

## Úvod do CBA

Analýza přínosů a nákladů je velmi užitečným nástrojem hodnocení dopadů veřejných politik a to zejména ex-ante, neboli před samotným zavedením hodnocených opatření. Jejím cílem je převedení všech dopadů opatření na všechny dotčené subjekty do jednoduchého monetárního vyjádření, které představuje jeho celkový společenský dopad.

Ačkoli metoda spočívá ve využití monetární jednotky pro vyjádření dopadů, je velmi odlišná od čistě finančních analýz. Její předností je snaha do výsledného vyčíslení zahrnout i společenskou hodnotu dopadů, u kterých jejich peněžní hodnota není přímo zjevná, nebo je obtížně zjistitelná. Důležitým aspektem metody je také zahrnutí nejen dopadu opatření na cílovou skupinu (přímé dopady), ale i na všechny další subjekty, které jsou implementací opatření nějakým způsobem dotčeny (nepřímé dopady).

Díky převádění všech dopadů na společnou jednotku je možné pomocí CBA srovnávat společenskou výhodnost různých řešení, nebo různé parametrizace nástrojů opatření. Toto srovnání lze provádět i napříč sektory.

Výhodou CBA je možnost relativně jednoduché interpretace výsledných ukazatelů, z nichž nejčastěji se využívá čistá současná hodnota (Net present value, NPV) a poměr přínosů a nákladů (Benefit-cost ratio, BCR). Čistá současná hodnota představuje rozdíl mezi celkovými přínosy a náklady hodnoceného opatření za celé hodnocené období, kdy jsou jak přínosy tak náklady diskontovány na hodnotu v současnosti. Poměr přínosů a nákladů vyjadřuje jaký přínos je spojený s jednotkou nákladů vynaložených na hodnocené opatření.

Snadnost interpretace monetárně vyjádřeného výsledku je užitečná při rozhodování o implementaci politik a opatření, skrývá v sobě ale nebezpečí zanedbání dopadů, které se nepodařilo vyčíslit. Dopady opatření, které nelze kvantifikovat a převést na peněžní vyjádření, je proto třeba důkladně kvalitativně popsat a jednoznačně ukázat, jak zásadní vliv na monetizovaný výsledek analýzy mohou mít. Vliv nemonetizovaných dopadů na výsledek je třeba zvažovat ze dvou perspektiv – z hlediska vlivu na celkovou výhodnost hodnoceného opatření, a také z hlediska distribuce pozitivních a negativních dopadů opatření na různé skupiny obyvatel.

Analýza přínosů a nákladů má značnou tradici a silnou pozici v anglosaském světě, kde je standardním krokem, vyžadovaným v procesu schvalování veřejných politik a opatření. Rovněž Evropská komise se snaží využívání CBA podporovat. V České republice je prozatím provádění kvalitních analýz přínosů a nákladů relativně řídké, ačkoli je požadavek na provedení CBA součástí formálních procesů (např. v rámci RIA) a to včetně formálních požadavků na jeho kvalitu<sup>1</sup>.

Řádné provedení CBA může být značně časově a datově náročné, zejména z důvodu nutnosti hledání nejlepšího způsobu kvantifikace síly dopadů a jejich monetárního vyjádření. Poctivý přístup je ale nutností, protože bez zahrnutí všech dopadů, nebo jejich chybné monetizaci, může být výsledek velmi zavádějící a díky jeho snadné uchopitelnosti může být snadno zneužit pro chybnou interpretaci.

CBA je možné využívat nejen pro hodnocení ex-ante, ale i v průběhu, nebo po ukončení implementace projektů nebo opatření. Ex-post provádění analýzy přínosů a nákladů je velmi užitečné například pro úpravu parametrů opatření, nebo pro získání zkušeností, dat a kvantifikace dopadů pro budoucí analýzy. CBA může tvořit kvantitativní část celkové evaluace projektů.

## CBA se provádí v následujících krocích:

### 1. Specifikace opatření

Tak jako při každém jiném hodnocení dopadů je třeba odpovědět na otázku, jaký problém se pomocí hodnocené politiky snažíme řešit a jaké prostředky nebo opatření máme k dispozici. Zásadní je identifikace klíčových hráčů a vztahů mezi nimi, protože nám umožní nahlédnout i nepřímé, nezamýšlené dopady opatření na různé skupiny obyvatel.

V první fázi je také nutné dobře definovat kombinace a parametry konkrétních opatření, o jejichž využití uvažujeme. Jednotlivé varianty porovnáváme mezi sebou a se stavem, který by nastal, kdybychom nedělali nic (tzv. baseline)

---

<sup>1</sup> Pro příklad kvalitního hodnocení dopadů pomocí metod cost-benefit analýzy se lze podívat např. na vyčíslení společenských nákladů na hazardní hraní v ČR (Winkler a kol., 2015) zde:

[https://www.nudz.cz/files/common/winkler\\_problemove\\_hracstvi.pdf](https://www.nudz.cz/files/common/winkler_problemove_hracstvi.pdf), nebo analýzu finančních nákladů a výnosů na zvyšování kapacit mateřských škol (Kalíšková, Műnich, Pertold, 2016) zde: <https://idea.cerge-ei.cz/studies/2016-03-verejna-podpora-mist-ve-skolkach-se-vyplati-analyza-vyno-su-a-nakladu>

## 2. Dopady

Hledáme všechny myslitelné dopady daných opatření na všechny dotčené aktéry. Je nutné využívat všechny dostupné zdroje informací o možných dopadech, jako je vědecká literatura, zkušenosti z minulosti i zahraničí a konzultací s odborníky v dané oblasti. Je také třeba sledovat, jaká je distribuce nákladů a přínosů opatření mezi různými skupinami obyvatel, neboli kdo implementací hodnocených politik tratí a kdo získává.

## 3. Peněžní vyjádření

Na výčet všech dopadů navazuje úsilí identifikovat sílu a hodnotu těchto dopadů. Snažíme se odpovědět na otázku, jaká je jejich hodnota pro společnost a jaké je jejich finanční vyjádření. V rámci tohoto kroku budou dopady rozděleny do tří kategorií: (i) Monetizované dopady, jejichž hodnotu lze finančně vyjádřit; (ii) Kvantifikované dopady, které je možné pouze kvantifikovat v nějakých fyzických jednotkách; a (iii) Nekvantifikované dopady, o kterých sice víme, ale nedokážeme nijak kvantifikovat jejich velikost. Všechny největší a nejdůležitější dopady by měly být v analýze přínosů a nákladů monetizovány, tak aby se projevíly ve výsledném vyjádření.

## 4. Výsledky

Po diskontování přínosů i nákladů za celé hodnocené období získáme monetizovaný výsledek analýzy (čistou současnou hodnotu, poměr přínosů a nákladů) a doplnění o možné vlivy dalších dopadů, které není možné do monetizovaného výsledku zahrnout. Tyto vlivy je nutné dobře popsat a naznačit směr, jakým výsledek ovlivní.

Užitečnou součástí výsledků je i distribuční analýza, která upozorňuje na případné distribuční efekty implementace politiky, kdy jsou různé skupiny obyvatel politikou zasaženy různým způsobem (typicky mladší a starší generace, muži a ženy, nízko- a vysoko- příjmové skupiny obyvatel,...)

## 5. Spolehlivost

Vzhledem k tomu, že do analýzy přínosů a nákladů politik a opatření, která budou teprve implementována, vstupuje množství nejistých odhadů, je nutné zhodnotit spolehlivost a důvěryhodnost jednoduchého monetárního výsledku, ke kterému jsme došli. Důležité je podívat se kriticky kvalitu dat a v tomto světle na zhodnocení zásadních položek nákladů a přínosů, které rozhodují o tom, zda se implementace opatření vyplatí. Klíčové je také identifikovat rizika, která mohou výsledek zásadně ovlivnit a pokusit se jim pokud možno předcházet.

Nejen výsledná analýza, ale i samotný proces vytváření CBA může být při formulaci a hodnocení politik velmi užitečný. Umožní nám dobře si uvědomit fungování vztahů mezi jednotlivými aktéry, přivede nás k explicitní identifikaci všech přímých i nepřímých dopadů, uvědomíme si důležitost jednotlivých dopadů a jak jsou v populaci distribuovány.

K provádění analýzy přínosů a nákladů existuje velké množství odborné literatury a praktických manuálů. Doporučujeme Metodologický manuál organizace České priority<sup>2</sup>, který stručně shrnuje základní principy CBA a poskytuje odkazy na množství dalších obsáhlejších dokumentů.

---

<sup>2</sup> Manuál k dispozici ke stažení u organizace České priority, [www.ceskepriority.cz](http://www.ceskepriority.cz)