

Česká zemědělská univerzita v Praze

Fakulta provozně ekonomická

Studijní program: **Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj (VSRR Most)**
Forma studia: **navazující kombinovaná**
Školní rok: **2004/2005**

SW podpora rozhodování ve veřejné správě

t e z e
d i p l o m o v é p r á c e

Vypracoval: Bc. Petr Severa © 2004

Vedoucí diplomové práce: Ing. Ludmila Dömeová, CSc.

Tato diplomová práce je zaměřena na proces rozhodování ve veřejné správě. Zabývá se problematikou jednotlivých fází procesu rozhodování a zaměřuje se na SW podporu rozhodování, zejm. využití kvantitativních metod při výběru optimální varianty rozhodování. Dotýká se i využití informačních systémů ve veřejné správě v oblasti řízení zdravotnictví a poskytování zdravotní péče na území Ústeckého kraje. Název diplomové práce je „SW podpora rozhodování ve veřejné správě“. Zadání práce a její struktura odpovídá profesním potřebám jejího autora.

K vytvoření této práce byly kromě uvedené literatury použity i poznatky z vlastní praxe autora diplomové práce, výsledky rozhodovacích procesů krajských orgánů (v Ústeckém kraji) a vnitřní dokumenty Ústeckého kraje a jím zřizovaných zdravotnických zařízení. Současně byly použity materiály kraje ke koncepci zdravotnictví, na jejichž tvorbě se autor osobně podílel.

Cílem diplomové práce je pomoci samosprávám (v tomto konkrétním případě Ústeckému kraji) zcela pochopit podstatu rozhodovacího procesu, porozumět modelovému přístupu při řešení rozhodovacích problémů a nastínit (popř. konkrétně navrhnout) využití kvantitativních metod v oblasti podpory rozhodování.

Práce ukazuje možnosti využití kvantitativních metod a přístupů, které využívá soudobý management pro podporu rozhodování. Zaměří se na rozhodovací proces, kvalitu a podmínky rozhodování a možné přístupy k němu. Z hlediska podstaty veřejné správy je cílem práce poukázat na specifika rozhodování ve veřejné správě, na přístupy Ústeckého kraje k rozdělení kompetencí v oblasti samostatné působnosti a také upozornit na rizika rozhodovacího procesu.

Teoretická část práce se zabývá samotnou teorií rozhodování, realizací rozhodovacího procesu se všemi jeho aspekty a teorií veřejné správy. Nastiňuje možné varianty a modely rozhodování, které lze aplikovat na rozhodování ve veřejné správě se zaměřením na využití kvantitativních metod. Samotným využitím kvantitativních metod při rozhodovacích procesech se zabývá Management Science – tedy aplikace vědeckých metod při analýze a řešení manažerských rozhodovacích procesů. Rozhodování je proces volby mezi přesně definovanými racionálními variantami. Předpokladem pro samotné rozhodnutí je znalost dopadů každého jednoho rozhodnutí – cíle, kterého má být dosaženo. Veřejná správa je chápána jako soubor procesů, které řídí, regulují a vykonávají specifické instituce za účelem správy věcí veřejných, tedy veřejných záležitostí. Protože se jedná o záležitosti, které se dotýkají každého člověka v důsledku toho, že žije ve společnosti, ujímají se jejich řízení, regulace či výkonu právě subjekty veřejné správy, které tak činí celou soustavou forem, nástrojů a metod. Celý systém fungování veřejné správy pak vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná ohrožovat svobodu jiného občana.

Z teorie je zřejmé, že rozhodovací proces (rozhodování) je se stoupající obtížností rozhodování, složitostí systému v němž se rozhoduje a snižující se možnosti analýzy podmínek pro rozhodování, náročnější na kvalitu rozhodovacího procesu a přístupy k rozhodování. Nejinak tomu je i v podmínkách krajů.

U některých kompetencí v rámci činnosti Ústeckého kraje rozhoduje a proces rozhodování řídí jediná osoba. Proto se v praxi může stát, že nebudou brány v úvahu rizika rozhodovacího procesu, zejména při stanovení kritérií a jejich vah. O rizicích hovoříme v tomto kontextu proto, že rozhodování provádí jen jedna konkrétní osoba,

a proto výběr řešení nelze algoritmizovat (provádět mechanicky). Pro minimalizaci rizik spojených s rozhodováním o veřejných zakázkách se práce pokusila objektivně stanovit váhy kritérií veřejných zakázek. Vyhodnocením analýzy a s ohledem na vyjádřením expertů se však v závěru doporučuje, aby váhy kritérií byly stanoveny vždy individuálně, dle konkrétní zakázky nebo souboru zakázek, neboť každé zadání veřejné zakázky sleduje jiný veřejný zájem. Může se tedy shrnout, že nastavované parametry (kritéria a jejich váhy) by měli být dále Ústeckým krajem učeny vždy odborným odhadem, s využitím dlouhodobých odborných zkušeností.

Část práce se zabývala i krátkým průřezem problematiky rozhodovacích kompetencí kraje v oblasti zdravotnictví. Na příkladu z průběhu příprav koncepce zdravotnictví Ústeckého kraje se ukazuje složitost rozhodování samosprávy. To vše v situaci, kdy kraj má minimální možnost ovlivnit svým chováním fungování svých zdravotnických zařízení, zejména pak s ohledem na způsob financování péče hrazené ze zdravotního pojištění. Proto práce definuje i minimální potřeby krajské samosprávy, které pomohou ve zkvalitnění rozhodovacích procesů.

Současný systém poskytování a financování zdravotní péče (složitý, ba přímo stochastický) s sebou nese mnoho problémů a kraj je postaven před úkol zabezpečení dostupné zdravotní péče v systému, který mnohdy předurčuje neziskové, ba dokonce ztrátové hospodaření zejména lůžkových zdravotnických zařízení. Proto je pro rozhodování krajské rady nebo zastupitelstva potřeba zajistit, průběžně sledovat a vyhodnocovat kvanta informací o ekonomice, hospodaření, ale i rozsahu a struktuře poskytované zdravotní péče.

Bez podpory informačních a softwarových technologií je v budoucnu zcela nemožné, kvalifikovaně obsluhovat síť zdravotnických zařízení kraje a přispívat tak ke kvalitě a dostupnosti zdravotní péče ve správním obvodu kraje. Po vydefinování parametrů informačního systému zdravotnictví Ústeckého kraje lze předpokládat, že systém pro podporu rozhodování ve zdravotnictví na úrovni kraje, při splnění metodologických požadavků, přinese v dílčích oblastech efekty týkající se tvorby zdravotní politiky Ústeckého kraje (existence vize, strategie; možnost optimalizace sítě zdravotnických zařízení; zavedení systému řízení (k cíli); zvýšení kvality péče).

Závěr

Diplomová práce ukazuje na možnosti využití kvantitativních metod a přístupů, které využívá soudobý management pro podporu rozhodování, v řešení rozhodovacích úloh samosprávy (v tomto konkrétním případě Ústeckého kraje). V práci se dospělo k závěru, že rozhodování na úrovni veřejné správy přináší řadu konkrétních specifik, zejména v oblasti rozhodovacího procesu a stanovení konkrétních odpovědností za proces a konečné rozhodnutí. Z toho mohou vyplývat mnohá rizika, zejména v otázkách stanovení cílů a jejich transformace do podoby kritérií hodnocení, neboť kritéria a jejich váhy mohou být v nesouladu s hodnotovým systémem subjektu, ale pouze s hodnotovým systémem osoby oprávněné rozhodnout.

Práce posoudila na konkrétních případech hodnocení a při analýze výběru nabídek veřejných zakázek možnosti využití vybraných metod vícekritériální analýzy variant. Můžeme shrnout, že nastavené parametry (kritéria a jejich váhy) jsou Ústeckým krajem určeny odborným odhadem, s využitím dlouhodobých zkušeností a není je třeba měnit, neboť i při použití metody váženého součtu (u níž

se předpokládalo, že zadavatel – subjekt veřejné správy – hodlá ve všech případech maximalizovat užitek finančních prostředků vynaložených ze zdrojů veřejných rozpočtů) a metody TOPSIS (u níž se předpokládalo, že výpočtem vzdálenosti hodnocené varianty od varianty bazální se dojde k variantě, nejvíce vzdálené od nejnevýhodnější varianty, což rozhodování ve veřejné správě taktéž akceptuje) jsme dospěli ke stejným výsledkům.

Při pokusu o standardní nastavení jednotných vah kritérií veřejných zakázek (prostřednictvím názorů několika vybraných expertů) se naopak dospělo k závěru, že je výhodnější a efektivnější stanovit váhy kritérií vždy individuálně, dle konkrétní zakázky nebo souboru zakázek, neboť každé zadání veřejné zakázky sleduje jiný veřejný zájem. Prokázalo se také, že není vhodné používat entropickou metodu stanovení vah kritérií, neboť ta upřednostňuje kritéria, u nichž je absolutní rozdíl hodnot vyšší, a nemusí tak upřednostnit kritéria, důležitější pro naplnění veřejného zájmu.

Na příkladu z tvorby zdravotní politiky (či jinak koncepce zdravotnictví) práce ukazuje, že Ústecký kraj se nachází ve fázi rozhodovacího procesu, která je v teorii popisována jako fáze shromáždění a analýzy všech potřebných informací a faktů z hlediska situace, příčiny, místa a času. To klade vysoké nároky na sběr validních dat a informací. Jako nezbytná se prokázala potřeba vytvoření informačního systému zdravotnictví Ústeckého kraje, z něhož bude možné čerpat konkrétní strukturu a dostatek kvalitních dat a informací potřebných pro rozhodování kraje, a který přinese v dílčích oblastech potřebné efekty týkající se tvorby zdravotní politiky Ústeckého kraje. Proto byly navrženy ukazatelé, a stanoveny požadavky a předpoklady informačního systému.

Lze shrnout, že existuje dostatek prostoru pro využití kvantitativních metod v procesech rozhodování veřejné správy, a je třeba se zaměřit i na využití teoretických poznatků Management Science tak, aby došlo k minimalizaci rizik vyplývajících ze subjektivního pohledu rozhodovatele.

Vybraná literatura:

- BROŽOVÁ, H., HOUŠKA, M. a ŠUBRT, T. *Modely pro vícekritériální rozhodování*. Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha: CREDIT, 2003, 178 s., ISBN 80-213-1019-7
- GLADKIJ, I., aj. *Management ve zdravotnictví*. Brno: Computer Press, 2003, s. 239-276, ISBN 80-7226-996-8
- MALIŠOVÁ, I. a MALÝ, I. *Hodnocení veřejných projektů*. Masarykova univerzita v Brně, Brno: Vydavatelství MU, 1997, s. 10-25, ISBN 80-210-1591-8
- POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 57-82, s. 157-186, ISBN 80-7179-748-0
- ZÍSKAL, J. *Metody optimálního rozhodování pro veřejnou správu*. Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha: CREDIT, 2001, 250 s., ISBN 80-213-0794-3