

HODNOCENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Literatura: Bouckaert, G.: *Měření efektivnosti ve sféře státní správy a nežluté jeho nechtly*, *Správni právo* č.2/1991., Hendrych D.: *Základy správní vědy*, ALLECO Praha, 1992., Lindblom, Ch.E., Woodhouse E.I.: *The Policy-Making process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1993, Lukeš Z a kol.: *Základy teorie státní správy*, ÚSS Praha 1986, Měša M.: *Sociologická správní věda*, Brno, UJEP 1985, Měša, M.: *Základy teorie řízení a správy*, Brno, 1969, Půcha P., Mrkyvka P., Skalová S.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, MU Brno, 1993, Půcha P.: *Správni právo (obecná část)*, MU Brno 1996, Půcha P., Skalová S.: *Správni právo, procesní část*, Brno MU 1997., Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: *Public Administration*, New York, A.A.Knopf 1970, Skalová S.: *Rozhodování ve veřejné správě*, 2.vyd., MU, Brno 1996, Skalová S.: *Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii*, *Časopis pro právní vědu a práxi* II/1996, Starosciak, J.: *Správa, otázky teorie a praxe*, ÚSP, Praha 1976.

9.1 Hodnocení veřejné správy v obecném pohledu 9.2 Kritérium efektivnosti a souvztažná kritéria 9.3 Problémy měření efektivnosti ve veřejné správě.

9.1 Hodnocení veřejné správy v obecném pohledu

Veřejná správa jako složitý komplexní řídicí systém svým státním působením výrazně ovlivňuje společnost a její jednotlivé složky. Dotýká se, někdy přímo fatálně, života každého z nás. Zprostředkovává více či méně naplňování cílů a snah politických orgánů a politických sil. Také průběžně vyžaduje a spotřebovává pro svou činnost, resp. i pouhou existenci, značné prostředky. Z těchto a dalších důvodů je vystavena permanentnímu hodnocení, které je rovněž složitým, mnohovrstevným a vnitřně strukturovaným jevem.

Pro orientaci v rozsáhlém komplexu existujících a možných hodnocení veřejné správy je významným zejména rozlišení subjektů provádějících hodnocení, účel tohoto hodnocení a stanovení jeho kritérií.

Hodnotící činnost ve vztahu k veřejné správě, ať už uvědomělou a ctlevedomou či nikoliv, uskutečňují četné **subjekty**. Mohou jimi být v nejšířším pojetí veřejnost a její různé části (politické strany, zájmové skupiny, sdružení občanů, církve a náboženské společnosti, sdělovací prostředky, jednotlivci), dále ¹⁾orgány státu nespádající do struktury veřejné správy (zákonodárné sbory, soudy, orgány státu zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad), nebo jde o hodnocení prováděné ²⁾orgány veřejné správy či jejich organizačními složkami, a to ve vztahu k jiným správním orgánům, nebo hodnocení vlastní struktury a činnosti.

Stejně rozmanité mohou být i **účely**, motivy pro provádění hodnotící činnosti ve vztahu k veřejné správě. Může jít od zcela neformálního posuzování, zda existence a působení veřejné správy život usnadňuje nebo komplikuje, ústící pak ve ztotožňování se či naopak odmítnání jednotlivých projevů, činností nebo organizačních stránek veřejné správy, až po záměrné úsilí zdokonalovat strukturu a činnost veřejné správy, s použitím metod vědeckého zkoumání sledovaných jevů. Výsledky takového zkoumání nacházejí pak svůj výraz ve správní politice, resp. bývají využity pro realizaci správních reforem, jimiž se moderní demokracie v posledních desetiletích vyznačují¹.

Co však jednoznačně determinuje možnost naplnění uvedeného účelu, je **nutnost provádění hodnocení veřejné správy dlouhodobých, soustavných a cílených**. Pouze údajně získané v delším časovém období a sledované

¹ V České republice našly tyto snahy institucionální vyjádření v z.ČNR č.474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR, kterým byl zřízen mj. Úřad pro legislativu a veřejnou správu ČR, jehož úkolem bylo plnit mj. úkoly vyplývající z reformy veřejné správy. Úřad byl zrušen s účinností od 1.11.1996 zákonem č. 272/1996 Sb.

v potřebných souvislostech mohou mít dostatečnou vypovídací hodnotu a lze je objektivně analyzovat.

Ze kterých aspektů bude veřejná správa v tom kterém případě hodnocena, to už předznamenává otázku stanovení kritérií. Volba kritéria, či spíše kritéria hodnocení bývá ponejvíce ovlivněna účelem hodnocení, který je konkrétním hodnotitelem sledován.

Jedna z možných definic vymezuje správní vědu jako sociální vědu o racionálním uspořádání veřejné správy s cílem dosáhnout její vyšší efektivity, hospodárnosti, demokratičnosti a veřejnosti při provádění veřejných záležitostí².

Přednětím zájmu správní vědy by tedy měly být otázky naplňování zmíněných stěžejních kritérií efektivity, ekonomičnosti, demokracie a veřejnosti, ale i dalších kritérií od nich odvozených, nebo s nimi souvisejících, a zároveň poskytovat teoretické poznatky k podpoře dosažení vyšší kvality správy veřejných záležitostí.

U různých autorů se setkáváme s rozmanitě formulovanými hledisky, resp. strukturou hledisek, pro hodnocení veřejné správy³.

Pro různá období zkoumání veřejné správy bylo příznačné zdůrazňování některých hledisek zkoumání - hodnocení veřejné správy, resp. některých jejich aspektů.

Stěžejním, a také do značné míry tradičním kritériem, v dosavadních vědeckých pracích nejlouhoběji propracovaným, je kritérium efektivity, kterému

² Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO, Praha, 1992, str. 30

³ Např. Starosciak uvádí: 1) schopnost správy plnit daný politický program, 2) vypracování dobrého programu pro správní činnost, 3) minimalizace oběhu spisů uvnitř správy, 4) používání společensky akceptovaných metod, 5) schopnost přizpůsobovat se měnícím se podmínkám.

Určitou strukturu kritérií hodnocení veřejné správy poskytuje např. konkrétní struktura zásad (doporučení) pro rozhodovací činnost veřejné správy v monografii Rozhodování ve veřejné správě (Skulová S., MU, Brno 1996, str. 95 a n.).

budeme věnovat pozornost v samostatném oddíle. Dalšími, souvztažnými, jsou kritéria účelnosti, hospodárnosti, úspornosti a adekvátnosti (přiměřenosti). V této souvislosti je nutno zmínit, že ve vztahu k systému veřejné správy rozlišujeme efektivnost vnitřní, související s uspořádáním a akceschopností tohoto systému, a efektivnost vnější, vypovídající o míře a způsobu naplňování úkolů a cílů, ke kterým je veřejná správa určena.

Dalšími vlastnostmi, kterými by se měla moderní veřejná správa vyznačovat, jsou, jak už bylo naznačeno, demokratičnost, z ní dále vyplývající objektivnost (zejména v rozhodovací činnosti), veřejnost a otevřenost, zahrnující v sobě i princip participace (tj. účasti na správě věcí veřejných) a v neposlední řadě respektování pravidel etiky a kulturnost v jednání jednotlivých složek veřejné správy ve vztahu ke spravovaným osobám.

Jak už vyplývá ze samotného výčtu možných kritérií hodnocení veřejné správy, ne všechna jsou stejně snadno sledovatelná, resp. kvantifikovatelná. Jejich vzájemný vztah se nevyznačuje vždy komplementaritou, naopak jsou mnohdy vzájemně obtížně sladitelná.

Současný návrat k tradičnímu důslednějšímu rozlišování a vymezení dvou základních velí veřejné správy, tj. státní správy a samosprávy v našem právním řádu, jakož i ve vědě správního práva a ve správní vědě, a jejich působení ve společnosti nutné s sebou přináší i rozdílnost pohledů na ně a částečně odlišná kritéria jejich hodnocení. Souvisí to především s poněkud rozdílnými cíli a úkoly státní správy a samosprávy a s jejich odlišným právním postavením. A tak zatímco u státní správy budou zřejmě na místě ponejvíce spíše tradiční hodnotící kritéria (zejména efektivity a hospodárnosti), u samosprávy bude zřejmě, alespoň v počátečním období, než se tyto hodnoty stanou stabilizovanějšími a samozřejmějšími, kladen větší důraz na naplňování takových hodnot, jako je

se však využívání pojmu efektivnosti stalo širším a toto kritérium je uplatňováno i pro společenské systémy. Efektivnost se stává interdisciplinární kategorií, do níž určitý obsah vkládáme tím, že obsahově definujeme vstup a výstup, charakteristický pro určitý druh (systém) činnosti a jejich strukturu⁸.

Na vymezení pojmu efektivnost nejsou jednotné názory. Praxe však vyžaduje definování pojmu a nalezení způsobů měření efektivnosti. Dosavadní výzkumy byly neúspěšnější v těch oblastech správní činnosti, kde je možné kvantifikovat parametry a kde je možné srovnávat obdobné činnosti různých organizací či orgánů se stejným charakterem činnosti. Zvláště vhodný je tento přístup v oblasti hospodářských aktivit. V oblasti společenského řízení je však kvantifikace procesů a jejich jednotlivých stránek mnohdy velmi obtížná, ne-li přímo nereálná.

V souvislosti s hodnocením efektivnosti systému se zpravidla přidržujeme tři základních bodů a jejich vzájemných vztahů. Těmito body jsou cíle nebo úkoly, dále výsledky dosažené při jejich realizaci a na třetím, i když ne nejnevýznamnějším místě jsou to metody a prostředky použité k dosažení zmíněných výsledků.

Stěžejními jsou potom dvě skupiny vztahů mezi výše zmíněnými body nebo hodnotami, vypovídající určitým způsobem o efektivnosti systému, ale i o dalších kritériích, o nichž se následně zmíníme. Je to vztah mezi vloženými prostředky či použitými metodami na jedné straně a dosaženými výsledky na straně druhé, a dále vztah mezi cíli či úkoly (tedy výsledky zamýšlenými, chtěnými) a výsledky skutečně dosaženými. Tyto otázky úzce souvisejí s problematikou rozhodovací činnosti.

Ve dle efektivnosti mohou dalšími kritérii vycházejícími z výše uvedených hledisek být dále hospodárnost, úspěšnost, účelnost, přiměřenost. Tento výčet

není nijak uzavřený a v mnoha pracích se můžeme setkat i s kritérii dalšími, přičemž různí autoři se neztotožňují ve vymezení obsahu jednotlivých kritérií. Pro účely tohoto textu provedeme určité obecné a stručné charakteristiky jednotlivých kritérií, přičemž hlavní pozornost soustředíme na kritérium efektivnosti, které je shodně považováno ve sledovaných souvislostech za nejpodstatnější.

Nejprve se zmíníme o kritériu hospodárnosti. Zvolená varianta může být definována jako hospodárná, pokud dosahuje největších možných výsledků za dané úrovně nákladů, nebo pokud dosahuje žádané úrovně výsledků s vynaložením nejmenších možných nákladů. Jde tedy buď o maximalizaci výsledků, nebo o minimalizaci nákladů, přičemž vždy jedna z obou uvedených hodnot je pevně stanovena.

Při rozhodování ve společenských systémech je však tato otázka relativní, neboť každý jednotlivec nebo skupina participující na rozhodování disponuje rozdílným systémem hodnot a tudíž má jiný náhled na to, co je nutným nákladem (tj. hodnotou, statkem který je nutno vynaložit a tedy ztratit možnost s ním dále disponovat) a naopak co je ve vztahu k dosažení cíle irelevantní, neutrální (tj. další vyloučení této věci ze své dispozice nebude považovat za ztrátu). Jako příklad můžeme uvést vztah hodnot čistě ekonomických a hodnot ekologických, vztah kvality rozhodování a rychlosti rozhodování, atd. V tomto pojetí pak tedy každý subjekt zúčastněný na rozhodování by v konkrétním případě vymezil hospodárnost rozdílně. Aby organizace (systém, resp. systém veřejné správy) mohla plnit své úkoly a poslání ve společnosti, musí respektovat jistou uspokojující úroveň většiny těchto rozdílných „díležitých hospodárností“⁹.

⁸ Lukáš Z. a kolektiv: *Základy teorie státní správy*, Praha, 1986, str.105

⁹ Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: cit. dle, str.493 a n. Pojem hospodárnost je zde pojímán jako vyjádření úzkého pojetí pojmu efektivnost (efficiency).

Dalším souvisejícím pojmem je **úspornost**, která v podstatě vyjadřuje jednu z alternativ hospodárnosti, tj. zásadu minimalizace nákladů. Vztahuje se převážně k otázkám finančního hospodáření, i když otázka úspornosti může být pojímána rovněž z hlediska úspornosti času. Dosahování úspor je podmíněno využíváním různých racionalizačních prostředků a metod, např. zjednodušováním správních, zejména procesních činností, automatizace administrativních prací, formalizace opakujících se postupů, vytváření a využívání databází, atd. Tyto prostředky mohou zároveň napomáhat zkvalitňování výkonu veřejné správy.¹⁰

V souvislosti s naplňováním a realizací cílů a úkolů veřejné správy je velmi významným kritériem **účelnosti**. Činnost je účelná, vede-li k výsledku, který je zamýšlen jako cíl, přičemž mírou účelnosti je stupeň přibližování se k dosažení cíle.¹¹

Z podaného vymezení pojmu účelnosti je zřejmé, že míra účelnosti jednání, resp. zvolené varianty k dosažení cíle, není podmíněna (pouze) jeho hospodárností. Kvantitativní vyjádření vynaložených nákladů a použitých zdrojů nevytváří nutně o míře účelnosti jednání.

V souvislosti s výkonem veřejné správy se často setkáváme s otázkou **přiměřenosti** použitých prostředků, event. zvolených variant. Správní chování je tehdy přiměřené, když s použitím určité nutné míry nákladů (vynaloženého úsilí) vzhledem k výchozí situaci je dosahováno potřebné úrovně a kvantitativní výsledků, aniž by zároveň vznikaly následky, které by bylo možno považovat za nežádoucí.

Spojovat efektivnost veřejné správy pouze s problematikou hospodárnosti a dalšími souvztažnými kritérii, jak již byla ve stručnosti vymezena, se ukázalo jako nevyhnutelné a nepostačující. Z tohoto důvodu se uplatňují tendence

¹⁰ Hendrych D.: cit. dílo, str.111.

¹¹ Máša M.: Teorie řízení, Brno, 1986, str.135.

formulovat efektivnost v jiných souvislostech. V současné době se rozlišují tato **pojetí pojmu efektivnost**:

1. efektivnost je obecným kritériem, ostatní souvztažná kritéria jsou jen jeho projevy, stránkami či formami,
2. efektivnost jako samostatné kritérium, jedno z více možných, při jejich vzájemné relativní nezávislosti,
3. efektivnost jako specifické kritérium s různým obsahem pro různé oblasti, ve kterých je využíváno (hospodářská efektivnost, sociální efektivnost, efektivnost práva. apod.).

Pojetí uvedená na prvních dvou místech tvoří alternativní dvojici, třetí vymezení stojí samostatně. Jak vyplývá z dosud uvedeného a jak bude pojednáno dále, nepřikládáme se k pojetí efektivnosti jako obecné, souhrnné kategorie.

Efektivnost v oblasti veřejné správy je možno charakterizovat jako vyjádření určité míry kvality činnosti, které vykonal systém veřejné správy nebo jeho organizační jednotka za účelem realizace stanoveného cíle nebo úkolu.¹²

Efektivnost se při tom vztahuje jak k organizační stránce veřejné správy, tak k její stránce funkční. Jde o dosažení potřebné a vhodné úrovně uspořádanosti a racionality funkční a institucionální struktury veřejné správy, a to v určité účelové relaci, tj. k naplňování stanovených cílů a úkolů veřejné správy. Pro lepší ozřejmení termínu efektivnost v tomto kontextu je vhodné připomenout jeho český ekvivalent - účinnost. S pojmem efektivnost bývají spojovány takové charakteristiky, jako je kvalita, racionality, pohotovost, hospodárnost, levnost, apod.

Efektivnost veřejné správy je podstatným způsobem determinována **racionality**. Dosažený stupeň racionality je určován rozsahem a hloubkou

¹² Hendrych D.: cit. dílo, str.118.

uplatňování rozumu a vědeckých poznatků v činnosti veřejné správy s cílem, aby tato činnost byla co nejučelnější, aby se zvyšovala hospodárnost činnosti a byly vytvářeny a zdokonalovány příslušné organizační struktury. Nepominutelným požadavkem je také co nejefektivnější využívání disponibilních zdrojů.¹³

Otázku efektivity veřejné správy lze pojímat ze dvou hledisek, a to jako vnitřní efektivity veřejné správy jako celku nebo její součástí, anebo jako její vnější efektivity.

Vnitřní efektivity systému veřejné správy a jeho subsystemů vypoovídá o kvalitě a adekvátnosti jejich struktury, úrovni a míře organizovanosti prvků a jejich vazeb, nakořik jsou fixovány právními, organizačními a jinými normami, jaké jsou metody a formy činnosti, jaká je kvalita a úroveň jednotlivců realizujících úkoly veřejné správy. Vnitřní efektivity systému vypoovídá nejen o dosud zmíněných jeho charakteristikách, ale také o adaptabilitosti systému, tj. o jeho schopnosti reagovat potřebným způsobem na změnu - ať už prostředně, nebo změnu stanovených cílů či úkolů.

S vyšší vnitřní efektivity veřejné správy mají úzkou spojitost rovněž otázky motivace pracovníků a členů, jakož i otázky neformální organizace.

Vnější efektivity, nebo také společenská efektivity veřejné správy, je dána druhem a kvalitou dopadů a odtazů činnosti veřejné správy navenek, v sociálním prostředí, dále způsobem, jakým veřejná správa ovlivňuje společenské vztahy, zda a jak působí na řízené a spravované objekty, zejména ve vztahu ke sledovaným cílům a úkolům veřejné správy.

Z hlediska správní vědy je účelné zaměřit pozornost zvláště na problematiku efektivity vnitřní, kdy je efektivity spojována především s racionálníou fungování a organizace veřejné správy jako relativně samostatného systému.¹⁴

Obě uvedená hlediska nejsou samozřejmě izolovaná a na sobě nezávislá. Právě naopak - na první pohled je zřejmá zejména vysoká míra závislosti efektivity vnější na vnitřní efektivity systému veřejné správy. Ale projevuje se i opačný směr ovlivňování vnitřní efektivity vnější, která v případě, že je sledována nedostatečující, vede ke snaze po změnách a reformách organizace, struktury, nebo forem činnosti veřejné správy, jakož i zbyvajících stránek efektivity vnitřní. Malá vnější efektivity veřejné správy nemusí však být za určitých podmínek jen výsledkem nízké efektivity vnitřní, ale např. nesprávné stanovených nebo formulovaných cílů a úkolů, nedostatečného materiálního nebo personálního vybavení, apod.

9.3 Problémy měření efektivity ve veřejné správě

K tomu, aby mohlo být realizováno hodnocení (měření) efektivity veřejné správy, je nepochybně nutné stanovit hodnotící kritéria. Pro oblast veřejné správy však dosud nebyla vypracována obecná, dostatečně racionální kritéria hodnocení. Jak již bylo výše uvedeno, nejméně problematické je naplnění tohoto požadavku při zkoumání efektivity ekonomických činností, kde jsou tyto otázky dostatečně propracovány.

Využívá se podrobně rozpracovaných teoretických závěrů (s aplikací matematických metod) a bohatých zkušeností ověřených v praktické činnosti ekonomických subjektů (v podnikové ekonomice), jak o nich podrobně pojednává

¹³ Mása M.: Sociálněsprávní věda, Brno, 1985, str. 163.

¹⁴ Hendrych D.: Teorie, efektivity a organizace československé státní správy, Praha, 1984, str. 55 a n.

obecná teorie řízení (managementu). Mnohé oblasti či úseky veřejné správy umožňují plně těchto metod využívat.

Dosud uvedené skutečnosti však nutně nemusí vést k rezignaci na hodnocení, event. měření i jiných stránek činnosti nebo struktury veřejné správy než ekonomických, resp. bezprostředně matematicky vyčíslitelných. Existují další úseky veřejné správy, jejichž povaha umožňuje najít pro určité jejich stránky společného jmenovatele, na kterého je možno je převést a porovnávat, anebo které lze z určitého hlediska nebo s využitím vytvořených modelů (většinou abstrahujících od ostatních, nepodstatných údajů), kvantifikovat. Obdobné operace je možno realizovat i s některými údaji vyjadřujícími vnější efektivnost veřejné správy, tj. s vnějšími dopady či důsledky činnosti veřejné správy. V této souvislosti zejména lze pak hovořit o sociální efektivnosti.

Získané konkrétní údaje lze využít ke srovnávání dosažené úrovně stanoveného cíle a nákladnosti (společenské nákladnosti) varianty, resp. variant použitých k jeho dosažení, jakož i ke srovnání dvou nebo více obdobných organizačních jednotek při plnění stejného cíle nebo úkolu. V tomto druhém případě by však mělo jít o organizační jednotky obdobných parametrů, působících ve srovnatelných podmínkách, aby výsledky porovnání měly vypovídací schopnost využitelnou pro zvýšení efektivnosti veřejné správy.

Při přípravě a provádění určitých měření či zjišťování efektivnosti ve sféře veřejné správy je však nutno upozornit nejen na skutečnost, že samo stanovení hledisek je velmi složitý problém, vyžadující zvláštní cit pro specifické potřeby analýzy. Samotné provádění měření může být totiž překážkou zdokonalování činnosti, o něž je usilováno. Měření není pasivní nástroj, naopak může mít intraorganizační nebo interorganizační vliv a může se projevovat dysfunkčním efektem na organizaci nebo činnosti. Provádění kvantifikačního měření nebo vědomí v organizaci o tom, že je takovýmto způsobem měřena, může způsobit

i více důsledků nežádoucích než žádoucích. Kvantifikačních nástrojů je proto třeba užívat s plným vědomím možných vedlejších efektů a vyvolávaných reakcí.¹⁵

Relativně samostatnou problematikou, která ovšem výrazně ovlivňuje efektivnost veřejné správy jako celku i jejích součástí, organizační i funkční stránku veřejné správy, je efektivnost právních norem, upravujících společenské vztahy v oblasti veřejné správy, a to norem organizačních, norem vymezujících pravomoci a kompetence organizačních složek veřejné správy, norem hmotněprávních i procesněprávních. Daná problematika představuje další významnou oblast zkoumání veřejné správy jak z pohledu správní vědy, tak z pohledu vědy správního práva.

¹⁵ Podrobněji viz Bouckaert, G.: Měření efektivnosti ve sféře státní správy a některé jeho nedostatky, in Správní právo č.2/1991.