

HLEDÁNÍ PŘÍČIN NEEFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉHO SEKTORU¹

Ivan Malý, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstrakt:

Public sector's inefficiency can stem in a situation when subjects who are not knowledgeable enough about costs and benefits of relevant alternatives make some essential decisions. In addition, an adequate decision making process deserves an effective instrument confronting decision makers with the fact of a resource scarcity and a high level of accountability and responsibility. The second part of this article is trying to identify main decisions that can be made wrongly since we consider them to be the causes of the public sector inefficiency on a regional level.

Vlastní text:

1. Efektivnost jako optimum předpokladů

Zdá se, že teze o tom, že ve veřejném sektoru objektivně (a tedy více méně automaticky, pozn. I.M.) působí „*tendence* k neefektivnosti“, ale že tento sektor nemusí nezbytně *být* neefektivní (STRECKOVÁ, 1998:99), realisticky a současně konstruktivně vystihuje podstatu problému. Optimisticky interpretováno, můžeme věřit, že uplatňováním určitých korektivních činností a faktorů, zavedením vhodných systémových opatření apod. lze efektivnost veřejného sektoru do jisté míry zvyšovat, aniž bychom ho likvidovali. Tento příspěvek chce přispět k diskusi na téma faktorů zvyšování efektivnosti tím, že se pokouší pragmaticky rozebrat možné příčiny a zdroje neefektivností ve fungování veřejného sektoru na regionální úrovni.

Hlavní myšlenkou přitom je, že fungování veřejného sektoru jakož i **míra jeho alokační i technické efektivnosti** je výsledkem velkého množství *rozhodnutí* jednotlivých subjektů (politiků, úředníků, voličů, manažerů, domácností apod.).² Lze si pak dobře představit, že pokud při identifikaci domnělých či skutečných případů neefektivnosti nenajdeme mezi těmito rozhodnutími žádné, které by se dalo *v okamžiku, kdy bylo učiněno*, udělat lépe, pak jsme pravděpodobně svědky situace, kdy výsledný stav je tím relativně nejlepším z dosažitelných, tj. relativně efektivním.

V tak složitém systému, jako je veřejný sektor, pochopitelně nutně dochází při rozhodování k náhodným chybám, které způsobují, že disponibilní (a omezené) zdroje nejsou využity způsobem, který maximalizuje žádoucí užítky³. S těmi náhodnými chybami ovšem nelze vcelku nic dělat, snad jen redukovat je uvnitř rozhodovacího subjektu na minimum správným řízením a personální politikou. Vzhledem k tomu, že obdobnými náhodnými chybami je ovlivňováno lidské rozhodování i všude jinde, není třeba v nich hledat příčiny *relativně* nižší efektivnosti *právě* veřejného sektoru. Podstatné ovšem je, zda některá místa v systému z nějakých důvodů neselhávají častěji, pravidelně nebo dokonce vždy. Takový stav totiž signalizuje možnost uskutečnění systémové změny – ať již v tom, že dané rozhodnutí bude

¹ Jde o přepracovanou verzi článku publikovaného v MALÝ, 2001.

² Pochopitelně, že do jisté míry hrají roli i objektivní faktory např. geografické, demografické či sociální. Ty ovšem stejně nelze samy o sobě změnit – maximálně jich je možno využít či nevyužít prostřednictvím nějakého *rozhodnutí*, např. při stanovení cílů veřejné politiky...

³ Zcela záměrně teď necháváme zcela stranou úvahu na téma povahy těchto „žádoucích“ užitků.

činit nějaký *jiny subjekt* (rozumí se takový, který bude mít předpoklady činit rozhodnutí méně zatížená chybami), nebo že se změní *podmínky*, za kterých subjekt rozhoduje. **Těmito podmínkami rozumíme především míru informovanosti a míru politické, právní, ale i ekonomické odpovědnosti za nesprávné rozhodnutí.** Dalo by se tedy říci, že **celková efektivnost roste, pokud klíčová rozhodnutí ovlivňující náklady, množství a kvalitu výstupů provádí ty subjekty, které jsou nejvíce informovány o dostupných alternativách a jsou zároveň účinně konfrontovány s omezeností zdrojů.** Je-li toto splněno, pak existují všechny dosažitelné předpoklady pro efektivní fungování veřejného sektoru.

Proč právě tyto podmínky? Vycházíme zde z klasických předpokladů ekonomického chování jednotlivce, totiž že se chová racionálně a že maximalizuje svůj prospěch. Příčina „chybných“ rozhodnutí pak může být to, že se subjekt u rozhodnutí **zmýlil**. Nejčastěji půjde zřejmě o nesprávné hodnocení budoucích nákladů a užitků jednotlivých variant rozhodnutí související s tím, že rozhodování probíhá v podmínkách nejistoty. V prostředí veřejného sektoru, ve kterém převažuje nedobrovolnost transakcí a kde mají rozhodnutí často mocenský charakter, je pak druhou příčinou **zneužití moci rozhodovat**, ve smyslu záměrně ovlivněného rozhodování o disponibilních zdrojích ve vlastní prospěch (v nejširším slova smyslu) v těch případech, kdy existují varianty přinášející vyšší celkový společenský užitek. Tržní mechanismus tuto možnost zneužití veřejné moci nezná.⁴ Navíc má díky jednoznačněji definovanému kritériu úspěchu, tj. zisku poněkud snazší pozici i při hodnocení budoucích nákladů a užitků.

Existují důvody pro domněnku, že klíčovým faktorem ovlivňujícím efektivnost velké části veřejného sektoru je způsob, jakým je mezi subjekty podílejícími se na tvorbě rozhodnutí o množství, struktuře a kvalitě veřejně poskytovaných služeb rozloženo *břemeno* spočívající v nutnosti být konfrontován s omezeností zdrojů. Ten, kdo je tomuto břemenu vystaven, snaží se ho zbavit, anebo ho alespoň využít či být za něj nějak kompenzován. Obecně existují dvě cesty, kterými mohou subjekty dosáhnout snížení tohoto břemena. Mohou (nějak) dosáhnout navýšení zdrojů a tím zmírnění rozpočtového omezení (zmenší se množství variant, které jsou nedosažitelné) nebo přenesou nutnost konfrontace na někoho jiného (podrobněji Malý, 1998).

2. Příčiny neefektivnosti

Zdá se tedy, že existují vcelku dobré důvody sledovat fungování veřejného sektoru jako sekvence různě větvených rozhodnutí a zabývat se předpoklady pro „správná“ rozhodnutí ve smyslu výše naznačeného přístupu. Tento v podstatě institucionální přístup pracující se zjednodušeným rozhodovacím scénářem má za účel identifikaci klíčových „úzkých“ míst, resp. klíčových rozhodnutí, na které je třeba se soustředit jak při analýze, tak i při formulaci případných praktických doporučení.

Velmi zjednodušeně řečeno, příčiny neefektivnosti veřejného sektoru na regionální úrovni mohou spočívat:

⁴ Avšak ortodoxně liberální víra v to, že každá tržní transakce je vzájemně výhodná a od jakéhokoliv donucení prostá, zdá se zakrývá oči před reálnými příklady uplatnění ekonomické moci a útlaku jak v historii, tak i v dnešní globální ekonomice.

1. v chybném vymezení *předmětu* – toho co zajišťování prostřednictvím veřejného sektoru (tedy CO a KOLIK);
2. v chybném nastavení systému získávání finančních prostředků (Z ČEHO);
3. neodpovídající kapacity (kvantitativní a kvalitativní aspekt) (KDE, KDO);
4. neefektivní chování poskytovatelů;
5. neefektivní chování „klientů“.

Ad 1) Z hlediska teorie o efektivním uskutečňování alokační funkce (viz např. MUSGRAVE, 1995) veřejného sektoru jsou možné následující příčiny neefektivních stavů:

- Regionální úroveň byla (chybně) určena pro rozhodování o alokaci zdrojů na produkci takových kolektivních statků, jejichž užítky buď výrazně přesahují území regionální jurisdikce, anebo mají naopak výrazně lokální povahu. Oba případy vyvolávají obecně tendenci k zabezpečování jiného (zpravidla nižšího) množství oproti společenskému optimu v paretoevském smyslu. Zde je potřeba zdůraznit, že větší či menší nesoulad mezi prostorovou rozprostřeností užitků z nejrůznějších kolektivních statků a teritoriem jurisdikce, která rozhoduje o alokaci zdrojů, je obvyklý. Zpravidla existují formální i neformální mechanismy řešení tohoto typu meziregionálních externalit. V praxi se jedná zpravidla o případy, kdy např. o provozních nákladech a investicích zařízení, které má výrazně celonárodní charakter, rozhodují místní orgány.
- Poněkud spornou povahu má případ, kdy je regionální úroveň vlády při rozhodování o alokaci zdrojů vázána centrální direktivou zajišťující jednotnou celonárodní úroveň zabezpečení danou službou, přičemž úroveň regionální poptávky je výrazně jiná. Zde jde o klasický rozpor hodnot, resp. o to, co má být cílem. Zda liberálně (a subjektivně) chápané uspokojení toho, co lidé daného regionu chtějí, nebo to, co je (doufejme) ve společném centrálním zájmu (a bylo to příslušnými institucionálními mechanismy jako společný zájem legitimizováno). Analogií je, že region vůbec nerozhoduje a otázka je přímo řešená centrem.
- (Ne)poskytování určitých služeb uvnitř regionu s sebou nese pozitivní či negativní externality, tj. nekompenzované dopady na jiné regiony. Míra závažnosti této poruchy je závislá na velikosti transakčních nákladů na vyjednávání o případných kompenzacích mezi regiony. Sem lze zařadit i případy, kdy na region má výrazné efekty utlumení činností, které jsou jinak zcela nepochybně správně v jurisdikci centra, a které z hlediska úzce resortního pomáhají nastolit vyšší úroveň efektivnosti vynaložených zdrojů. Čistý celospolečenský efekt však může paradoxně klesnout. Velmi hezký příklad této situace představují případy rušení vojenských posádek, podrobněji PERNICA 2000.

Ad 2) Když pro účely tohoto scénáře připustíme „správné“ vyřešení první otázky (předmětu) dostáváme se k problémům vyplývajících z možného nesouladu mezi vymezením odpovědnosti a rozsahem reálných pravomocí, s čímž souvisí i faktická dostupnost zdrojů. Právě dostupnost (resp. omezenost) zdrojů, je v dnešní době pocíťována jako největší problém.

- Odpovědnost přenesená na region není doprovázena dostatečnými pravomocemi a zdroji. Tato situace vede často k pasivitě až rezignaci zejména na úroveň služeb. Nabízí se tu úvaha inspirovaná početnými empirickými zkušenostmi. V podmínkách rozpočtového omezení typického pro instituce veřejného sektoru (je na jedné straně „tvrdé“ z hlediska absolutní výše nákladů, na straně druhé je „měkké“ z pohledu konfrontace s vyprodukovanými užítky) sice dochází k vysoké míře hospodárnosti, ale slabé kvalitě výstupu. (Za málo peněz se zkrátka efektivně pracovat nedá. Nedostatek prostředků je

objektivním limitem inovací. Nemluvě o tom, že často navíc slouží jako omluva vlastních omezených schopností.)

- Méně často může zdroj neefektivnosti vyplývat z relativní, případně momentální hojnosti zdrojů vedoucí k plýtvání. (Krátkozraké promrhání jednorázových příjmů z prodeje obecního majetku...)
- Nastavená pravidla financování mohou působit distorzivně a vést k dlouhodobě neúnosným modelům chování (financování běžných výdajů z výnosů privatizace, zadlužování obcí).
- Nastavená pravidla financování nepodporují vlastní iniciativu při zajišťování rozpočtových a mimorozpočtových příjmů.

Ad 3) Pripusťme dále, že region rozhoduje o tom, o čem objektivně rozhodovat má a že je k tomu vybaven odpovídajícími kompetencemi a finančními zdroji. Další nebezpečí pro dosahování efektivnosti plyne ze způsobu, jakým jsou úlohy regionu zajišťovány. Zde je možných problémů velmi mnoho, omezíme se proto na ty, které považujeme za typické:

- Kapacity v daném regionu jsou nedostatečné – řešení si vyžaduje vysoké investice, na které disponibilní zdroje nestačují. Míra naplnění cíle je tedy relativně nízká. Faktem ovšem je, že ani výdaje pak nebudou vysoké, takže úroveň efektivnosti nemusí být příliš nízká.
- Kapacity jsou nadměrné - vzniká neúnosný tlak na zdroje (záleží pochopitelně na modelu financování dané činnosti).
- Rozmístění kapacit v prostoru neodpovídá potřebám (poptávce).
- Regionální autorita nedokáže stanovit odpovídající mechanismus, kterým by z nabídky institucí vybírala ty, které zadané úkoly dokáží zajistit nejefektivnějším způsobem.

Ad 4 + 5) Pripusťme nyní nakonec, že finanční prostředky již dotekly v odpovídající struktuře k nejlepším poskytovatelům služeb (úřadům, agenturám, institucím) a přitom nedošlo k žádnému z výše zmíněných narušení efektivnosti. Co může hrozit nyní?

- Neexistuje dostatečný kontrolní mechanismus schopný *ex post* kontroly vynaložených prostředků, hodnocení nákladové efektivnosti apod. Plýtvání nastává na mikroúrovni u výkonných institucí.
- Režim fungování (zejména způsob financování) vede organizace k „perverznímu“ chování (např. maximalizují výstupy bez ohledu na potřebnost, nedostatečně přizpůsobují strukturu svých výstupů potřebě, plýtvaají prostředky na konci rozpočtového období, aby o ně „nepřišly“ apod.)
- Ze strany uživatelů dochází ke zneužívání služeb, jsou čerpány v nadměrném množství, dochází k morálnímu hazardu.
- Lidé neví, že nějaké služby mohou být poskytovány – kapacity existují ale nesetkávají se s poptávkou.

Závěr

Naznačený výčet pochopitelně není konečný. Má spíše ilustrativní povahu. Jedná se o typické, v praxi celkem obvyklé případy, ve kterých bývá rozhodování zatěžováno systematickými chybami. Některé z nich by bylo dobře možné částečně redukovat uplatněním principů optimálního rozhodování, tj. svěřením rozhodovacích pravomocí do rukou pokud možno

nejinformovanějším subjektům a vytvářením podmínek k tomu, aby jejich rozhodování probíhalo v reálné konfrontaci s faktem omezenosti zdrojů.

Literatura:

MALÝ, I.: Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví, MU Brno, 1998

MALÝ, I. a kol.: Vliv veřejného sektoru na efektivnost rozvoje regionů (součást výzkumného záměru MSM 14500001), MU Brno, 2001

MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha 1995

PERNICA, B.: Vliv armády na místní rozpočty v regionu její dislokace, In: Redistribuční funkce veřejného sektoru, MU, Brno 2000

STRECKOVÁ, Y.: Teorie veřejného sektoru, MU Brno, 1998

Klíčové slova:

efektivnost veřejného sektoru
rozhodování

břemeno omezenosti zdrojů
příčiny neefektivnosti