

# Materiál 9

## Efektivita veřejného sektoru

---

### 1.1 Efektivita jako kategorie

Některé vědecké kategorie jsou pochopitelné okamžitě, neboť jejich název je ve struktuře vlastního jazyka snadno pochopitelný a intuitivně vzniká správný odraz v mysli a tím i správný způsob jejich používání. Řekneme-li např. termín váha, okamžitě víme, co je za proces rozvážit si (rozmyslet si), převaha (síla je na jedné straně) atp.

Problémem jsou termíny, kde tato souvislost není tak zřetelná a musíme je nejprve „vložit“ do struktury našeho jazyka a tím i do struktury našeho myšlení. A navíc ještě tento termín může v sobě ukrývat vícero možných obsahů. V takovém případě je zapotřebí nejprve věnovat hlubší pozornost obecnějšímu vysvětlení, než jej začneme používat v konkrétní souvislosti. A k takovému termínu patří i kategorie efektivita.

Jde o slovo, která bylo přijato z latiny (effectivus) a nejobecněji znamená účinnost, výkonnost, vhodnost, schopnost tvořit, určitý poměr mezi vstupy a výstupy. Toto slovo nabírá svůj konkrétní obsah v kontextu užití v určité disciplíně. Vyjadřuje něco jiného v technických či společenských vědách. Takže např. v případě odpovědi na otázku „je zavedeno elektrické osvětlení?“ dostaneme jinou odpověď od fyzika, ekonoma nebo kunsthistorika. Přitom budou všechny adekvátní vzhledem k rozdílným přístupům. Naopak v odpovědi, „jaká je váha zařízení?“ dostaneme jednu odpověď.

Pokud se podíváme na užití termínu efektivnost z hlediska procesů, které označuje, získáme dvě roviny interpretace: První zde budeme označovat za účinnost, druhou za efektivitu.<sup>1</sup> Hovoříme-li o účinnosti pak je zde hlavní kritérium, zdali použití příslušného nástroje nebo způsobu jednání vede k dosažení stanoveného cíle. V přírodních vědách jsou rozlišné účinnost a produkce - přičemž účinnost je vyjádřena v procentech nebo jako bezrozměrné množství. Většinou vzájemně související parametry mají stejné jednotky (účinnost látky pro výživu u rostlin, radiační účinnost aj.). Výnosy jsou charakterizovány velikostí v čitateli a jmenovateli (průtok za hodinu, výnos na plochu).

Z teoretického pohledu je účinnost schopnost vykonávat určitou aktivitu a s ní dosáhnout chtěného výsledku. Jde tedy o vyvolání důsledku. Základním problémem je zde pojetí příčiny. Jeho podstata spočívá v předkládání nejasných (neexistujících) příčin, které nemusí mít přímou souvislost s důsledky. Jako příklad si můžeme ukázat, že dva automobily táhnoucí náklad překonávají gravitaci v tření, nejsou však jejich příčinou. Pokud jde o schématický popis lze problematiku zapsat takto:

---

<sup>1</sup> Čeština zde nemá rozlišení jako angličtina (efficiency, effectiveness) nebo němčina (Effizienz, Effektivität).

$$\text{účinnost} = \frac{\text{výsledek}}{\text{cíl}}$$

$$\text{efektivnost} = \frac{\text{výsledek}}{\text{úsilí}}$$

Znamená to, že účinnost vyjadřuje stupeň dosažení cíle či jeho kvality a efektivnost je měřítko založené na poměru vynaložených zdrojů a přínosů. Příklad si můžeme ukázat na energetice. Jestliže budeme uvažovat o účinnosti, pak výroba energie může být prováděna pomocí různých soustrojí, které mají různou účinnost - parní stroj, turbína, spalovací motor atp. Z hlediska efektivity se budeme zajímat jaké náklady (finanční nebo materiální) musíme vynaložit, abychom získali potřebnou energii.

V zásadě jde o to, že z hlediska účinnosti mohou být procesy i nástroje stejně účinné, z hlediska efektivity různé. Např. požár lze uhasit vodou či pivem. V tomto smyslu oba „nástroje“ vedou k cíli a jsou tudíž účinné. Hašení pivem je však nákladnější a proto neefektivní. Avšak v případě, že není voda momentálně k dispozici a požár ohrožuje daleko větší hodnoty, než je sud piva je vhodné jej pivem uhasit, pokud výhody převažují nad náklady. Proto musíme uvažovat naplnění cíle vzhledem k různým alternativním, možnostem a odlišovat účinnost od efektivnosti, abychom „nechodili s dělem na vrabce“.



## DEFINICE

Účinnost je způsob, který nám vyjadřuje, jaké nástroje a přístupy vedou ke splnění cíle při určité spotřebě zdrojů. Efektivita nám ukazuje poměr spotřeby zdrojů k velikosti dosaženého výsledku (náklady, výnosy).

## 1.2 Ekonomická efektivnost

Pokud zvažujeme efektivnost a účinnost v oblasti ekonomie, musíme si uvědomit, že produkt ekonomického systému je nutno chápat jako užitečný efekt výroby, tj. že ekonomické aktivity mají za důsledek uspokojení potřeb. Je tedy nutno zvažovat nejen množství produktu, ale jeho strukturální soulad s potřebami, které existují ve společnosti.

Pokud bereme na vědomí skutečnost, že ekonomický systém je součástí komplexního sociálního systému, musíme uznat také fakt, že kromě ekonomické stránky efektivnosti existuje její sociální stránka. Kromě vzájemné podmíněnosti a souladu jsou zde i vnitřně rozporné momenty, které vyplývají zpravidla z jiných kritérií cílovosti. Jako příklad si můžeme uvést dva procesy.

1. Léčit tak, aby bylo vynaloženo co nejméně prostředků a byl zachován chod společnosti

1. Léčit tak, aby došlo k tomu, že choroby budou mít co nejméně negativních dopadů do společnosti.

Jde o to, že problém kritéria ziskovosti nemusí zdaleka odpovídat kritériu naplnění potřeb. Vysoká ziskovost při poskytování nájemního bydlení ještě neznamená vysokou úroveň uspokojení potřeb. Značná úroveň ochrany patentů zdaleka nevede ke zvýšení dynamiky vývoje hospodářství atd.

Velmi často tato nepochopení jsou důsledkem redukce ekonomické efektivity pouze na výrobně - technologickou efektivity, tj. na maximum produkce z disponibilních zdrojů a neuvažují se komplexnější souvislosti. Např. v porovnání jaderných a uhelných elektráren dochází k výrazným změnám v nákladech na dopravu, zatížení území z ekologického hlediska atp. Masový individuální automobilismus jsou také náklady na přestavbu městských center, garáží, opravny aj. Vezměme si např., jaké náklady by vyžadovala automobilová doprava, aby dosáhla stejné účinnosti pro nastolení stejné nevhodnosti jako u železnice.

Pro pochopení se zastavme nejprve u termínu efekt. Ten chápeme jako užitečný výsledek produktivního procesu. Pod efektem je zde brána užitná hodnota uspokojující některou z lidských potřeb. V užitné hodnotě je kromě fyzikálních, chemických a jiných přírodních vlastností, zastoupen i moment sociálně psychologický, vyrůstající z charakteru historicky určené společnosti. Celkový společenský efekt je pak důsledkem:

- množstvím vyrobených statků na osobu,
- strukturou produkce a potřeb, tj. určení podle preferencí a sociálních zvyklostí a norem vnitřně diferencované společnosti,
- kvalitou produkce měřenou intenzitou uspokojení potřeb jedince a sociálních skupin.

Pokud bychom analyzovali tyto jednotlivé momenty společenského efektu, dostali bychom se k fungování celého reprodukčního procesu a jeho fází - výroby, rozdělování, směny a spotřeby. Zároveň by do toho vstoupila analýza přeměny zdrojů do konečné produkce statků. Přitom „je nesporné, že rozhodující úlohu při zvyšování efektivity národního hospodářství má technický pokrok a ten si zakládá na stále hlubším a širším poznávání a využívání přírodních zákonů...poznávání a využívání přírodních zákonů v podobě technického pokroku je právě tím druhem lidské činnosti, jejímž prostřednictvím se prosazuje společensko-ekonomický zákon uspokojování potřeb a zákon úspory času“. (VANER, J., M. TOMS. a kol. *Národohospodářská efektivity: teorie a měření*. Praha: Svoboda, 1977, s. 63)

V tomto pojetí efektivity znamená, že člověk rozvojem poznání přírody vytváří alternativy produkce statků a volí je z hlediska racionálního výběru. Zavádění kontrolních technickoekonomických řešení se tak může lišit z krátkodobého a dlouhodobého hlediska. Z krátkodobého hlediska může být projekt efektivní a z dlouhodobého horizontu nikoliv. V některých situacích platí samozřejmě opak.

Proto je nutné rozlišovat statickou a dynamickou efektivity. V rámci statické efektivity uvažujeme o průběhu procesu při nezměněných podmínkách, u dynamické efektivity

předpokládáme pohyb na základě dlouhodobé proměny hranice produkčních možností a s ní spjatých technickoekonomických a strukturálních změn.

V ekonomickém pojetí lze vymezit následné typy efektů:

- výrobní, tj. měřený množstvím vytvořených statků,
- ekonomický, tj. měřený ve formě nově vytvořené hodnoty a jejich forem,
- sociální, tj. vyjádřený ukazateli popisujícími postavení ve společenské výrobě, zlepšení podmínek či životní úrovně,
- ekologický, tj. popsany systémem ukazateli charakterizujícím stav přírodního prostředí.

Dosahování účinku (efektu) nám nedává představu o tom, jaká byla spotřeba zdrojů na dosažení cíle. Proto je zapotřebí srovnávat výsledek s náklady na jeho dosažení. Je možno rozpoznat následné koncepty ekonomické efektivity.

1. Celková efektivita je používána k hodnocení celkových výsledků ekonomických aktivit jak na makro, tak na i na mikroúrovni za určité období k porovnání efektivity firem, odvětví regionu i celé ekonomiky na základě srovnání absolutních veličin.
2. Srovnávací efektivita je používána při vypracování variant řešení a hledání dalších postupů na základě optimalizace.
3. Sociálně ekonomická efektivita je vyjádřením souladu ekonomických a sociálních cílů. Je to míra uspokojení potřeb poměřená velikostí spotřebovávaného produktu. Je odvozena od stavu společnosti, spokojenosti občanů na základu míry nasycení jejich potřeb, řešení sociálních a jiných problémů. Má zpětný vliv na rozvoj produkčního komplexu.

Jde o složitý konglomerát individuálního i skupinového prožívání ekonomické reality, přičemž je mnohdy obtížné jej vyjádřit v přesných kvantifikovatelných ukazatelích. V zásadě jde o to, že zvyšování efektivity není jen problémem vědeckotechnickým a výrobně-organizačním, ale také sociálně kulturním. Pokud vezmeme v úvahu zákon úspory času, vzniká nám řada problémů jako růst nezaměstnanosti či snížení pracovní doby, změna fungování rodiny, trávení volného času atd.

Z hlediska typů ekonomické efektivity rozeznáváme:

1. Efektivitu národního hospodářství měřenou velikostí HDP (HNP) k celkovým spotřebovávaným zdrojům.
2. Efektivitu výroby danou velikostí výroby na jednotku spotřebovávaného materiálu nebo práce.
3. Efektivitu odvětví, tj. hodnota produkce (zisku) na spotřebu energetických, materiálových, pracovních zdrojů.
4. Efektivitu podniku (výnosy, náklady), která používá řadu kritérií.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Není zde účelem rozebírat hodnocení efektivity hospodaření firem. K základnímu přehledu viz BREALEY, R. A. a S. C. MYERS. *Teorie a praxe firemních financí*. Praha: Victoria Publishing, 1992.

5. Efektivitu jednotlivých zařízení, tj. zvýšení výnosu či snížení nákladů po instalaci zařízení do produkčního procesu.

Mezi těmito efektivitami existuje úzká spjatost, jsou spolu provázány a konečný výsledek ekonomické aktivity je více méně důsledkem komplexního a racionálního užívání všech zdrojů, které jsou k dispozici. Pokud zůstaneme v úvahách o efektivnosti a účinnosti na obecné, nikoliv na podnikové úrovni, pak základní roli sehrává sociálně ekonomický systém, který poskytuje rozsáhlou míru uspokojení potřeb v oblasti materiální, sociální i duchovní na základě dosažené úrovně a kvality života. Podstatou účinnosti je optimální rozdělení zdrojů, jimiž příslušný systém disponuje mezi odvětví a sektory národního hospodářství. Tím se dostáváme k problematice alokační a distribuční efektivnosti.

Alokační efektivnost se týká použití zdrojů v ekonomice v takové kombinaci vytvořených statků, tj. zboží a služeb, která nejlépe vytvoří maximální uspokojení potřeb ve společnosti. Existují různé varianty kritérií alokační efektivnosti, ale nejrozšířenější vychází z představy, že každé zboží se vyrábí do takové velikosti, aby mezní užitek se rovnal mezním nákladům. Jde o to, že v této koncepci se poptávková křivka vyvíjí na základě mezních užiteků (MU) a nabídková křivka na základě mezních nákladů (MC). Rovnovážný bod nastává logicky v místě jejich střetu  $MU = MC$ . V neoklasické ekonomie je zde i maximální sociální přebytek jak spotřebitelský, tak producentů. Lze tedy říci, že alokační efektivnost znamená tvorbu optimálních kombinací produktů pro spotřebitele při výkonu ekonomiky odpovídající hranici produkčních možností. S tím souvisí paretovsky efektivní optimum, kdy nelze již provést žádnou změnu ke zlepšení stavu jednoho subjektu, aniž by došlo ke zhoršení stavu jiného subjektu. Rozšířením tohoto optima dospíváme ke Kaldor-Hicksově efektivitě.<sup>3</sup>

Kaldor-Hicksova efektivita je založena na myšlence možné vzájemné kompenzace při změnách blahobytu. Na rozdíl od paretovského optima připouští zhoršené postavení některým subjektům v důsledky změny ekonomické situace, ztráty jim však mohou být kompenzovány osobami, jejichž postavení se zlepšilo. Celkový blahobyt by ale vzrostl. Jinak řečeno přínosy ze změny musí být větší než kompenzace postižených změnou. Vlastní Kaldorovo kritérium se opírá o myšlenku, že aktivita posune ekonomiku blíže Paretově efektivitě, pokud je maximální částka, kterou chtějí zaplatit ti, kteří získávají výhodu větší, než je minimální množství kompenzace těch, kteří ve změně ztrácejí. Předpokládá se, že znevýhodněné subjekty by mohly zabránit změně a držitelé dodatečných výnosů mohou uhradit kompenzaci.

Hicks pro změnu předpokládá, že pokud maximální částka, kterou by nabídli „poražení“ „výhercům“, aby se vzdali změny, je menší než minimální částka, se kterou by „výherci“ souhlasili. Zde se předpokládá, že subjekty získávající ve změně jsou schopni ji prosadit a ti, jejichž postavení se zhorší, jsou ochotni přijmout částečnou kompenzaci.

V zásadě jde tedy o to, aby výnosy z prosazované změny byly dostatečné na přijatelnou kompenzaci pro znevýhodnění a zůstaly dodatečné přínosy. Kromě alokační efektivnosti existuje

<sup>3</sup> Základy byly publikovány ve dvou pracích, viz HICKS, J. *The Foundations of Welfare Economics*. The Economic Journal 49 (196), (1939), s. 696-712; KALDOR, N. *Welfare propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*. The Economic Journal 49 (195), (1939), s. 549-552.

v ekonomii i problém distribuční efektivity. Jejím zakladatelem je britský ekonom Abba Lerner (1903-1992), který ve své práci *The Economics of Control* (1944) se zabíral problematikou uspokojování potřeb a rozdělování. Jde o aplikaci teorie mezního užítku na rozdělování důchodu.

Vyšel z tvrzení, že s každým následným statkem klesá pro subjekt jeho užitek. Pokud tedy vezmeme sociálně diferencovanou společnost, pak bohatí mají z každé dodatečné jednotky spotřeby nižší užitek, než chudí. Např. když bohatý dostane „poukázku“ na další bytovou jednotku, pořídí si prázdninový dům, který bude využívat několik měsíců v roce. Chudý naopak získá byt, který intenzivně užívá po celý rok. Z toho mu vyšel závěr, že maximální efektivita spotřeby statků je, pokud dojde k absolutní rovnosti, neboť zde bude největší užitečnost.

Tím samozřejmě vyvolal kritiku, neboť rovnost důchodu znamená potlačení zásluhovosti a tím i role stimulů potřebných pro aktivizaci subjektů v ekonomice. Byl odmítnut i marxisty, neboť „rovné právo na nerovné lidi je nerovnost“ a neodpovídá to cílovému stavu budoucí společnosti „každému podle potřeb“. Tím však nezmizely výhrady proti výrazné sociální diferenciaci jako zdroje neefektivity.

Dalším momentem ovlivňujícím obecné pojetí ekonomie je čas. Proto byla vytvořena koncepce dynamické efektivity na základě přenesení paretovského optima na život generací. Vychází z teorému, že je nemožné zlepšit postavení jedné generace, aniž by došlo ke zhoršení postavení jiné generace, chceme-li zabezpečit dynamickou efektivnost ve smyslu dlouhodobého optimálního vývojového trendu. Proces rozvoje společnosti má zabezpečit takové užití zdrojů, které zabezpečí pro další generace možnost dalšího rozvoje při využití stávajících a nových zdrojů. Z ekonomického pohledu tato situace nastává v případě, kdy reálná úroková sazba je dlouhodobě nižší než reálné tempo růstu hospodářství. To zaručuje ekonomice tvorbu dodatečných zdrojů a přerozdělování úvěrovým mechanismem nepodlamuje produkční základnu.

Proto ekonomické úvahy zahrnují i produkční efektivitu. Její dosažení nastává v situaci, kdy ekonomický systém (soukromník, firma, odvětví, sektor, národní hospodářství) nemůže produkovat žádné další zboží a služby, aniž by se vzdal výroby jiného zboží a služeb bez zdokonalení stávajících produkčních technologií a s tím spjatých strukturálních a organizačních změn. Znamená to, že zboží musí být vyráběno s nejnižšími náklady, neboť tak dochází k maximalizaci produkce a efektivnímu využití zdrojů.

V pojetí ekonomické efektivity rozlišujeme dva, respektive tři základní termíny. Účinnost (effectiveness), kde jde o použití prostředků (zdrojů) umožňující dosažení cílů. Hodnotíme zde účelnost při jejich naplňování a z pravidla ji vyjadřujeme v procentech. Nejvíce diskutovaným problémem, na rozdíl od technických věd je zde stanovení cíle, neboť z normativního vymezení a sociální reality nevyplývá všeobecný soulad.

Efektivnost (efficiency) znamená spotřebu zdrojů z nákladového hlediska nebo také produktivitu prostředků, kdy je snaha dosáhnout největšího objemu produktu při zachování stávající kvality. To vše srovnáváme s vynaloženými prostředky, a to jak v naturální, tak

v hodnotové formě. Někdy si jako samostatná kategorie uvádí hospodárnost (economy). Ekonomicky jde o princip minimaxu, tj. maximum výnosu při minimální spotřebě zdrojů na vstupech při dosažení požadovaného cíle. Konkrétní způsoby zjišťování efektivity jsou pak dány specifikou hospodářských jevů, v nichž je přístup efektivity uplatňován.

---

### 1.3 Efektivita veřejného sektoru

Zvláštnosti pojetí efektivity ve veřejné ekonomice je dán jeho funkcí z hlediska jeho role v celém národním hospodářství. Jde o základní odlišnost, kterou mají jednotlivé části veřejného sektoru od soukromého. Kritéria pro hodnocení jsou u soukromého sektoru jednoduché. Podnik, který neprodukuje z dlouhodobého hlediska zisk, je v rámci trhu nejprve oslaben a poté vyřazen konkurencí ať již legálními či nelegálními metodami. Kritérium ziskovosti tak prosazuje snižování nákladů (přímých, nikoliv celospolečenských) a tím ve svém dlouhodobém působení prosazuje ekonomii času. Vše ostatní pro něj musí zabezpečit stát, ať je to péče o vzdělání pracovní síly, zdravotní péče, sociální péče o lidi v předproduktivním a poproduktivním věku, dopravní výstavba, spojovací a energetická infrastruktura atp. Přitom tyto oblasti nejsou izolované, ale vzájemně se prolínají, doplňují a podmiňují. Pokud tyto oblasti jsou nedostatečně rozvinuté nebo jsou nefunkční, dochází k brždění sociálně ekonomické dynamik.

Tak se dostáváme k prvnímu problému, a to je efekt (účinek) neboli cíl, který má veřejný sektor zabezpečit a hned se zde musíme rozloučit s představou jednoho kritéria či jednoho cíle. Představme si např. veřejné mezinárodní letiště, kde obrovskou roli sehraávají bezpečnostní standardy, napojení na urbanistickou koncepci obslužného úseku atp., které bychom budovali s co nejmenšími náklady za účelem dosažení co největšího zisku. Obdobně bychom mohli zvažovat budování přenosové energetické soustavy, výstavbu měst, těžba surovin aj. Důsledkem takto pojatého veřejného sektory by byl různý, ale s více jako vysokou mírou pravděpodobností by se nejednalo o efektivně fungující společnost.

Obtížnost stanovení jednotného cíle pro veřejnou ekonomiku se plně ukázala v období pandemie koronaviru. Je opravdu oprávněné z hlediska společnosti zredukovat na minimum počet lůžek, které v normální situaci stačí zabezpečit základní péči? Je efektivní zastavit provoz ostatních lékařských odvětví a převést personál na zabezpečení infekčních oddělení? Tyto a jiné otázky z jiných společenských aktivit (vzdělání, kultura, sport, bezpečnost atp.) nám ukazují, že nelze zjednodušeně přenést přístupy z tržní ekonomiky na veřejný sektor. Pokud vyjdeme z předpokladu, že součástí ekonomické efektivity je stupeň uspokojení potřeb, nejenom vlastní množství statků, součástí efektivity veřejného sektoru je pak problematika struktury veřejného sektoru, nejen jeho rozsah. Jde o to, v jaké míře přispívají k vyššímu uspokojení potřeb institucí vnitřní a vnější bezpečnosti, tj. jaký má být jejich rozsah, veřejné školství a zdravotnictví, veřejné knihovny a muzea atd.

Druhým, často opomíjeným momentem veřejného sektoru ekonomiky je jeho příspěvek v rámci komplexity fungování hospodářství. Pokud máme smíšenou ekonomiku, tak veřejný sektor neprodukuje statky pouze pro domácnosti, ale také pro firmy. V rámci tvorby efektů tak musíme vidět i účinnost směrem k potřebám firem. Např. veřejný sektor, na úkor své vlastní ziskovosti se stará o závlahové zařízení (dopravní infrastrukturu, vzdělání atp.). Což umožňuje vyšší ziskovost a tím i efektivnost soukromých firem. Proto se mohou rychleji rozvíjet, nemusí se zadlužovat, mohou platit vyšší mzdy aj. Je proto veřejná část ekonomiky málo nebo vůbec ne efektivní? Bylo něco špatného, když po krachu železničních společností v CK monarchii převzal stát propojení a dobudování železniční sítě? Je stát skutečně špatným hospodářem nebo se často jedná o vynucené kroky dané situace, respektive vývojovými tendencemi ekonomiky? Jako typický příklad poslední doby můžeme vidět budování systému Galileo poté, co soukromé společnosti pro velké rizika odmítly budovat tento navigační systém. Bude efektivní či neefektivní až po jeho dobudování se na něj napojí řada soukromých firem za nízkou (žádnou) cenu?

Je tedy nutno vzít v úvahu, že nelze mechanicky přenášet účinnost a efektivitu ze soukromého sektoru na veřejný sektor, což samozřejmě neznamená ignorování problému efektivity veřejného sektoru.

### **1.3.1 Velikost a struktura veřejného sektoru jako problém jeho efektivnosti**

Základní otázkou je, jaký rozsah má mít veřejný sektor, aby mohl svou existencí napomáhat rozvoji společnosti. Jsou samozřejmě myslitelné dva extrémy vycházející spíše z ideových pozic než respektující nějaká ekonomická kritéria. V prvním případě jde o tezi, že stát (obec) je v principu špatný hospodář, a tudíž téměř vše musí mít charakter soukromého vlastnictví. Jedině tak může být dosaženo vysoké míry efektivnosti, která téměř konverguje k maximum možného. V druhém případě je postulován předpoklad, že omezenost soukromého vlastnictví a z něho vyplývající individuální sobectví a konkurenční bezohlednost ničí nejen sociální základy společnosti, ale eroduje i přírodní prostředí, které je základem existence lidstva. Dílčí, a hlavně finanční efektivita má za důsledek nebezpečné mrhání se zdroji společnosti.

Značná část ekonomů však nezastává takto vyhraněná pojetí. Část z nich vymezuje jeho velikost na základě stavu a charakteru produkční základny a s ní souvisejících rozdělovacích vztahů. Změna charakteru reprodukčního procesu a změna ve struktuře ekonomických subjektů pak vyvolává potřebu změn v rozsahu a struktuře veřejného sektoru. Jiná skupina ekonomů vychází z analýzy trhu a stanoví rozsah a strukturu a jeho fungování. Obecně to lze formulovat tak, že optimální velikost a struktura veřejného sektoru je určena hranicí tam, kde dlouhodobé ztráty z nedokonalosti tržního mechanismu jsou větší než ztráty z toho, že příslušné statky jsou zabezpečovány veřejným sektorem.

Faktory předurčující efektivnost veřejného sektoru dělíme do dvou skupin na vnější a vnitřní. Jsou tedy důsledkem konkrétního stavu určitého národního hospodářství. Vystupují v podobě odvětvové, sektorové i institucionální efektivity ekonomiky. Celková efektivnost měření



ekonomiky je pak důsledkem jejich kombinace, a to nejen ve smyslu velikosti a struktura, ale také řízení.

Vnější faktory efektivnosti veřejného sektoru jsou jevy a procesy, které nevycházejí z vlastního fungování veřejné ekonomiky. Objevují se jako důsledek procesů a událostí vznikajících mimo jeho působnost. Jsou výsledkem celkového uspořádání společnosti, tj. její struktury a širšího prostředí, v němž společnost funguje. Jedná se o:

1. charakter a uspořádání světového společenství, naléhavost a velikost i formy řešení světových problémů,
2. politické uspořádání společnosti a normy jejího fungování,
3. fungování tržního sektoru,
4. charakter a nastavení vazeb mezi složkami veřejného sektoru,
5. zdroje a způsoby financování veřejného sektoru.

U vnitřních faktorů efektivnosti se jedná o procesy a normy, které může veřejný sektor nastavit sám sobě jako kritéria motivace a hodnocení forem aktivit jednotlivých dílčích složek veřejného sektoru. Jde tedy o jejich používání v rámci řízení činnosti této části národního hospodářství. Rozhodujícím činitelem je zde kvalita řízení. Jde o:

1. vnitřní dělbu práce mezi složkami veřejného sektoru,
2. aplikaci vědeckých poznatků a zavádění účinných metod výkonu práce i technického vybavení,
3. výchovu a zvyšování kvalifikace pracovních sil,
4. nastavení motivačních systémů,
5. sladění aktivit organizace veřejného sektoru, odbourání duplicit a neustálé zdokonalování a přizpůsobování systému řízení měnícím se požadavkům společnosti.

### **1.3.2 Selhání vlády a efektivita veřejné ekonomiky**

Při hodnocení efektivnosti veřejného sektoru musíme zvažovat jak přednosti, tak problémy fungování veřejné moci a ekonomiky. Jedná se o rozporuplný proces vyplývající z fungování horizontální i vertikální struktury ekonomiky. Pro optimální fungování celku potřebujeme vazby v obou rovinách a metodologicky je velmi ošidné absolutizovat pouze jednu stránku konkrétna. Pokud se nyní soustředíme pouze na problémy spjaté s fungováním veřejné moci, neznamená to v našem pojetí nic jiného než myšlenkový přístup, který umožňuje snazší a srozumitelnější výklad.

Zásahy vlády do ekonomiky umožňují realizovat řadu předností vycházejících z efektivnosti centrálního řízení. Můžeme vyčlenit následná pozitiva:

1. Dokáže urychleně koncentrovat zdroje na řešení zásadních úkolů stojících před společností a tím urychlit vývoj bez ohledu na dílčí disproporce.

2. Na základě své činnosti v ideové oblasti může vyvolat silné synergické efekty jako sepjetí věda-kultura, dobrovolná mobilizace bezplatných aktivit, vytvoření potřebných preferencí a názorů atd.
3. Snížení sociálních disparit, zvýšení sociální soudržnosti a udržení sociálního smíru jako institucionální nástroj efektivně fungujícího mechanismu.
4. Nižší nákladovost celospolečenských zdravotních a sociálních systémů před individuálními.
5. Vyšší účinnost administrativní regulace před dobrovolnou.
6. Zabezpečení kontinuity a pravidelnosti aktivit v řadě oblastí.
7. Bezpečnost a ochrana lidí, společnosti i přírody.
8. Zajištění osobních a společenských práv subjektů.

Tyto přednosti i existence tržních selhání ve svém důsledku neznamenají, že tyto vládní zásahy nemohou selhat. Existují, mimo selhání lidského prvku, další systémové momenty, jejichž důsledkem mnohdy nastávají selhání ve smyslu prosazení neefektivního řešení problémů. Jinak řečeno deklarovaného cíle, přes veškerou snahu díky provedeným zásahům není dosaženo nebo jen částečně. Podle Stiglitze se jedná o následní důvody:<sup>4</sup>

1. Omezené informace a zpoždění - jedná se o skutečnost, že vláda nemá v době rozhodnutí k dispozici relevantní a komplexní data, nezná veškeré souvislosti procesu, o kterém rozhoduje. Taktéž je otázkou, zdali vláda disponuje adekvátní teorií umožňující správné rozhodnutí. Pohybuje se tak ve stochastickém prostředí a tím má její rozhodování pravděpodobnostní charakter. Navíc zpracování informací, vypracování návrhu, jeho oponentura vytvoření vládního podkladu, rozhodnutí a jeho zpětná aplikace vytváří časové zpoždění, což může vést k tomu, že reálná situace se již mohla změnit a vládní zásah je neadekvátní.
2. Omezená možnost řízení reakcí soukromého sektoru - ta vyplývá z momentu nemožnosti podchytit ekonomické subjekty tak, aby se chovaly dle představ centra. V konkrétní realitě totiž existuje celá řada variant reakce subjektů nepředpokládaných centrem. Dochází ke změně vzorců chování, mění se technologie, preference, móda apod., takže vláda vychází z minulé analýzy a její závěry prolonguje na jinou realitu.
3. Omezená kontrola byrokratického aparátu - nejde zde pouze o rozpor mezi zájmy politiků a byrokratů, ale i o vlastní proces výkonu správy. Řada problémů má svůj původ např. v jiném výkladu znění zákona, což zákonodárce nepřepokládal, technická složitost rozhodnutí může vést k nenaplnění vládního zásahu, kompetenční spory a nedořešení podmiňujících předpisů a nařízení taktéž může vést k deformaci záměru vládního zásahu.
4. Omezenost vyplývající z charakteru politických procesů - vládní zásahy jsou svou povahou politické a jiné být nemohou, ať se formulují sebe neutrálněji a jsou opřeny o „vědecké argumenty“. Procesy odehrávající se ve společnosti jsou tou či onou formou spjaty se zájmy subjektů, které ji tvoří. Tato skutečnost vždy ovlivňuje tvorbu a výkon vládního zásahu, který může být prosazován (ignorován) většinou či menšinou a závisí více na kompromisu než na logické souvztažnosti. Společnost však není mechanický

<sup>4</sup> Viz STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997, s. 162-181.

přístroj, kde záleží na sladění koleček a převodových ústrojích, tak jako rodina není pouze mechanismus na výrobu a výchovu dětí.

Problémem veřejného sektoru je jeho přirozená tendence pohybu k neefektivnosti. Je to objektivní ekonomický proces, který vyplývá z charakteru tohoto sektoru. To samozřejmě neznamená, že neefektivní ve smyslu dříve zmíněné charakteristiky. Již ze své vlastní existence napomáhá soukromému sektoru, je producentem veřejných statků, bez nichž by společnost trpěla vážnými neduhy a snížil se jak celkový, tak individuální blahobyť. Ve veřejném sektoru je však i zabudování několik prvků, které snižují tlak na vyšší efektivnost.

1. Neziskový princip - v podstatě u většiny produkováných statků neexistuje nebo je oslabeno ziskové kritérium. V tržním sektoru, vynecháme-li různé nástroje ziskové optimalizace administrativní a přirozené monopoly apod., zisk ukazuje na rozdíl mezi náklady a tržbami za realizaci zboží a služeb. Ukazuje nám míru úspor prostředků, tj. dosažení vyššího zisku signalizuje tlak na efektivnost. Zároveň pokud veřejný sektor prodává své zboží a služby, značná část odbytu se realizuje za nižší než tržní ceny.
2. Snížená možnost bankrotu - to má zpravidla za důsledek nižší tlak již v momentu rozhodování o zavedení produkce, neprojevuje se to již v podobě výběru konstrukčních řešení, materiálu, tlaku na dodavatele aj. Jinak řečeno většina soukromých podnikatelů se již v této fázi snaží nastavit podmínky výroby tak, aby zabránila potencionálnímu bankrotu.
3. Tím, že smyslem produkce jsou užité hodnoty uspokojující potřeby, většina úvah ve veřejném sektoru probíhá v naturálních jednotkách, neboť jediné tak plní svou roli. To ve svém důsledku vede k tomu, že hodnotové kalkulace jsou z hlediska priorit druhotné. To neznamená ignorování efektivnosti, ale chápání jednoho z mnoha faktorů.

Tendence k neefektivitě vede ke zdůraznění role řízení ve veřejném sektoru. Management zde stojí nejenom před standardními úkoly, ale má i svou specifiku, kterou je nutno respektovat.

### 1.3.3 Řízení a problém efektivity veřejné ekonomiky

Tradiční teorie řízení (Public Administration) vychází z weberovské tradice a zobecňuje historické poznatky z oblasti vývoje veřejné správy moderních států. Zásady pojetí vycházejí z hierarchicky fungujícího byrokratického aparátu, který má přesně vymezené pravomoci a tomu odpovídající strukturu organizace. Výkon rozhodnutí je prováděn taktéž hierarchicky a silný akcent je kladen na procesní pravidla. Řízení administrativních procedur je často nadřazeno obsahu.

V současnosti je velký důraz kladen na zpoždění nových technologií a slibuje si od tohoto procesu zvýšení efektivity veřejného sektoru. Vznikají směry jako je Nová veřejná vláda (New Public Governance).<sup>5</sup> Je však otázkou, co bude, když se veřejná správa a řízení „zapouzdří“ odborně a technicky vůči členům společnosti, jestli ji budou ve své „nelidské“ variantě

<sup>5</sup> Blíže viz *Analýza měření a hodnocení výkonů veřejné správy v České republice*. Ministerstvo vnitra České republiky. Samostatné oddělení strategií a ESIF, 2016, s. 10-18.

považovat za normální vůči sobě a jestli se naplní antický ideál, že svobodný člen společnosti se bude spolupodílet na jejím chodu.

Není zapotřebí idealizovat byrokracii, má řadu nevýhod jako např. formalismus, tendence k narůstání a komplikování organizační struktury a zpomalení procesů rozhodování. Ale proti těmto negativům lze zasahovat reformami při zachování její obsahové smysluplnosti. Kvalifikovaná byrokracie má totiž menší procento chybovosti a je zde nižší pravděpodobnost zneužití než v případě individuálního, subjektivního rozhodování vycházejícího z obecných morálních principů.

Odosobnění aktu rozhodování však může přinést problematické důsledky, neboť v něm často zanikne lidská dimenze. Proto je důležité v moderním státě mít i principy korigující sílu mechanismu byrokracie jako je ombudsman, právo na soudní přezkum rozhodnutí atp. Sem patří i podřízení byrokracie voleným orgánům. Z hlediska chodu společnosti a naplňování jejich dílů je pravděpodobně lepší podstupovat nebezpečí střetu politických orgánů a byrokratických než odosobnělou nadvládu byrokracie.

To platí samozřejmě i v ekonomické oblasti. Za stanovení cílů musí být odpovědni voličům politické orgány, za jejich naplňování a organizační kroky odpovídá byrokracie. Její podřízenost však nesmí být takového rázu, že provádí i neodborné protismyslné a protiprávní kroky podle subjektivních přání jednotlivých politiků. Jinak se snižuje její efektivita jako nástroj moderního státu. Najít v teorii rovnováhu mezi jednotlivými složkami systému a optimalizovat jejich aktivity je poměrně snadné, v realitě společnosti se jedná o poměrně složitý proces, který nemá přesně vymezené hranice. Jak zkušenosti naznačují, neexistuje univerzální model. Každé praktické řešení má své silné a slabé stránky, je závislé na změnách podmínek a kulturních zvyklostech příslušné společnosti.

Standardní formy řízení země vznikaly na základě zkušeností a dlouhodobého vývoje metodou pokusu a omylu. To, co úspěšně fungovalo, se přijímalo a přizpůsobovalo novým podmínkám, většina zbytnělých či brzdících institucí a vazeb zanikala ve víru válek a revolucí. V dějinách můžeme pozorovat totální hroucení státu a vznik jeho nových forem - viz např. zhroucení Pruska v letech 1806-1807 a reformy von Steina, vznik revoluce Meidži v Japonsku, můžeme pozorovat revoluce zdola i shora - viz např. Velká francouzská revoluce či údobí Petra I. Velikého v Rusku.

Stát v důsledku těchto změn přestal být jen nástrojem mimoekonomického přinucení působící hlavně v rámci přerozdělovacích procesů, ale stává se přímým „protektorem“ ekonomicko-právních vztahů. Nejenže vstupuje do kontroly jakosti zboží, zde přijímal garanci již dříve, ale reguluje také pracovní právní vztahy, volby technologií a v řadě případů zřizuje ekonomické subjekty, jejichž cílem je doplnit nabídku zboží a služeb a postupem času je na něj přesunuta i odpovědnost za celý průběh národohospodářského koloběhu.

Nejvíce pokročil tento proces změn v monetární sféře ekonomiky, kde centrální orgány mají přímou odpovědnost za její fungování. Obsahově podobné tendence můžeme pozorovat v posledních desetiletích v oblasti přírodního a životního prostředí. Odpovědnost za regulaci

ekonomických aktivit v různé míře je přenášena na municipální, regionální, státní i nadstátní orgány. Jiná forma se prosazuje při přeměnách energetiky - viz např. boj o jaderné elektrárny, deformace trhu prostřednictvím dotací atp.

Z uvedené argumentace je zřejmé, že se začínají klást nové požadavky na vlastní řízení. Již koncem 80. let se ve Světové bance objevil termín „good governance“.<sup>6</sup> Pod tímto pojmem je chápána taková tvorba a aplikace pravidel, která podporuje řádný chod administrativy. Veřejnoprávní normy jednání společensko-politických organizací vedou při „good governance“ k růstu blahobytu společnosti při dodržení principů paretovského optima.

Principem „good governance“ je celkový výkon vládnutí, tj. rozvoj společenských struktur, a i možnosti seberealizace individua, dodržování zásad transparency, efektivnosti, participace na rozhodování, demokracie a spravedlnost pak vytváří prostor pro funkčnost těchto struktur.

Z toho vyplývá i normativní ideál občanské společnosti. Má tři základní prvky stát - trh - společnost. Jde o trojjedinou formuli. Stát je organizační struktura společnosti, trh zahrnuje určitou formu vazeb, zprostředkující výměnu produktů ekonomické aktivity a charakter společnosti je determinován těmito vazbami. Individuum pak vstupuje do všech těchto vazeb na základě kulturně historických norem vznikajících v procesu vývoje této trojjediné formule.

Pro celkové postižení patří hodnotící kritéria vyvěrající z:

- kvality politického vedení,
- etiky řízení,
- normativně určených zásad přerozdělení a zdanění,
- charakteristiky metod a nástrojů ovlivňování společnosti.

Kolem těchto kritérií existuje velmi pestrá a rozsáhlá diskuse. Je otázkou, do jaké míry lze přijmout „ekonomizaci společnosti“. Je bytí člověka kriteriálně měřitelné spotřebou statků? Jak hodnotit působení nadnárodních společností s jejich přínosem, ale i destrukci sociálně kulturních daností jednotlivých zemí? Co si počít s rozdílností hodnot, různorodostí sociálních vrstev apod.?

Jednoznačné odpovědi zatím nepřevládají a praxe správy reálné společnosti spíše pragmaticky kolísá podle potřeb v dané etapě vývoje. Ideově čisté a morálně etické přístupy téměř vždy podlehnou postojům vyplývajícím ze zájmů společenských struktur. Značný vliv má samozřejmě i kvalita konkrétních jedinců, kteří reprezentují jednotlivé společenské struktury.

Jiným novým pojmem prosazující se v rozhodovací sféře je „nový veřejný management“.<sup>7</sup> Toto pojetí veřejné správy vychází z aplikace principů neoklasického pojetí ekonomie na

<sup>6</sup> Blíže viz KÖNIG, K. *Governance als entwicklungs - und transformationspolitisches Konzept*. Berlin: Duncker und Humblot, 2002.

<sup>7</sup> Ze současné literatury viz např. SCHEDLER, K. a I. PROELLER. *New Public Management*. Bern: Haupt, 2006; POLLITT, CH. a G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

zásahy veřejné správy. Přejímají se techniky řízení, které jsou aplikovány v soukromém sektoru. Občan je chápán jako zákazník veřejného sektoru a veřejná správa vystupuje v roli nabízejícího subjektu. Základní kritéria jsou odvozována od výnosově nákladového kalkulu a principu minimaxu. Celková korekce mechanismu je prováděna volbami. Efektivní správa je posuzována obdobně jako podnikatelský subjekt. Tudíž musí být rozhodování odpolitizováno, politické orgány mají roli jakýchsi správních a dozorčích rad. Úředníci se mění v „prodejce“ veřejných služeb, a proto mají být zákaznický orientovaní.

Mění se taktéž princip státu a ten funguje na nových předpokladech:

1. Stát se orientuje tržně.
2. Jednotlivé organizace státu se relativně osamostatňují.
3. Reorganizují se na základě podnikatelských zkušeností.
4. Kontrola se přizpůsobuje novému obsahu, mění se posuzovací kritéria.
5. Modernizuje se správní právo.
6. Občan již není integrální součástí systému, je zákazníkem „firmy“.
7. Úředníci jsou hodnoceni dle výkonnosti.

Kritika z různých pozic je u této koncepcce značná. Je otázkou, zdali je ve veřejných službách více spíše pozitivní správnost rozhodnutí než výkonnost či úspornost, do jaké míry je tyto "pseudotrhy" možno ovlivňovat „pseudocenami“. „Privatizace veřejných služeb“ úředníky taktéž vyvolává otazníky. Je samozřejmě i otázkou, zdali v tomto systému může pak existovat demokracie jako rozhodování lidu. Jsou zde i ryze ekonomické otazníky jako je racionalita netržního sektoru, otázka služeb policie a soudů při použití výnosově nákladových kalkulu, existence soukromých armád atp.

Přitom centrální otázkou je, zdali je vůbec možné aplikovat mikroekonomické principy na rozhodování společenských orgánů. Problém je v tom, že značná část ekonomů si uvědomuje omezenost modelů racionálního chování ekonomických subjektů. Mimo to je zde ještě metodologický přístup od doby vystoupení Aristotela, který praví, že celek není pouhým součtem jednotlivých částí.

Značně silná je i kritika působení státu u liberálních ekonomů. Vyplyvá z přesvědčení neoptimálního působení státu v oblasti tržních selhání. Podle těchto přístupů jsou pro tvrzení následné důvody:<sup>8</sup>

1. Plánované cíle státu mají obvykle komplikované a obtížně předvídatelné důsledky.
2. Chybí informace k účinné realizaci.
3. Stát má omezenou kontrolu.
4. Stát špatně kontroluje implementaci veřejných programů, díky byrokracii.
5. Prosazování cílů je politický proces.

---

<sup>8</sup> Blíže viz VODÁKOVÁ, J. aj. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 12 a n.

Zároveň monopol státu není vystaven konkurenci, a proto neodstraňuje zbytečné náklady. Díky neexistenci zisku, se neprojevuje stimulace k úsporám, na rozdíl od soukromého sektoru. Problémem těchto tvrzení je jejich sporná doložitelnost. V praxi známe příčiny neschopnosti soukromého sektoru zabezpečit inovace. Příklad kosmického výzkumu ukazuje, že nejprve musí stát vynaložit prostředky, snížit rizika, rozvinout základní výzkum a materiálně technickou základnu. Teprve v tomto momentu přichází soukromý kapitál. Na druhé straně jsou i příklady mrhání, neefektivnosti a korupce (Nigérie, Ukrajina apod.). Avšak přes veškeré diskuse je jedna odpověď jasná, a to v tom smyslu, že moderní společnost musí hledat nové adekvátní formy řízení ekonomických aktivit.