



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

UNIVERZITA OBRANY V BRNĚ

Fakulta ekonomiky a managementu

VEŘEJNÁ EKONOMIKA

Distanční studijní opora

Téma 6
EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU
A
VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ
I

BRNO

2014

Téma

6

**Efektivnost veřejného
sektoru a veřejných
výdajů**

OBSAH

ÚVOD.....	5
ZÁKLADNÍ POJMY.....	5
PROBLÉM VYJÁDŘENÍ A DOSAŽENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	9
TENDENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU K NEEFEKTIVNOSTI.....	11
POSUZOVÁNÍ EFEKTIVNOSTI VE VEŘEJNÉM SEKTORU.....	12
SHRNUTÍ KAPITOLY.....	16

VÝSTUPY Z UČENÍ

Studenti budou znát:

- základní podmínky potřebné pro zajištění efektivní alokace zdrojů ve veřejném sektoru
- základní faktory zvyšující efektivnost organizací veřejného sektoru

Studenti budou umět:

- posoudit nakolik dané odvětví nebo organizace veřejného sektoru naplňuje podmínky efektivnosti
- navrhnout zlepšení fungování organizace veřejného sektoru na základě aplikace faktorů efektivnosti.

Studenti budou schopni:

- vysvětlit základní rozdíly v efektivnosti ve veřejném a tržním sektoru.

6 VEŘEJNÝ SEKTOR A JEHO EFEKTIVNOST

KLÍČOVÁ SLOVA

Efektivnost, Paretovo chápání efektivity, efektivnost v tržním sektoru, efektivnost ve veřejném sektoru, vnější podmínky efektivity, vnitřní podmínky efektivity, faktory růstu efektivity, koncept 3E.

DOPORUČENÝ ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU KAPITOLY

5 hodin

ÚVOD

Každá organizace ať již soukromého nebo veřejného sektoru, ke své činnosti nezbytně potřebuje finanční, hmotné a lidské zdroje. Dostupnost těchto zdrojů, jak učí ekonomická teorie, však není neomezený a je nezbytné rozvážit a nalézt jejich nejhodnější kombinaci potřebnou pro naplnění cílů a aktivit organizace. Z toho vyplývá, že každá organizace dosahuje jisté úrovně efektivity ve využívání těchto zdrojů. Základním rozdílem mezi soukromým a veřejným sektorem však je, že ve veřejném sektoru nejsme schopni jednoduše vyjádřit míru naší efektivity, kdežto v soukromém sektoru toho schopni jsme, protože jak vstupy, tak výstupy z jeho aktivit jsou vyjádřitelné v peněžních jednotkách. Proto se často musíme ve veřejném sektoru spokojit s tím, že míru naší efektivity vyjadřujeme mírou plnění našeho poslání, podpořenou jeho konkretizací v rozsahu naplněných cílů a funkcí. V následujícím textu budou objasněny základní souvislosti a problémy spojené s dosahováním efektivity alokace zdrojů ve veřejném sektoru.

6.1 ZÁKLADNÍ POJMY

Pro následnou diskusi nejdůležitější kategorie teorie veřejného sektoru, kterou je jeho efektivnost, jistě bude prospěšné vymezit základní pojmy a obsah jejich chápání. Toto sjednocení pojmů, pak podpoří následnou diskusi tohoto problému.

6.1.1 Vymezení efektivity obecně (definice)

Efektivnost každého jevu či procesu je vždy výsledkem vztahu mezi velikostí vstupů, vkládaných do tohoto jevu či procesu, a velikostí výstupů, které z realizace tohoto jevu vychází. (*Yvonne Strecková*)

Efektivnost znamená absenci plýtvání, tj. co nejefektivnější užívání zdrojů k uspokojení potřeb a přání lidí. (*P. A. Samuelson*)

6.1.2 Vyjádření efektivity ve veřejném sektoru

Jedná se o optimální využití veřejných financí při produkci statků a realizaci transferů naplňujících poslání VS. Veřejný sektor bývá pojímán jako jeden celek, přičemž se však jedná o hluboce diferencovaný systém.

Problémem efektivity VS není dosažení jisté míry efektivity, ale problém vyjádření a měřitelnosti jeho efektivity.

Každý statek musí uspokojovat určitou potřebu – musí mít své poslání. Míra uspokojení potřeb a míra plnění poslání ve vztahu k alokovaným finančním prostředkům nám napomáhá vyjádřit efektivity VS a tím i důvod jeho existence.

Samozřejmě v obecnější rovině, pro konkrétní možnost vybrat nejvhodnější variantu kombinace alokačních příležitostí, je vhodnější využít sofistikované metody ekonomické volby (viz následující přednáška).

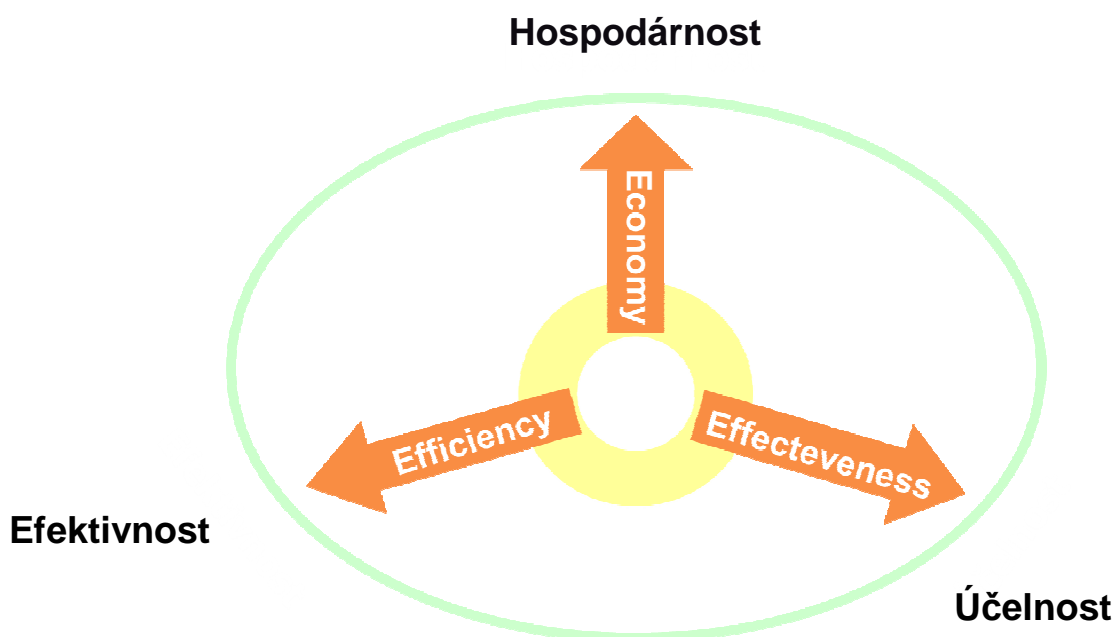
6.1.3 3E koncept

Pro potřebu vyjádřit a dosahovat racionálního využití zdrojů, které má veřejný sektor k dispozici byl přejet i tzv. koncept 3E.

Dříve byla pro definování efektivity používána definice: efektivity je účelné a hospodárné využívání zdrojů.

U této definice je zřejmý důraz na tzv. racionalitu využívání zdrojů. Nově přijatý koncept však je pojat více do hloubky a efektivity je vyjadřována jako vztah mezi vstupy a výstupy, což vyvolává již výše zmíněnou otázku, jak tyto kategorie ve veřejném sektoru porovnat v jedno kritériálním vyjádření. Graficky tento problém popisují Obrázek 37 a Obrázek 38.

Obrázek 33 Koncept Efektivnost, hospodárnost a účelnost



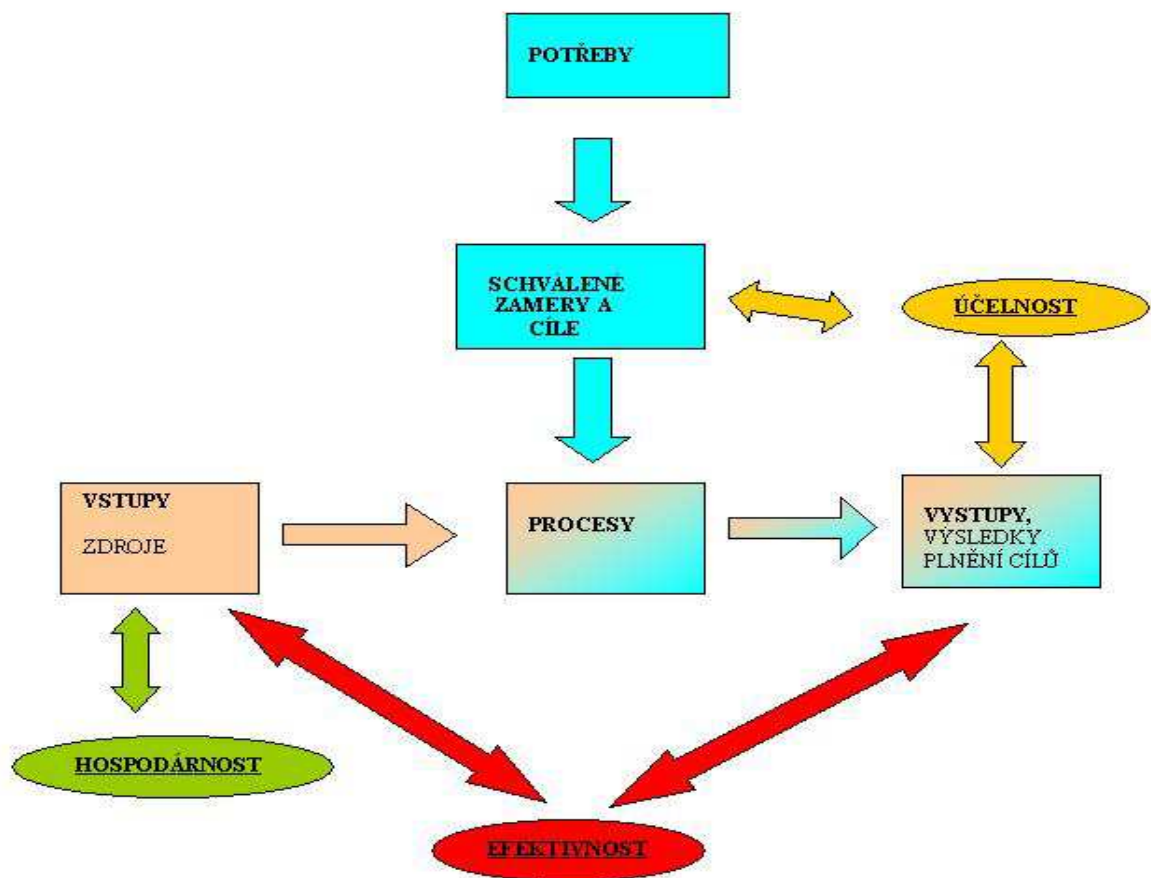
Zdroj: Vlastní – upraveno dle zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky Ministerstva financí ČR, rok 2001

Hospodárností je použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků a to při dodržení odpovídající kvality plnění úkolů (tj. dělat věci levněji);

Efektivností je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (tj. dělat věci správnou cestou);

Účelností je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Obrázek 34 Vymezení základních vztahů mezi efektivností, hospodárností a účelností



Zdroj: Vlastní

6.2 PROBLÉM VYJÁDŘENÍ A DOSAŽENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉHO SEKTORU

Jde o teoretický problém, který má však praktické dopady. Praktický aspekt spočívá v tom, jak rozhodnout:

- mezi veřejným a soukromým zabezpečením statků;
- mezi soukromou a veřejnou produkcí těchto statků;
- o optimální strukturu VS
- o optimálním rozložení daňového břemene
- o odpovídajícím přidělení rozhodovacích kompetencí atd.

Blíže jsou tyto základní problémy diskutovány v následujících subkapitolách.

6.2.1 Selhání vlády v efektivní alokaci prostředků

To že vláda ve své činnosti selhává, dokladuje celá řada autorů. Pro naše potřeby je možné využít dva z nich první Stiglitz, Joseph. E (za zahraniční autory) hovoří o několika omezeních vlády, které následně vedou k jejímu selhání. Za naše autory bude představen koncept, který představuje Ochrana František, který prostřednictvím mikroekonomické analýzy upozorňuje na úskalí rozhodování vlády a ukazuje na jejich možné dopady.

6.2.2 Stiglitz Joseph E. a čtyři hlavní handicapy vlády

Stiglitz hovoří o 4 hlavních omezeních, které diskvalifikují vládu v jejím bezproblémovém rozhodování o alokaci vzácných zdrojů:

- Omezená informovanost;
- Omezená možnost ovládnutí reakce soukromého trhu;
- Omezená možnost řízení vlastní veřejné správy a
- Omezení vyplývající z charakteru politických procesů.

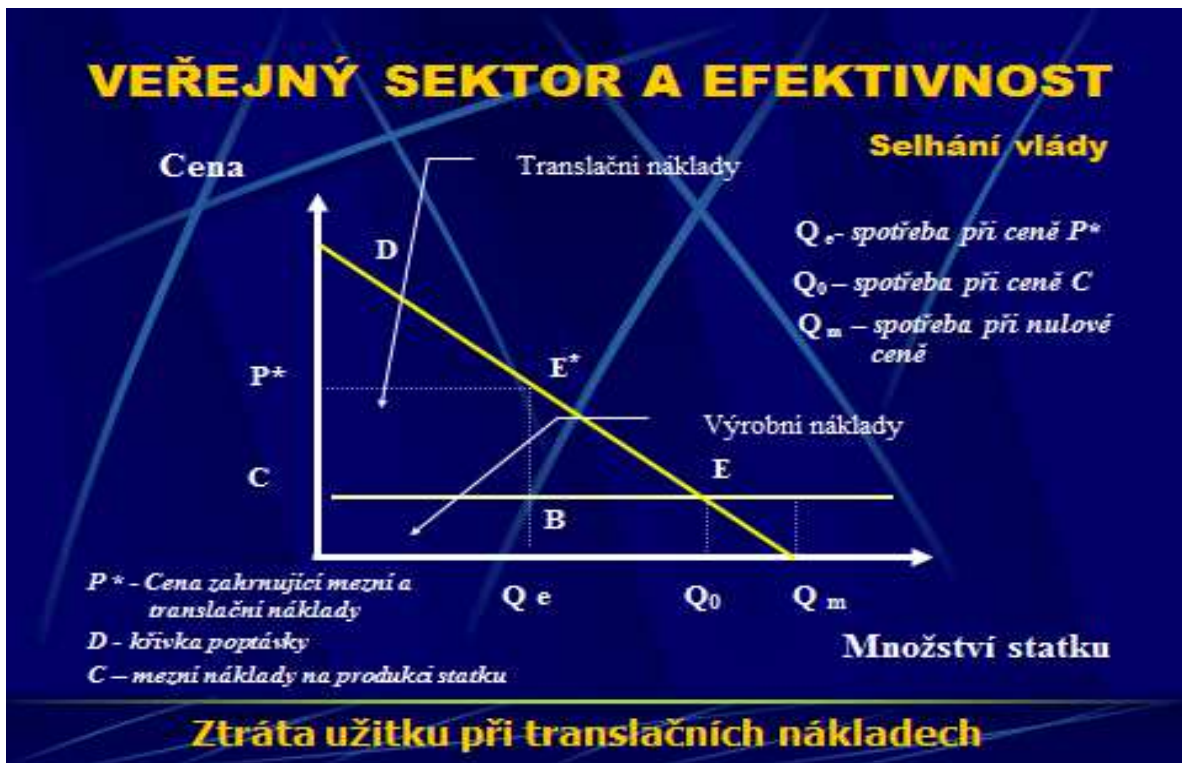
6.2.3 Ochrana František a efektivní rozhodování ve veřejném sektoru

Ochrana si ve své publikaci „Veřejný sektor a efektivní rozhodování“, tak jako celá řada zahraničních autorů, klade následující otázky a snaží se na ně pomocí mikroekonomických nástrojů odpovědět. Jedná se o následující otázky:

- Má vláda poskytovat statky, které umí zabezpečit trh?
- Která úroveň vlády má statky zabezpečovat?
- Má vláda zasahovat do produkce soukromých statků?

Následující text na ně částečně pomocí mikroekonomické analýzy se pokouší nalézt odpověď.

Obrázek 35 Ztráta užitku při translačních nákladech



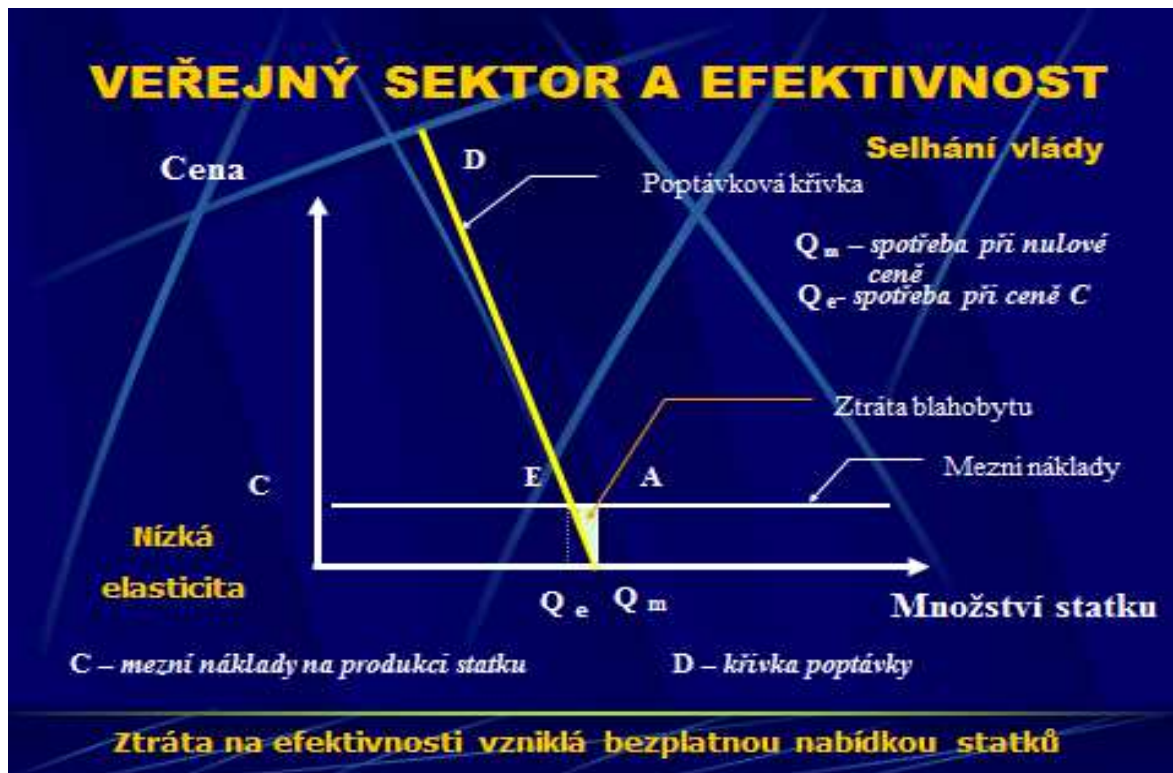
Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

Obrázek 36 Ztráta na efektivnosti vzniklá bezplatnou nabídkou statků



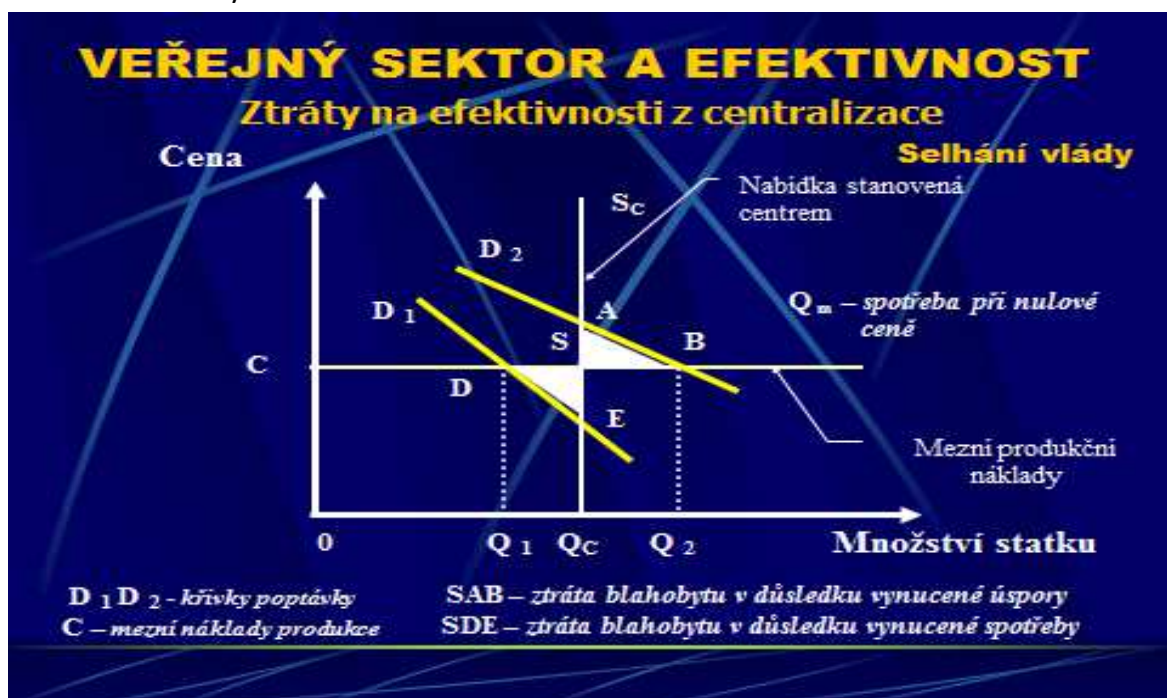
Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

Obrázek 37 Ztráta na efektivitě vzniklá bezplatnou nabídkou statků (změna elasticity)



Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

Obrázek 38 Ztráty na efektivitě z centralizace



Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

Obrázek 39 Ztráty ze zásahů do fungujících tržních segmentů (Trh s bydlením)



Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

Obrázek 40 Ztráty ze zásahů do fungujících tržních segmentů (Trh s plodinami)



Zdroj: František Ochrana a vlastní zpracování

6.3 TENDENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU K NEEFEKTIVNOSTI

Poslední výzkumy v oblasti efektivnosti veřejného sektoru ukazují, že zde působí celá řada faktorů, které v ziskovém nepůsobí nebo naopak absentují v podmínkách veřejného sektoru, což má za následek jeho silné tendence k neefektivnosti.

6.3.1 Příčiny tendencí veřejného sektoru k neefektivnosti

Nepůsobí v něm kategorie **zisku**, jejich existence není závislá na dosahování kategorie zisku, tato skutečnost vytváří pro organizace VS atmosféru klidu a jistoty – možnost koncentrace na užitek – to však vede k méně náročnému přístupu k využívání VF;

Neexistuje **konkurence** ba právě naopak, ve veřejném sektoru při spotřebě statků jsme často odkázáni na monopol poskytovatel;

Vyjádření užítku neleží na straně spotřebitele, ale na straně producenta tato skutečnost vyplývá ze způsobu rozhodování o alokaci finančních prostředků;

Mezi platbou za statky a jejich **spotřebou není rovnováha** tj. platba z produkované statky je diferencovaná, přístup ke statkům je zpravidla nediferencovaný.

6.3.2 Dopady tendencí veřejného sektoru k neefektivnosti

Chybná alokace VF, ty nejsou alokovány do těch odvětví VS, kde mohou přinést největší užitek;

Nedostatečný prostor pro inovace je to dáno systémem řízení, ale také především systémem odměňování a růstu kariéry;

Byrokratizace způsobená nedostatečně jasnou formulací posláním, nedefinováním konkrétních cílů, které je naplňují;

Despekt k zákazníkovi občan se dostává do pozice „prosebníka“ a nicotného „červa“, kterého je možno zašlápnout.

6.4 POSUZOVÁNÍ EFEKTIVNOSTI VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Neutěšený stav veřejného sektoru, poukazování na plýtvání s veřejnými zdroji a na neschopnost dosáhnout racionálních úspor vedl k hledání postupu jak s tímto neutěšeným stavem bojovat. Jednou z možných cest jak tento problém alespoň částečně a ne zcela dostatečně řešit je skryt v odpovědi na následující dvě otázky:

- a) Jaké podmínky musí být naplněny, aby mohl se veřejný sektor a jeho organizace mohly chovat racionálně a efektivně?
- b) Je možné vytvořit nebo využít faktory, které povedou ke zvýšení efektivnosti veřejného sektoru jako celku, tak i jeho jednotlivých organizací?

Poměrně vyčerpávající odpověď na dvě výše položené otázky dává ve svých statích prof. Strecková. Byť se jedná o materiály již starší, přesto neztrácí nic na své aktuálnosti a využitelnosti. Hovoří o podmínkách a faktorech efektivnosti. Podmínky efektivnosti působí spíše z vnějšího prostředí na organizace veřejného sektoru a jsou jimi samotnými méně ovlivnitelné. Oproti faktorům, které jsou běžně využívány soukromým sektorem, a předpokládá se u nich pro jejich využívání zapojení managementu organizací.

Obrázek 41 Nástroje k posuzování a zvyšování efektivnosti ve veřejném sektoru



Zdroj: Strecková Yvonne a vlastní zpracování

6.4.1 Podmínky efektivity ve veřejném sektoru

Podmínky efektivity dělíme na vnější a vnitřní. Vnější působí spíše z vnějšku a jsou organizacemi přímo neovlivnitelné, vnitřní podmínky jsou již ovlivnitelnější, ale jen do jisté míry.

Vnější podmínky efektivity

Politické uspořádání společnosti tj. způsob rozhodování o velikosti, struktuře a způsobu financování veřejného sektoru;

Fungující tržní mechanismus v některých oblastech činnosti vytváří konkurenci veřejnému sektoru (např. soukromé školství, soukromé zdravotnictví, soukromé sociální služby, respektive zabezpečované i NNO), a tím vytváří tlak na kvalitu a efektivity veřejného sektoru.

Vnitřní podmínky efektivity

Jasná a návodná formulace poslání a funkcí institucí tj. schopnost organizací VS definovat důvod své existence, nástroje a způsoby jeho naplnění;

Konkurenční prostředí uvnitř VS může vést k dosažení vyšší alokační efektivity veřejného sektoru;

Financování VS podle kvality a kvantity výkonu je nutné vytvořit taková hodnotová kritéria, podle kterých je možné hodnotit a v závislosti od toho i financovat činnost dané organizace;

Veřejná kontrola v této oblasti je nutno zabezpečit, aby každý orgán kontroloval to, co může a je schopen kontrolovat vzhledem k míře a úrovni dosažených informací.

6.4.2 Faktory růstu efektivity

Uplatňování poznatků vědy a techniky a to jak při řízení VS, tak i při produkci VS;

Struktura všech činností využití tohoto faktoru umožňuje vynakládat finance pouze na ty činnosti, které nejlépe naplňují poslání organizace;

Dělbá všech činností využívání tohoto faktoru vede k účelné specializaci – snižování a eliminace nekvalitního výkonu;

Kvalifikace pracovní síly je základním předpokladem pro realizaci aktivit ve VS – důraz na kvalifikaci v „dělnických“ funkcích (primární funkce);

Iniciativa pracovní síly – otázka motivace

Systém řízení veřejného sektoru

SHRnutí KAPITOLY

Efektivnost veřejného sektoru je nejobtížnějším problémem „Veřejné ekonomie“. Neexistence neustálé hrozby ztráty zákazníka, ztráty investice nevyvolává ve veřejném sektoru, v jeho jednotlivých odvětvích a v samotných organizacích, tolik potřebnou orientaci na výkon a neustálé poměřování nákladů a výkonů souvisejících s činností organizace.

Schopnost správně alokovat veřejné zdroje je nezbytným předpokladem dlouhodobě udržitelného a občany podporovaného fungování veřejného sektoru. Očekávaná hodnota za veřejné peníze, skládání účtů veřejnosti a transparentnost nejen veřejných financí, ale především činnosti veřejné správy jsou v souladu s konceptem 3E.

Přestože existuje celá řada příčin proč VS tenduje k neefektivnosti, lze tyto vlivy významně eliminovat. Optimalizace veřejného sektoru s důrazem na vyšší efektivnost, hospodárnost a účelnost musí být podpořena výkonným ekonomickým managementem a schopností využívat vhodné nástroje ekonomického řízení.

ÚKOLY K SAMOSTUDIU – REVIZE KAPITOLY



1. Vysvětlíte obecně chápání pojmu "efektivnost" a na příkladu deklarujete, jak se realizuje efektivnost v rámci tržního prostředí (viz. neoklasická mikroekonomie).
2. Proč veřejný sektor tíhne k neefektivnosti? Jaké jsou hlavní cíle byrokracie. Chování byrokracie graficky znázorněte.
3. Na konkrétních příkladech z oblasti veřejného sektoru objasněte, jak naplňování (vhodné nastavení) "podmínek efektivnosti" může vést k vyšší efektivnosti veřejného sektoru.
4. Na konkrétních příkladech z oblasti veřejného sektoru ilustруйте, jak naplňování (vhodné nastavení) "faktorů efektivnosti" může vést k vyšší efektivnosti veřejného sektoru.
5. Pojedej o neefektivnosti soukromého sektoru při zajišťování veřejných statků (viz Stiglitz). Graficky znázorněte.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY



STRECKOVÁ, Yvonne., MALÝ, Ivan. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. s.189-202;
STIGLITZ, Joseph. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. s.162-181, 236-251;
OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. 244 s. ISBN 80-7261-018-X

DALŠÍ ZDROJE



BÉNARD, J. *Veřejná ekonomika*. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989. 430 s.
GRUBER, J. *Public Finance a Public Policy*. New York: Worth Publisher, 2007. s. 1-25. ISBN 978-0-7167-6631-5
TRESCH, R. W. *Public Sector Economics*. Virginia: Palgrave Macmillan, January 2008. s. 1-5. ISBN 978-0-230-52223-7
MURRAY, R. *For a New Liberty, The Libertarian Manifesto*. London: Collier Macmillan Publisher, 2002. 330 s. ISBN 0-02-074690-3