé obnovy a zapojení soukromých zdrojů potenciálně postižených subjektů nejen pro účely úhrady vzniklých škod, ale i do snižování budoucích rizik. Obecným cílem celého dokumentu je pak vytvořit a implementovat nástroje k omezení jak rozsahu povodní, tak snížení jejich ničivých následků.

Takto formulované cíle jsou dále v rámci analýzy efektivnosti porovnávány z celkovým objemem veřejných výdajů na povodně 1997 a 2002.

## Datové podklady pro analýzu

Hlavním zdrojem dat pro analýzu veřejných výdajů na povodně z let 2002 a 1997 se stal Státní závěrečný účet pro období let 2002 – 2003 a 1997 – 2001 a komentáře Státního závěrečného účtu k jednotlivým kapitolám státního rozpočtu, v jejichž rámci je vždy určitý prostor věnován popisu přesunů a čerpání finančních prostředků na povodně. Finanční prostředky uvolněné na povodně v rámci hlavních rozpočtových opatření, které byly přidělovány do jednotlivých kapitol státního rozpočtu nebo přímo do rozpočtů krajů, byly sledovány na základě příslušných usnesení vlády.

Považujeme za nutné upozornit na skutečnost, že v průběhu analýzy bylo zaznamenáno, že použité zdroje dat vykazují jistou míru nekonzistence. Finanční prostředky přidělované shora (vládní usnesení) se často neshodovaly s prostředky evidovanými zdola (skutečné výdaje kapitol), především v důsledku různých časových horizontů pro přidělení, uvolnění a skutečné čerpání těchto prostředků. Proces od přidělení po skutečné čerpání finančních prostředků zároveň často přesahoval jedno rozpočtové období, což obnášelo přesuny zdrojů do zvláštních kapitol státního rozpočtu (zejména Veřejné pokladniční správy a Ostatních státních finančních aktiv) na konci roku a v dalším rozpočtovém období zase zpět. Ne vždy byly všechny tyto aspekty v komentářích jednotlivých kapitol důsledně zaznamenány, v ojedinělých případech nebyly výdaje na povodně v komentáři příslušné kapitoly zahrnuty, a to i přesto, že tato kapitola byla rozpočtovým opatřením navýšena apod. Jelikož však v době řešení projektu nebyl pro účely provedení analýzy k dispozici alternativní veřejně přístupný zdroj dat, bylo nutné tyto marginální nekonzistence akceptovat a interpretovat podle nejlepšího svědomí řešitelů.<sup>3</sup>

Doplňujícími zdroji informací byly databáze ISPROFIN, webové stránky institucí státní správy, které v některých případech obsahovaly dodatečné údaje o čerpání konkrétních povodňových programů.

## Výsledky hodnocení efektivnosti výdajů po povodních 1997 a 2002

Lze na základě dostupných dat považovat veřejné výdaje na povodně 1997 a 2002 za efektivní vzhledem ke stanoveným cílům? Na tuto otázku odpovíme pomocí klasifikace veřejných výdajů podle účelu a podle institucí. Vzhledem ke skutečnosti, že Strategie byla přijata až po povodních v roce 1997, provedeme srovnání, do jaké míry vládní strategický dokument takového významu ovlivnil situaci po povodních 2002 a zda je možné ve srovnání s povodněmi 1997 vysledovat nějaké změny v objemu a struktuře povodňových výdajů.

<sup>2</sup> Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR, str. 6.

<sup>3</sup> Více viz Čamrová, Jilková, 2006, Kapitola IV.

### Účel veřejných výdajů

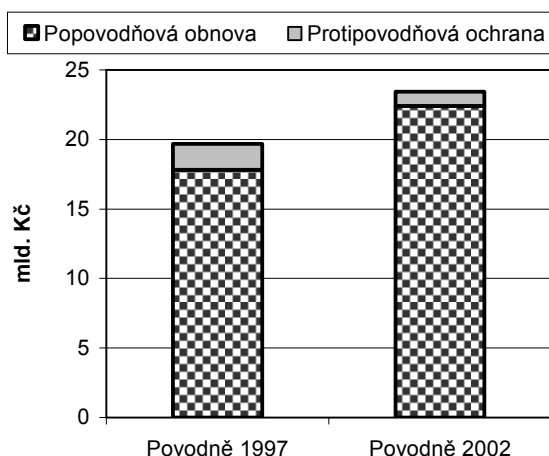
Vzhledem k dostupným datům bylo možné klasifikovat účel veřejných výdajů na povodně pouze podle dvou obecných skupin – **popovodňové obnovy** a **protipovodňové ochrany**. V souladu s deklarovanými cíli přijmeme zjednodušené tvrzení: čím větší podíl výdajů vynakládaných na povodně bude směřovat na protipovodňovou ochranu, tím je možné považovat výdaje za efektivnější (tj. účelnější). Na tomto předpokladu není nic překvapivého, neboť je zřejmé, že přímé státní dotace obnovy poškozeného majetku zvyšují potenciální povodňové škody v budoucnu a je tedy možné na ně nahlížet jako na „utopené náklady“<sup>4</sup>. Tabulka 1 shrnuje výsledky klasifikace veřejných výdajů v uvedených letech.

**Tab. 1. Výdaje na povodně 1997 a 2002 podle účelu (v mld. Kč)**

Účel	Povodně 1997 (1997-1998)	Povodně 1997 (1997-2001)	Povodně 2002 (2002-2003)
Popovodňová obnova	13,17	17,81	22,42
Protipovodňová ochrana	0,40	1,89	1,00
<b>CELKEM</b>	<b>13,57</b>	<b>19,70</b>	<b>23,42</b>

Zdroj: Státní závěrečný účet, vlastní propočty

**Graf 1. Výdaje na povodně 1997 a 2002 celkem podle účelu (v mld. Kč)**



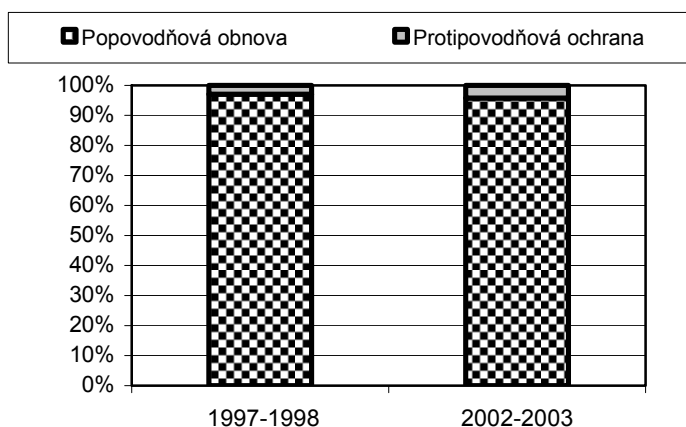
Zdroj: Státní závěrečný účet, vlastní úpravy

Na popovodňovou obnovu (tj. na přímé řešení následků povodní a obnovu poškozeného majetku z větší části na stejném místě, kde byl zničen) bylo po povodních 1997 věnováno 90 % z celkových výdajů ze státního rozpočtu a po povodních 2002 96 % z celkových výdajů ze státního rozpočtu. Na základě těchto údajů nelze než konstatovat, že výdaje na ochranu před povodněmi **nejsou** v souhrnu **vynakládány účelně**, tzn. v souladu se stanovenými cíli, které kladou důraz na preferování preventivních opatření na úkor přímé obnovy.

Vyšší podíl výdajů na protipovodňovou ochranu po povodních 1997 je způsoben zejména delším sledovaným časovým obdobím, v rámci kterého docházelo k čerpání veřejných výdajů (výdaje na protipovodňovou ochranu se relativně zvyšují s delším odstupem od povodňové události). Na následujícím grafu proto provedeme porovnání výdajů v prvních dvou letech po povodňových událostech.

<sup>4</sup> To se dnes s příchodem nových povodní potvrzuje, neboť řada míst, která byla po povodních 1997 a 2002 zrekonstruována a uvedena do původního stavu je dnes opět zaplavena.

Graf 2. Výdaje na povodně 1997 (1997 – 1998) a povodně 2002 (2002 – 2003)



Zdroj: Státní závěrečný účet, vlastní úpravy

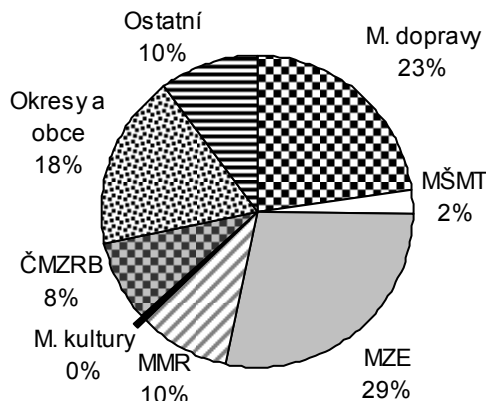
Z porovnání prvních dvou popovodňových let je zřejmé, že průběh uvolňování dotací ze státního rozpočtu v členění podle účelu byl totožný. Na popovodňovou obnovu bylo v letech 1997 – 1998 čerpáno 97 % poskytnutých dotací. Z uvedeného vyplývá, že schválení Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR z roku 2000 nemělo v tomto ohledu žádný vliv. Tento závěr můžeme přijmout na základě porovnání situace pouze v prvních dvou letech po příchodu katastrofy, kdy však na druhé straně dochází k čerpání nejvyššího objemu vyčleněných zdrojů.

Jednou z příčin vysokého podílu výdajů na popovodňovou obnovu jsou vysoké škody na **veřejném majetku**, tj. zejména silnicích a jiné infrastruktuře, školách, vodních tocích a kromě toho také škody způsobené zemědělským subjektům. Všechny tyto druhy škod jsou z větší části kompenzovány ze státního rozpočtu a v některých případech je nelze proti příchodu budoucích povodní pojistit. V důsledku státních dotací je tedy provedena obnova (často do původní podoby) a tudíž dojde i k obnovení zranitelnosti území a opětovnému zvýšení potenciálních škod.

### Veřejné výdaje podle institucí

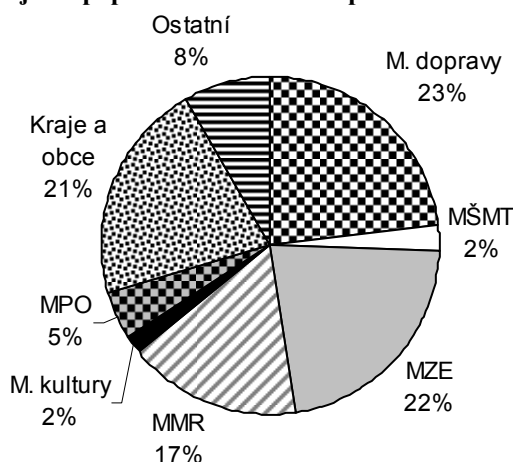
Pro potvrzení hypotézy, že vysoké vládní výdaje na obnovu jsou podmíněny veřejným vlastnictvím poškozeného majetku, uvádíme rozdělení výdajů na **popovodňovou obnovu podle institucí** celkem za všechny roky pro povodně 1997 (Graf 2) a 2002 (Graf 3).

Graf 3. Výdaje na popovodňovou obnovu podle institucí (povodně 1997)



Zdroj: Státní závěrečný účet 1997 – 2001

Graf 4. Výdaje na popovodňovou obnovu podle institucí (povodně 2002)



Zdroj: Státní závěrečný účet 2002 – 2003

Z grafů vyplývá, že přibližně polovina výdajů na obnovu po povodních připadá na resorty spravující veřejný majetek (tzn. zejména ministerstvo dopravy a MZE, menší podíly MŠMT a ministerstvo kultury). Tato skutečnost hovoří pro potvrzení výše uvedené hypotézy a otázkou zůstává, zda lze za této situace dosáhnout efektivní ochrany před povodněmi v duchu stanovených cílů. Je víc než zřejmé, že i budoucí povodňové škody na veřejném majetku budou kompenzovány.

Struktura výdajů na obnovu podle institucí byla až na menší odchylky<sup>5</sup> po obou povodňových událostech stejná – i tato skutečnost hovoří pro jistou setrvačnost řešení následků povodňových událostí v ČR podle jednotlivých resortů bez ohledu na přijetí Strategie.

Významným aspektem pro hodnocení účelnosti veřejných výdajů na povodně je klasifikace těchto výdajů podle **konečného příjemce** finančních prostředků (tj. transfery obyvatelstvu, podnikatelské sféře, územním samosprávám, rozpočtovým organizacím a jiným subjektům ve vlastnictví státu). Podle tohoto kritéria je možné veřejné výdaje na obnovu porovnávat s mírou participace soukromého sektoru na úhradě povodňových škod nad rámec komerčního pojištění. Tyto aspekty se přímo dotýkají výše uvedeného cíle, který se zabývá nezbytností rozdělení zodpovědnosti za prevenci povodňových škod mezi stát, samosprávu a obyvatelstvo.

Takové hodnocení však nebylo možné při současné dostupnosti dat provést. Směřují-li cíle strategie k odbourání přímých dotací obyvatelstvu na obnovu majetku (a motivaci soukromých osob uzavírat komerční pojištění), pak lze za neefektivní výdaje považovat zejména rozsáhlé programy MMR, které v různých obměnách probíhaly po obou katastrofálních povodních. (Nutno podotknout, že tyto přímé transfery obyvatelstvu probíhají v ještě větší míře v dnešních dnech po povodních 2006).

## Závěr analýzy

Z uvedených souvislostí vyplývají závažné závěry pro ochranu před povodněmi v ČR: realizované veřejné výdaje jsou v přímém rozporu s deklarovanými strategickými cíli. To může být způsobeno buď chybnou volbou cílů (což je však u meziresortního, vládou schváleného dokumentu nepravděpodobné), nebo skutečností, že aktuální politická rozhodnutí jsou zcela podřízována jiným cílům, než těm, které jsou nezbytné pro dosažení dlouhodobého koncepčního řešení.

Pokud bychom chtěli za těchto podmínek dosáhnout souladu nástrojů a cílů (a tedy efektivního vynakládání veřejných výdajů na povodně) bylo by nutné do Strategie zahrnout takové cíle jako např. kompenzace co největšího počtu postižených obyvatel, okamžitá obnova státního majetku po povodních, aj. Druhou možností je zásadně přehodnotit účel vynakládání miliard povodňových výdajů a přiblížit jej existujícím cílům, čemuž se z pozice ekonomů přikláníme. V situaci, kdy se podle klimatologických předpovědí zvyšuje pravděpodobnost

<sup>5</sup> Např. po povodních 1997 docházelo k přímým transferům finančních prostředků pro Českomoravskou záruční a rozvojovou banku (ČMZRB), zatímco po povodních 2002 směřovaly zdroje do kapitoly MPO a odtud byly této instituci uvolňovány.

výskytu povodní, nepovažujeme masivní financování popovodňové obnovy za finančně udržitelné a koncepční řešení.

Domníváme se, že představené ex-post hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na povodně v tomto nejširším pojetí je v ČR ojedinělým, avšak velmi potřebným pokusem o racionalizaci výdajů státního rozpočtu, které se v obdobích „krize“ (ale nejen v nich) poněkud vymykají kontrole. Naše zkušenosti a poznatky vyplývající z provedené analýzy proto formulujeme do následujících závěrů:

- V ČR je dosud věnována minimální pozornost sledování toků finančních prostředků věnovaných na povodně, až už se jedná o přesuny zdrojů v rámci rozpočtových opatření státního rozpočtu nebo o skutečně uvolňované prostředky z jednotlivých kapitol státního rozpočtu v jednotlivých letech. Údaje o těchto výdajích jsou k dispozici pouze v celkových součtech a jejich klasifikace podle typu, účelu a konečných příjemců aj. je velmi obtížná. Data (s výjimkou financování některých výdajových programů) nejsou publikována. Všechny tyto faktory významně ztěžují jakékoliv hodnocení řešení povodňových následků externími subjekty a zvyšují pravděpodobnost opakování stejných chyb v budoucnu.
- Na základě provedené analýzy veřejných výdajů je nutné konstatovat, že veřejné výdaje jsou vzhledem ke stanoveným cílům v souhrnu vynakládány neefektivně. Vyšší efektivnosti je možné dosáhnout buď celkovým snížením objemu výdajů ze státního rozpočtu (které po obou katastrofálních povodních pokryly přibližně třetinu povodňových škod) nebo významným posílením preventivních opatření na úkor dotací přímé obnovy, tzn. při zachování stávajícího objemu výdajů.
- Situování veřejného či státního majetku (např. dopravní infrastruktury, škol, vodních děl, ale i budov a jiného majetku) v záplavovém území je nezbytné chápat jako automatické budoucí zvyšování veřejných výdajů na popovodňovou obnovu, jelikož škody na tomto majetku jsou zpravidla ze 100 % dotovány. Je proto nutné sledovat zvyšování hodnoty veřejného majetku v potenciálně ohrožených územích a tam, kde je to možné, jeho výstavbě předcházet.
- V duchu cílů Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR je rovněž nutné omezit či zcela odstranit dotace na přímou obnovu po povodních poskytované obyvatelstvu, průmyslu a zemědělským subjektům všude tam, kde lze státní pomoc nahradit komerčním pojištěním. Současné postupy přispívají k reálnému zvýšení závislosti potenciálně ohrožených subjektů na státu a k absenci vnímání existujících povodňových rizik v jejich každodenním rozhodování.

Článek vznikl s podporou projektů VaV-IC/4/44/04 a GAČR 402/05/0468.

Text vyšel v časopise *Vodní hospodářství* č. 9/2006.

## Literatura:

- Čamrová, L., Jílková, J.: *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení*, IEEP VŠE, Praha, 2006, <http://www.ieep.cz/download/publikace/pub036.pdf>.
- Čamrová, L., Jílková, J.: *Povodně jako průřezový problém státní politiky*, IEEP VŠE, Praha, 2004, <http://www.ieep.cz/download/publikace/pub015.pdf>.
- Hamerníková, B., Kubátová K.: *Veřejné finance – učebnice*, Eurolex Bohemia, Praha, 2000.
- ISPROFIN 1999 – 2003.
- Ministerstvo zemědělství ČR: *Zpráva o stavu vodního hospodářství ČR v roce 2002*, 5. 9. 2005, <http://www.mze.cz/attachments/36-43.pdf>.
- Ministerstvo životního prostředí ČR: *Výsledná zpráva o projektu: Vyhodnocení katastrofální povodně v srpnu 2002 a návrhu úpravy systému prevence před povodněmi*, MŽP ČR (2004).
- Státní závěrečný účet pro roky 1997 – 2003.
- Vláda ČR, *Usnesení ze dne 19. dubna 2000 č. 382 k Návrhu strategie ochrany před povodněmi ČR*, Praha, 2000, [http://www.mze.cz/attachments/0\\_pp35.pdf](http://www.mze.cz/attachments/0_pp35.pdf).
- Zákon č. 320/2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.