

1 Efektivnost a její obecné vymezení ve vztahu k principům 3E

Efektivnost jako obecná kategorie je spojována především s produktivitou. Ekonomická efektivnost pak má řadu vymezení a zjednodušeně popisuje stav ekonomického modelu. Z hlediska vstupů a výstupů je spojena hlavně se snahou o minimalizaci nákladů, maximalizaci užítka nebo obou zároveň.

Vymezení efektivnosti není úplně jednoduché a často není v literatuře a v praxi pojímáno jednotně na což upozorňuje řada autorů (Farell, 1957; Stiglitz, 1977; Musgrave a Musgrave, 1989; Niskanen, 1994; Allen a Thomassi, 2001; Rosen, 2004; Medved' a kol., 2005; Holcombe, 2006, Špaček a kol., 2011 aj.). Díky tomu, že je efektivnost spojena s maximalizací užítka, který je subjektivní kategorií, tak často odráží postoj autora, a také objekt (produkt, proces, činnost apod.), jehož efektivnost je posuzována.

Česká slova efektivita, efektivní, efektivnost jsou provázána především s anglickými termíny *economy* (hospodárnost), *efficiency* (efektivnost) a *effectiveness* (účelnost někdy také překládána jako účinnost) vycházejícími z principů efektivnosti 3E. Právní definice hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti jsou uvedeny v § 2 zákona o finanční kontrole. Mezinárodně uznávané definice jsou uvedeny např. v Auditorických standardech INTOSAI¹ (ISSAI 3100) nebo v Manuálu pro audit výkonnosti Evropského účetního dvora (Pavel, 2008).

Anglické slovo *economy* překládané jako **hospodárnost** v sobě vyjadřuje požadavek na využití co možná nejmenšího množství zdrojů pro splnění cílů a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů, tj. minimalizace nákladů na zdroje (vstupy) používané na činnost se zřetelem na odpovídající kvalitu. Dalo by se říci, že hospodárná je taková činnost, při níž jsou minimalizovány náklady na zdroje (finanční, lidské, věcné) a zároveň je dodržena požadovaná kvalita z hlediska potřeb dané činnosti (Pavel, 2008).

Anglické slovo *efficiency* překládané jako **efektivnost** pak znamená takové použití veřejných prostředků, kterými se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (Pavel, 2008: 5). Podle Špačka a kol. (2011) hodnotící soud o efektivnosti musí vzít v potaz obě tato kritéria (vstupy a výstupy a jejich vzájemný vztah) a také kontext (podmínky), ve kterém daná činnost probíhá. Efektivní je tedy taková činnost, při které se dosahuje maximální výstup při daných zdrojích či daný výstup při minimálních zdrojích a to při zachování kvality výstupů.

Naopak anglické slovo *effectiveness* (překládané jako **účelnost** a někdy také jako **účinnost**) vyjadřuje schopnost produkovat zamýšlené/požadované/očekávané efekty. Je to tedy stupeň dosažení cílů a vztah mezi zamýšlenými a skutečnými dopady dané činnosti.

Nejen z vymezení a překladu jednotlivých pojmů souvisejících s konceptem 3 E je zřejmé, že efektivnost je komplexním pojmem, který v sobě zahrnuje řadu aspektů. Princip hospodárnosti vyžaduje, aby použité zdroje byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Princip efektivnosti pak dosažení co nejlepšího vztahu

¹ INTOSAI (ang. International Organization of Supreme Audit Institutions) je Mezinárodní organizace nevyšších auditorických institucí.

mezi zdroji použitými na danou činnost a dosaženými účinky² a princip účelnosti dosažení cílů dané činnosti a zamýšlených účinků (více např. Pavel, 2008 nebo Ochrana, 2013).

Na jednu stranu efektivní činností nemůže být taková činnost, která sice přinese očekávané cíle ale s nevhodným využitím disponibilních zdrojů. Na druhé straně ani hospodárnost jako taková není jediným kritériem efektivnosti, protože minimální využití zdrojů nemusí přinést nejvyšší kvalitu. Zároveň je také nutné vždy sledovat vztah mezi zdroji, dosaženými účinky a cíli a zamýšlenými účinky.

2 Efektivnost ve (veřejné) ekonomii a v kontextu veřejného sektoru

Nyní opustíme vymezování obsahu slova efektivnost z pohledu principů 3E a přistoupíme k chápání efektivnosti v ekonomických vědních disciplínách, především ve veřejné ekonomii a v kontextu veřejného sektoru.

Jak již bylo zmíněno, pojem efektivnost je širokou kategorií, který v sobě zahrnuje řadu aspektů i různých pojmů s různými obsahy. I díky jejich často složitému překladu do češtiny budou občas pojmy ponechány v angličtině pro lepší porozumění.

Většina již klasické literatury související s veřejnou ekonomii (Stiglitz, 1977; Musgrave a Musgrave, 1989; Niskanen, 1994; Myles, 1995; Rosen, 2004; Medved' a kol., 2005; Holcombe, 2006 aj.) v rámci pojetí efektivnosti rozděluje dvě hlavní vymezení efektivnosti, které již v roce 1957 definoval Farrel ve své slavné studii *The Measurement of Productive Efficiency* (Farrel, 1957), a to **alokační efektivnost** a **efektivnost technickou**.

Technická efektivnost (technical efficiency, někdy též technologická efektivnost či „efektivnost X“) se vztahuje k nabídce veřejného sektoru. Znamená dosažení maximálního výstupu na základě vstupů. Z definice technické efektivnosti je patrné, že vyjadřuje především míru hospodárnosti (economy), tak jak byla vymezena výše.

Alokační efektivnost (allocative efficiency) je vysvětlována z pohledu rozsahu produkčních procesů odhadujících stav nabídky a poptávky na trhu. V užším pojetí je definována s využitím první základní věty ekonomie blahobytu, tzv. „paretovskou efektivností“, kdy je dané ekonomické uspořádání považováno za efektivní, pokud nemůže nastat změna, při níž by někdo získal, aniž by přitom někdo nebo někteří jiní ztratili. Jestliže je tato změna možná, potom je podle paretovského přístupu k efektivnosti existující uspořádání neefektivní a lze touto změnou dosáhnout zvýšení efektivnosti (Špaček a kol., 2011).

Pokud bychom měli tyto dvě pojetí porovnat, tak zjistíme, že v definicích technické efektivnosti je mnohem více patrné zaměření na hodnocení mikroúrovně řízení (úroveň konkrétních organizací, které poskytují služby konečnému uživateli). Alokační efektivnost je zase více ovlivněna veřejnou volbou, zejména jevem známým jako „logrolling“ (tzv. kupování hlasů) a následně rozhodovacím procesem samotným, kde je třeba vzpomenout na jiný stěžejní fenomén, a to tzv. „rent-seeking“, který se objevuje u realizační fáze a ovlivňuje dosahování technické efektivnosti (Ochrana, 2007). Špaček a kol. (2011) při porovnání technické a alokační efektivnosti připomínají definici technické

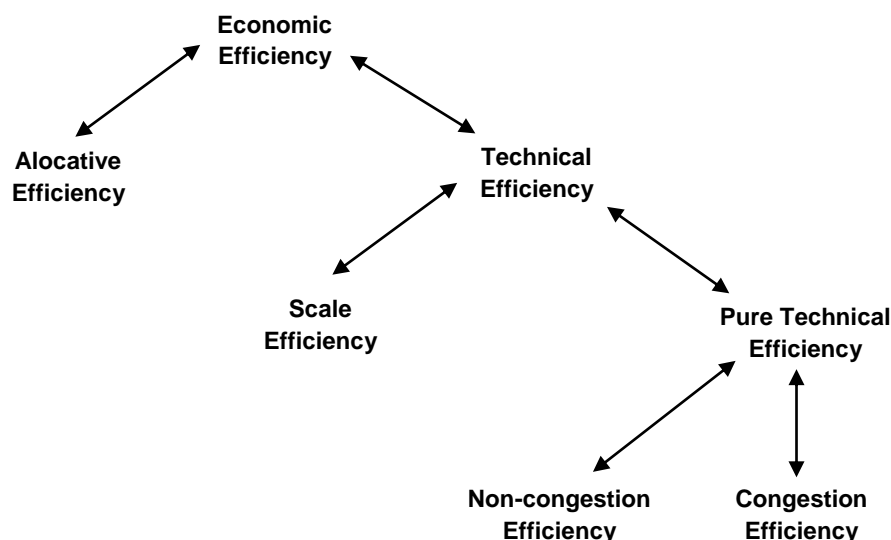
² Účinky jsou širším pojmem, který v sobě zahrnuje výstupy, výsledky a dopady dané činnosti.

efektivnosti Jacksona a Browna (2003: 230-231), kteří konstatují, že „*bez ohledu na to, zda veřejný sektor produkuje optimální úroveň a kombinaci veřejných služeb, ptáme se: Jsou tyto služby produkovány s minimálními náklady? Je úroveň veřejné zaměstnanosti příliš vysoká? Jsou používány ty nejlepší postupy a nejefektivnější technologie?*“ Munger (2000) zase zdůrazňuje, že technická efektivnost požaduje, aby proces produkce neplýtvал zdrojů a aby v rámci tohoto procesu byla využita nejlepší dostupná technologie.

Ve vztahu k plýtvání zdrojů se pak můžeme setkat s pojmem „*neefektivnost X*“ (také „*technická neefektivnost*“ nebo „*leibensteinovská X-neefektivnost*“). Leibenstein (1966) dospěl ve své studii k názoru, že v organizacích spravovaných státem dochází často k ztrátě na efektivnosti v důsledku toho, že management nemá motivaci efektivně řídit náklady (Ochrana, 2001; Jackson a Brown, 2003). Leibenstein (1966) upozorňuje, že produkční náklady nejsou závislé jen na použité technologii, ale také na úsilí organizace snižovat náklady, resp. produkovat za dané kombinace vstupů maximální výstup a že v organizacích veřejného sektoru toto úsilí není vždy takové, jaké by mělo být. Na tuto skutečnost upozorňují i jiní autoři, např. Niskanen (1994, 2004) nebo Tullock (1965, 2005) v souvislosti s úsilím byrokracie o maximalizaci rozpočtu (ekonomické interpretace byrokracie).

Leibensteinovo pojetí efektivnosti se postupně (jak naznačují práce některých jeho zastánců) stalo vyhraněnou teorií oproti klasicky chápanému pojetí efektivnosti v konceptu neoklasické ekonomie (viz např. Taylor a Taylor, 2003).

Širší pojetí a rozdělení efektivnosti na: *economic efficiency*, *allocative efficiency*, *technical efficiency*, *scale efficiency*, *pure technical efficiency*, *congestion efficiency* a *non-congestion efficiency* v roce 1985 publikoval Thomas R. Nunamaker, který podrobil Farrelovo pojetí kritické analýze a upozornil na vzájemné propojení jednotlivých typů efektivnosti, viz následující obrázek 1, kde šipky označují vzájemný oboustranný vztah mezi jednotlivými druhy efektivnosti.



Obrázek 1 Typy efektivnosti a jejich vzájemné postavení podle Nunamakera (Zdroj: Staeovski, 2002)

Toto pojetí přijala například také Steering Committee (1997) pro hodnocení efektivnosti veřejných institucí v Austrálii či jiní autoři jako Stone (2002), Worthington (2001), Woodbury a Dollery (2004) a další.

V tomto Nunamakerově pojetí se objevují nové pojmy jako „*economic efficiency*“ (ekonomická efektivnost), která je dle Nunamakera syntetizujícím pojmem pro technickou a alokační efektivnost (Nunamaker, 1985) nebo „*scale efficiency*“³ či „*congestion efficiency*“⁴ a „*non-congestion efficiency*“.

Jiným způsobem se k problematice efektivnosti postavili Allen a Thommasi (2001) v materiálu OECD *Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries*, kteří pojem „*efficiency*“ staví na poměru vstupů k výstupům. Allen a Thommasi (2001) odlišují pojem „*efficiency*“ (efektivnost) od pojmu *productivity* (produktivita), kterou definují jako výstup na jednotku vstupu nebo jako poměr výsledků ke vstupům.

Allen a Thommasi (2001) také doplňují koncept 3 E o pojmy jako „*compliance*“, kterou vymezují jako nutnost organizace dodržovat rozpočtová a jiná zákonná omezení a *service quality* (kvalita služeb). V širším pojetí dle Allana a Thommasiho (2001) je kvalita služeb součástí pojmu *effectiveness* (účelnost). Oni však tento pojem vymezují v užším smyslu a to ve vztahu k okamžitým potřebám uživatelů (např. dostupnost, spolehlivost služby). Poukazují přitom na to, že *service quality* by měla vypovídat spíše o kvalitě poskytování dané služby než o jejich výsledcích (Allen a Thommasi, 2001).

Dle Allena (2000) pojmy *efficiency*, *effectiveness*, *economy*, *compliance* a *service quality* tvoří významovou náplň pojmu „*performance*“ (výkonnost). Jednotlivé složky výkonnosti však mohou být k ostatním složkám nejen v podpůrném vztahu, ale mohou působit vzájemně i proti sobě (např. pokud by cílem bylo zvýšení kvality, které však je možné realizovat pouze při současném zvýšení nákladů a snížení efektivnosti).

Allenovo a Thommasiho (2001) pojetí přijali také Medved' a kol. (2005), kteří však výše uvedené termíny překládají následně: *economy* (hospodárnost), *efficiency* (produktivita/efektivnost), *effectiveness* (účinnost) a konstatují dále, že „*kritéria ako hospodárnosť, produktivita, účinnosť sú hlavnými kritériami efektívnosti.*“ (Medved' a kol., 2005: 255).

V rámci odborných textů českých autorů, kteří se zabývají efektivností v rámci veřejného sektoru či veřejné správy, vymezuje ekonomickou efektivnost například Malý (1999: 21–25) následně: „*Dosažení stavu ekonomické efektivnosti ... 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.*“ Podle Malého (1999, 2002) souvisí alokační efektivnost ve veřejném sektoru s problémem vhodného definování cílů veřejné politiky v zájmu dosažení společensky žádoucích efektů.

³ *Scale efficiency/efektivnost rozsahu* měří schopnost dosažení nejvyšší možné úrovně produkce ve smyslu produkčních možností. Jde tedy o použití takového rozsahu (produkce, velikosti výstupu), který bude minimalizovat ztráty (způsobené jinou velikostí než optimální). (Steering Committee, 1997)

⁴ *Congestion efficiency* a *Non-congestion efficiency* souvisí s pojmem *congestion*, který Steering Committee (1997) vysvětluje jako situaci, kdy má organizace nechtěné nebo přebytečné vstupy a musí nést náklady na snižování těchto vstupů. Například jde o platby odstupného spojené se snížením počtu zaměstnanců, které v určité situaci mohou být vyšší než úspory v oblasti mezd za dané období. Steering Committee (1997) pak doporučuje výpočet *congestion efficiency* jako poměr úspor k nákladům.

V české a slovenské literatuře z oblasti veřejné ekonomie či správní vědy bývá často poukazováno na *tendence veřejné správy/veřejného sektoru k neefektivnosti* (např. Strecková a kol., 1998; Ochrana, 2001, Medved' a kol., 2005 aj.). Obecně podle Špačka a kol. (2011) autoři tendence k neefektivnosti spojují s tím, že:

- veřejný sektor je součástí neziskového sektoru a nepůsobí v něm kategorie zisku, která má vyšší stupeň efektivity (i kvůli konkurenceschopnosti) zajistit, ale kategorie užítka, kterou definuje (a mělo by kontrolovat) politické vedení. Veřejné statky nejsou produkovány za tržní cenu, není zde bezprostřední závislost mezi nákladem a užítkem (Strecková a kol., 1998).
- veřejný sektor řídí (tzn. i reguluje) a jeho funkčnost garantuje přímým poskytováním a/nebo smluvním zprostředkováním veřejných statků veřejná správa. Efektivnost jejich činností ovlivňuje to, v jaké míře se její management dokáže vypořádat se specifiky jejího prostředí.

Strecková a kol. (1998) pak faktory neefektivnosti dělí na vnější a vnitřní. Vnější faktory neefektivnosti jsou objektivně dané a organizace je může jen stěží ovlivnit⁵, zatímco vnitřní faktory⁶ organizace ovlivňovat může. Strecková a kol. (1998) pak konstatuje, že právě ovlivňováním a řízením vnitřních faktorů neefektivnosti může organizace dosáhnout vyšší efektivity⁷.

Podle Špačka a kol. (2011) v pracích českých autorů často dochází ke kombinacím výše uvedených významů (efficiency, effectiveness, economy) při užití slova efektivní. Možné kombinace, které jsou patrné ve vymezení efektivity, shrnuje například Hendrych (2003: 144) následovně: „*I když nadále se efektivnost spojuje často s ekonomickou stránkou hodnocení určitého jevu, a tudíž s kvantifikací, ztrácí svůj výlučně ekonomický obsah a představuje kategorii, do níž určitý obsah vkládáme tím, že definujeme hodnocený objekt a záměr, který hodnocení takového objektu vymezuje, zejména pokud jde o vstup a výstup. Proto mohou být různé efektivnosti, především vzhledem k objemu jako předmětu hodnocení... spojovat nebo dokonce ztotožňovat efektivnost s hospodárností se mnohdy ukázalo jako nedostatečné a zjednodušující.*“

Efektivnost je podle Hendrycha (2003) rozdílná svým obsahem podle toho, zda se vztahuje k oblasti ekonomicko-technické, právní, sociální nebo k různým odvětvím veřejného sektoru (školství, zdravotnictví, apod.). S ohledem na veřejnou správu Hendrych (2003: 154) doporučuje přistupovat k efektivity jako k míře racionálního chování, kdy konstatuje: „*Efektivnost veřejné správy je dána mírou racionálního chování jejich nositelů při uskutečňování zamýšlených cílů v daných podmínkách a čase. Míra racionality se vztahuje především k výběru prostředků a zdrojů zabezpečujících dosahování konkrétních cílů.*“ Hendrych (2003) přistupuje k efektivity jako komplexnímu kritériu a konstatuje, že efektivnost nemůže být prezentována jako souhrnné kritérium, protože takové kritérium by nemohlo zahrnovat všechna možná hlediska, která v hodnocení mohou být relevantní. Hendrych (2003) vychází z toho, že v praxi posuzování vlastností činností, procesů, zdrojů atd. každý racionálně jednajícím jedinec provádí většinou vícekritériálním soudem. Proto efektivnost nepojímá jako souhrnné kritérium, ale jako kritérium, které se snaží

⁵ Mezi vnější faktory patří např. konkurence, politické uspořádání společnosti, kvalita legislativy, mezinárodní hospodářský vývoj atd.

⁶ Mezi vnitřní faktory patří např. faktor vědy a techniky, struktura organizace, struktura vykonávaných činností, management, způsob dělby práce, schopnosti a dovednosti pracovníků, způsob interní i externí komunikace, mechanismus kontroly aj.

⁷ Podle Špačka a kol. (2011) právě změny v nastavení vnějších faktorů (např. alespoň do určité míry s využitím nástrojů typu Regulatory Impact Analysis, RIA), jsou diskutovány v rámci teorie i praxe reformy veřejné správy, které mají přinést zefektivnění v oblasti makroúrovně, mezoúrovně i mikroúrovně řízení veřejných služeb. Mezi nimi zaznívá i požadavek na zvýšení efektivity veřejné správy, řízení veřejného sektoru či poskytování veřejných služeb apod.

souhrnně vyhodnotit kritéria, která hodnotitel považuje za klíčová. Hodnocení efektivity je dle Hendrycha (2003) hodnocením míry či stupně naplnění více kritérií.

Z předchozího textu je patrné, že efektivnost je komplexní kategorií, která v sobě zahrnuje řadu kritérií. Pro její hodnocení je však také nutné vnímat rozdíl mezi vnitřními a vnějšími faktory neefektivnosti a hledat vhodná kritéria a techniky pro její měření. Je tedy nutné nejen rozlišovat mezi jednotlivými pojetími efektivnosti, ale také a zabývat se hodnocením efektivnosti a způsoby jejího měření včetně technik vhodných pro její hodnocení.