

FAKTORY EFEKTIVNOSTI FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU V REGIONECH

Ivan Malý

1. Možná pojetí efektivity a jejich implikace pro analýzu veřejného sektoru

*Nedokáže-li stát identifikovat cíle, nemá pro něj úvaha o efektivitě smysl.
Předpokladem měření efektivity je explicitní vyjádření cíle*

Podstatou ekonomického přístupu k analýze a hodnocení společenských procesů je použití kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků. **V rámci ekonomického myšlení je tedy efektivnost vynaložených prostředků vzhledem k dosažení daných cílů povýšena na základní kritérium racionality a nachází se v samém středu hodnocení organizace procesu veřejné a sociální politiky.**

Tím, jak široce mohou být definovány cíle, resp. žádoucí užitky, je dána i širší definice samotné efektivity. Jedna z použitelných definic by se pak dala formulovat následovně: **Dosažení stavu ekonomické efektivity znamená, že jednotlivé volby mezi cíli a mezi alternativními způsoby jejich dosažení jsou činěny tak, aby bylo dosaženo maximálního celkového prospěchu z disponibilních zdrojů společnosti.** Metodou měření takto chápané efektivity je ocenění relativních přínosů a relativních nákladů různých možností.¹

Pro účely praktického konání a hodnocení je přitom hlavním problémem interpretace pojmu *celkový prospěch*, resp. *žádoucí užitky*, resp. naše schopnost tyto žádoucí užitky **vzájemně poměřovat a oceňovat jejich relativní přínosy**. Přitom zde (jak bude podrobněji rozebráno níže) nevyhnutelně narazíme na fundamentální otázku morální filozofie, totiž „co je dobré“. Jde o to, nakolik existuje shoda v chápání a identifikaci cílů jako *skutečně* žádoucích užitků.² Klíčovou kategorií je zde přitom *veřejný zájem*.

Je tu ovšem i nepřehlédnutelná (a z pohledu *praxe* jednotlivých odvětví a institucí veřejného sektoru určitě významnější) oblast otázek související s tím, jak účelně a hospodárně nakládáme se zdroji v těch případech, kdy „žádoucnost“ užitku nezpochybňujeme a navíc nejsme nuceni vyjadřovat jeho přínosy v relaci k alternativám.

Veřejná ekonomie tyto dvě relativně autonomní dimenze problému tradičně odděluje v zájmu větší korektnosti analýzy. Jednou věcí je tedy úroveň tzv. *technické efektivity* resp. hospodárnosti při fungování veřejného sektoru a druhou úroveň *alokační efektivity*, tj. problému vhodného definování cílů veřejné politiky v zájmu dosažení společensky žádoucích efektů.³ Tohoto velice užitečného principu využíváme i my při řešení otázky, které faktory a jak ovlivňují efektivnost fungování veřejného sektoru v regionech.

¹ Tato definice mimochodem umožňuje, že sama efektivnost může být pokládána za konečný cíl a účel nebo „jen“ za prostředek dosažení nějakého jiného účelu (např. sociální spravedlnost, nebo dodržování lidských práv).

² Konkrétně se s tímto problémem setkáváme v celé řadě situací. Která z alternativ dálničního obchvatu Plzně je ta nejlepší? Má se v okolí Brna stavět s městskou dotací budovat golfové hřiště? Má se obec zbavit vlastnictví svých akcií energetických společností a jak má využít jejich případný výnos? Má stát vypracovat standardy vybavenosti lůžky ve zdravotnických zařízeních? Podobných otázek lze formulovat nekonečně mnoho.

³ Jako názorný (ovšem zcela extrémní) příklad možného rozporu může posloužit technicky perfektní organizace hromadného vyhlazování židů v Osvětimi.

Problém „žádoucích“ užitků aneb co je dobré?

Následující úvaha je nutná pro pochopení nezbytné relativnosti dalších vývodů a závěrů, ke kterým dospějeme při zkoumání prostorové dimenze efektivnosti veřejného sektoru. Jde ovšem jen o velice stručný náčrt hlavních souvislostí.

Při snaze o vzájemné poměření užitků z alternativních variant, resp. při oceňování jejich relativních přínosů naráží ekonom zcela zákonitě na problém, jak přistoupit k samotné kategorii užitku. Je evidentní, že různé subjekty budou výsledky konkrétní veřejné politiky, opatření apod. hodnotit (oceňovat) různě. Nabízejí se minimálně dva hlavní přístupy, které nacházejí z hlediska morální filozofie oporu v koncepci subjektivního a objektivního utilitarismu. (Ponechejme nyní pro jednoduchost stranou další komplikace těch případů, kdy by se jako základní paradigma použily koncepce liberální anebo komunitaristické.)

Bud' chápeme užitek jako něco dokonale subjektivního (jinými slovy, nikdo vůči nám – individuím – nemůže vystupovat z pozice, že ví lépe než my sami co je (pro nás) „dobré“). Pak se při hodnocení veřejné politiky v podstatě snažíme o co nejdokonalejší vyčíslení toho, jaký je čistý užitek ve smyslu sumy kladných a záporných subjektivních užitků všech, kdo jsou danou politikou, rozhodnutím dotčeni. Jinými slovy, preferované by mělo být takové řešení, které v podstatě dává co největšímu počtu lidí co nejvíce chtěný výstup. Veřejná politika by tak měla lidem dát to, co chtějí, za podmínky, které jim přináší co nejmenší společnou újmu. Z praktického hlediska by tedy efektivní politikou bylo to, co se nejvíce trefuje do společenských preferencí a rada, jak se chovat efektivně, by tedy zněla, poznejte co nejvíce, co chce váš zákazník. Pokud najdete něco, co chtějí všichni, vůbec neváhejte. Pokud chcete ocenit užitky různých variant, zkuste aplikovat takové metody, které co nejlépe vyjádří ochotu jednotlivců zaplatit.

Druhou (také krajní) možností je, že věříme, že je možné objektivně (pravděpodobně na základě expertních názorů) definovat to, co je lidem (společnosti, komunitě, regionu) ku prospěchu, ať již si to lidé samotní uvědomují anebo ne. Pro praktickou politiku z toho vyplývají dvě doporučení: zajistit, aby se prosadil skutečně vědecký a objektivní (tj. pravdě nejbližší) názor a aby se dostatečná energie věnovala i vzdělávání a přesvědčování veřejnosti (jinak lze v podmínkách zastupitelské demokracie očekávat změnu politické garnitury). Jinými slovy, užitkem může být něco, co si (dnes) vůbec nikdo neuvědomuje. Ví to pouze moudrý vědec, zkušený profesionál, případně osvícený ochránce přírody. Pokud je potřeba ocenit užitky různých variant, děje se tak nejčastěji prostřednictvím expertních odhadů, případně měření naturálních jednotek výstupu. Sebevíc sofistickovaná analýza nákladů a užitků (kupříkladu způsobu zvýšení procenta populace s vysokoškolským vzděláním) prostě *může* být kdykoliv zpochybněna z pozice, že samotný cíl není legitimní, neměl by být prioritou, není ve veřejném zájmu.

Veřejný zájem

Je zřejmé, že při zkoumání cílů veřejné politiky nelze pominout kategorii **veřejný zájem**.⁴ Příkladně se k přístupu, že veřejný zájem je nutno chápat jako **dynamickou kategorii založenou do značné míry na konsensu**. Z pohledu veřejné politiky a jí definovaných cílů tak vystávají zejména otázky praktické schopnosti poznání (a do jisté míry i ovlivnění) toho, co je považováno za veřejný zájem při průniku odborných i laických názorů a zájmů jednotlivých subjektů podílejících se na tvorbě a realizaci veřejné politiky. V rovině institucionální pak jde o všestranné posilování demokratičnosti procesu definování cílů a

⁴ Přístupy a východiska byly konfrontovány na reprezentativním fóru - teoreticko metodologickém semináři „Problémy definování a prosazování veřejného zájmu“, Šlapanice 1999.

priorit, zvyšování účinnosti veřejné kontroly a napomáhání v komunikaci mezi institucemi veřejného sektoru mezi sebou navzájem i vůči veřejnosti.

Z dynamické povahy této kategorie vyplývá, že její kodifikování, resp. explicitní specifikace ve funkční hierarchické struktuře není v podstatě možné, resp. je obtížné. V praxi v podstatě nikdy není jasné, co je ve veřejném zájmu a co nikoliv. Ve vztahu k regionům je stanovení veřejného zájmu významně komplikováno tím, že neexistuje (ani nemůže existovat) shoda na otázku, kde jsou **hranice přirozené a motivující diferenciací v míře uspokojování potřeb** a kde nastupuje solidarita, resp. potřeba unifikace a standardizace.

Konsenzuální povaha kategorie veřejného zájmu neznámá, že veřejný zájem je to a jenom to, co chtějí všichni členové komunity. Argument požívající analogii tančících na palubě Titaniku je příliš silný. Nepochybně existují určité limity pro uplatnění východisek subjektivního utilitarismu. Minimálně z hlediska vytváření a zachování základní podmínky pro reprodukci komunity jako takové. Bohužel, takto definované mantinely jsou pro praktický život příliš široké a hlavně, stav lidského poznání je mnohdy nedostatečný k tomu, aby dokázal zhodnotit *ex ante*, co je pro komunitu z hlediska dlouhodobého přežití výhodné a co nikoli (jen pro ilustraci bychom zde mohli zmínit proslulé olovené trubky římských akvaduktů, zavlečení králíků do přírodního ekosystému Austrálie, používání DDT atd.).

To, čemu reálně čelíme při tvorbě rozhodnutí a jejich hodnocení ve veřejném sektoru je různost více méně legitimních zájmů jednotlivců a skupin a z nich odlišných názorů na to, co je prospěchem, resp. zda byl cíl veřejné politiky stanoven „správně“. Do té míry, do jaké nedokážeme stanovovat priority, nadřazenost, oprávněnost resp. významnost těchto zájmů (a od nich odvozených „užitků“, do té míry nedokážeme stanovovat nějakou objektivní „efektivnost“ takových rozhodnutí ve smyslu přiblížení se ke stavu obecného dobra, resp. maximalizace užítku.

Definování a hledání cílů

Z hlediska praktického hodnocení efektivnosti fungování veřejného sektoru se tedy jeví jako jeden ze základních kroků hledání a stanovení toho, nakolik je cíl, žádaný stav již nějak a někde vyjádřený, zjištělný. Je-li explicitně stanoveno, co je cílem kupříkladu bytové politiky, lze se pomocí ekonomické analýzy dobrat toho, zda použité nástroje, opatření a kroky byly efektivní. Není-li možné takto explicitně cíl najít, je nutno jej pro účely ekonomické analýzy pracovním definovat i s tím rizikem, že její případné závěry mohou být zpochybněny právě jiným definováním žádaných cílů.

Z pohledu fungování veřejného sektoru bude tento cíl pravděpodobně ležet někde v dimenzi prosté přístupnosti (místní, časové, osobní) veřejných služeb (kvantitativně celkem triviálně vyjádřitelná), předpokladů kvality těchto přístupných služeb - kvalifikovanost, vybavenost (mnohem horší), reálných výstupů (počet klientů) a také částečně v úrovni důležitých charakteristik populace (zaměstnanost, zdravotní stav, vzdělanost apod.).⁵ To vše je komplikováno známou nekonzistentností vlády. Na veřejné správě (resp. širěji řečeno na tvorbě a uskutečňování veřejné politiky) se podílí mnoho subjektů, lišících se pravomocemi a působností a (přirozeně) i jiným pohledem na strukturu žádaných cílů a jejich prioritu.

Tento přístup k problému, akcentující explicitní stanovení cílů pro vyjádření efektivnosti není ani výjimečný, ani nový. Jako příklad praktické aplikace tohoto přístupu lze uvést principy

⁵ Stav úrovně vzdělanosti, zdraví, kulturnosti apod. však s konkrétní politikou (nemluvě o jednotlivém dílčím rozhodnutí) koreluje pouze částečně. Rozdíly v jejich úrovních mezi lidmi, regiony apod. jsou zcela jistě dány primárně úplně jinými faktory než úrovní školství, zdravotnictví apod.

legislativního ošetření této problematiky ve Spojených státech, i když je třeba vidět, že programové řízení a struktura vládních agentur je u nás přeci jen dosti cizím konceptem.

V roce 1993 přijal americký kongres dokument, nazvaný *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Název by se dal volně přeložit jako zákon o výkonnosti a výsledcích ve veřejné správě. Tento zákon byl přijat s cílem odstranit „plýtvání a neschopnost“ v souvislosti s aktivitami prováděnými a financovanými federální vládou USA. Základními prostředky zlepšení „vládních služeb“ bylo kodifikování povinnosti (!) federálních manažerů mít plán, ve kterém jsou uvedeny cíle jejich programů a poskytování informací o jejich výsledcích. Zákon přitom rozeznává strategické plány, roční prováděcí plány a zprávy o plnění programů.

Je nesmírně zajímavé, jak je zákonem upraven obsah strategického plánu. Plán, který musí pokrývat období nejméně pěti let a musí být aktualizován a revidován nejpozději každé tři roky, musí mimo jiné **obsahovat**:

1. komplexní rozhodující úkoly pokrývající hlavní funkce a činnosti úřadu;
2. rozvedení těchto hlavních funkcí do tzv. hlavních cílů a úkolů;
3. popis toho, jak bude cílů a splnění úkolů dosaženo, včetně popisu pracovních procesů, kvalifikace a technologie a lidských, kapitálových, informačních a jiných zdrojů potřebných pro splnění těchto cílů a úkolů;
4. popis toho, jaký vztah bude mít splnění cílů obsažených v plánu vyžadovaném podle jiných právních předpisů k cílům a úkolům ve strategickém plánu;
5. takovou identifikaci klíčových vnějších faktorů pro úřad, aby z nich bylo možné posoudit jejich vliv na splnění hlavních cílů a úkolů; a
6. způsob hodnocení (evaluace) programů.

Je zřejmé, že i přes jasnou byrokratičnost reálné praxe (o které nemůže být přílišných pochyb), vytváří toto legislativní prostředí úplně jiné podmínky pro měření efektivnosti fungování (v tomto případě) státní správy.

Základním závěrem plynoucím z naší přijaté definice efektivnosti je, že **stanovování žádoucích cílů** (výsledků), které by měl systém dosahovat, má vždy převážně subjektivní povahu. Proporce mezi mírou dosažení různých žádoucích charakteristik jako kvantita a kvalita služeb, jejich nákladová efektivnost, účinnost, equita přístupu k nim apod. **nelze vztáhnout k nějakému absolutnímu a neměnnému cíli, jehož míra dosažení by nám pak mohla sloužit jako úhelný kámen pro „objektivní“ hodnocení či měření celkového užitku možných variant rozhodnutí.** „Optimum“ (existuje-li něco takového) se spíše nachází v bodě dynamické rovnováhy zájmů společenských subjektů. Každý jednotlivec sám o sobě i jako člen různých skupin či komunit je oním „úhelným kamenem“ sám pro sebe, resp. podílí se na utváření převažujícího zájmu ve své referenční skupině. Stanovení základních společenských cílů a priorit (tj. veřejného zájmu) je většinou spíše výsledkem procesů konfrontace a kooperace různých partikulárních zájmů.

Čím menší budou překážky pro vyjednávání, tím je větší pravděpodobnost, že se v demokratickém systému prosadí obecně nejprospěšnější varianta. **Předmět zkoumání tedy musí logicky být i sám proces tvorby rozhodnutí a jeho implementace.**

2. Faktory efektivnosti

Současná literatura (Strecková, 1998) dělí obecně faktory efektivnosti veřejného sektoru na vnější a vnitřní, což je velice přínosné zejména při hledání praktických doporučení ke zlepšení.

Vnější faktory nemohou být samotnými *institucemi veřejného sektoru* (tedy na mikroúrovni) ovlivněny a mezi hlavní patří politický systém v dané společnosti, úroveň fungování

soukromého (tržního) sektoru, míra konkurence a provázanost způsobu financování instituce na jejím výkonu.

Vnitřní faktory jsou chápány jako ovlivnitelné na mikroúrovni, především uplatněním odpovídajícího systému řízení. Z praktického hlediska patří mezi nejvýznamnější zejména technická úroveň (vybavenost předpoklady pro uplatnění nových technologií, výpočetní technika a informační systémy apod.), racionální a efektivní struktura činností a dělba práce uvnitř institucí, kvalifikace a iniciativa pracovníků.

Bližší specifikace, sledování a analýza vývoje a působení těchto faktorů je jistě nezbytná i při řešení otázky, nakolik přispívá veřejný sektor rozvoji regionů, resp. zda na regionální úrovni funguje více či méně efektivně. Základní logikou přitom je, že pozitivní či negativní vývoj sledovaného faktoru signalizuje lepší resp. horší předpoklady pro (resp. pravděpodobnost) dosahování efektivních stavů, aniž by bylo nezbytné vždy obtížně vyjadřovat a měřit (v dimenzích kvantity a kvality) míru naplnění cílů v relaci k vynaloženým prostředkům.

Pokud přitom nahlížíme na veřejný sektor v jeho regionálním rozměru⁶, pak při snaze o uplatnění onoho dělení na vnější a vnitřní faktory zjišťujeme, že zde vstupují do hry i další významné faktory související s mírou autonomie, strukturami kompetencí apod. Je tu evidentní potřeba systémového a interdisciplinárního přístupu, kdy mezi vnější faktory efektivnosti konkrétního subsystému veřejného sektoru je potřeba přiřadit parametry fungování jiných součástí veřejného sektoru, resp. jiných veřejných politik. (Vezmeme-li zde za příklad zdravotnictví, nebudeme překvapeni, že významným faktorem efektivního využití zdravotnických služeb je dopravní obslužnost v regionech a stejně tak ve vztahu k samotným cílům zdravotní politiky se úzce váží konkrétní řešení spadajících do oblastí sociální péče a zaměstnanosti.)

Domníváme se, že existují v zásadě tři skupiny faktorů ovlivňující úroveň efektivnosti fungování veřejného sektoru v regionech:

- a) faktory související s věcnou stránkou, institucionální a organizační **strukturou** veřejného resp. neziskového sektoru v daném regionu a interakcí mezi tímto sektorem a veřejnou správou;
- b) faktory spočívající v uspořádání **finančních toků** v rámci veřejných financí, zejména na úrovni místních financí a způsobů financování jednotlivých činností zabezpečovaných veřejným sektorem;
- c) faktory vážící se na **organizační kulturu** a možnosti rozhodování managementu uvnitř jednotlivých institucí.

Věcné, institucionální a strukturální faktory

S využitím již zmíněných dvou dimenzí efektivnosti (alokační a technické), lze v této oblasti identifikovat dvě skupiny faktorů.

Prvá se týká okolností a podmínek formulace a prosazování veřejného zájmu na regionální úrovni. Jinými slovy, předpokladů toho, že co se v rámci veřejného sektoru realizuje (jak jsou nastaveny cíle), odpovídá možné definici žádoucích užitků. Sem spadají faktory typu míra autonomie rozhodování, (ne)existence explicitně stanovených cílů v materiálech typu strategie rozvoje regionu, (ne)existence vybraných systémových problémů, o kterých je známo, že výrazně modifikují funkce veřejného sektoru (nezaměstnanost, kriminalita, úbytek populace).

Druhá skupina faktorů se týká věcných předpokladů pro to, aby stanovených cílů bylo dosahováno s co nejmenšími náklady (resp. aby docházelo k co nejlepšímu poměru mezi mírou dosažení cílů a náklady). Sem zařazujeme faktory typu vybavenosti, dostupnosti,

⁶ Platí v zásadě i pro zkoumání efektivnosti jednotlivých odvětví.

jednotkové nákladovosti, počty zaměstnanců a jejich kvalifikační struktura. Významným faktorem, který zasluhuje rozpracování je i stupeň rozvoje a fungování nestátního neziskového (tzv. třetího) sektoru v daném regionu. Je zjevné, že řadu tradičně veřejných služeb na sebe tento sektor přebírá ve stále větší míře, stejně jako to, že jeho funkční koexistence s veřejným sektorem klade na veřejný sektor (a hlavně veřejnou správu) nové nároky.

Finanční toky

Analýza vlivu struktury fiskálních jednotek jako významného a specifického faktoru ovlivňujícího efektivnost rozvoje regionů ČR vychází z obecných zásad fiskálního federalismu. Zatímco do první poloviny tohoto století hrály rozhodující roli v rozpočtové soustavě spíše ústřední rozpočty, v druhé polovině tohoto století se začala postupně prosazovat tendence fiskální decentralizace. Spočívá ve zdůrazňování pravomoci a odpovědnosti nižších stupňů veřejné správy za zabezpečení a financování veřejných statků. Tato skutečnost se promítá do oblasti veřejných financí vzrůstem úlohy vlastních příjmů municipálních a regionálních rozpočtů. Uvedená tendence je odrazem obecných procesů demokratizace a deetatizace společnosti a posilování role územní samosprávy, jež našla svoje vyjádření v principu subsidiarity a v Evropské chartě místní samosprávy.

Organizační kultura

Efektivnost realizace veřejné politiky je rovněž významně ovlivňována organizační kulturou a prostorem pro rozhodování managementu jednotlivých institucí. Existují i jiné významné faktory, než jen organizační kultura, které spolurozhodují o kapacitě systému dosahovat svých cílů. Tyto faktory objektivně ovlivňují formování organizačních pravidel. Patří mezi ně personální zajištění pracovníky s určitým osobnostním a kvalifikačním profilem. Dalším faktorem je systém odměňování pracovníků veřejné správy v dané oblasti. Možnosti organizace veřejné politiky významně ovlivňuje dostupná informační technologie, včetně zajištění potřebných informačních toků. Důležitá je také prostorová stránka realizace politiky s dostupností na celém území České republiky. Všechny naznačené aspekty na sebe vzájemně působí, ovlivňují pravidla chování jednotlivých aktérů a spolurozhodují o splnění očekávaných cílů.

Literatura:

DEBOECK, G., KOHONEN, T. (eds.): Visual Explorations in Finance with Self-Organizing Maps. Berlin, Springer Finance 1998

CHUDÝ, L., FARKAŠ, I.: Regionálna analýza pomocou samoorganizujúcich sa máp. *Politická ekonomie*, 5, 2000, s.685-697

Government Performance and Results Act (GPRA), USA

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

MALÝ, I., STRECKOVÁ, Y. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Brno, 1998

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

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

Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity
Lipová 41a
659 79 BRNO
tel.: 05/ 4352 3258
fax.: 05/ 4352 3222
e-mail: ivan@econ.muni.cz