

Stanovení cílů veřejných politik

I.Malý

Úvod

V činnostech územních samospráv dochází pochopitelně k celé řadě *rozhodovacích procesů*. Zejména ve sféře své samostatné působnosti mohou mít samosprávy poměrně značný prostor při vytváření „své“ veřejné politiky, resp. při stanovování či pozměňování svých **cílů**. Způsob, jakým k tomu přistoupí, významně podmiňuje úspěšnost celého rozhodovacího procesu a potažmo tedy i celkové fungování samosprávy, jakož i spokojenost občanů.

Tato kapitola si neklade za cíl *naučit* čtenáře, *jak se mají obecně stanovovat cíle*. Spíše v ní jde o to naznačit širší souvislosti a specifika stanovování cílů právě u veřejných politik. V podstatě se snažíme ukázat, na co by bylo dobré v praktické činnosti nezapomenout a čím se eventuelně inspirovat.

Charakter společenských cílů

V praktickém životě velice často narážíme na situace, kdy dochází k neshodám na to, zda se má realizovat to či ono, zda má být rozpočtovou prioritou oprava a údržba silnic anebo snad investice do městské infrastruktury. Individuální preference a zájmy jednotlivých občanů, se kterými jsou cíle nerozlučně spojeny, jsou přirozeně různé a často protikladné.

Největší chybou by v této souvislosti bylo skálopevné přesvědčení, že jedny cíle (nejpravděpodobněji zrovna ty námi definované) jsou „správné“ a ty druhé „špatné“, protože my víme nejlépe „co je objektivně potřeba“ (i když v opravdu výjimečných případech se to snad stát může...).

V podmínkách soudobých ekonomik, pro které je typický relativně značný rozsah státních intervencí a kde prostřednictvím veřejného sektoru dochází k přerozdělování v průměru téměř 50% primárně vytvořených příjmů, je drtivá většina cílů veřejných politik spojena spíše se zlepšením kvality života různých sociálních skupin.

Společnost proto musí mít standardní mechanismy, které řeší otázku, koho zájmy budou přednostně uspokojeny, co bude transformováno do tzv. společenských cílů. Definování společenských cílů, resp. stanovování či změny jejich hierarchie je obecně úkolem demokratických politických procesů (ekonomové v této souvislosti hovoří o tzv. *veřejné volbě*). Velmi zjednodušeně řečeno, cíle stanovuje ten, kdo získal (demokraticky, tj. v politické soutěži a dočasně) legitimitu formulovat a realizovat veřejnou politiku. Pokud se jeho vidění podstatně rozchází s představami většiny voličů, příště již právo a povinnost stanovovat cíle nezíská.

Na cíle veřejných politik bychom se měli dívat jako na **subjektivní kategorii**. Zpravidla neexistují nějaké objektivní, na hodnotách nezávislé, bez dalšího „správné“ cíle, které jsou nad vší pochybnost ku prospěchu celé komunitě či společnosti a které je třeba prostě (jen) „**racionálně poznat**“ a pak (za každou cenu) prosadit.

Jinými slovy, úspěšné stanovení cílů předpokládá znalost zájmů, potřeb a preferencí komunity, společnosti. Zde se otvírá prostor pro uplatnění různých nástrojů a metod jejich zjišťování (připomeňme si zde např. různé dotazníky, ankety, knihy připomínek občanů, internetové stránky obcí), jakož i pro cesty přímé spoluúčasti (participace) občanů na stanovování cílů.

Stanovení cílů jako součást rozhodovacího procesu

Předchozí úvaha byla poněkud akademická, zejména pro prakticky zaměřeného uživatele této příručky. Jemu je určena právě tato část kapitoly, kde se zabýváme odpověďmi na přeci jen

praktičtější otázky: „**Co vzít v úvahu, abychom se pokud možno vyhnuli špatně anebo nesprávně stanoveným cílům? Jak s cíli při jejich stanovení pracovat, abychom zajistili co možná nejlepší úroveň celého rozhodovacího procesu?**“

Rozhodování územních samospráv lze rozčlenit do stejných základních metodických kroků, se kterými pracuje obecná teorie řízení. Jsou jimi (OCHRANA, 2001: 112-113):

- identifikace možností (zpravidla výsledek analýzy reálných problémů dané komunity konfrontovaný s omezenými zdroji, které jsou k dispozici)
- stanovení cílů
- vymezení podmínek
- stanovení alternativ
- stanovení kritérií a hodnocení alternativ
- třídění alternativ
- výběr alternativ
- realizace vybrané alternativy

Stanovení cílů je tedy druhým krokem, který následuje po primární identifikaci možností. Cíle představují **očekávané stavy, kterých chce rozhodovací subjekt dosáhnout** na základě realizace vybraného rozhodnutí. Většinou se budou vztahovat k nějaké problémové situaci, která se dotýká chráněného zájmu a rozhodující subjekt ji chce změnit.

Preciznějšímu vymezení cílů pomáhá, pokud jsou při identifikaci problému nalezeny odpovědi na tyto otázky:

- Co je příčinou daného stavu? (Jednorázová živelní pohroma, dlouhodobé zanedbávání, nedostupnost finančních prostředků, nedostatečná kvalifikace pracovníků, špatná motivace...?)
- Jaké jsou jeho důsledky? (Hrozí akutní „katastrofa“, rozsáhlá škoda, silné znepokojení a nespokojenost občanů, právní postih ze strany státních orgánů, náhrada škody soukromým subjektům...?)
- Jaká je jeho tendence? (Zlepšuje se, zhoršuje či zůstává stejný?)
- Je potřebné danou problémovou situaci řešit? Nelze předpokládat, že se automaticky upraví?
- Jakými formami je možné problémovou situaci změnit? (Např. omezit dopravu, vybudovat obchvat, komplexně rekonstruovat, vyspravit nejhorší místa...)
- Jaké cíle vedou ke změně situace?

Výsledkem takové analýzy bývá celý soubor cílů, který je třeba zpravidla dále vymezit a precizovat. Je to významné zejména z důvodů **vyhodnocování úspěšnosti rozhodnutí**. Právě zde zpravidla dochází k největším praktickým obtížím.

- Definujeme cíl jako kvantitativní a kvalitativní cílový stav. Například – rozšířit dostupnou kapacitu bezbariérových bytů dané velikosti a vybavenosti o 15%....
- Stanovíme kritéria měření cíle. Většinou je to problém u aktivit typu zvýšení bezpečnosti v obci, zlepšení dopravní obslužnosti apod.

- Provedeme verifikaci cílů, tj. klademe si otázku, zda budeme na konci schopni stanovit, nakolik bylo cíle dosaženo.
- Provedeme hierarchizaci cílů, tj. určujeme, na které organizační úrovni budou jednotlivé cíle plněny.
- Stanovíme priority jednotlivých cílů.
- Prověříme, zda jsou cíle adekvátní, tj. zda odpovídají problémové situaci, očekáváním a zda svými důsledky uspokojují relevantní zájmové skupiny, popřípadě dokonce veřejný zájem.
- Určíme, jakými prostředky budou jednotlivé cíle realizovány. V tomto kroku hledáme způsob, jak vzájemně propojit cíle na jednotlivých hierarchických úrovních.
- Provádíme koordinaci jednotlivých cílů (zde bývá rozlišován horizontální a vertikální aspekt – časové a organizační hledisko)

Velmi užitečná je tzv. **zpětná kontrola** žádoucích vlastností definovaných cílů. Především jde o to zda:

- Jsou cíle relevantní? Vztahují se k problému, ovlivní ho nějak?
- Nejsou cíle redundantní, nadbytečné? Opravdu jsou nutné?
- Jsou cíle verifikovatelné? Dá se jejich dosažení ověřit a vyhodnotit?
- Jsou cíle kvantifikovatelné?
- Navazují na sebe? Jsou kompatibilní?
- Byla každému cíli přiřazena priorita?
- Jsou cíle reálné z hlediska zdrojů, času a prostředků?
- Jasně a zřetelně formulované?
- Byly zahrnuty všechny do patřičného realizačního dokumentu?

Příklad:

V praktické činnosti vlád řady zemí dochází v poslední době k pokusům o uplatnění těchto obecně přijímaných principů. Za jeden z příkladů může sloužit např. *Government Performance and Results Act (GPRA)*, což je dokument, který v roce 1993 přijal americký Kongres. 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 poučné, jak je zákonem upraven obsah strategického plánu z hlediska práce s cíli. Plán musí mimo jiné obsahovat:

- komplexní rozhodující úkoly (**poslání**) pokrývající hlavní funkce a činnosti úřadu;
- rozvedení těchto hlavních funkcí do tzv. **hlavních cílů a úkolů**;

- 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;
- popis toho, jaký vztah bude mít splnění cílů obsažených v plánu vyžadovaném podle jiných právních předpisů k cílům a úkolům ve strategickém plánu;
- takovou identifikaci klíčových vnějších faktorů pro úřad, aby z nich bylo možné posoudit jejich vliv na splnění hlavních cílů a úkolů; a
- způsob hodnocení (evaluace) programů.

Prostředí americké státní správy je jistě odlišné od našeho, nicméně není příliš důvodů pochybovat o tom, že obdobný přístup k vymezení cílů a práci s nimi je obecně prospěšný i v jiných systémech a může vést k lepšímu hospodaření s prostředky a zdroji. Koneckonců do jisté míry se takový přístup začíná uplatňovat i v činnosti naší veřejné správy a legislativě (viz následující úkol).

Úkoly pro čtenáře:

Vyhleďte samostatně přílohu k usnesení vlády ze dne 19. června 2002 č.642 „Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2003“.

1. Které ze součástí vyžadovaných ve výše popisovaném příkladu zde můžete nalézt? Které již nikoliv?
2. Zkuste si pro sebe navrhnout ukazatele, prostřednictvím kterých byste mohli **měřit** míru dosažení jednotlivých cílů (nebude to nijak lehké, jak pravděpodobně zjistíte...).
3. Jak byste hodnotili možnost přiřazení priorit jednotlivým hlavním oblastem a dotačním titulům?

3. Stanovení cílů a problém efektivnosti

Jak bylo již uvedeno, způsob stanovení cílů je zvláště významný pro naši schopnost hodnotit efektivnost činností a procesů zajišťovaných veřejnou správou.

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. Pozor! Nikoliv pouze maximálního zisku či peněžních výnosů. Takovým cílem může být například i počet potřebných osob umístěných v domovech důchodců.

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 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. Klíčovou kategorií je zde přitom **veřejný zájem** (podrobněji např. MALÝ, 1999).

Problémem tu je, že ke shodě v chápání cílů jako skutečně žádoucích užitků zpravidla nedochází. Explicitní specifikace veřejného zájmu rovněž většinou neexistuje (i když dochází k pokusům o legislativní vyjádření obsahu veřejného zájmu v dílčích oblastech). Například

není shoda v tom, kde jsou hranice přirozené a motivující diferenciace v míře uspokojování potřeb a kde nastupuje solidarita, resp. potřeba unifikace a standardizace apod.

Hodnocení efektivnosti by se tedy bude významně lišilo v závislosti na tom, do jaké míry by hodnotící subjekt chápal cíle jako žádoucí. To by v podstatě vylučovalo hodnocení efektivnosti vůbec, resp. pro praktické potřeby je třeba najít nějaké řešení umožňující vyšší míru objektivitu.

Jednou z možností je přijmout předpoklad, že subjekty veřejné správy jsou při definování cílů své politiky do značné míry suverénní a zkoumat, nakolik dokážou „své“ cíle efektivně uskutečňovat.

Preciznost vyjádření cíle tak patří k hlavním předpokladům hodnocení efektivnosti vůbec. Je-li výslovně stanoveno, co je cílem kupříkladu bytové politiky, lze se pomocí ekonomické analýzy dobrat toho, zda použité nástroje, opatření a kroky byly efektivní. Zkoumají se při tom proporce mezi mírou dosažení různých žádoucích charakteristik jako kvantita a kvalita služeb, jejich nákladová efektivnost, účinnost, equita přístupu k nim apod.