

Meranie efektívnosti a produktivity verejného sektora

Efektívnosť znamená dosahovanie maximálnych výstupov pri danej úrovni zdrojov, ktoré sa na realizáciu danej činnosti používajú. Meranie efektívnosti organizácie znamená hodnotenie vzťahu medzi výsledkami, ktoré vytvára a vstupmi, ktoré spotrebuje. Efektívna organizácia je taká, ktorá produkuje maximálne výstupy pri daných vstupoch, resp. ktorá vytvára určitú úroveň výstupov pri minimálnej úrovni vstupov. Efektívnosť teda znamená maximálne možné využívanie dostupných zdrojov bez ohľadu na ich kvantitu a kvalitu. Efektívnosť súvisí s produktivitou, ale nie sú identické. Aj keď je produktivita meradlom konečného výsledku, popisuje pomer medzi veľkosťou vyprodukovaných výstupov a jedným alebo viacerými vstupmi použitými na ich vyprodukovaní, bez ohľadu na efektívnosť ich využívania, pričom efektívnosť pridáva prvok porovnania s určitým známym potenciálom: organizácia sa teda bude považovať za neefektívnu, ak by s danou úrovňou vstupov mohla v skutočnosti vyprodukovať viac výstupov.

PROBLÉMY S MERANÍM

Efektívnosť tvorby a poskytovania verejných služieb sa meria veľmi ťažko, a to z mnohých dôvodov súvisiacich s výstupmi a výsledkami. Toto meranie je ťažšie vo verejnom sektore ako v súkromnom, nakoľko verejné služby sa často klientom poskytujú bezplatne alebo za dotovanú cenu, takže na ich ocenenie nemožno použiť žiadne tržové ceny. Dôsledkom týchto ťažkostí je, že meranie efek-

tívnosti a produktivity verejného sektora má historicky tendenciu prehliadať výstupy a výsledky a namiesto toho sa zameriavať na veľkosť vstupov: Vyššie výdavky na verejné služby sa historicky pokladali za zodpovedajúce, ak viedli k rovnakému zvýšeniu výstupov. Takýto predpoklad je už prekonaný a v súčasnosti sa na národnej aj na medzinárodnej úrovni vynakladá úsilie na dosiahnutie zmysluplnejšieho odhadu výstupov verejného sektora.

Štúdiá publikovaná Európskou centrálnou bankou v júli 2003 predstavuje pokus prekonať tieto ťažkosti v meraní výstupov¹. Ako prvá vypočítala ukazovatele výkonnosti verejného sektora (popisujúce výsledky činnosti verejného sektora) za rok 2000 za vzorku 23 krajín OECD. Tieto ukazovatele sú založené na základných socio-ekonomických údajoch týkajúcich sa verejnej správy, školstva, zdravotníctva, infraštruktúry, rozdeľovania príjmov, ekonomickej stability a ekonomickej výkonnosti. Tento výpočet vo všeobecnosti ukazuje, že rozdiely medzi krajinami sú vcelku obmedzené. V priemere krajiny s malým verejným sektorom (teda krajiny, kde vládne výdavky tvoria menej ako 40 % HDP) majú najlepšie výsledky z hľadiska administratívnej a ekonomickej výkonnosti, kým krajiny s veľkým verejným sektorom majú rovnomernejšie rozdeľovanie príjmov. Celkové hodnotenie výkonnosti EÚ-15 je jasne pod priemerom za 23 krajín OECD zahrnutých do prieskumu (0,94 oproti normalizovanému priemeru 1,00) a pod hodnotením, ktoré dosiahli USA a Japonsko (1,02 resp. 1,14).

EURÓPA JE V PRIEMERE

Štúdiá ďalej vypočítava ukazovatele efektívnosti verejného sektora tak, že výsledky z merania výkonnosti dáva do pomeru s použitými vstupmi, vyjadrenými ako vládne výdavky na príslušný typ činnosti. Kým rozdiely medzi krajinami z hľadiska výkonnosti boli dosť obmedzené, v hodnotení efektívnosti sa prejavili väčšie rozdiely. Krajiny s malým verejným sektorom mali výrazne vyššie ukazovatele výkonnosti než krajiny so stredne veľkým resp. veľkým verejným sektorom. Celková efektívnosť je najvyššia v Japonsku, Luxembursku, Austrálii, USA a vo Švajčiarsku. Na druhom konci stupnice boli Taliansko, Švédsko, Francúzsko a Belgicko s najnižšími hodnoteniami. Krajiny



EU-15 sú pod priemerom vypočítaným za vzorku krajín OECD – 1,04, pričom ich skóre je 0,94, kým USA dosiahli 1,26 a Japonsko 1,38. Štúdia potom vypočítava celkové hodnotenie efektívnosti vstupov (z ktorého vyplýva, o koľko menšie vstupy by mohla príslušná krajina používať na dosiahnutie tej istej úrovne výstupov) a efektívnosti výstupov (teda o koľko vyššie výstupy by mohla krajina vyprodukovať s rovnakou úrovňou vstupov, aké spotrebúva teraz). Z týchto hodnotení vyplýva, že USA, Japonsko a Luxembursko sú v rámci vzorky najefektívnejšími krajinami a za nimi nasleduje Austrália, Írsko a Švajčiarsko. V rámci EU-15 je priemerná úroveň efektívnosti vstupov odhadnutá na 0,73, čo znamená, že rovnaká úroveň výstupov verejného sektora by sa dala dosiahnuť so 73 % v súčasnosti spotrebovaných vstupov (resp. s 35 % HDP namiesto takmer 50 %). Z hodnotenia efektívnosti výstupov vyplýva, že súčasná výkonnosť dosahuje len 82 % tej, ktorá by sa mohla dosiahnuť so súčasnou úrovňou verejných výdavkov.

JE ČO ZLEPŠOVAŤ

Aj keď sú tieto výsledky len orientačné a treba ich interpretovať opatrne, jasne naznačujú, že väčšina európskych vlád má široký priestor na zlepšenia z hľadiska efektívnosti. Niektoré krajiny sa už podujali na vypracovanie konkrétnych programov zvyšovania efektívnosti a produktivity verejného sektora:

★ Vo Veľkej Británii na základe Nezávislej previerky efektívnosti verejného sektora vedenej Sirom Petrom Gershonom – známej tiež ako „Gershonova previerka“ – vyšla 12. júna 2004 správa s názvom „Uvoľňovanie zdrojov pre prednú líniu“. V rámci previerky sa zistilo viacero oblastí, kde by zvýšenie efektívnosti mohlo vláde umožniť zredukovať činnosti zázemia (back-office), čím by sa značné zdroje uvoľnili pre služby prednej línie (front line), ako sú školy a nemocnice, čo by prinieslo aj mnohé ďalšie zlepšenia vo výkonnosti verejného sektora. Takto zistený možný nárast efektívnosti by predstavoval 2,5 % nákladov na verejné služby ročne počas troch rokov, čo je 20 mld. GBP (28,45 mld. eur) ročne za obdobie 2007-2008, pričom 60 % z tejto čiastky by znamenalo priame uvoľnenie hotovosti. Navrhované opatrenia by tiež viedli k redukcii pracovných pozícií v štátnej službe a vojenského personálu o cca 84 000. Britská vláda tieto ciele potvrdila vo svojom Prehľade výdavkov za rok 2004, ktorý definuje plány výdavkov jednotlivých ministerstiev na tri roky od 2005-06 do 2007-08. Program efektívnosti vypracoval Úrad pre vládne obchodné záležitosti (OGC) s cieľom urýchliť a koordinovať plnenia cieľov vlády vo vzťahu k efektívnosti.

★ Vo Francúzsku požiadali každé ministerstvo, aby predložilo „Ministerskú stratégiu reforiem“,

ktorá má stanovovať akčný plán na zvyšovanie efektívnosti a produktivity a kvality poskytovania služieb. Z 500 opatrení navrhnutých ministerstvom bolo 225 vybraných ako prioritné a pre ne sa vypracovali podrobné časové harmonogramy ako aj odhady nákladových úspor. Väčšina týchto opatrení má dopad na priame prostriedky štátu vynakladané na jeho činnosť (mzdy a všeobecné výdavky na služby, ktoré predstavujú cca 95 mld. eur ročne), pričom do roku 2007 možno dosiahnuť úsporu 1,5 mld. eur ročne (cca 1,5 % z cieľových výdavkov) a znížiť počet pracovníkov o 10 000. Tieto úspory sa budú postupne kumulovať s novými, ktoré budú identifikované v rámci obdobného postupu v nadchádzajúcich rokoch.

V oboch prípadoch je nástrojom plnenia týchto plánov zvyšovania produktivity a efektívnosti e-Government. Ďalšie investovanie do IKT ako aj stratégie na podporu zavádzania e-služieb sú pre dosiahnutie predpokladaného nárastu efektívnosti a produktivity rozhodujúce. Táto úloha e-Governmentu pri zvyšovaní produktivity a efektívnosti by sa mala pokladať za jeho hlavný príspevok k podporovaniu ekonomickej konkurenčnej schopnosti.

¹ „Public Sector Efficiency: An International Comparison“, by A. Afonso, L. Schuknecht and V. Tanzi, ECB Working, Paper no. 242, July 2003 <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

Model dozrievania v oblasti e-Governmentu

	Úroveň 1: Jednoduchá webová stránka	Úroveň 2: Online štátna správa	Úroveň 3: Integrovaná štátna správa	Úroveň 4: Transformovaná štátna správa
Atribúty	<p>Statické stránky</p> <p>Zoznamy ministerstiev a kontaktné informácie</p> <p>Linky na jednotlivé ministerstvá</p> <p>Prehlásenia o politike</p> <p>Formuláre a dokumenty, ktoré si možno stiahnuť</p> <p>Prístup prevažne cez telefón</p> <p>Žiadne výkazy, sledovanie alebo analýzy stránky</p>	<p>Podrobnejšia štruktúra podľa jednotlivých ministerstiev</p> <p>Online formuláre, žiadosti a registrácie</p> <p>Online platby</p> <p>Informácie alebo služby poskytované na požiadanie cez e-mail</p> <p>Odpovedanie na online prieskumy</p> <p>Obmedzená online pomoc, často kladené otázky (FAQ), služby pri riešení problémov</p> <p>Základné dotazy o účtoch</p> <p>Základná registrácia pre dávky</p>	<p>Obojsmerné elektronické transakcie</p> <p>Automatizované výzvy na predkladanie ponúk a obstarávacie konania</p> <p>Zdieľanie informácií medzi ministerstvami</p> <p>Automatizované poradenstvo a údaje k riešeniu problémov</p> <p>Obmedzené možnosti konfigurácie</p> <p>Samoobslužná personálna agenda</p> <p>Školenia prostredníctvom webu</p>	<p>Integrované medzivládne procesy cieleň na komunitu</p> <p>Spoločná platforma pre smerovanie obsahu cez akýkoľvek kanál / kontaktný bod</p> <p>Integrácia interných / externých podnikových procesov a spolupráca (plánovanie, tok pracovných činností, projektovanie)</p> <p>Sledovanie jednotlivých prípadov za účelom vyriešenia a uspokojenia</p> <p>Vysoko konfigurovateľné riadenie ľudských zdrojov (benefity, plánovanie kariéry, rozvojové školenia)</p>