

Metodické aspekty hodnocení efektivnosti rozhodování ve veřejné správě

Ivan Malý

Nedokáže-li stát identifikovat cíle, nemá pro něj úvaha o efektivnosti smysl. Předpoklad měření efektivnosti je explicitní vyjádření cíle.

K subjektivnosti „žádoucích užitků“

Efektivnost budu ve svém příspěvku chápat široce, jako poměr mezi stupněm dosažení „žádoucích“ cílů a použitými zdroji, přičemž z hlediska praktického hodnocení „správnosti“ rozhodování je klíčovým interpretace žádoucích cílů. Jinými slovy podstatou problému je vztah mezi vloženými prostředky a výstupním **cílem**. Problém je v tom, nakolik existuje shoda v chápání a identifikaci toho cíle (nemluvě o možnostech jeho měření).

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.

Abychom vůbec mohli aspirovat na hledání „objektivních“, tj. racionálně a logicky zdůvodněných a na individuálních zájmech nezávislých odpovědí na podobné otázky, museli bychom být schopni identifikovat (a obhájit) **kritérium** ke kterému vztahujeme naše hodnocení. Zjednodušeně řečeno, museli bychom znát, co je „správný“ stav. Problém je v tom, že takové kritérium neexistuje. Především **neexistuje explicitní specifikace veřejného zájmu**. Není jasné, kde jsou **hranice přirozené a motivující diference v míře uspokojování potřeb** a kde nastupuje solidarita, resp. potřeba unifikace a standardizace.

Jsem dalek toho, že bych tvrdil, že veřejný zájem je to a jenom to, co chtějí všichni členové komunity. Argument 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 bych zde zmínil proslulé olověné

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. Do té míry, do jaké nedokážeme stanovovat priority, nadřazenost, oprávněnost resp. významnost těchto zájmů, do té míry nedokážeme stanovovat nějakou objektivní „efektivnost“ takových rozhodnutí.

Co nám zbývá? Musíme rezignovat na zkoumání efektivity ve VS, neboť nám tu chybí nepochybné kritérium, kterým je např. zisk v tržním sektoru? Domnívám se, že nikoliv. Prostor pro vnější, objektivní zkoumání efektivity veřejné politiky resp. konkrétních rozhodnutí zde zůstává. Rezignujeme-li na objektivní řešení problému alokační efektivity (a ponecháme ho na „vyřešení“ procesu veřejné politické volby), pak tu stále zůstává nesmírně zajímavá oblast efektivity technické, tedy zda rozhodnutí vedou k tomu, že zvolených cílů je dosaženo s co nejmenším vynaložením zdrojů na jednotku užítka.

Z hlediska praktického hodnocení efektivity rozhodování se tedy jeví jako jeden ze základních kroků **hledání a stanovení toho, nakolik je cíl zjištělný, zda je regionálně determinovaný a pokud ne, jak....**

Ten cíl bude 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 (ať již tomu říkáme stav lidského potenciálu, nebo nějak jinak). Stav úrovně vzdělanosti, zdraví, kulturnost 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 úplně jinými faktory než úrovní školství, zdravotnictví apod.

Pokud bych tedy měl shrnout již řečené, dovoluji si tvrdit, že **stanovování žádoucích cílů** (výsledků), které by měl systém dosahovat, má 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 užítka 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.

Pro ekonomu pohybujícím se na půdě veřejné ekonomie by z toho podle mého názoru vyplývají následující závěry:

1. Dostane-li se do situace, kdy je po něm žádáno profesní stanovisko týkající se vhodnosti či nevhodnosti určitého opatření (koncepce) v rámci veřejné politiky má dvě možnosti. Buď otevřeně prezentovat svá vlastní východiska, hodnoty a preference a být si vědom jejich subjektivní povahy. Nebo se pokusit poznat co nejpřesněji převažující hodnotový žebříček komunity, jíž se opatření dotýká. V obou případech se pak musí pokusit důsledně vymezit, na koho dopadnou náklady a kdo získá prospěch.
2. 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 ekonomy tedy musí logicky být i sám proces tvorby rozhodnutí.
3. Ekonomická efektivnost znamená, že jednotlivé volby mezi cíli a mezi alternativními způsoby jejich dosažení jsou činěny tak, aby bylo dosahováno maximálního celkového prospěchu z disponibilních zdrojů společnosti. Metodou dosažení takto chápané efektivnosti je ocenění relativních přínosů a relativních nákladů různých možností.
4. Tato definice umožňuje, že sama efektivnost může být pokládána za konečný cíl a účel nebo „jen“ za prostředek dosažení nějakého jiného účelu. Každopádně sehrává i v podmínkách veřejného sektoru roli klíčové hodnotící kategorie.