

František Ochrana
Milan Jan Půček

Dosahování úspor ve veřejném sektoru

Dosahování úspor ve veřejném prostoru

František Ochrana, Milan Jan Půček

Recenzenti:

doc. Ing. Alena Maaytová, Ph.D.

prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD.



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



**Národní
plán
obnovy**

MSMT
MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2023

Redakce Lenka Ščerbaničová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2023
© František Ochrana, Milan Jan Půček, 2023

*Tato monografie vznikla v rámci systému podpory
fakultních monografií Fakulty sociálních věd
Univerzity Karlovy.*

ISBN 978-80-246-5761-5
ISBN 978-80-246-5772-1 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod	9
1. Východiska zkoumání a klíčové pojmy	13
1.1 Racionalita lidského jednání – předpoklad k realizaci cílených změn	13
1.2 Klíčové pojmy	15
1.2.1 Racionální nakládání se zdroji a kritéria této racionality	15
1.2.2 Plýtvání ve veřejném sektoru	16
1.2.3 Úspory ve veřejném sektoru a jejich klasifikace	16
1.2.4 Klasifikace úspor na základě různých kritérií	23
1.3 Tvorba úspor jako cíleně regulovaný proces	24
1.4 Efektivní a neefektivní řízení a dosahování úspor	26
1.5 Racionální dosahování úspor. Efekt pseudoúspory	29
1.6 Dodržení principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti jako podmínka racionálního dosahování úspor	32
1.7 Princip hospodárnosti jako podmínka pro dosahování racionální úspory	33
1.8 Ověřování regulérnosti navrhovaných úspor plynoucích ze snížení jednotkových nákladů, resp. ze zvýšení počtu výstupů z jednotky nákladů	39
1.9 Ověřování regulérnosti navrhovaných racionalizačních změn založených na principu zvýšené účinnosti	41
1.10 Vztah racionality úspor a problém standardu. Auditování zamýšlených úspor	42
2. Výběr optimalizační rozpočtové metody – nástroj k dosahování racionálních úspor	49
2.1 Potřeba racionálního nakládání s rozpočtovými zdroji	49
2.2 Institucionální financování a jeho dopady na vznik pseudoúspor	51
2.3 Pseudoúspory v institucionálním rozpočtování a jeho negativní dopady na veřejný sektor	53

2.4	Optimalizované rozpočtování – prostředek k dosahování racionálních úspor	54
2.5	Programová struktura – nástroj pro optimální alokaci a pro dosahování racionálních úspor	58
2.6	Aplikace principů programové struktury – nástroj k racionálně účelové alokaci zdrojů a racionálním úsporám	60
2.7	Cílené restriktce v programové struktuře	61
3.	Návrh institucionální změny při řízení veřejného sektoru – od manažerství ke správcovství	65
3.1	Nastavení politicko-administrativních vztahů ve veřejném sektoru a potřeba jejich změny	65
3.2	Řízení věcí veřejných na bázi vztahu principála a agenta	66
3.3	Řízení věcí veřejných z pohledu správcovství	67
4.	Řízení úspor: zvládání rizik a využívání příležitostí	71
4.1	Úvod k řízení rizik a příležitostí (vymezení pojmů)	71
4.2	První fáze: Zjišťování (identifikace) rizik/příležitostí	75
4.2.1	Členění rizik/příležitostí	75
4.2.2	Finanční rizika/příležitosti	77
4.2.3	Provozní rizika/příležitosti	80
4.2.4	Právní rizika/příležitosti	84
4.3	Druhá fáze: Analýza rizik/příležitostí	85
4.3.1	Metodika analýzy rizik	85
4.3.2	Metodika vyhodnocení příležitostí	88
4.4	Třetí fáze: Zvládání rizik/využívání příležitostí	92
4.4.1	Jak zvládat rizika – čtyři strategie zvládání rizik	92
4.4.2	Jak využívat příležitosti – čtyři strategie	95
4.5	Čtvrtá fáze: Monitoring rizik/příležitostí	96
5.	Řízení úspor: kritéria správného rozhodování, morálka, odpovědnost	100
5.1	Kritéria správného rozhodování	100
5.2	Svoboda rozhodování a odpovědnost za rozhodnutí	102
5.3	Morální hazard a přičiny manažerského selhání	104
6.	Případová studie: Zavádění úsporných změn v organizacích veřejného sektoru	109
6.1	Změna myšlení a další překážky při uplatňování principů úsporného konání	109
6.1.1	Bariéry pro zavedení	109
6.1.2	Důvody pro zavedení	112
6.2	Postup hodnocení návrhů na dosahování úspor	112
6.3	Zavedení do praxe – model dosahování úspor	115
6.4	Stručný popis jednotlivých fází dosahování úspor	116

6.4.1 Fáze 1: Sdílení ideje nutnosti úspor – příklad kroků pro zavedení do praxe	116
6.4.2 Fáze 2: Konkrétní návrh na úsporu	123
6.4.3 Fáze 3: Analýza, tvorba variant a vyhodnocení návrhu na úsporu	124
6.4.4 Fáze 4: Přijetí rozhodnutí	125
6.4.5 Fáze 5: Plánování zavedení do praxe	126
6.4.6 Fáze 6: Provedení, vyhodnocení a odměna navrhovateli	127
6.4.7 Fáze 7: Trvalé zavedení (opakovatelnost úspory)	128
6.5 Přínosy a rady pro začátek aplikace	129
7. Případová studie: Metody a nástroje pro dosahování úspor a vytváření „štíhlé administrativy“	132
7.1 Auditové odhalení plýtvání	132
7.2 Štíhlá administrativa – techniky a nástroje	142
7.3 Analýza toku hodnoty pro zákazníka – workshop „kaizen“ procesu	144
7.4 Metody pro analýzu a vymezení problému	146
Závěr	149
Summary	151
Literatura	152
Věcný rejstřík	156

Úvod

Tato kniha se zabývá problémem dosahování úspor a štíhlou administrativou ve veřejném sektoru. Jde o problém velmi aktuální. Potřeba racionálního nakládání se zdroji ve veřejném sektoru vyplývá ze dvou klíčových faktorů. Prvním je objektivní skutečnost omezenosti zdrojů ve vztahu k „neohraňčené“ poptávce po statcích a službách, k nimž jsou zdroje potřebné. Dochází tak ke střetu mezi objektivní vzácností zdrojů, tedy jejich nedostatkem, a mnohem vyšší poptávkou společnosti uspokojit své potřeby. To znamená, že vzácnost zdrojů je dána objektivně a je trvalá. Společnost tudíž bude permanentně řešit problém vyplývající z rozporu mezi omezeností (nedostatkem zdrojů) a „chtěním“ společnosti uspokojit množinu všech potřeb. Druhým faktorem je skutečnost vyplývající z důsledků soudobé krize. Ta vyostřuje potřebu racionálního nakládání se zdroji. To vše se samozřejmě týká i veřejného sektoru. Ač je problematika obecně frekventovaná, přesto zůstává řada otázek dosud nezodpovězených. Patří k nim i námi vymezený předmět zkoumání, jímž je analýza dosahování úspor ve veřejném sektoru a návrhy metod, algoritmů a postupů, jak úspory dosahovat a taktéž jak předcházet plýtvání ve veřejném sektoru. S ohledem na výzkumný předmět byl stanoven cíl publikace.

Tímto cílem je nalézt metody a postupy, jak ve veřejném sektoru dosahovat úspory a jakými postupy a metodami zeštíhlovat veřejný sektor. K tomu byly využity standardní výzkumné metody, jak je prezentuje publikace Ochrana (2019). V knize hledáme odpovědi na tyto klíčové otázky:

1. Co je podstatou plýtvání ve veřejném sektoru a jakými způsoby lze dosahovat racionální úspory ve veřejném sektoru?
2. Jaké rozpočtové metody jsou vhodné pro optimální alokaci zdrojů a pro dosahování úspor?

3. Jak optimálně nastavit proces změn vedoucí k racionálním úsporám ve veřejném sektoru?
4. Jaké závěry a doporučení vyplývají z provedeného výzkumu pro oblast řízení úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru?

Hledání odpovědí na uvedené výzkumné otázky odpovídá struktura publikace. První kapitola plní roli teoreticko-metodologického pilíře. Vychází z klasické charakteristiky lidského jednání jako cílené racionální aktivity (Mises, 2018). To se v oblasti řízení zdrojů projevuje v úsilí řídicích aktérů nakládat s veřejnými zdroji ekonomicky racionálně. Obsah této racionality vyjadřuje pojem „efektivní řízení“. Pokud řídicí aktér ztroskotává v realizaci svých cílů, dochází k neefektivnímu řízení a k plýtvání se zdroji. Z omezenosti zdrojů plyne jejich charakteristický rys, jímž je jejich vzácnost. To znamená, že řídicí aktéři stojí před trvalým úkolem hledat dodatečné úspory. Dodatečné úspory musí mít atribut racionality, čímž se rozumí, že racionální redukci zdrojů nesmí dojít k narušení plnění cílů veřejných politik. Pokud by k tomu došlo, pak hovoříme o pseudoúspoře. Abychom mohli efektivně řídit proces dosahování úspor, potřebujeme k tomu disponovat určitými metodami, algoritmy a postupy, jak tento proces zvládat. Tyto původní postupy a metody obsahuje první kapitola.

Druhá kapitola se zabývá hledáním vhodné rozpočtové metody, kterou lze použít k racionální alokaci zdrojů a k účinnému hledání racionálních úspor. Provádí komparaci klasického způsobu rozpočtování (tzv. institucionálního rozpočtování, kdy se rozpočtuje do organizační struktury) a optimalizovaného rozpočtování, kdy se rozpočtuje do programové struktury. Právě programové rozpočtování je tím nástrojem, který v případě vynucené restrikce rozpočtových zdrojů umožňuje provádět cílené (racionální, neplošné) rozpočtové restrikce a ekonomicky (racionálně) odůvodněné škrty. Kapitola podrobně zdůvodňuje ideu programového rozpočtování jako nástroje pro racionální alokaci omezených zdrojů. Zároveň jsou v této kapitole vypracovány algoritmy a postupy, jak provádět racionální úspory.

Třetí kapitola je inovativním pohledem na správu věcí veřejných. Nastoluje otázku, zda dosavadní způsob řízení veřejného sektoru založený na ideji zmocněnce (principála) a zmocňovaného (agenta) a hierarchického vztahu v organizaci veřejného sektoru je vhodným uspořádáním pro efektivní řízení organizace a pro dosahování úspor. V ní autoři na základě metody komparace a specifikace porovnávají a rozlišují dva odlišné koncepty spravování věcí veřejných, a to tradiční (klasický) model

„principál–agent“, jak jej prezentuje např. Rees (1985a, 1985b), a model správcovství (Davis, Schoorman, Donaldson, 1997; Keay, 2017). Správcovství otevírá nová okna příležitostí pro veřejný sektor. Správcovství pracuje s předpokladem, že úředníci veřejné správy se chovají jako čestní správci, a nikoli jako úředníci sledující svůj zájem (Niskanen, 1998). To podněcuje i nové možnosti v dosahování úspor. Řízení úspor je složitým procesem, který ovlivňuje řada faktorů. V nich se v knize soustředujeme na faktor zvládnání rizik a faktor využívání příležitostí.

Tomuto problému se věnuje čtvrtá kapitola. Zkoumá proces řízení rizik a příležitostí. Rizika jsou fenomény, které představují ohrožení pro organizaci veřejného sektoru. Znamenají hrozbu nesplnění cílů veřejných politik a hrozbu, že dojde k promrhání zdrojů či k jejich plýtvání. Efektivní management veřejné správy proto musí mít potřebné informace a znalosti, jak řídit rizika a využívat objevenější se příležitosti. K tomu jsou v kapitole vypracovány podrobné postupy a metody, jak účinně realizovat řízení rizik a těžit z příležitostí. Jsou to dvě klíčové cesty k efektivnímu řízení a dosahování úspor ve veřejném sektoru.

Pátá kapitola se zaměřuje na vnitřní a osobnostní stránku řízení úspor. Pohlíží na problém řízení úspor z normativního hlediska (viz Ochrana, 2021). Vypracovává koncept „správného rozhodnutí“ majícího rozměr odpovědnosti a morální hodnoty. Kapitola podrobně rozvíjí tezi, že změny ve veřejném sektoru jsou výsledkem svobodného rozhodnutí. Aktér realizující tyto změny nese proto za toto svobodné rozhodnutí (nebo i nerozhodnutí) plnou společenskou odpovědnost. Realizovaná či nerealizovaná úspora je proto buď využita, nebo promarněná příležitost. Promarněná příležitost pak může souviset s manažerským selháním, kdy vedoucí orgánu veřejné správy má nedostatečnou osobní kapacitu k účinnému řízení, nebo můžeme zaznamenat morální hazard, kdy promarněná příležitost je vědomá. V obou případech obvykle dochází k plýtvání.

Šestá a sedmá kapitola představují dvě případové studie. První případová studie se zaměřuje na uplatnění zavádění úsporných změn v organizacích veřejného sektoru. Navrhuje sedmifázový model pro dosahování úspor. Navrhuje dále předpoklady a postupy, jak jej uplatnit a trvale zavést. Druhá případová studie charakterizuje metody a postupy, jak vytvářet štíhlou administrativu a jak uplatnit principy úsporného konání.

1. Východiska zkoumání a klíčové pojmy

1.1 Racionalita lidského jednání – předpoklad k realizaci cílených změn

Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru je založeno na předpokladu racionálního lidského jednání, na znalosti, že víme, jak racionálně jednat a dosahovat racionálně formulované cíle. K analýze problému použijeme teorii, kterou rozpracoval Ludwig von Mises ve své knize *Lidské jednání. Pojednání o ekonomii* (Mises, 2018). Misesovo pojetí lidského jednání bereme jako klíčové paradigma (viz Kuhn, 1997) pro vysvětlení a realizaci racionálních změn souvisejících s dosahováním úspor ve veřejném sektoru. Vycházíme z klasického pojetí lidského jednání (viz Mises, 2018) jako účelného (teleologického) jednání. Atribut racionality lidského jednání chápeme jako klíčový předpoklad pro projektování a realizaci změn souvisejících s dosahováním úspor ve veřejném sektoru.¹

V naší práci vycházíme ze zjednodušeného předpokladu, že lidské jednání je racionální a účelové. Takový přístup umožní zkoumat, jak racionálně tvořit architekturu dosahování úspor veřejného sektoru a zeshňovat veřejnou správu. Metodologický základ takového přístupu dává teleologické (účelné) pojetí lidské činnosti (viz Mises, 2018). Mises navazuje na tradici Aristotelova teleologismu a její aplikaci v oblas-

1 Bereme na zřetel, že existují i alternativní paradigmatu. Jako příklad můžeme zmínit perspektivou teorii (Kahneman a Tversky, 1979), koncept „štouchu“ (Thaler – Sunstein, 2008), persuasii (Grác, 1985) či jiné mimoekonomické faktory v lidském jednání, jak např. ukazují (Kováč a Ochrana, 2023). V naší knize tyto koncepty, až na výjimky, uplatňovat nebudeme. Důvodem této redukované volby je zacílení na racionalitu řešení úspor a hledání *racionálních* způsobů, jak tyto úspory dosáhnout.

ti ekonomie (viz Engliš, 1994). Mises píše: „Lidské jednání je účelové chování. Jednání je působící vůle uvedená v činnost, směřuje k cílům, je smysluplnou odpovědí *ega* na podmínky a stimuly z jeho prostředí, je vědomým přizpůsobením osoby stavu světa, jenž určuje její život... Vědomé či účelové chování je v příkrém rozporu s nevědomým chováním, tj. s reflexy a nedobrovolnými odpověďmi tělních buněk a nervů na přicházející stimuly“ (Mises, 2018: 11). Obdobně vysvětluje racionalitu, anticipaci a cílevědomost lidského jednání Marx. Ve svém díle *Kapitál* píše, že i ten „nejhorší stavitel se liší od počátku od nejlepší včely tím, že dříve, nežli začne stavět buňku z vosku, vystaví ji už ve své hlavě“ (Marx, 1954: 197). Lidské jednání je tudíž cíleně projektovým jednáním. Toto jednání navazuje na tradice klasického racionalismu (viz Descartes, 1970). Idea klasického racionalismu je klíčovým paradigmatem pro vysvětlení chování ekonomických aktérů. Ti jsou v ekonomii hlavního proudu pojímáni jako „ekoni“, jejichž chování lze „exaktně“ modelovat (viz Slanina, 2014). Chování ekonů je totiž „předepsáno“ obsahem axiomu „homo oeconomicus“ a logickou inferencí vyplývající z obsahu tohoto axiomu.

Mises o tomto racionálním chování píše: „Předmětem naší vědy je lidské jednání, nikoli psychologické události, které jednání předcházejí“ (Mises, 2018: 12),² a dodává: „Lidské jednání je nutně jednáním racionálním“ (Mises, 2018: 18). Zároveň je Misesův pohled na lidské jednání praxeologický: „Praxeologie se ptá: Co se děje v jednání? Co to znamená, když říkáme, že jednotlivec tehdy a tam, dnes a tady, kdykoli jedná? K čemu vede, když zvolí jednu věc a odmítne druhou?“ (Mises, 2018: 42). Mises ukazuje, že lidské jednání je tudíž volbou, přičemž tato volba je svojí povahou volbou racionální. Lidské jednání totiž, píše Mises, „pochází ze stejného zdroje jako lidské myšlení“, přičemž má povahu praxeologického uvažování: „Praxeologie přináší přesné a precizní poznání reálných věcí. Výchozím bodem praxeologie není výběr axiomů a rozhodnutí o metodě postupu, nýbrž reflexe podstaty jednání“ (Mises, 2018: 37). To je samozřejmě zjednodušující, avšak užitečný předpoklad pro to, abychom mohli vytvářet racionálně fungující systémy alokace zdrojů a navrhnout racionální postupy, jak dosahovat úspory ve veřejném sektoru.

Misesovo pojetí lidského chování je současně teleologické. Navazuje na tradici Aristotelova teleologismu a na jeho aplikaci v oblasti

2 Striktní Misesův racionalismus ukazuje i následující poznámka týkající se intenze a extenze pojmu „racionální jednání: „Lidské jednání je nutně jednáním racionálním“ – a dodává: „Termín ‚racionální jednání‘ je pleonasmus a jako takový je třeba ho odmítnout“ (Mises, 2018: 18).

ekonomie (viz Engliš, 1994). Mises píše: „Lidské jednání je účelové chování. Jednání je působící vůle uvedená v činnost, směřuje k cílům“ (Mises, 2018: 11). Také z této myšlenky budeme v naší knize vycházet. Budeme zkoumat fenomén dosahování úspor a zeštíhlování veřejného sektoru z pohledu racionálního chování. Předpokládáme tudíž, že daní aktéři se chovají racionálně, cílevědomě a předjímají účinky svých rozhodnutí. Je to samozřejmě určité zjednodušení, kdy odhlížíme od dopadů nezamýšlené (neplánované) činnosti. Tato abstrakce umožní koncentrovat se na racionalitu úsporných procesů ve veřejném sektoru a odhlížet od jiných stránek, které stojí mimo předmět našeho zkoumání.

1.2 Klíčové pojmy

1.2.1 Racionální nakládání se zdroji a kritéria této racionality

Pro uspokojování veřejných potřeb jsou důležité zdroje. Pro tyto zdroje je charakteristické, že jsou s ohledem na množinu veřejných potřeb vždy omezené. Proto hovoříme o tom, že zdroje jsou vzácné. Jestliže množina veřejných potřeb je trvale větší, nežli je dostupný potenciál zdrojů na jejich uspokojení, jsou manažeři veřejného sektoru nuceni permanentně řešit problém, jak ekonomicky racionálně s omezenými zdroji nakládat. Kritérii racionálního nakládání se zdroji jsou činnosti, jejichž nezbytnými rysy jsou hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Hospodárným nakládáním se zdroji rozumíme takovou racionálně účelnou činnost, kdy stanovené cíle *náležitě* splníme s minimálním objemem použitých zdrojů. Podmínkou této minimalizace je, že na výstupu nedojde k újmě plánovaných cílů a že minimalizace zdrojů nebude provedena na úkor kvality plánovaných výstupů.

Efektivním nakládáním se zdroji se rozumí, že byla k uspokojení dané veřejné potřeby dosažena plánovaná relace mezi vstupy (náklady) a výstupy. Tuto relaci můžeme vyjádřit jako produktivitu nákladů (v peněžních jednotkách na jednotku výstupu), nebo v podobě nákladové efektivnosti vyjádřené jako vztah náklady/počet vyprodukovaných jednotek.

Účelností se rozumí takové racionální nakládání se zdroji, kdy sledujeme, v jaké kvalitě a kvantitě byly splněny stanovené cíle. Stupeň splnění cílů můžeme vyjádřit například v procentech, kdy dané procen-