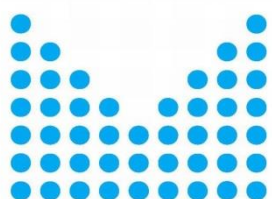


Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah

Úvod.....	3
Pojem hodnocení a měření výkonu VS, zdůvodnění významu jeho využívání	5
Definice pojmů a základní parametry procesu hodnocení a měření výkonu	5
Z jakého důvodu je přínosné výkon měřit?	8
Závěrečná doporučení	8
Zhodnocení teoretického diskurzu o měření a hodnocení výkonu VS	10
Hodnocení a měření výkonu dle teorií veřejné správy.....	10
Hodnocení a měření výkonu jako samostatná disciplína	14
Závěrečná doporučení	16
Srovnání zahraničních přístupů k měření a hodnocení výkonu VS	18
Srovnání přístupů k hodnocení výkonu ve Velké Británii, Rakousku a Německu	18
Velká Británie.....	18
Rakousko	25
Německo.....	29
Další země.....	30
Výsledné srovnání.....	30
Závěrečná doporučení - dobrá praxe pro ČR na základě mezinárodního srovnání.....	33
Hodnocení a měření výkonu v ČR a dopady nastaveného systému fungování	35
Uplatňované nástroje měření a hodnocení výkonu	35
Způsob přispění jednotlivých nástrojů k měření a hodnocení výkonu.....	37
Závěrečná doporučení	39
Vyhodnocení využití návrhu hodnocení VS, postaveného na čtyřech pilířích.....	40
Koncept 4-pilířové struktury a okolnosti jeho vzniku.....	40
První pilíř.....	40
Druhý pilíř	41
Třetí pilíř	42
Čtvrtý pilíř	42
Závěrečná doporučení	46
Doporučení k zavedení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy v ČR.....	47
Obecná doporučení k samotnému pojetí systému a jeho struktuře.....	47
Praktická doporučení pro sledování výkonu	49

Úvod

Zpracování analýzy měření a hodnocení výkonu veřejné správy bylo uloženo v rámci Implementačního plánu ke specifickému cíli 1.4 Zavedení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 (Strategický rámec, SRR VS). Cílem analýzy je **vytvořit analytický podklad, sloužící k odpovědnému nastavení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy (VS) v ČR.**

Již v úvodu považují autoři této analýzy za důležité upozornit na celý kontext vzniku specifického cíle 1.4 Strategického rámce, který byl do velké míry ovlivněn nutností nastavit a strategicky ukotvit postup plnění ex-ante kondicionality č. 11¹, stanovené pro ČR ze strany Evropské komise (EK), konkrétně jednoho z kritérií této předběžné podmínky, tj. „vývoj postupů a nástrojů pro monitorování a hodnocení“² v gesci Ministerstva vnitra (MV).

Předběžné podmínky se v programovém období 2014-2020 staly novým nástrojem EK k zajištění čerpání prostředků Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) v rámci nastaveného systému, čímž se zvýší efektivita a účinnost poskytnuté podpory. Všechny tyto podmínky (celkem jich je cca 40) musí být splněny, aby členský stát mohl zahájit čerpání prostředků z ESIF. Nesplnění předběžných podmínek (respektive nedokončení identifikovaných opatření ke splnění předběžných podmínek) ve lhůtě stanovené v Dohodě o partnerství a v jednotlivých programech v rámci tzv. Akčních plánů je důvodem pro pozastavení všech nebo části plateb na příslušnou prioritu daného programu ze strany EK.

Zpracování SC 1.4 do SRR VS bylo tedy snahou o nastavení způsobu plnění výše uvedeného kritéria předběžné podmínky, které bylo chápáno jako nesplněné, jelikož ČR žádným takovýmto systémem nedisponovala a nedisponuje. Obecný rámec měření a hodnocení, tak jak je popsán ve Strategickém rámci SC 1.4, byl utvářen pod výrazným časovým tlakem a tedy nemožností nastavený systém dále výrazněji odborně konzultovat či se inspirovat tzv. best practice ze zahraničí. Právě z tohoto důvodu byla v následně vzniklém implementačním plánu k SC 1.4 zdůrazněna potřeba řádně koncept hodnocení a měření výkonu ve VS zanalyzovat, a postihnout všechny jeho zásadní aspekty, jako je teoretické ukotvení, srovnání zahraniční praxe apod.

V rámci finálního vyjednávání o operačních programech, kdy již existovaly vládou schválené implementační plány ke Strategickému rámci, bylo plnění předběžné podmínky č. 11 posouzeno ze strany EK, která kritérium „vývoj postupů a nástrojů pro monitorování a hodnocení“ zhodnotila jako splněné, a to vzhledem k existenci nastaveného systému hodnocení a monitorování

¹ Jedná se o předběžnou podmínku č. 11 *Existence strategického a politického rámce pro posílení účinnosti veřejné správy členských států, včetně reformy veřejné správy* (v originálním anglickém znění “*Enhancing institutional capacity of public authorities and stakeholders and efficient public administration*”). Zdroj: *Guidance on Ex-ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, European Commission* [online], 2014, [cit. 25.2.2016].
Dostupné z:
http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiD76yhq-DKAhXJfiwKHUAOA_AQFggrMAI&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fregional_policy%2Fsources%2Fdocgener%2Finforma%2F2014%2Fec_guidance_esif_part2_en.pdf&usq=AFQjCNE0giAhG87hTU88Qifj1VpBvtyFCA&bvm=bv.113370389,d.bGg

² V originálním anglickém znění „The development of procedures and tools for monitoring and evaluation“, zdroj: tamtéž.

Strategického rámce. I přes tento fakt se MV rozhodlo v nastaveném plnění kritéria pokračovat, a to zejména proto, že **předpokládá, že zavedení systému hodnocení a měření výkonu ve VS ČR by mohlo přinést mnoho pozitivních efektů a přispět tak ke zvýšení kvality české VS.**

Analýze budou postupně podrobena následující témata:

- pojmosloví spojené s měřením a hodnocením výkonu ve VS, jeho chápání z pohledu SRR VS
- teoretický diskurz v oblasti VS a teoretická východiska měření a hodnocení výkonu VS
- srovnání hodnotících systémů vybraných zemí EU s následnou identifikací dobré praxe pro ČR
- existující přístupy k hodnocení výkonu VS v ČR
- navržená struktura systému měření a hodnocení výkonu dle SC 1.4 Strategického rámce, rozdělená do 4 pilířů

Výsledkem analýzy bude soubor konkrétních doporučení k zavedení systému hodnocení a měření výkonu VS v ČR.

Pořadí jednotlivých kapitol se neřídí schváleným „Návrhem zadání pro vypracování analýzy SC 1.4“ (návrh zadání), který byl schválen usnesením č. 11/3 Rady vlády pro veřejnou správu ze dne 29. května 2015, ale je upraveno ve snaze o dosažení větší koherentnosti a logické posloupnosti analýzy. Všechna schválená témata jednotlivých kapitol však zůstala zachována, a to s jedinou výjimkou, kterou tvoří poslední kapitola analýzy „Doporučení na zavedení systému hodnocení a měření výkonu v ČR, zhodnocení nákladů a přínosů vybraného systému měření a hodnocení, návržení struktury výroční zprávy“. Tato závěrečná kapitola analýzy uvede po dohodě s gestorem SC 1.4, tedy odborem strategického rozvoje a koordinace VS MV, pouze konkrétní doporučení k zavedení systému hodnocení a měření výkonu v ČR, přičemž následné kroky, jako je právě nastavení systému a zhodnocení jeho nákladů a přínosů, budou součástí následného opatření realizace SC 1.4 „Nastavení systému hodnocení a měření“. Z tohoto důvodu byla kapitola přejmenována na „Doporučení k zavedení systému hodnocení a měření výkonu v ČR“.

Schválený návrh zadání počítal se zpracováním analýzy v rozsahu max. 30 normostran. Předpokládaný počet normostran byl překročen ve snaze o komplexnější zpracování celé problematiky měření a hodnocení výkonu a potažmo tedy i dosažení odpovídající relevance závěrečných doporučení.

Pojem hodnocení a měření výkonu VS, zdůvodnění významu jeho využívání

Základní premisou dle SRR VS je, že „systém měření a hodnocení výkonu VS je nástrojem pro zvyšování kvality VS v souladu s principy účinnosti, efektivnosti a hospodárnosti“. Cílem této kapitoly je definovat nejdůležitější pojmosloví, spojené s výkonem ve VS, jako je právě veřejná správa, principy 3E, kvalitní VS, výkon, měření výkonu či řízení výkonu, které jsou pro tuto analýzu, stejně jako pro správné pochopení všech jejích kapitol, chápány jako stěžejní. Vyjma definice pojmů nastíní tato kapitola také samotný proces měření a hodnocení výkonu a jeho nejdůležitější parametry.

Definice pojmů a základní parametry procesu hodnocení a měření výkonu³

Co je veřejná správa?

VS můžeme obecně vymezit jako správu veřejných záležitostí vykonávanou subjekty VS nebo prostřednictvím jejich orgánů za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch⁴. Skrze VS jsou zabezpečovány veřejné úkoly a VS vytváří předpoklady pro jejich realizaci a současně je také uskutečňuje. Autoři této analýzy zvolili tuto obecnou definici VS aby bylo patrné, že výkon lze měřit a hodnotit v celé šíři tohoto pojmu a tedy i na všech úrovních VS.

Co jsou principy 3E, neboli hospodárnost, efektivnost a účinnost?

Hospodárností (economy) se rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že tyto cíle a úkoly jsou splněny za předpokladu dodržení kvality. Ukazatelem hospodárnosti je minimalizace nákladů na vstupech za předpokladu splnění stanoveného cíle. Naplnění stanoveného cíle a tedy i dodržení odpovídající kvality je u kritéria hospodárnosti stěžejní, jelikož často dochází k jeho opomíjení (typickým příkladem může být např. výběr veřejných zakázek pouze na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny⁵). V případě, že není dodržena odpovídající kvalita, dochází k ekonomicky neúčelnému použití zdrojů, poněvadž nejsou splněny parametry cílů.

Efektivnost (efficiency) je často přirovnávána k rčení „do the things right“ (dělej věci správně). Rozumíme jí buď tzv. produktivitu, nebo také nákladovou efektivnost. Produktivitou je myšleno takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů, ve srovnání s objemem prostředků, vynaložených na jejich plnění (tj. nejproduktivnější je ten, kdo dosáhne největšího množství výstupů – podstata benchmarkingu).

³ Celá kapitola čerpá z následujících zdrojů:

DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. – *Performance management in the public sector*. Routledge, 2010, s. 2-36.

OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. a kol. – *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Grada Publishing, 2010, s. 38-40.

OCHRANA, F., PŮČEK, M. – *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 46-53, 210-214.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. – *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 11-12.

⁵ OCHRANA, F., PŮČEK, M. – *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 47.

Nákladovou efektivností jsou myšleny náklady na neutrální jednotku výstupu (např. náklady na jednoho obsluženého občana, apod.). Nákladově nejefektivnější je ta jednotka, která dosahuje nejnižších nákladů na neutrální jednotku výstupu (za podmínky zachování dané kvality).

Účinnost (effectiveness) nebo také účelnost je často přirovnávána k rčení „do the right things“ (dále správné věci). Rozumíme jí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytyčených úkolů. Jedná se o nejvyšší druh kritéria výkonu, a to ve vztahu k hospodárnosti i efektivnosti, prověřuje totiž ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. Nejčastějším ukazatelem splnění účelnosti je procentní naplnění stanovených cílů – porovnání stanovených cílů s dosaženými výsledky. Ve VS je toto kritérium vnímáno jako nejvíce problematické, protože cíle často nejsou vůbec definovány, či pouze nejednoznačně, nebo nejsou měřitelné, nejsou pravidelně vyhodnocovány, s jejich plněním či neplněním nejsou spojeny žádné odměny nebo sankce.

Jak lze chápat kvalitní veřejnou správu?

Kvalita VS je velmi komplexním pojmem, na který lze nazírat z mnoha úhlů pohledu. Pro účely této analýzy je kvalitní VS primárně chápána taková VS, která se **pohybuje v mezích zákona, ve stanoveném časovém horizontu naplňuje většinu stanovených strategických cílů, v rámci svého fungování dodržuje výše zmíněné principy 3E a je transparentní**. Kvalitu lze zajisté definovat také na základě profesionality VS apod., zejména ve vztahu k dodržování principů 3E lze však profesionalitu považovat až za kritérium druhotné, jelikož sama profesionalita se v tomto vztahu stává nezbytným předpokladem efektivního fungování. K tomu, aby bylo možné kvalitu VS posoudit a tedy i říci, zda kvalita VS roste či klesá, je třeba za pomoci vybraného systému sledovat odpovídající indikátory, monitorující naplňování těchto kritérií.

Co je výkon (performance)?

Chápeme-li **výkon pouze jako pojem**, pak je výkonem v nejširším smyslu myšleno „jakékoliv úmyslné, záměrné chování jedince či organizace“.

Pojem výkonu jako takového je velmi **úzce spojen s kvalitou výkonu**, kterou je myšlena buď **kvalita vykonávaných kroků či kvalita výsledného produktu**, kterého bylo těmito kroky dosaženo. Na výkon tak lze nazírat z celkem čtyř úhlů:

- 1) jedná-li se o úkoly, prováděné vykonávajícím, bez ohledu na to, zda jsou úspěšné, je za výkon možné považovat jakoukoliv činnost
- 2) je-li výkon definován kvalitou prováděných kroků, pak je výkon možné definovat jako schopnosti. Základní předpoklad je pak takový, že čím kompetentnější instituce je, tím kvalitnější jsou výstupy jejího konání
- 3) pokud je výkon definován kvalitou dosaženého produktu, rovná se výstupu či výsledku. Toto je z velké většiny přístup paradigmatu New Public Management (blíže viz další kapitola), kdy není důležité, jak přesně bylo výsledku či výstupu dosaženo, ale dostačující je, že tento výstup či výsledek je kvalitní
- 4) je-li výkon definován jak kvalitou prováděných kroků, tak i kvalitou dosaženého produktu, pak je dosaženo udržitelného výstupu či výsledku

Výkon lze ale chápat také jako program změny, popř. zlepšení, což je výklad nejčastěji využívaný v souvislosti se sledováním výkonu. Tomuto přístupu je však často vyčítáno jeho jednostranné zaměření, opomíjející ostatní činnosti, které VS zajišťuje, a zároveň také hodnoty, které by měla VS vyznávat, jako je rovný přístup, otevřenost, integrita apod., které je velmi těžké měřit a hodnotit.

Tato analýza se vzhledem ke svému účelu bude přiklánět k chápání výkonu jako programu změny/zlepšení, a to i při vědomí toho, že výkon není výlučným parametrem k posouzení fungování VS a tedy i jejímu zlepšování.

Jaké jsou základní parametry procesu sledování výkonu ve VS?

Základem jakéhokoliv procesu sledování výkonu ve VS je **měření výkonu**. Měření výkonu (performance measurement) lze definovat jako proces systematického sběru dat a reportingu informací, týkajících se výkonu, a to za nějakým účelem. Zjednodušeně řečeno se jedná o aktivity, směřující k získání informace (nejen kvantitativní, ale i kvalitativní měření, jako jsou fokusní skupiny, osobní zkušenost aj.). Obvykle se jedná o proces o celkem pěti zásadních krocích, zahrnujících zacílení měřících snah, neboli odpověď na otázku, co bude měřeno. Následuje výběr indikátorů, odpovídajících v ideálním případě stanoveným operativním a strategickým cílům, sběr dat, analýza dat a jejich reporting, a to správnou formou, respektující cílové skupiny.

Všechny tyto kroky jsou pro úspěšné sledování výkonu stěžejní, zejména pak oblast zacílení měřících snah a výběru indikátorů. Dobré indikátory jsou velmi senzitivní k prováděným změnám, měly by být precizně definovány, pochopitelné pro uživatele, relevantní k cílům, které mají měřit, měření a reportování by mělo být realizovatelné (častý problém nákladovosti měření, přesahující benefity měření), apod.

Měření výkonu je prvním krokem celého procesu sledování výkonu v organizaci a následně v celé VS. Tento proces dále pokračuje krokem označovaným jako začlenění informací do jednotlivých dokumentů a procesů dané organizace s cílem tyto informace integrovat do diskurzu a následně kultury a paměti organizace a dále je tak využít. Začlenění je mostem mezi měřením a využitím informací, vytváří totiž schopnost organizace kontrolovat dosahování cílů.

Posledním krokem celého procesu je pak **využití informací o výkonu pro tvorbu politik, rozhodování, alokaci zdrojů, kompetence, odpovědnosti, controlling, sebeevaluaci, zhodnocení chování a výsledků apod.**, tedy tzv. **řízení dle výkonu** (performance management). Jinými slovy, jedná se o druh managementu, využívající informaci o výkonu pro své rozhodování.



Z jakého důvodu je přínosné výkon měřit?

Informace o výkonu mohou být využity **k prostému popisu současného stavu fungování VS** a jejich jednotlivých součástí, což je informace sama o sobě velmi hodnotná, ale velmi často stimulující také k **úvahám a snahám o zlepšení zjištěného stavu fungování**. S tímto ve své kategorizaci počítá i R. D. Behn⁶, který definuje celkem osm možných využití naměřených dat a získaných informací, a to zejména v rámci manažerských procesů ve VS. Je to přitom právě ono zlepšení, jako osmý způsob využití výkonových informací, které chápe jako cíl nadřazený všem ostatním cílům. Těmito cíli jsou:

- *evaluace* (může vypovídat o tom, jak dobře si organizace vede, informace o výkonu však nemohou mít absolutní vypovídací hodnotu)
- *kontrola* (ke kontrole toho, že podřízení dělají správné věci)
- *rozpočtování* (na jaké programy, HR či projekty by měla organizace soustředit zdroje. Jako vhodné programy pro další financování jsou často chápány ty, které jsou nákladově efektivní)
- *motivace* (výkonnostní cíle jsou pro motivaci zásadní, ukazují, co je pro organizaci důležité)
- *PR* (informace o výkonu může přesvědčit relevantní aktéry o důležitosti organizace, posílit důvěru v ni, podpořit zvýšení rozpočtu)
- *učení* (proč něco funguje a něco ne)
- *zlepšování* (co by měl kdo udělat, aby se zlepšil výkon)

Jiní autoři, kteří Behnovu kategorizaci považují za zbytečně rozsáhlou, shrnují využití informací o výkonu VS do celkem tří hlavních oblastí, tj. **učení-se (learning), řízení a kontrola (steering and control), a odpovědnost**, resp. povinnost zodpovídat se (**accountability**). **Učení-se by přitom mělo být považováno za preferovanou formu využití informací o výkonu**, jedná se totiž o tzv. měkký způsob využití informace (soft use), stavějící na ne příliš silné vazbě mezi informací a úsudkem o informaci a tedy i následným rozhodnutím o dalších krocích. Typickým využitím výkonových informací za účelem učení-se je např. benchmarking, strategické plánování, evaluace apod.

Využívání informací o výkonu za účelem zajištění odpovědnosti dané organizace (neboli zajištění její povinnosti zodpovídat se) je naopak považováno za příklad tzv. tvrdého využití informace (hard use), jako je např. sankcionování instituce za neplnění cílů. Vazba mezi informací a rozhodnutím je zde velice silná, což je mnoha autory kritizováno, a to zejména kvůli možné dezinterpretaci výkonových informací a tedy i nebezpečí následného špatného rozhodnutí. Většina v současné době využívaných systémů měření a hodnocení výkonu VS staví na využití výkonových informací pro všechny tři zmíněné účely.

Závěrečná doporučení

- **Fungování VS by nemělo být posuzováno pouze na základě informací o výkonu, protože výkonem není možné měřit všechny funkce, které VS plní.**
- **Sledování výkonu v ČR by mělo probíhat v širokém smyslu pojmu VS, kdy lze zahrnout**

⁶ BEHN, R.D. – *Why measure performance? Different purposes require different measures*. Public Administration Review, 586-606, citováno dle DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. – *Performance management in the public sector*. Routledge, 2010, s. 97-99.

všechny úrovně VS a všechny odpovídající subjekty VS, přičemž pro výsledný systém sledování výkonu lze samozřejmě stanovit i zužující parametry.

- **ČR by měla hodnocení a měření chápat jako program změny**, tj. sledovat výkon primárně za účelem identifikace slabých míst VS a tedy poučení-se, nutné je ale také výrazně akcentovat i obě zbylé funkce sledování výkonu, tj. řízení a kontrolu a vynucování odpovědnosti, protože jen tak lze v českých podmínkách efektivně na jednotlivé součásti VS působit a stimulovat je k dosahování cílů. Ze zkušeností s fungováním VS je totiž patrné, že stimulace dobrým příkladem často není tak efektivní, jako jednoznačné prisouzení odpovědnosti za dosažení cíle.
- Aby bylo možné naměřená data chápat jako vypovídající, je nutné, aby tvůrci systému hodnocení a měření výkonu, resp. jeho gestoři v ČR, k samotnému procesu sledování výkonu **přístupovali zodpovědně a pečlivě**. Riziko dezinterpretace dat a následných mylných závěrů z nich plynoucích je velmi vysoké. Je proto třeba zejména
 - o vhodně zvolit a formulovat indikátory měření
 - o zvolit vhodné formy sběru a následné analýzy dat
 - o závěry sledování výkonu sdělovat cílové skupině odpovídající formou.

Zhodnocení teoretického diskurzu o měření a hodnocení výkonu VS

Cílem této kapitoly je popsat vývoj a základní premisy problematiky hodnocení a měření výkonu VS, a to jak z pohledu hlavních teoretických přístupů/paradigmat fungování VS, tak i na základě chápání sledování výkonu jako samostatné odborné disciplíny.

První část této kapitoly se bude věnovat hodnocení a měření výkonu z pohledu celkem tří hlavních teoretických přístupů/paradigmat VS, tj. Public Administration (PA), New Public Management (NPM) a nových postmoderních přístupů Digital Era Governance (DEG) a New Public Governance (NPG). Druhá část této kapitoly uvede chápání sledování výkonu jako samostatnou odbornou disciplínu v kontextu tzv. hnutí, tedy názorových skupin, které sledování výkonosti posouvaly myšlenkově kupředu.

Hodnocení a měření výkonu dle teorií veřejné správy

Fungování VS v Evropě a USA bylo od konce 19. století ovlivňováno celkem třemi dominantními paradigmaty, jejichž vývoj a hlavní znaky jsou krátce popsány v následující tabulce. Všechny zmíněné směry jsou v této analýze označeny jako paradigmata, jelikož jak NPM, tak i NPG či DEG, nenesou (alespoň prozatím) podle řady odborníků znaky koherentních teorií.

Paradigma	Vznik a vývoj	Charakteristika dějů ve VS	Období a místo
Veřejná administrace (Public Administration - PA)	<ul style="list-style-type: none"> • spojena s obdobím profilace, racionalizace, specializace a profesionalizace VS moderního byrokratického státu • na vrchol se dostává v období převahy keynesiánského ekonomického modelu a expanze role státu 	<ul style="list-style-type: none"> • v centru kompetentní byrokratický aparát zajišťující tvorbu a implementaci politik a dodávky služeb občanům • vertikálně-hierarchický model (politici-byrokracie), odpovědnost založena na interním dohledu • důraz na hodnoty jako služební etika, loajalita a čest • pozornost věnována hlavně administrativním procedurám s důrazem na rovný přístup k občanům a jejich potřebám 	od konce 19. století v Evropě a USA do konce 70. let 20. století
New Public Management – NPM	<ul style="list-style-type: none"> • reakcí na PA v souvislosti s nástupem neo-liberálních teorií v ekonomii i reálné 	<ul style="list-style-type: none"> • depolitizace x snaha o lepší kontrolu • snaha přiblížit fungování VS modelu soukromých 	nejprve v anglosaském světě od konce 70. let 20. století dodnes, rozšířen do většiny

	<p>ekonomice</p> <ul style="list-style-type: none"> • s krizí neoliberalismu oslabuje i NPM 	<p>fírem – zavedení prvků trhu do systému VS</p> <ul style="list-style-type: none"> • redukce úloh byrokracie, „roll-back of the state“ (upozadění role státu) • intenzivní participace soukromých subjektů na dodávkách veřejných služeb – outsourcing, contracting out a veřejné zakázky formou Public Private Partnership • přebírání některých funkcí veřejných institucí nezávislými a soukromými agenturami • oproti PA důraz na výsledky – manažerský přístup • měření efektivnosti na základě objektivních kritérií 	rozvinutých zemí
<p>New Public Governance? nebo Digital-Era Governance?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • odpovědí na problémy, které přístup NPM vyvolal nebo neřešil, případně na nové společenské jevy a pokrok moderních technologií 	<ul style="list-style-type: none"> • snaha pojmout složitou realitu inter-institucionálních a společenských vztahů • princip síťového vládnutí – zapojení třetího sektoru a veřejnosti • snaha získat pro VS zpět schopnost kontrolovat a ovlivňovat rozdrobený systém vládnutí – reintegrace a částečná rehierarchizace • manažeři VS jako „public explorers“ 	znovu zejména v anglosaských zemích od začátku 21. století

Zdroj: Autoři této analýzy dle WITZ, Petr – *Disertační práce „Proměny a transformační potenciál Public-Private Partnerships v období post-New Public Management: přechod k novým metodám a strukturám ve veřejné správě ve Velké Británii a Španělsku“* [online], Praha: 2012, s.6-7 [cit. 25.2.2016]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zcp/download/150009086>

Teorie Public Administration (PA) je primárně spojena s autory jako je Woodrow Wilson či Max Weber (tzv. „wilsonovsko-weberovská teorie“). Je definována tradičním hierarchicky fungujícím byrokratickým aparátem, organizačně striktně vymezeným, který zajišťuje tvorbu a naplňování všech veřejných politik a řídí veškeré dodávky veřejných služeb, které jsou poskytovány kolektivně, převážně na bázi univerzálního produktu. Výkon rozhodování je také hierarchický. Hlavní pozornost je věnována procesně orientovanému řízení, jinak řečeno PA klade velký důraz na

administrativní procedury a jejich řádné plnění, nikoliv na samotný výsledek činnosti. Charakteristickým rysem PA je také institucionální neboli nárokové financování⁷.

Z těchto hlavních rysů je patrné, že hodnocení výkonu není z pohledu PA relevantní, a pokud k nějakému měření dochází, pak ve velmi omezené míře. Neumožňuje jej ani samotná striktně definovaná struktura organizace VS, ani požadovaný způsob rozhodování a řízení.

PA začal být postupně vnímán jako rigidní a nedostatečně efektivní přístup k řízení VS. Mimo jiné také v souvislosti s nástupem neoliberálních ekonomických teorií se objevila poptávka po jiném efektivnějším způsobu řízení VS, který bude reagovat na vývoj, který v té době v oblasti VS nastal. Nový přístup k řízení VS záhy nabídl soubor idejí, označovaných jako New Public Management.

New Public Management (NPM), spojený s autory jako je Ted Osborne, David Gaebler, Michael Hammer, Peter C. Aucoin apod., je souborem myšlenek a představ o reformě veřejného sektoru a dodávek veřejných služeb. Toto paradigma není řadou autorů považováno za koherentní teorii, jelikož je i přes řadu společných rysů značně roztrženo. Jedná se o směr, který se zrodil v anglicky hovořících zemích (Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie), velice brzy se ale rozšířil také do kontinentální Evropy⁸ a následně se dočkal ohlasu ve většině zemí rozvinutého světa.

S takto širokým teritoriálním dosahem NPM ovšem souvisí jistá roztržetost forem, jakých výsledná opatření ve VS nabyly, spojených s nutností přizpůsobit NPM legislativnímu rámci dané země a jejím kulturním tradicím, ekonomickým přístupům apod. I přesto lze ale u všech zemí, kde byly ideje NPM aplikovány, nalézt řadu společných znaků, jako je výrazná inspirace a sblížení se soukromým sektorem, aplikace metod firemního managementu ve VS a přepuštění řady úkolů, ve kterých byli státní zaměstnanci shledáni jako neefektivní nebo nedostatečně kvalifikovaní, soukromým společností (outsourcing, contracting out)⁹.

NPM znamenal odklon od prostého vertikálně hierarchického modelu správy, jenž především podléhal plné politické kontrole a v ideální podobě sloužil jako přímý zprostředkovatel politické vůle. NPM inicioval zřízení celé řady autonomních agentur a organizací, používajících různorodé mechanismy pro zajištění dodávek veřejných služeb a zavedení množství do té doby nepoužívaných metod. Předně pod vlivem vzorů ze soukromé sféry vykrytalizoval nový pohled na hodnocení práce veřejných činitelů a správců, z nichž se měli stát manažeři. Oproti minulosti, kdy se administrativní soustředila na kontrolu rozhodovacích procesů a postupů a dbalo se na neuchopitelné hodnoty jako služební etika, loajalita a čest, vznikl velký důraz na vlastní výstup činnosti zaměstnanců veřejného sektoru. Jinými slovy pozornost se neměla věnovat tomu, jakým způsobem jsou v jednotlivých složkách VS úkoly zpracovávány, ale spíše mělo dojít k měření výsledků, jichž bylo dosaženo.

⁷ OCHRANA, F. (ed.) – *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010, s. 99-100.

⁸ Tamtéž, s. 98.

⁹ WITZ, Petr – *Disertační práce „Proměny a transformační potenciál Public-Private Partnerships v období post-New Public Management: přechod k novým metodám a strukturám ve veřejné správě ve Velké Británii a Španělsku“* [online], Praha: 2012, s.6-7 [cit. 25.2.2016]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150009086>

Tím jak nejlépe měřit výkon a úspěšnost VS, se začali zabývat politici za spolupráce poradců z privátní sféry. Jako měřítko úspěšnosti fungovaly například úspory a zvýšení kvality služeb poskytovaných občanům. Kde toto nedokázala zajistit veřejná instituce za pomoci tradičních metod, byl do hry pozván partner ze soukromého sektoru.¹⁰ **Právě zde lze proto spatřovat základy systému měření a hodnocení výkonu, který je předmětem této analýzy.** Je to totiž právě controlling a performance management, bez kterého nelze ideje NPM do organizace implementovat, a který je spolu s trhu blízkými motivačními systémy, orientací na produkt a zákazníka, vztahem „zadavatel-vykonavatel“ mezi správním celkem a úřadem či pracovními zakázkami a globálním rozpočtem, obligatorním prvkem zavádění NPM¹¹.

Je to ale právě tlak na hodnocení výkonu, kvůli kterému je NPM často kritizován. **Ve snaze o měření výkonu NPM narušuje tradiční pevnou weberovsko-wilsonovskou organizační strukturu a dělí ji na množství malých, úkolově orientovaných jednotek, čímž je ale následně dle řady autorů snižována koordinační způsobilost VS¹².** Kritizováno je také **opomíjení dalších funkcí, které musí veřejný sektor vykonávat, jako je vymýcení korupce, demokratizace, transparentnost, zajištění rovnosti apod., které mohou mít na měření a hodnocení výkonu přímo protichůdný vliv¹³.** Ani NPM proponovaná privatizace výkonu některých služeb v podobě outsourcingu apod. již v současné době odborníky není vnímána tak pozitivně jako dříve, a to zejména ve světle zkušeností VS s outsourcingem, který ne vždy přinesl předpokládanou úsporu nákladů. **NPM se ocitl pod palbou kritiky také kvůli opomíjení odlišné cílové funkce firmy a státu - cílem firem je maximalizace zisku, zatímco cílovou funkcí VS je úsilí o blaho obce. Firma může v rámci svých vnitřních pravidel uplatňovat jakýkoliv model řízení, zatímco VS je limitována demokratickými pravidly¹⁴.** Obhájci NPM naopak argumentovali tím, že politické cíle (které vždy obsahují element obecného blaha) jsou předem dány a VS je jen řídí, je tedy apolitická a usilovat o obecné blaho není její úlohou¹⁵.

Ve svém zaujetí proměnou individuální organizace VS v maximálně efektivně fungující podnik, se teoretici i praktici NPM rozhodli do značné míry přehlížet **vnější prostředí organizace se škálou společenských interakcí a moderními technologiemi,** jež do značné míry proměnily chování konzumentů veřejných služeb. E-government a digitalizace VS, pokud k ní v rámci NPM docházelo, se soustředila na řešení dílčích problémů a dvoustrannou výměnu dat.

Na vnímané „nedostatky“ NPM zareagoval soubor nových přístupů a myšlenek, stavějících do značné míry na neoweberianské kritice NPM¹⁶, a reagujících na nové společenské trendy. Tyto

¹⁰ Tamtéž, s. 10.

¹¹ KOZÁKOVÁ, S. – *New Public Management – alternativa řízení veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://merkur.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>

¹² OCHRANA, F., PŮČEK, M. – *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 32.

¹³ DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. – *Performance management in the public sector*. Routledge, 2010, s. 5.

¹⁴ OCHRANA, F. (ed.) – *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010, s. 100.

¹⁵ KOZÁKOVÁ, S. – *New Public Management – alternativa řízení veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://merkur.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>

¹⁶ Jedná se o myšlenkový proud spojený s myšlenkovým a praktickým obrozením klasického weberianského modelu byrokracie. Založen na 3 nutných attributech kvalitního výkonu veřejné správy, jimiž jsou a) hierarchie, umožňující maximálně transparentní výkon veřejné správy na základě vymezených rolí a odpovědností, b) specializací,

proudy byly natolik inovativní, že se postupně začaly formovat v nová paradigmatata, snažící se vybudovat lepší systémovou konstrukci, než jaké byl schopen NPM. Jako dvě nastupující paradigmatata, ne nutně se vylučující či soupeřící, se označují **New Public Governance (NPG) a Digital Era Governance (DEG)**.

Snahou těchto nových teorií a praktických přístupů je reflektovat komplikovanou realitu moderní společnosti a umožnit státu se v takovémto prostředí orientovat a efektivně vládnout se zapojením všech relevantních aktérů, jež mají právo veřejné politiky spoluutvářet a **jejich implementaci kontrolovat a hodnotit pomocí nejmodernějších postupů a prostředků**. Je plně reflektován fakt, že přímé formy vládnutí byly nahrazeny nepřímými a že stát stále více vládne skrze koordinaci sítí různorodých aktérů a skrze sítě digitální. Příjemci veřejných služeb v tomto novém konceptu nejsou vnímáni jako pouzí konzumenti, nýbrž jako koproducenti výsledné podoby dodávek služeb s přímou účastí v procesu rozhodování. Manažeři ve VS by se pak měli snažit chovat jako tzv. „*public explorers*“, tedy snažit se aktivně zkoumat a monitorovat preference v širším okolí své organizace, zejména mezi veřejností, a podle těchto informací definovat politiky a uzpůsobovat fungování vlastní organizace.

Dochází k aktivaci Citizen Relationship Managementu podle vzoru privátních praktik označovaných souborně Customer Relationship Management – konceptu, jenž se soustředí na segmentaci a integraci informací od uživatelů a zákazníků v soukromém sektoru¹⁷. Do jaké míry ideje DEG a NPG jsou nebo budou aplikovány v praxi, není autorům této analýzy na základě dostupných informací známo. Je však možné konstatovat, že některé rozvinuté země (např. Velká Británie), které se např. potýkají s některými neúspěšnými ICT projekty VS, jsou z hlediska přijetí a aplikace paradigmatu DEG zdrženlivější.

Obecně se jeví, že NPG ani DEG nejsou v přímém konfliktu se snahami NPM o měření a hodnocení výkonu VS, měření a hodnocení může být naopak díky důrazu DEG na další elektronizaci VS z pohledu sběru dat daleko jednodušší než nyní. Samotná paradigmatata se však prostřednictvím svých autorů k měření a hodnocení výkonu nevyjadřují, lze proto konstatovat, že jej nechápou jako podstatné.

Hodnocení a měření výkonu jako samostatná disciplína

Vyjma výše zmíněného teoretického uchopení tématu měření a hodnocení výkonu, existují pokusy uchopit výkon ve VS výlučně z odborného hlediska, mimo samotný rámec paradigmat VS. Výstupem těchto snah je např. kniha Doorena, Bouckeara a Halligana *Performance management in the public sector*. Autoři **vývoj myšlenky měření a následného hodnocení výkonu VS prezentují na základě postupného vývoje jednotlivých hnutí¹⁸**, kterými označují skupiny neformálně organizo-

zajišťující kompetenci při výkonu VS prostřednictvím vymezených cílů, poslání a úkolů správních útvarů, a c) standardizací, umožňující takové poskytování veřejných služeb, aby mohlo být testováno co do rovnosti přístupu k nim, ekonomičnosti a efektivitě.

¹⁷ WITZ, Petr – *Disertační práce „Proměny a transformační potenciál Public-Private Partnerships v období post-New Public Management: přechod k novým metodám a strukturám ve veřejné správě ve Velké Británii a Španělsku“* [online], Praha, 2012, s.6-7 [cit. 25.2.2016]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/150009086>

¹⁸ Celá kapitola popisující jednotlivá hnutí měření a hodnocení výkonu čerpá z knihy: DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. – *Performance management in the public sector*. Routledge, 2010, s. 38-50.

vané kolem nějakého souboru myšlenek a praxí. Členové takové skupiny sdílejí program změny, spojený s jejich specifickou vizí výkonu, jeho měření a následného řízení. Jedná se o celkem osm hnutí¹⁹, která lze rozdělit dle časové osy do celkem **tří skupin a to na hnutí předválečná, tj. před druhou světovou válkou, hnutí let 1950-70 a poslední pak od roku 1980 až do současnosti** (uváděna jsou pouze hnutí nejvýznamnější).

- a. **Předválečná hnutí (1900-1940)** jako je např. *social survey movement* (*hnutí sociálního výzkumu*) představovala odpověď na sociální kontext industrializace, chudoby a sociálních nepokojů. Snažila se řešit vzniklé sociální problémy právě prostřednictvím racionalizace a kvantifikace politiky a správy. Např. vznik zmíněného social survey movement byl iniciován prací Charlese Bootha „*Life and Labour of the People in London*“, ověřující předpoklad, že celá debata věnovaná chudobě je podceňovaná, a to v důsledku absence odpovědi na tři hlavní klíčové otázky, tj. kolik lidí je chudých, proč jsou chudí a co by se mělo udělat proto, aby byla chudoba zmírněna.
- b. **Hnutí let 1950-1970** – tzv. druhá generace managementu výkonu je spojena s koncem druhé světové války a hnutím *performance budgeting* (*výkonové rozpočtování*), jehož základy lze spatřovat v tzv. první zprávě Hooverovy komise, doporučující, aby byly rozpočtové procesy vlády zlepšeny a výdaje byly poměřovány vůči benefitům, které s sebou jednotlivé programy nesly. Performance budgeting dále inspiroval iniciativy jako je *Management by objectives* (*řízení dle cílů*) či *Zero Based Budgeting* (*sestavování rozpočtu s nulovým základem*), všechny tyto koncepty jsou však již v dnešní době vnímány jako překonané. Vyjma performance budgeting charakterizuje tzv. druhou generaci managementu výkonu i hnutí tzv. *social indicators* (*sociální indikátory*), snažící se o zmapování těch oblastí politiky, které není možné dost dobře kvantifikovat (např. kvalita života, štěstí či udržitelný rozvoj).
- c. **Hnutí od roku 1980 až do současnosti**, tj. *NPM* a *evidence-based policy* (*politika založená na důkazech*), jsou založena na silném tlaku na vlády jednotlivých zemí na zefektivnění jejich fungování, a to zejména v důsledku ekonomického strádání a nástupu mnoha pravicových vlád k moci. Právě v tomto období se pod hlavičkou NPM profilují nejvýznamnější snahy o sledování a řízení výkonu, zmiňované v následující kapitole této analýzy, popisující tzv. dobrou praxi ze zahraničí, tj. *Financial Management Initiative* či *Public Service Agreements* ve Velké Británii. Vyjma NPM se v poslední době uplatňuje také *evidence-based* hnutí, postavené na myšlence největší důležitosti výsledků politik, na kterých by měla být založena politická rozhodnutí, na rozdíl od ideologií či názorů ve společnosti. Evidence-based policy je spojena zejména s Velkou Británií a New Labour, postupně se však dostala také do ostatních zemí, ve kterých se uchytila tzv. Třetí vlna, spojená s myšlenkou nahrazení ideologie pragmatismem, tj. do Spojených států za prezidenta Clintona, Německa v období vlády kancléře Schrödera, ale i Austrálie či Kanady. V řadě politik je tento přístup využíván také Evropskou unií.

Všechna uvedená hnutí podstatným způsobem přispěla ke zformování současného chápání problematiky měření a hodnocení výkonu, přičemž na jejich vývoji je možné pozorovat, že snahy o sledování výkonu se formovaly např. i v době takových převládajících paradigmat VS, které měření výkonu nepovažovaly za důležité (např. PA apod.).

¹⁹ Jednotlivé překlady anglických termínů, označujících jednotlivá hnutí, se mohou lišit od obecně uznávaných českých překladů těchto termínů.

Především ve světle nedostatků, projevujících se při praktickém fungování jednotlivých přístupů, se v poslední době objevují mnohé **snahy bud' o tzv. vychytání chyb, kterými současné systémy hodnocení a měření výkonu trpěly a trpí, nebo také o přeformulování a redesign hodnocení a měření výkonu celkově**, zejména pak předpokladů, ze kterých dosud systémy sledování výkonu vycházely. Mezi zmíněné nedostatky současného přístupu ke sledování výkonu, kterým by se měli ti, kteří výkon sledují, vyhnout, je řazeno zejména:

- riziko přehlcení informacemi, které není možné analyticky zpracovat, a to zejména při rozsáhlém sběru informací. K měření a hodnocení výkonu by se tedy mělo přistupovat s nutností selektovat to, co bude a nebude měřeno, a to i s vědomím, že nebudou postihnuty všechny oblasti, které bychom měřením pokrýt chtěli
- očekávání, která jsou často do měření a hodnocení výkonu vkládána, jsou nezměrná. Je nutné si uvědomit, že výkon nelze měřit v celé jeho šíři. Navíc, náklady spojené s měřením jsou často poměrně vysoké a velice brzy viditelné, kdežto pozitiva spojená s měřením se objevují až v delším časovém úseku
- problematická je i sdílená odpovědnost. Za dosažení výsledku je v mnoha případech odpovědných více institucí. Čím více těchto institucí je, tím méně je odpovědnost za výsledek jasná – za neúspěchy ve výsledku nechce zodpovídat ani jedna z institucí, kdežto úspěchy si připisují všechny
- důvěryhodnost informace o výkonu je často spojována s důvěryhodností instituce, která informaci podává
- kvalitní implementace principů hodnocení výkonu vyžaduje, aby ti, kteří jsou tímto systémem ovlivňováni, jej přijaly za svůj a tzv. si tento systém zvnitřnili
- úspěšnost systému je velmi silně ovlivněna znalostmi jak těch, kteří informace sbírají, tak i těch, kteří tyto informace využívají. Lidské zdroje je v tomto smyslu nutné kontinuálně školit

Pokud budou systémy měření a hodnocení výkonu počítat s těmito riziky a limity, lze se domnívat, že je bude dále velmi efektivně využívat. Jiní odborníci se naopak domnívají, že je třeba přeformulovat základní předpoklady, se kterými systémy hodnocení a měření výkonu pracují, tj. zejména:

- využívat systémy hodnocení a měření primárně ve snaze o poučení, nikoliv vynucování odpovědnosti za výstupy či výsledky (viz předcházející kapitola)
- přijmout politickou povahu měření a hodnocení výkonu

Závěrečná doporučení

Myšlenka sledování a hodnocení výkonu VS je primárně spjata s paradigmatem NPM. Právě NPM vdčíme za rozsáhlé rozšíření tématu a popularizaci systémů hodnotících výkon organizace, stejně jako ratingu a controllingu obecně. V současné době je však NPM vnímán některými odborníky jako spíše překonaný²⁰. Některé z jeho hlavních premis, jako je např. přesvědčení o pro-

²⁰ Např. DUNLEAVY, P., MARGETTS, H. – *The second wave of digital era governance* [online]. Dostupné z: [http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj57qbc6abKAhVB0hoKHeHtCh8QFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fprints.lse.ac.uk%2F27684%2F1%2FThe%20second%20wave%20of%20digital%20era%20governance%20\(LSERO\).pdf&usq=AFQjCNG3TjLH9fjA9n0yKptbwuM1uJyheA&bvm=bv.111396085.d.bGQ](http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj57qbc6abKAhVB0hoKHeHtCh8QFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fprints.lse.ac.uk%2F27684%2F1%2FThe%20second%20wave%20of%20digital%20era%20governance%20(LSERO).pdf&usq=AFQjCNG3TjLH9fjA9n0yKptbwuM1uJyheA&bvm=bv.111396085.d.bGQ) NPM se i přesto v řadě zemí i nadále uplatňuje, zejména pak ve Švýcarsku, kde je mimo jiné také předmětem zkoumání

spěšnosti outsourcingu, potřeba narušení organizační struktury a opomíjení řady funkcí, které má stát plnit, již byly v praxi častokrát zpochybněny. Přesto lze však konstatovat, že zejména nedávná hospodářská krize ve Spojených státech i Evropě, která většinu zemí vedla k nutnému snižování rozpočtů a tedy i nákladů na VS, jeho význam značně posílila. Ve výhodě se paradigma NPM ocitá také v rozvojových zemích, kde dosud přetrvával tradiční wilsonovsko-weberovský přístup k řízení VS. Dalšímu přetrvání principu NPM často nahrává také pravicová orientace vlády v dané zemi (o souvislosti politického klimatu a přístupu k hodnocení a měření výkonu více v kapitole *Srovnání zahraničních přístupů k měření a hodnocení výkonu VS*).

I přes nedostatky paradigmatu NPM lze konstatovat, že potřeba hodnocení a měření výkonu ve VS, kterou NPM velice silně akcentuje, plynoucí zejména ze společenské poptávky po vysoce výkonném veřejném sektoru, je i nadále velmi viditelná a dosud nebyla zpochybněna. Při vytváření systému sledování výkonu v ČR by na základě této kapitoly měla být reflektována následující doporučení:

- **Systém sledování výkonu je v ČR možné vystavět na bázi paradigmatu NPM**, který nabízí relativně jednoduchý a ucelený koncept fungování VS a umožňuje tak s měřením a hodnocením výkonu sladit i řadu dalších procesů, které ve VS probíhají. Měření výkonu by v případě aplikace principu NPM nebylo pouze izolovanou snahou, ale mohlo by tak spadat do celého systému fungování VS dle NPM, což lze vnímat jako velkou výhodu. Velkým negativem je však to, že **řada předpokladů**, se kterými NPM pracuje, již **byla zpochybněna**.

Předpokladem přijetí tohoto teoretického rámce by navíc měla být **široká odborná debata o vhodnosti či nevhodnosti komplexní aplikace NPM v podmínkách české VS. Česká VS se oficiálně nikdy k žádnému z paradigmat, ani NPM, nepřiklonila.**

- Autoři této analýzy z uvedených důvodů **doporučují vycházet při tvorbě českého systému sledování výkonu spíše z předpokladu jeho chápání jako samostatné disciplíny**, které na základě kritického zhodnocení stávající praxe **nabízí řadu praktických doporučení** pro efektivní fungování nastaveného systému sledování výkonu. Mezi nejdůležitější z nich, které by měly být při tvorbě českého systému sledování výkonu reflektovány, patří zejména:
 - **sběr informací musí být soustředěn na několik nosných témat, výkon nelze měřit v celé šíři**
 - **sledování výkonu nepřináší z pohledu zvyšování kvality VS okamžité výsledky**
 - **za sledování výkonu by měla být odpovědná důvěryhodná instituce.**

Srovnání zahraničních přístupů k měření a hodnocení výkonu VS

Cílem této kapitoly je srovnat mezi sebou přístup tří definovaných zemí k měření a hodnocení výkonu VS a následně odvodit tzv. dobrou praxi, využitelnou pro systém měření a hodnocení výkonu v ČR.

Za účelem srovnání byly vybrány celkem tři západoevropské země, členské státy EU, tj. Velká Británie, Německo a Rakousko, a to oproti původnímu předpokladu autorů, komparovat mezi sebou celkem pět členských zemí EU, tj. jak země výše jmenované, tak také Slovensko a Francii, které však buď nezareagovaly na žádost autorů této analýzy o zaslání informací o jimi uplatňovaném systému hodnocení a měření výkonu VS, nebo systém teprve budují. Zásadní roli při výběru zemí tak v důsledku sehrálo zejména kritérium dostupnosti informací o systémech měření a hodnocení výkonu – ať už ze zaslanych informací či z veřejně dostupných zdrojů.

I přes uvedené limity se však autoři této analýzy domnívají, že ze srovnání tří vybraných zemí a jejich přístupu k hodnocení výkonu, je možné vyvodit závěry týkající se dobré praxe v oblasti měření a hodnocení výkonu VS. Všechny tři země totiž zaujaly k hodnocení výkonu specifický přístup, který bude popsán v následující kapitole. Podobnosti a odlišnosti jednotlivých systémů budou popsány ve výsledném srovnání, které bude doprovázeno zmíněnými závěry dobré praxe pro ČR.

Srovnání přístupů k hodnocení výkonu ve Velké Británii, Rakousku a Německu

Velká Británie²¹

²¹ Text k měření a hodnocení výkonu VS ve Velké Británii čerpá z následujících zdrojů:

Thomas, P., Panchamia, N. – *Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*, [online], Institute for Government, [cit. 25.2.2016]. Dostupné z:

<http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQQFjABahUKEwiU9IPLxIrJAhWkjXIKHY0UAPQ&url=http%3A%2F%2Fwww.instituteforgovernment.org.uk%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fcase%2520study%2520psas.pdf&usg=AFQjCNHH91vdY8lxBxUxFkiNpplT-XIfaw&bvm=bv.107406026.d.bGg>

Business plans [online]. UK Government, [cit. 25.2.2015]. Dostupné z: <http://transparency.number10.gov.uk/>

World Bank – *Driving Performance through Centre of Government Delivery Units* [online]. Dostupné z: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10465/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLI_C1.pdf?sequence=1

Civil Service [online]. Dostupné z: <http://www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability>

Departmental Improvement Plans [online]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/departmental-improvement-plans>

Socially excluded adults Public Service Agreement (PSA16) [online]. Dostupné z: http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi1yfeqmL3JAhXLnBoKHSp5BbAQFgggMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.realroles.org%2Frrdocs%2FPSA_indicators.pdf&usg=AFQjCNFPvy8SqWcWfNBMrmoCtsfVH0KC-A&bvm=bv.108538919.d.bGQ

Velká Británie je obecně považována za zemi, která v oblasti hodnocení a měření výkonu dosáhla ve světovém i evropském měřítku nejdále. Disponuje totiž poměrně dlouhou historií snah o řízení výkonu (performance management) ve VS, spojených zejména s pronikáním tzv. tržních principů do VS, které na monitorování a hodnocení výkonu kladou velký důraz. Britové se pokusili tyto tržní principy do VS aplikovat prostřednictvím iniciativ jako Financial Management Initiative (FMI) z roku 1982 a reformy Next Steps z roku 1988. Oba programy vznikly za vlády premiérky Thatcherové jako součást zaváděného corporate a business plánování (tzv. MINIS) ve VS. Program FMI do státní služby zavedl důraz na stanovení cílů, efektivní fungování a plánování, reforma Next Steps v nastaveném směru pokračovala, avšak s daleko ambicióznějšími cíli (stanovení jasných cílů, osobní odpovědnost vedoucích pracovníků, apod.). Obě reformy se soustředily spíše na dosažení vnitřní efektivity fungování úřadů a příliš se nezajímaly o fungování směrem k občanům a kvalitu poskytovaných služeb. Vláda Johna Majora, který vystřídal Margaret Thatcherovou na premiérském křesle, představila v roce 1991 tzv. Chartu občana (Citizen's Charter), která v celém procesu významně posilovala roli uživatele služeb, kterému přiřkla právo na to, aby mu služby na lokální úrovni byly poskytnuty v limitech daných standardy. Pokud se tak nestalo, občan/uživatel služeb měl nárok na odškodnění. Tzv. Local Government Act o rok později zavedl povinnost Auditní komise (Audit Commission) a Scottish Accounts Commission poskytnout samosprávě jednotlivé indikátory výkonu (s ohledem na kritérium nákladů, ekonomiky, efektivity a účinnosti) za účelem srovnání výkonnostních standardů dosažených různými relevantními úřady v daném rozpočtovém roce a v různých rozpočtových letech.

V 90. letech za vlády Labour Party byl akcent na hodnocení výkonu opět zesílen, a to zejména směrem k centrální vládě. Ztělesněním tohoto tlaku se staly tzv. Public Service Agreements (PSAs), které zpočátku nevyvolaly velký zájem ani u samotné vládnoucí strany, postupně se však staly jedním z nejdůležitějších nástrojů reformy VS za druhého volebního období vlády Tonyho Blaira. PSAs měly i na centrální úrovni, podobně jako na úrovni lokální, charakter dohody mezi občanem a vládou ohledně kvality veřejných služeb.

Blair si vytýčil čtyři prioritní oblasti pro reformu veřejných služeb: vzdělávání, zdravotnictví, kriminalitu a dopravu. Pro tyto čtyři prioritní oblasti bylo vybráno celkem 17 relevantních PSAs, které musely jednotlivé odpovědné úřady, primárně resorty, naplnit. V plnění cílů jim měla pomoci nově vzniklá Performance Management Department Unit (PMDU), tedy centrální jednotka cca 40 pracovníků-specialistů ze státní i lokální sféry a poradenských společností.

PMDU aplikovala zejména tzv. evidence-based approach za účelem identifikace bariér, bránících dosažení cílů vytýčených PSAs. Jednotka využívala např. také systému RAG – Traffic Light Rating System (semaforová světla) za účelem barevného znázornění pokroků jednotlivých ministerstev v dosahování cílů. Postup naplňování cílů byl reportován v pravidelném intervalu premiérovi. PMDU s resorty úzce spolupracovala a její práce byla jednotlivými resorty vysoce oceňována.

Resorty nebyly za plnění či neplnění cílů nijak sankcionovány či odměňovány, postupně byl však na jednotlivých resortech vybudován silný pocit osobní odpovědnosti jednotlivých ministrů za plnění, který byl umocněn pravidelnými setkáními u premiéra k plnění cílů stanovených PSAs.

Zároveň je ale nutné konstatovat, že ty PSAs, které nebyly vzhledem k vytýčeným cílům vlády

shledány jako prioritní, nebyly příliš monitorovány a pokrok v dosahování těchto cílů nebyl příliš sledován, což jednoznačně ukazuje na důležitost aktivní role premiéra v celém procesu.

Tato skutečnost se následně potvrdila v letech 2003-2004, kdy se premiér musel zabývat zahraničně-politickými událostmi v podobě války v Iráku a čelit vnitrostranickým tlakům na odstoupení. Agenda PSAs a plnění priorit začala i přes snahu PMDU brzy ztrácet na důležitosti. PSAs začaly být kritizovány za své nastavení shora dolů, vyvolávání soutěživé atmosféry mezi resorty apod. V reakci na tuto kritiku byly PSAs několikrát předefinovány.

V roce 2007 bylo stanoveno 30 vládních priorit - PSAs, které překračovaly hranice jednotlivých resortů a byly doprovázeny 153 opatřeními. Pro PMDU to znamenalo pracovat s daleko větším množstvím resortů, přičemž řada z nich nebyla vůbec přivyklá požadovanému systému práce. Za účelem koordinace bylo ustaveno velké množství odpovědných osob na jednotlivých resortech, které však již nepřicházely jako za éry Blaira do přímého kontaktu s Brownem a chyběla jim tedy ona zmiňovaná osobní odpovědnost za naplňování PSAs.

Pro představu uvádíme příklad konkrétního obsahu PSA z tohoto období, zaměřeného na sociálně vyloučené osoby.

Overview:

-cílem této PSA je zajistit, aby většině sociálně vyloučených osob byla nabídnuta šance vrátit se zpět k úspěšnému životu, a to prostřednictvím zvýšení počtu rizikových osob, které budou ubytovány ve stabilním bydlení a účastnících se procesu vzdělávání, školení či zaměstnaných.

-domov a práce jsou základem normálního, každodenního života většiny lidí. Cílem vlády je rozšířit očekávání a aspirace těch nejvíce vyloučených, kterým se vidina stabilního bydlení a možnosti pracovat jeví jako nereálná a nedosažitelná

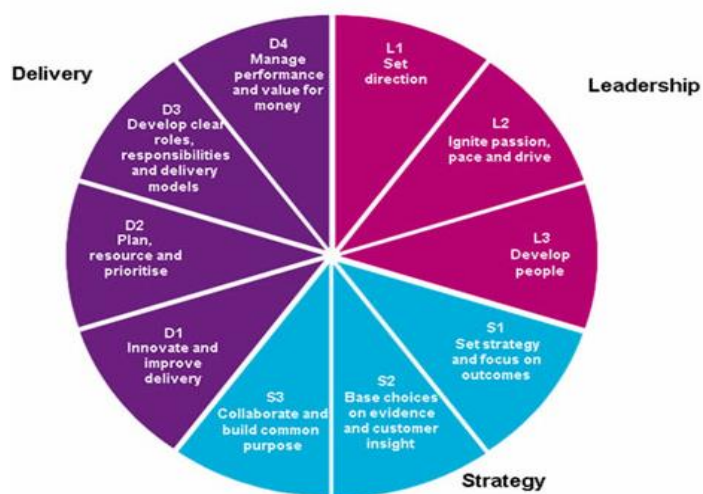
-PSA se zaměřuje na 4 hlavní skupiny osob, které jsou označeny jako nejvíce rizikové: např. pachatelé zařazení v rámci probačního servisu, dospělí se vzdělávacími problémy, dospělí využívající sekundární služby k upevnění duševního zdraví apod.

-PSA je podpořeno setem 8 indikátorů znázorněných v níže uvedené tabulce

Indicators for the socially excluded adults PSA		
Client Group	Outcome 1: Settled Accommodation	Outcome 2: Employment, Education or Training
Offenders	Percentage of offenders under probation supervision living in settled and suitable accommodation at the end of their order or licence	Percentage of offenders under probation supervision in employment at the end of their order or licence
Care Leavers	Percentage of former care leavers at age 19 who are in suitable accommodation	Percentage of former care leavers at age 19 who are in employment, education or training
Mentally ill	Percentage of adults receiving secondary mental health services in settled accommodation	Percentage of adults receiving secondary mental health services in employment
Learning disabled	Percentage of adults with learning disabilities in settled accommodation	Percentage of adults with learning disabilities in employment

Systém PSAs byl v roce 2005 doplněn o tzv. Capability Reviews, které vznikly z iniciativy tajemníka kabinetu (cabinet secretary) sira Guse O'Donnella. Jejich cílem bylo poctivě zhodnotit schopnosti a způsobilost jednotlivých centrálních úřadů a identifikovat specifická opatření k zajištění toho, že britská státní služba má nástroje k tomu, aby byla schopna odpovědět na budoucí výzvy. Za účelem zpracovávání Capability Reviews každého centrálního úřadu byl v první fázi vytvořen tzv. model schopností (capability model), umožňující hodnocení toho, jak si centrální úřady stojí v celkem 3 oblastech (viz graf níže):

- Delivery (dosahování cílů)
- Leadership (vedení)
- Strategy (strategie)



V rámci všech těchto oblastí byly dále stanoveny podoblasti, hodnocené pomocí výše zmíněného RAG systému. Ve druhé fázi začaly vznikat pro každý centrální úřad Capability Reviews, které vytvářel Capability Review Team daného centrálního úřadu ve spolupráci s externími konzultanty. 3. fáze projektu předpokládala, že na základě Reviews budou samy centrální úřady vytvářet tzv. Capability Action Plans, tedy plány, jak přesně budou reagovat a jaká přijmou opatření v reakci na

limity, identifikované v rámci Capability Reviews. Třetí fáze projektu byla započata, ale systém byl postupně nahrazen systémem jiným.

Kritizován začal být brzy také nastavený systém PSAs, a to jak akademiky, tak také opoziční konzervativní stranou, která žádala zrušení systému centrálních cílů jako labouristické ideje velkého státu a centrální kontroly, přičemž dala jasně najevo, že dostane-li se k moci, systém zruší. Kritika reflektovala jak ideologické smýšlení konzervativců, tak také jejich přesvědčení o nemožnosti vlády kontrolovat samotné výsledky.

Politici a úředníci, kteří byli v systému PSAs angažováni, hodnotili nastavený systém s odstupem času velice pozitivně, jelikož se podařilo dosáhnout řady stanovených cílů, např. v oblastech snížení čekacích dob v nemocnicích (98% pacientů ošetřeno do 4 hodin), snížení počtu nepodložených žádostí o azyl (78% redukce), zlepšení výkonu škol apod., a to zejména díky silnému pocitu odpovědnosti resortů a jejich vedoucích představitelů za plnění cílů PSAs. Na řadě resortů úzce spolupracujících s PMDU navíc systém ukotvil např. mechanismy orientace na důkazy (evidence-based approach), které tyto resorty využívají dodnes.

Obecně lze říci, že systém PSAs, doprovázený existencí PMDU, vykazoval velkou míru úspěšnosti v situacích, kdy resorty nedodávaly výsledky tak rychle či v takové kvalitě, ve které vláda potřebovala. Klíčová pro fungování systému byla podpora a osobní angažovanost ze strany premiéra. Jakmile tlak na naplňování prioritních cílů ze strany premiérový kanceláře ustal, systém PSAs i nadále fungoval, ovšem už ne s takovou razancí. Toto si uvědomovaly i země, které se tímto systémem inspirovaly, jako je např. Malajsie, Indie, Jižní Afrika, Thajsko a další. Tyto vytvořily silné centrální koordinační jednotky podporující implementaci prioritních cílů (tzv. delivery units), analogické k fungování PMDU, a to vždy v bezprostřední blízkosti výkonné moci, aby byla zajištěna akcelerace naplňování cílů. Systémem PSAs se inspirovala také administrativa prezidenta Obamy, která v roce 2010 představila koncepci tzv. High Priority Performance Goals.

V roce 2010 po nástupu koaliční vlády (Konzervativní strana + Liberálně demokratická strana) byly

PSAs zrušeny a nahrazeny tzv. Structural Reform Plans, které tvořily součást tzv. Departmental Business Plans a stanovovaly pro každou koaliční prioritu plynoucí z koaličního programu (Programme for Government) skupiny aktivit, které bude každý resort naplňovat. Systém odpovídal přesvědčení koaliční vlády, že není v silách vlády ovlivnit výsledky, ale vstupy a výstupy. Za účelem naplnění aktivit byla centrálně zřízena tzv. Implementation Unit, která plnila řadu rolí původní PMDU.

Departmental Business Plans měly následující strukturu:

- koaliční priority, které rezort naplňuje
- klíčové aktivity Parlamentu, které se k těmto koaličním prioritám vztahují
- konkrétní aktivity a podaktivity, kterými se rezort zavázal koaliční priority naplňovat
- výdaje za každý zbývajících rok období definovaného Spending Review period
- přehled vstupových a výsledkových indikátorů

Pro představu uvádíme příklad konkrétního obsahu výše uvedeného Business plan, a to v rámci úřadu Home Office, tedy resortu s obdobnými pravomocemi a gescí, jakou má v ČR Ministerstvo vnitra.

Pro úřad Home Office byly definovány **4 koaliční priority** – 1. snížení kriminality, 2. snížení počtu imigrantů, 3. prevence terorismu, 4. rozvoj Velké Británie prostřednictvím zajištění bezpečnosti.

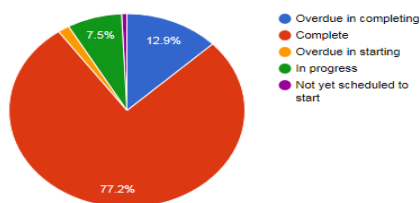
Např. koaliční priorita 1. snížení kriminality je **následně blíže definována** – podporovat Policii ve snižování kriminality skrze zvýšení odpovědnosti, transparentnosti a integrity policie, včetně důvěry veřejnosti v policii, zlepšit efektivitu a účinnost policie, chránit oběti apod.

Na definici priority **navazuje definice jednotlivých aktivit k naplnění priority**, např. *zvýšit odpovědnost policie, její transparentnost a důvěru veřejnosti v policii a následné konkrétní akce*, jako je např. *zvýšit odpovědnosti a kompetence policie a vyšetřovatelů, aby sloužili veřejnému zájmu*.

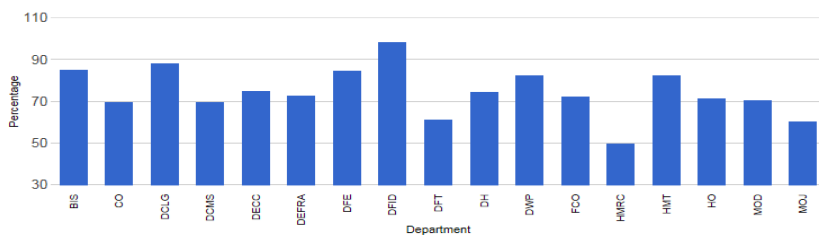
Ke všem aktivitám jsou v závěru **souhrnně definovány indikátory**, jako např. *cena policie na hlavu občana, míra kriminality* a další.

Každá z aktivit Business Plans měla definován termín splnění, na webu byl vždy v open formátu a prostřednictvím interaktivních tabulek a grafů (viz graf níže) znázorněn současný stav plnění (zda

Current status of actions



Actions completed on time



již bylo plnění započato, zda dochází ke zpoždění v zahájení plnění, zpoždění v plnění, zda plnění pokračuje, apod.), přičemž resorty musely písemně vysvětlit nedosažení aktivit v daných termínech. Webové stránky však v některých případech nebyly dlouhou dobu aktualizovány a neposkytovaly tak zájemcům aktuální obrázky o naplňování cílů. Často se na nich objevovaly také chyby, jako např. nesprávná data

splnění u jednotlivých aktivit apod.

Jistou slabostí naplňování Business Plans se stal také fakt, že některé resorty preferovaly naplňování vlastních indikátorů před naplňováním indikátorů definovaných v Business Plans. Tento fakt byl dán zejména tím, že koaliční vláda na naplňování Business plans nekladla velký důraz, měření výkonu v této podobě nebylo jednou z jejích hlavních priorit. Business plans ukázaly také slabost, kterou s sebou nese důraz na vstupy a výstupy, nikoliv výsledky politik. Tou je zejména daleko menší vypovídací hodnota pro veřejnost – občan se přehledně dozví, kolik domů má být ve Velké Británii postaveno (cíl), nedostane však odpověď na otázku, zda tento počet postavených domů uspokojí budoucí poptávku po domech (výsledek). Veřejnost se tyto informace nedozvěděla a ani ona tak nejevila o naplňování Business Plans velký zájem. V této souvislosti je však také nutné upozornit na to, že měření a hodnocení výsledků je daleko složitější než měření výstupů, přičemž ne všechny výsledky lze změřit.

Po britských volbách v roce 2015 a vzniku jednobarevného konzervativního britského kabinetu byly informace o Business Plans na webových stránkách kanceláře premiéra opatřeny upozorněním, že webový obsah vznikl za koaliční vlády a nemusí být tedy již dále platný. Lze tedy usoudit, že v nastaveném systému jejich plnění se již dále nepokračuje.

Koaliční vláda vyjma systému PSAs nahradila také výše zmíněnou iniciativu Capability Reviews, a to tzv. Departmental Improvement Plans, které vyplynuly z reformy státní služby, označované jako Civil Service Reform Plan. Cíl Departmental Improvement Plans byl podobný, tj. pomoci centrálním úřadům definovat a koncentrovat se na slabá místa fungování státní služby. Pilotní ověření tohoto systému proběhlo od října 2012 do června 2014 na celkem čtyřech resortech a následně bylo rozšířeno na většinu centrálních úřadů. Poslední Departmental Improvement Plans byly zveřejněny v dubnu 2014, tedy za působení koaliční vlády, a není tedy jasné, zda i po změně vlády v roce 2015 je tento koncept nadále udržován.

Institute for Government

V oblasti hodnocení a měření výkonu VS se ve Velké Británii angažují také nevládní organizace, jako je Institute for Government. Ten hodnotí výkon 17 centrálních vládních úřadů, respektive vlády samotné, prostřednictvím tzv. Whitehall Monitor Report, každoročně vydávaných zpráv sledujících výkon Whitehallu. Ten je chápán jako centrální kanál, skrze který je realizována naprostá většina vládních aktivit spojených s businesssem a skrze který jednotliví ministři plní svoji politickou agendu.

Systém hodnocení výkonu je v obou dosud vydaných zprávách za rok 2013 a 2014 (Whitehall Monitor Report 2013, Whitehall Monitor Report 2014) vystavěn na struktuře monitorování 3 základních skupin ukazatelů:

- vstupů/inputs (zdroje, které má Whitehall k dispozici)
- výstupů/outputs (jak s těmito zdroji nakládá)
- výsledků/outcomes (zda dosahuje vytýčených cílů)

Struktura monitorování vstupů, výstupů a výsledků je ukotvena také teoreticky prostřednictvím tzv. vstupně-výstupního modelu měření výkonu, tzv. modelu V-V. Data jsou vztahována a poměřována vůči již výše zmíněným Structural Reform Plans a Business Plans. Ačkoliv je pro monitorování a zejména hodnocení výkonu využito široké spektrum indikátorů (viz příklad níže), tyto jsou tvořeny poměrně kontextuálně. Jisté závěry o výkonu lze z těchto indikátorů odvodit, samy o sobě však o

výkonu přímo nevyovídají. Autoři z Institute for Government v závěru obou zpráv konstatují, že výkon britské vlády a Whitehallu obecně prozatím nelze měřit, a to zejména vzhledem k absenci některých dat a nástrojů k jejich zpracování.

v rámci části VSTUPY jsou pokryty indikátory jako např.:

- každoroční celkový příjem a výdaje, movitý a nemovitý majetek
- struktura příjmů
- rozpočty jednotlivých resortů, jejich movitý a nemovitý majetek
- změny ve velikosti rozpočtů jednotlivých resortů
- porovnání rozpočtových statistik se závazky a stanovenými cíli
- změny v počtu zaměstnanců
- zaměstnanci dle věku a genderu
- zaměstnanci identifikovaní jako etnická minorita
- zaměstnanci identifikovaní jako handicapovaní
- poměr mezi dosaženou pozicí a pohlavím
- porovnání zaměstnaneckých statistik se závazky a stanovenými cíli
- engagement index zaměstnanců /pocit povinnosti

v rámci části VÝSTUPY jsou pokryty indikátory jako např.:

- porovnání jakým způsobem resorty se zdroji hospodaří (vyvinuta klasifikace 7 možných modelů hospodaření se zdroji – např. line management, transfer management, organisation membership, system funding apod. – porovnání resortů, který resort se řídí jakými z těchto resource management models)
- naplňování indikátorů, které přesně ukazují, jak jednotlivé resorty naplňují vládní cíle, ukotvené v tzv. Structural Reform Plans (kolik ze závazků je splněno, který resort má naplnit kolik aktivit, apod.)

v rámci části VÝSLEDKY jsou pokryty indikátory jako např.:

- naplňování indikátorů uvedených v Business Plans (kolik těchto indikátorů resort má, odkud je čerpá, zda si vymyslel svoje další nad rámec Business Plans)

Pro dokreslení systému měření a hodnocení výkonu nastaveného ve Velké Británii na centrální úrovni je uveden také systém hodnocení a měření výkonu, tak jak je nastaven na úrovni jedné ze čtyř zemí této konstituční monarchie, a to ve Skotsku²².

Skotsko

Celý hodnotící systém (National Performance Framework) skotské VS je na rozdíl od posledního vývoje britského přístupu k měření a hodnocení výkonu centrálních úřadů orientován primárně na výsledky, nikoliv na vstupy a výstupy, stejně jako britský systém je však úzce spojen s naplňováním cílů, stanovených skotskou vládou.

Celý systém měření a hodnocení je stejně jako systém centrální členěn hierarchicky. Nejvyšší postavení v celém systému mají cíle/výsledky stanovené skotskou vládou, které jsou dále rozpracovány ve strategických cílech, národních cílech a doprovázeny národními indikátory. Pro ilustraci níže uvádíme příklad konkrétního obsahu tohoto systému:

- **cíl vlády:** veřejné služby a skotská vláda se musí zaměřit na budování úspěšné země, vytváření možností k dalšímu rozkvětu země, a to skrze udržitelný ekonomický růst

²²Text k systému hodnocení a měření ve Skotsku čerpá z následujících zdrojů:

Scotland Performs [online]. Dostupné z: <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms>

- **5 strategických cílů:** *Skotsko bohatší, férovější, chytřejší, zdravější, silnější a ekologičtější*
- **16 národních cílů**, např.
 - *Žijeme ve Skotsku, které je nejatraktivnějším místem pro podnikání v Evropě*
 - *Jsmo lépe vzdělání, máme více dovedností, jsme úspěšnější a známější pro výzkum a inovace*
 - *Snižujeme lokální a globální environmentální dopady naší spotřeby a produkce*
 - *Naše veřejné služby mají vysokou kvalitu, kontinuálně se zlepšují, efektivně a vnímavě na potřeby občanů*
- **národní indikátory** s rozsáhlou definicí jejich načítání a popisem toho, do jaké míry může vláda výsledky ovlivnit, např.
 - *Zvýšit počet firem*
 - *Zvýšit výdaje na výzkum a inovace*
 - *Zlepšit vnímání VS ze strany veřejnosti*
 - *Zlepšit stav skotských mořských oblastí*
 - *Snížit produkci odpadu*

Všechny indikátory jsou doprovázeny také údaji o vývoji hodnot indikátoru.

Všechny indikátory jsou přehledně zobrazeny na webových stránkách <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/indicator>, kde lze nalézt také údaje o vývoji hodnot, kterých nabývají. To, zda jsou v nějakém pravidelném intervalu vyhodnocovány dosažené výsledky, není autorům této analýzy bohužel známo. Stejně tak bohužel není známo, zda jsou nastaveny a popřípadě jakým způsobem fungují systémy hodnocení výkonu na lokální úrovni.

Rakousko²³

Velmi komplexně je systém hodnocení a měření výkonu na centrální úrovni pojat v sousedním Rakousku. Zde se významné iniciativy měření a hodnocení výkonu začaly rozvíjet zejména na konci 90. let na půdě spolkového kancléřství. Byly formovány především snahou o nahrazení dosud vstupově orientovaného řízení organizací na řízení organizací dle výsledků (*Wirkungsorientierung*). Výrazem těchto snah se stala zejména snaha o reformu rozpočtového zákona, která měla mimo jiné upevnit vazbu výkonu na lidské a materiální zdroje. Snahou bylo motivovat jednotlivé centrální úřady, aby jednaly inovativně a chovaly se podnikatelsky.

Rakušané se při reformě systému hodnocení výkonu inspirovali jak domácími, tak i zahraničními zkušenostmi např. z Velké Británie, Austrálie, Švýcarska a Nizozemí a reagovali také na doporučení OECD či Mezinárodního měnového fondu. Fungování vazby výkonu a rozpočtu se pokusili nejdříve ověřit v menším měřítku, a to prostřednictvím pilotního projektu tzv. *Flexibilisierungsklausel/Flexibility clause*, který byl spuštěn v roce 2000.

Pod pojmem „*Flexibilisierungsklausel/Flexibility clause*“ byla chápána doložka, která určitým

²³ Text k systému hodnocení a měření výkonu v Rakousku čerpá z následujících zdrojů:

Bundeskanzleramt Österreich – *Wir stellen die Verwaltung auf den Kopf* [online]. Dostupné z: <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html>

Bundeskanzleramt Österreich – *Bericht zur Wirkungsorientierung 2013* [online]. Dostupné z: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte-verwaltung/dokumente/berichte_wo.html?style=color

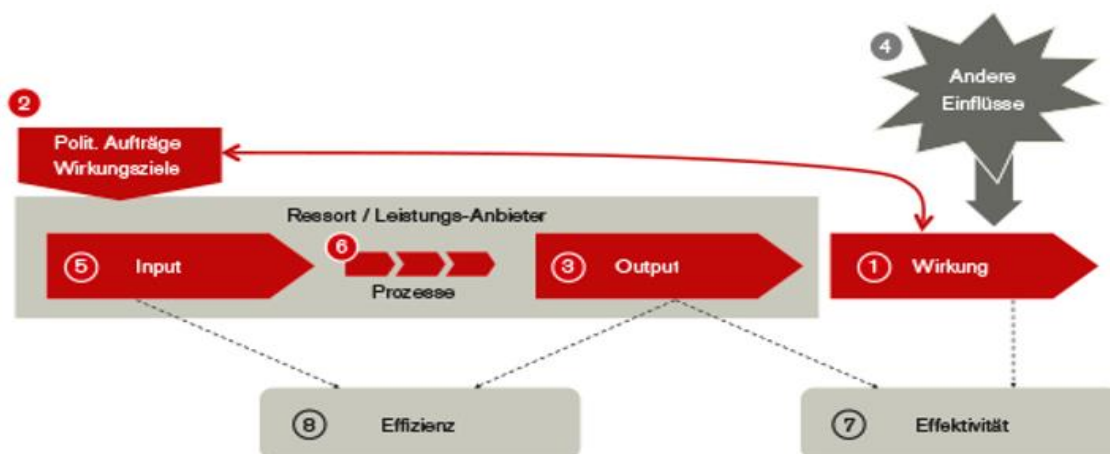
Bundeskanzleramt Österreich – *Bericht zur Wirkungsorientierung 2014* [online]. Dostupné z: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte-verwaltung/dokumente/berichte_wo.html?style=color

Bundesministerium für Finanzen – *Bundesfinanzgesetz 2014*.

Bundeskanzleramt Österreich – *Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2014-2017*.

organizací centrální správy umožňovala větší autonomii a flexibilitu z pohledu řízení výkonu a rozpočtu. Doložka byla v rámci pilotního projektu uplatněna v celkem 18 centrálních organizacích různých velikostí. Pilotní projekt byl mezi účastníky velmi dobře hodnocen, jelikož doložka nebyla vnímána pouze jako rozpočtový nástroj, vedoucí k lepšímu a efektivnějšímu využívání finančních zdrojů, ale také jako stimul dlouhodobé administrativní modernizace, učících a rozvojových procesů. Doložka se stala jedním z významných vstupů celé rozpočtové reformy a tedy i výsledkově orientovaného hodnocení a měření výkonu VS.

Po úspěšném ověření možných vazeb mezi vstupy a výsledky byl nový systém řízení VS dle výsledků (Verwaltungsmanagement im Rahmen der Wirkungsorientierung) spuštěn v roce 2013. Jelikož jeho implementace si žádala výrazné posílení stávajících řídicích a kontrolních systémů, stejně jako úpravu organizační struktury, nastavení indikátorů apod., na spolkovém kancléřství, které je v Rakousku hlavním hybatelem měření a hodnocení výkonu, byl vytvořen kontrolní orgán (Wirkungscontrollingstelle), poskytující podporu jednotlivým organizacím a úřadům při zavádění výkonových a na výsledky orientovaných procesů. Základní logiku fungování nově nastaveného systému lze vyzorovat na následujícím grafu.



Výchozím bodem úvah při řízení VS se stal výsledek (Wirkung)(1), definovaný ve formě výsledkových cílů (Wirkungsziele)(2) zpravidla politické povahy. Těchto výsledkových cílů mají za úkol dosáhnout úředníci jednotlivých centrálních úřadů, a to skrze opatření, která vedou k jednotlivým výstupům (Output)(3). Je nutné si však uvědomit, že na výsledek mohou působit také jiné vlivy (andere Einflüsse)(4), než-li samotná opatření a jejich výstupy. Ty mohou velmi významně ovlivnit, zda bude výsledku dosaženo či nikoliv. Předtím, než jsou jednotlivá opatření prováděna, jsou na tyto alokovány potřebné zdroje (Input)(5), a to jak personální, finanční, tak i materiální, infrastrukturní či informační. Důležitou součástí celého procesu je také poskytování služeb, které zahrnuje administrativní činnosti, stejně jako všechny faktory, prostřednictvím kterých jsou vstupy přeměňovány na výstupy (Prozesse)(6). Celý systém přeměny vstupů na výstupy je zářámován principy efektivity a účinnosti (Effizienz, Effektivität)(7,8).

Tato základní logika se následně odráží také v reálném fungování nastaveného systému, který je postaven na silné provazbě rozpočtu a výsledků (viz obrázek níže), kterých je v současné době celkem 126.

Základním dokumentem celého systému je Strategická zpráva k federálnímu zákonu o rozpočtovém

rámci (Strategiebericht zum Bundesfinanzramengesetz), která je dělena na jednotlivé části (Untergliederung). Tyto Untergliederung se zpravidla rovnají počtu centrálních úřadů. V rámci každé Untergliederung jsou stanoveny výsledkové cíle a nejdůležitější opatření k jejich naplnění na



příští čtyři roky, které jsou navázány na objem rozpočtových prostředků. Výsledkové cíle vycházejí z víceletých strategií, které jsou zpracovávány jednotlivými resorty. Zde sehrává významnou roli výše zmíněná kontrolní jednotka (Wirkungscontrollingstelle), která kontroluje, zda resorty definují výsledkové cíle a opatření v jednotné

formě a kvalitě.

O úroveň níže pod touto strategickou zprávou k víceletému finančnímu rámci je každoroční rozpočet (Bundesfinanzgesetz) s detailně formulovanými opatřeními pro jednotlivé výsledkové cíle každého úřadu včetně zdůvodnění jednotlivých výsledkových cílů, indikátorů apod. Ten je na nejnižší úrovni obrázku následován systémem tzv. zdrojových, cílových a výkonových plánů (RZL-Plan, tj. Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne) jednotlivých úřadů, které opatření rozpracovávají až na operační úroveň, v rozdělení na jednotlivé administrativní jednotky a jasně tak určují, jakým způsobem budou jednotlivá opatření plněna. Na rozdíl od obou předchozích dokumentů nejsou zdrojové, výkonové a cílové plány přístupné veřejnosti, ale jsou interní záležitostí daného úřadu. Celý systém je doveden až na úroveň jednotlivých zaměstnanců, jejichž přínos k naplnění stanovených výstupů a potažmo tedy i výsledků je s nimi komunikován v rámci pravidelných hodnotících rozhovorů, tzv. Mitarbeitergespräch.

Velice důležitou součástí celého systému je také pravidelná evaluace naplňování opatření, výstupů i výsledků, která umožňuje přijímat případná optimalizační opatření a zlepšovat fungování celého systému. Výsledky plnění stanovených výsledkových cílů jsou pravidelně zveřejňovány ve výroční zprávě k měření a hodnocení výkonu (Bericht zur Wirkungsorientierung) či na webových stránkách www.wirkungsmonitoring.gv.at

Rakousko samotné implementaci nového systému výsledkově orientovaného řízení a tedy i hodnocení a měření výkonu hodnotí velmi pozitivně. Nový systém umožňuje kvalifikovanější rozhodování o rozpočtu, jelikož rozpočtové materiály jasně ukazují, která společenská, hospodářská či kulturní témata jsou chápána jako nejdůležitější. To vede ke zvýšení odpovědnosti vlády a posílení důvěry v ni ze strany občanů v důsledku jednoznačného a přehledného poskytování informací o tom, jakých cílů se podařilo dosáhnout. Cíle jsou jasné také úředníkům, kteří mohou kontinuálně pracovat za účelem jejich dosažení.

Pro představu uvádíme v následující tabulce příklad konkrétní struktury a obsahu systému v rámci rozpočtové kapitoly Spolkového kancléřství (Bundeskanzleramt), který je veřejně přístupný v rámci tzv. Strategické zprávy k federálnímu rozpočtovému rámci a Zákoně o rozpočtu.

Strategická zpráva k federálnímu zákonu o rozpočtovém rámci (Strategie Bericht zum Bundesfinanzrahmengesetz) 2014-2017

Část (Untergliederung): Spolkové kancléřství

1) objem přidělených finančních prostředků na příští 4 roky

2) hlavní úkoly a gesce resortu mezi lety 2014-2017 (př.)

-příprava programového období 2014-2020

-eGovernment a elektronické služby

-rovnost žen a mužů apod.

3) výsledkové cíle (př.):

-zajištění obsáhlých informací pro občany o státu, veřejné správě, ustanovení elektronických služeb veřejné správy, sledovatelnost a transparentnost veřejných zakázek

-zajištění koordinace celé vládní politiky stejně jako při příležitostech spojených s členstvím Rakouska v EU, zajištění zastoupení rakouských zájmů v mezinárodním a evropském rámci, zejména v Evropské radě a OECD, elektronizace informací poskytovaných statistickým úřadem z důvodu zvýšené poptávky občanů

-zvýšení rovnosti žen a mužů, antidiskriminace, apod. skrze koordinaci strategií v oblasti rovného přístupu

4) nejdůležitější běžící a plánovaná opatření (př.).

-probíhají kampaně na podporu rovnosti žen a mužů

-v oblasti eGovernmentu probíhají projekty stimulující k širšímu využívání podpisu prostřednictvím mobilu, v oblasti kybernetické bezpečnosti je implementována Cybersecurity-Strategie, skrze další koordinaci jsou standardizovány ICT služby uvnitř veřejné správy

5) nejdůležitější oblasti z pohledu objemu potřebných finančních prostředků (př.)

-projekty a iniciativy na odstranění znevýhodnění žen a posílení rovnosti pohlaví

-ukončení dobíhajících transferů EFRR

6) odchylky od proběhlého finančního rámce

Zákon o rozpočtu (Bundesfinanzgesetz) 2014

Část (Untergliederung): Kancléřství

-gesce resortu

-výsledkové cíle (definovány stejně jako u strategické zprávy) např.

-zajištění koordinace v oblasti členství Rakouska v EU, zajištění zastoupení rakouských zájmů v mezinárodním a evropském rámci, zejména v Evropské radě a OECD.

-zdůvodnění potřeby výsledkového cíle

-efektivní nadresortní koordinace je důležitá pro plnění vládních programů, atd.

-jak bude tento cíl následován

-opatření v oblasti statistiky: skrze snížení tištěných publikovaných informací bude k dispozici více zdrojů, které budou moci být využity pro elektronizaci informací

-Efektivní koordinace evropské regionální politiky včetně administrativního dokončení EFRR

-jak bude měřen úspěch (indikátory s výchozími a cílovými hodnotami pro každý rok, způsobem výpočtu, zdrojem dat apod.)

-počet přístupů z externích serverů k informacím statistického úřadu za rok

-objem prostředků vydaných na tisk publikací

Zda jsou systémy hodnocení výkonu nastaveny také na lokální úrovni, není autorům této analýzy známo.

V Německu již v 90. letech existovaly pokusy inspirovat se v oblasti výsledkově orientovaného řízení zkušenostmi ze soukromého sektoru, kde lze k tomuto tématu nalézt četné teoretické koncepty. Pod heslem „Nový model řízení“ (Neues Steuerungsmodell) byly tyto koncepty, do velké míry čerpající z teorie New Public Management, upraveny za účelem možnosti jejich aplikace také ze strany orgánů VS. Autorem tohoto nového modelu se stalo Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), tedy rozvojové centrum pro komunální management.

V řadě obcí byl tento model, stimulující k přechodu od funkční orientace řízení na řízení dle produktů či procesů (výsledkové řízení), po roce 1993 zaveden. Jeho implementace však nebyla tak úspěšná, jak se předpokládalo, a to jednak kvůli tomu, že jeho zavedení bylo dobrovolné, ale také kvůli jeho snaze o všezahrnující přístup (tj. pokrytí příliš velkého množství oblastí). Příklady dobré praxe tohoto systému jsou proto dosud poměrně vzácné, řada obcí však zavedla alespoň některé vybrané součásti celého modelu, což bezpochyby vedlo k řadě zlepšení. Model se dotýkal oblastí, jako je např. strategické řízení VS prostřednictvím politických cílů, zavedení moderních nástrojů personálního managementu, rozpočtování, řízení orientované na výstupy na základě popisu požadovaných produktů, a další.

V oblasti hodnocení a měření výkonu na centrální úrovni dosud Německo oproti oběma výše zmíněným zemím pokročilo nejméně, jelikož žádný komplexní systém hodnocení a měření v zemi není centrálně zaveden. Lze však říci, že jeho zavedení bylo v poslední době poměrně živě diskutováno, a to zejména na platformě pracovní skupiny pro řízení a controlling ve veřejných institucích (Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“), která byla založena v roce 2010. Pracovní skupina vznikla z akademické iniciativy při Universität der Bundeswehr Mnichov a WHU Otto Beisheim School of Management. Ve stejném roce byla tato pracovní skupina přijata jako jeden z dvaceti projektů vládního programu (Regierungsprogramm) modernizace VS v gesci Ministerstva vnitra (Bundesministerium des Innern) v rámci tzv. 17. legislativního období na léta 2010 až 2014.

V pracovní skupině bylo zastoupeno celkem sedmnáct představitelů federálních i zemských úřadů, přizváány byly pravidelně také významné poradenské společnosti. Cílem pracovní skupiny bylo podpořit rozvoj, zavádění a provádění na výsledky orientovaného řízení na všech úrovních VS, a to zejména prostřednictvím sdílení best practice, sdílení poznatků, diskusí apod. Cílem byla také náprava stavu, kdy na centrální úrovni žádný komplexní systém uplatňován není a na obcích jsou uplatňovány pouze některé z prvků modelu KGSt. V poslední době je však činnost pracovní skupiny spíše utlumena – v roce 2015 se dle dostupných informací pracovní skupina nesešla, kdežto v počátcích projektu se jednání konala třikrát ročně. Otázkou zůstává, zda byla činnost pracovní skupiny utlumena, jelikož ve světle ukončení 17. legislativního období a počátku 18. již není více

²⁴ Text k měření a hodnocení výkonu v Německu čerpá z následujících zdrojů:

Bundesministerium des Innern – *Flyer-Steuerung und Controlling* [online]. Dostupné z: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ak-steuerung-flyer.html>

Die Bundesregierung – *Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen* [online]. Dostupné z: http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Arbeitskreis_Steuerung_und_Controlling/arbeitskreis_steuerung_und_controlling_node.html

potřebná, či zda již není vůle ze strany zástupců se dále v této věci scházet.

V rámci činnosti pracovní skupiny byla ke každému ze setkání na specifické téma vydávána knižní studie o příkladech dobré praxe a potenciálu dalšího rozvoje v dané oblasti. Pracovní skupina se sešla nad tématy jako koncepce controllingu (Controllingkonzeption), strategické řízení v politickém kontextu (Strategische Steuerung im politischen Kontext) či cílově orientované řízení v úřadech (Zielorientierte Steuerung in Behörden).

I přes neexistenci centrálně nastaveného systému hodnocení a měření výkonu, jsou obecné principy hodnocení a měření výkonu v německé administrativě ukotveny, jak je popsáno ve Strategii modernizace federální administrativy (Strategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung) z let 2004 a 2006. Jedná se např. o benchmarking mezi resorty. Vyhodnocováno je také plnění strategických cílů daných z politické úrovně, tzv. strategický controlling, který využívá metodu balanced scorecard k monitorování indikátorů kritických pro dosažení úspěchu v plnění cílů. Strategický controlling je ale v současné době spíše v počátcích. Vyhodnocován je také vztah mezi investovanými zdroji a výstupy, pilotně byl testován také projekt na výkonové financování. Jak přesně tyto procesy fungují, však bohužel není autorům této analýzy na základě veřejně přístupných zdrojů známo.

Další země

Vyjma vybraných zemí lze samozřejmě snahy o měření a hodnocení výkonu VS vysledovat také v dalších zemích Evropy, jako je např. Francie a její program Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF), dále také v Nizozemsku, Švédsku či Norsku, kde byl široce aplikován princip Management by Objectives. Obecně lze však konstatovat, že kontinentální Evropa ve svých snahách o měření a hodnocení výkonu spíše zaostává za anglosaskými zeměmi, jako je výše popsaná Velká Británie, ale i Spojené státy či Austrálie a Kanada.

Výsledné srovnání

Za účelem srovnání výše uvedených systémů případových studií hodnocení a měření výkonu Velké Británie, Německa a Rakouska bylo autory této analýzy stanoveno celkem 8 srovnávacích kritérií, vlastností systému, na základě kterých lze jednotlivé systémy srovnat, tj.

- 1. zavedení systému na centrální či lokální úrovni**
- 2. orientace na řízení dle vstupů a výstupů nebo dle výsledků**
- 3. vazba na programové priority**
- 4. vazba na rozpočet**
- 5. motivy zavedení systému**
- 6. politické klima, ve kterém byl systém zaveden**
- 7. gesce za nastavený systém**
- 8. cílová skupina**

Zavedení systému na centrální či lokální úrovni

Obecně lze říci, že ve všech zkoumaných státech se v poslední době objevila snaha zavádět nástroje

hodnocení a měření výkonu VS zejména na úrovni centrálních úřadů, kde ve většině případů tyto nástroje buď úplně absentovaly, nebo fungovaly velmi nekoordinovaně, a výkon tak nebylo možné měřit vůbec či pouze částečně. Naopak na lokální úrovni, tedy úrovni územní samosprávy, již některé z nástrojů hodnocení výkonu existují, jako např. ve Velké Británii či v Německu, kde se začaly profilovat již od přelomu 90. let minulého století, a není jim tedy v současné době věnována tak výrazná pozornost. Zkušenosti z lokální úrovně jsou však při tvorbě systémů hodnocení výkonu centrální úrovně hojně využívány.

Orientace na řízení dle vstupů či dle výsledků

Podobně jako v případě zavádění systémů hodnocení výkonu na centrální úrovni lze v poslední době spatřovat také trend v zavádění převážně výsledkově orientovaného řízení. Tento trend je podložen i teoreticky (blíže viz kapitola Zhodnocení teoretického diskurzu o měření a hodnocení výkonu). Rakousko i Velká Británie výsledkově orientované řízení na centrální úrovni zavedly. Rakousko tak učinilo za účelem dosažení efektivnějšího využívání zdrojů, možnosti výsledky dle stanovených indikátorů měřit a především otevřeně komunikovat směrem k veřejnosti, která tak má možnost vidět reálný dopad a tedy i úspěšnost prováděných politik. V nastaveném systému země dále pokračuje, na rozdíl od Velké Británie, která tento systém v podobě PSAs zavedla zejména ve snaze o efektivní dosažení výsledků (tzv. delivery) v určitých předem daných oblastech. Následně však od systému ustoupila a začala se orientovat na samotné vstupy a výstupy politik, které však často pro veřejnost neměly tak silnou vypovídací hodnotu jako výsledkově orientované řízení. Byly však založeny na silnější a přímější korelaci opatření a dosaženého cíle.

Vazba na programové priority

V rakouském i britském případě jsou systémy hodnocení výkonu VS na centrální úrovni pevně svázány s programovými prioritami vlády a jsou tak primárně zaměřeny na hodnocení dosahování výsledků, které vláda stanovila, nikoliv na hodnocení a měření běžného výkonu úřadů, které je obecně více využíváno na úrovni samospráv. Politicky definované cíle, které jsou dále rozpracovány ve strategických dokumentech jednotlivých centrálních úřadů, tedy v obou těchto zemích stojí na nejvyšší úrovni pomyslné hierarchie. Autoři analýzy předpokládají, že kvůli svému propojení s politickými prioritami musí být tyto dokumenty při každé změně vlády aktualizovány a měněny, což se může jevit jako poměrně nepraktické, z dostupných informací se toto však nepodařilo ověřit. Na druhou stranu provazba hodnocení výkonu s programovými prioritami vlády poskytuje velmi dobrou službu občanům, kteří si mohou objektivně vyhodnotit, zda byla vláda v plnění cílů úspěšná či nikoliv.

Na pomezí snah o využívání systému hodnocení a měření výkonu za účelem dosahování výsledků a za účelem postihnutí běžného výkonu VS, stojí v současné době Německo. To pro měření a hodnocení výkonu na centrální úrovni využívá jak benchmarkingu mezi resorty, který slouží k poměřování běžného výkonu VS, tak také hodnocení naplňování strategických cílů, které směřuje spíše ke kontrole dosahovaných výsledků.

Vazba na rozpočet

K plné provazbě dosaženého výsledku a přiděleného rozpočtu přistoupilo ze zkoumaných zemí na centrální úrovni pouze Rakousko, ač i Velká Británie měla v této oblasti jisté ambice, zejména ve spojitosti se systémem PSAs. Napojení hodnotícího systému na rozpočet lze považovat za zásadní

krok v oblasti hodnocení výkonu, který se řada zemí vůbec nerozhodne realizovat, jelikož ze strany představitelů jednotlivých centrálních úřadů, ale i vlády, může být nastavení přímé vazby mezi poskytnutými zdroji a výsledky vnímáno jako zkreslující. Důvodem je to, že centrální úřady se zabývají také běžnou činností, které jim např. plyne ze zákona apod., a nesměřují svou plnou kapacitou pouze k dosahování cílů stanovených ve strategických/politických dokumentech. Dalším důvodem je také primární orientace VS na poskytování služeb občanům, která vždy nemusí být ekonomicky výhodná, jako je tomu u sféry soukromé – nastavený systém hodnocení výkonu by toto měl reflektovat.

Motivy pro zavedení systému

Obdobnými motivy se v oblasti hodnocení výkonu řídilo Německo spolu s Rakouskem, u nichž se významným stimulem pro rozvoj hodnocení výkonu stala ekonomická a finanční krize, která se ze Spojených států rozšířila do Evropy a vynutila si tak silný tlak na efektivní využívání zdrojů. V Rakousku se tento tlak projevil zejména na intenzivních přípravách hodnotícího systému a jeho propojení s rozpočtem, v Německu byl iniciován vznik pracovní skupiny, která problematiku měření a hodnocení v souvislosti s nutnými úsporami intenzivně diskutovala.

Politické klima, ve kterém byl systém zaveden

V Rakousku byl systém hodnocení výkonu připravován a zaveden za vlády středo-levé sociálně-demokratické strany Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ), ve Velké Británii pak za vlády středo-levé Labour Party. Po nástupu koaliční vlády konzervativců (Konzervativní strana) a liberálů (Liberálně-demokratická strana) byl významně pozměněn, v současném politickém nastavení jednobarevné konzervativní vlády již dále s největší pravděpodobností (na základě dostupných informací) není tento systém dále udržován.

Lze tedy říci, že i podoba systému hodnocení a měření výkonu bývá významně ovlivňována tím, která z politických stran je právě u moci. I zde lze totiž pozorovat obecnou tendenci pravicových stran a pravice obecně, zachovávat minimalistickou roli státu ve společnosti, stejně jako obecnou tendenci levice, roli státu ve společnosti posilovat. S tím souvisí i víra v ne/dosahování výsledků opatřeními zaváděnými na úrovni státu. Centrálně zaváděným systémům hodnocení a měření výkonu, často propojeným s rozpočtem, tak nahrává spíše středo-levé až levé politické klima.

Gesce za nastavený systém

V případě všech zkoumaných zemí a jejich systémů je systém hodnocení a měření výkonu většinově umístěn v těsné blízkosti výkonné moci. V případě Velké Británie se vždy jednalo o implementační jednotky (ať už PMDU či Implementation unit) v úzkém kontaktu s Downing Street č. 10, v Rakousku je pak jednotka s obdobnými činnostmi (Wirkungscontrollingstelle) umístěna na spolkovém kancléřství (Bundeskanzleramt).

Cílová skupina

Všechny ze zkoumaných zemí reflektují při sledování výkonu několik cílových skupin. Primární cílovou skupinou je VS samotná, která na základě nastaveného systému zlepšuje efektivitu svého fungování, sekundární cílovou skupinou je pak veřejnost, se kterou jsou výstupy následně komunikovány formou zpráv apod., z velké většiny zveřejňovaných na webových stránkách odpovědné instituce. Nejdále v komunikaci s veřejností došly Velká Británie a Skotsko, které vyjma

vydávání shrnujících zpráv jednotlivé výstupy sledování zveřejňovaly v přehledné interaktivní formě, všechna data byla dostupná v open formátu.

Co se týče účasti cílových skupin na samotném sledování výkonu, velmi významně jsou využívány vstupy ze strany VS, v menší míře pak ze strany veřejnosti (např. formou dotazníkových šetření). Pohledu občanů, nikoli všech koncových uživatelů, využívá prostřednictvím dotazníkového šetření od roku 2014 například také Institute for Government při tvorbě Whitehall Monitor Report. Toto šetření však hodnotí spíše spokojenost s vládou, nikoli VS jako takovou, což je dáno charakterem zaměření vydávané zprávy.

Závěrečná doporučení - dobrá praxe pro ČR na základě mezinárodního srovnání

Na základě výše uvedených informací **není možné pro ČR jednoznačně doporučit jeden z modelů využívaných zkoumanými zeměmi, jelikož tyto jsou vždy nějakým způsobem přizpůsobeny podmínkám dané země.** Všechny tyto modely však pracují s některými specifickými nástroji, které se při aplikaci na české podmínky mohou stát užitečnými, či které se již nyní pro nastavení českého systému hodnocení výkonu jeví jako nevhodné.

- **Výkon VS by měl být měřen jak na úrovni centrální, tedy úrovni státní správy, tak i na úrovni lokální, zastoupené samosprávami.** Zejména vzhledem k předpokládané organizačně - administrativní náročnosti, popř. i finanční náročnosti zavádění systému na obou úrovních na jedinou autoři této analýzy doporučují zavést zpočátku systém hodnocení výkonu pouze na jedné z úrovní, následně se poučit se zkušeností s jeho zaváděním a přistoupit k zavedení na úrovni druhé, a to i při vědomí toho, že systém samozřejmě nelze pro obě úrovně nastavit totožně, což vyplývá z odlišného charakteru fungování centrální a lokální správy. **Na základě mezinárodní zkušenosti doporučujeme jako první zavést systém měření a hodnocení výkonu na centrální úrovni, u kterého se lze inspirovat řadou zahraničních příkladů jeho aplikace.**
- **ČR by se při zavádění systému hodnocení výkonu VS (na centrální úrovni) měla snažit o kombinaci hodnocení z pohledu běžného výkonu VS (např. PMA s očekávanými výstupy v roce 2020) i z pohledu dosahování cílů stanovených ve strategických či politických dokumentech** (i zde toto částečně řešeno vyhodnocováním některých strategických dokumentů). Kombinací obou přístupů lze komplexně postihnout fungování organizací VS – zhodnotit jejich běžný výkon i naplňování stanovených cílů - a zároveň se vyhnout negativním dopadům, které s sebou nese volba pouze jednoho z uvedených přístupů.
- **Měření výkonu z pohledu dosahování cílů lze v ČR aplikovat z pohledu dosahování výsledků i výstupů.** Ani jeden z těchto přístupů nelze jednoznačně doporučit jako dobrou praxi pro ČR, jelikož oba přístupy si optimálně žádají změnu pojetí tvorby strategických dokumentů v ČR, a to dle gesce jednotlivých organizací, nikoliv dle témat, jak je tomu v současné době. Výstupově orientované hodnocení výkonu by eventuálně mohlo fungovat také v rámci současného systému tvorby tematických strategií, tento postup však není ukotven ani v jedné ze zkoumaných zemí. **ČR by se při nastavování systému hodnocení výkonu organizací VS mohla inspirovat také některými prvky systému hodnocení výkonu, uplatňovaného ze strany or-**

ganizace Institute for Government. Těmi jsou především kontextuální indikátory, které ač přímo o výkonu organizace nevyprávějí, velmi dobře doplňují tvrdá data získaná z jiných měření (poměr mezi dosaženou pozicí úředníka a jeho pohlavím, engagement index zaměstnanců, struktura příjmů organizace apod.) a umožňují tak o fungování organizace získat komplexní představu (jedná se o kombinaci výstupově a výsledkově orientovaného řešení).

- V současné době **nelze doporučit vazbu výsledkově či výstupově orientovaného řízení na alokovaný rozpočet.** Zavedení této vazby lze považovat za pokročilou fázi měření a hodnocení výkonu, ke které je vhodnější přistoupit až v době, kdy je systém akterní VS přijat a funguje.
- Z pohledu gesce za nastavený systém **nelze doporučit, aby bylo měření a hodnocení výkonu ukotveno na některém z resortů, a to zejména z důvodu zachování jeho nezávislého hodnocení, které bude respektováno i ze strany hodnocených úřadů.** Na základě zmapování mezinárodní zkušenosti lze doporučit gesční ukotvení hodnocení výkonu v blízkosti výkonné moci, tj. např. na Úřadu vlády, popř. v rámci sekce pro státní službu Ministerstva vnitra. Mezinárodní srovnání poukazuje i na možnost hodnocení výkonu VS ze strany nezávislých subjektů (think-tanků, mezinárodních organizací či nestátních neziskových organizací), i takové ukotvení lze doporučit (např. Institute for Government).
- Cílovou skupinou sledování výkonu je i na základě mezinárodních zkušeností primárně VS, sekundární cílovou skupinou je pak veřejnost. Systém sledování výkonu v ČR by měl být zaměřen na stejné cílové skupiny. Směrem k veřejnosti by výstupy systému měly být komunikovány přívětivou formou (webové aplikace, zpracování údajů o VS na principu open data apod.). Z hlediska vstupů těchto cílových skupin do samotného sledování výkonu lze doporučit, aby se procesu sledování účastnila nejen samotná VS, ale i veřejnost (např. formou dotazníkových šetření, průzkumů spokojenosti apod.), která může nabídnout směrem k VS velmi hodnotnou zpětnou vazbu a pomoci tak formulovat požadavky k jejímu zlepšování. Veřejnost by však do procesu sledování měla být zapojena až ve chvíli, kdy bude systém odzkoušen a plně funkční, neměla by tedy být součástí nastavování takového systému.

Hodnocení a měření výkonu v ČR a dopady nastaveného systému fungování

Uplatňované nástroje měření a hodnocení výkonu

Za účelem zmapování uplatňovaných prvků měření a hodnocení výkonu na úrovni státní správy i územní samosprávy v ČR byla ze strany autorů této analýzy vypravena orgánům státní správy, krajským úřadům a obcím s rozšířenou působností (ORP) žádost o zaslání informací o uplatňovaném systému hodnocení výkonu jejich organizací. Sběr dat probíhal od 19. října 2015 do 4. prosince 2015. Žádost o zaslání informací o systému hodnocení výkonu byla formulována obecně s cílem zjistit, co si státní správa i samospráva pod uvedeným pojmem představuje, a tedy, jakými nástroji v současné době výkon měří a hodnotí. Autoři analýzy obdrželi celkem 59 odpovědí z úrovně samosprávy a 21 odpovědí orgánů státní správy. Tabulka shrnující odpovědi všech těchto organizací je k dispozici v příloze č. 1 této analýzy.

Státní správa

Ze strany orgánů státní správy obdrželi autoři této analýzy velice rozmanité odpovědi. Nejčastěji byl pod hodnocením výkonu organizací vnímán a zároveň uplatňován **systém hodnocení lidských zdrojů**²⁵, v menší míře pak **metody kvality** či hodnocení **naplňování strategických cílů úřadu**²⁶.

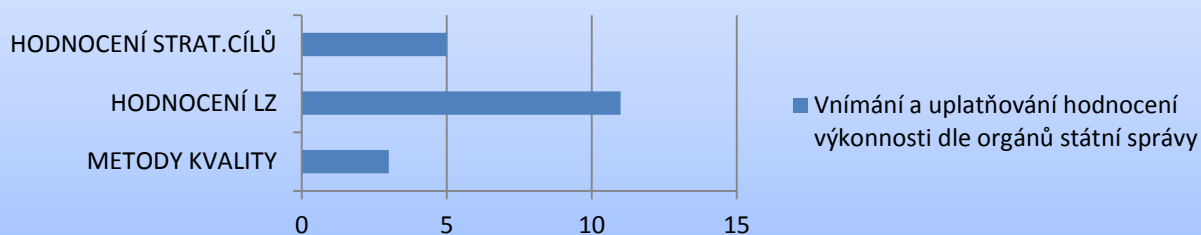
Mnoho úřadů státní správy však jako hodnocení výkonu vnímalo především **využívání svých specifických nástrojů, vztahujících se přímo k činnostem, které mají tyto úřady v gesci**, jako je např. hodnocení výkonu kontrolní činnosti v případě Českého báňského úřadu, dodržování správních lhůt či objem zaplacených pokut v případě Energetického regulačního úřadu, normování práce u Úřadu průmyslového vlastnictví, či např. sledování výkonu v ekonomické agendě na zastupitelských úřadech v zahraničí v případě Ministerstva zahraničních věcí. V menší míře je pak úřady státní správy jako nástroj hodnocení a měření výkonu chápáno a využíváno také procesní řízení, projektové řízení či interní audity.

Specifickým nástrojem uplatňovaným ve státní správě je také projekt **procesní modelování agend**, realizovaný MV, který by se po svém ukončení mohl stát platným nástrojem k měření a hodnocení faktického výkonu VS v jejích běžných činnostech dle jednotlivých agend. V nejbližší době bude moci být k hodnocení a měření výkonu využit také **nově zavedený systém hodnocení výkonu zaměstnanců státní služby**.

²⁵ Problematika hodnocení lidských zdrojů na úrovni státní správy je do velké míry specifická, jelikož s platností od 8. června a účinností od 1. července 2015 se všechny existující systémy hodnocení lidských zdrojů na zkoumaných úřadech, spadajících pod zákon o státní službě, musí řídit nařízením vlády č. 134/2015 *o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příspěvek státního zaměstnance*. Průzkum tedy reflektoval stav před plným uplatněním tohoto nařízení vlády, které v období mezi prvním a druhým služebním hodnocením stanovuje na služebních úřadech specifické podmínky.

²⁶ Zde je pravděpodobně nejdále Ministerstvo pro místní rozvoj, které vyhodnocuje plnění Plánu hlavních úkolů ministerstva, který obsahuje jak úkoly z programových cílů vlády, tak i z plánu legislativních prací, plánu nelegislativních úkolů vlády, projekty z rozhodnutí ministryně apod.

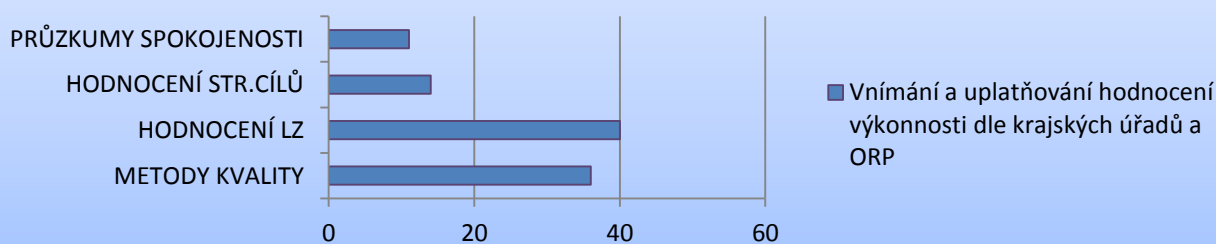
Vnímání a uplatňování hodnocení výkonu dle orgánů státní správy



Samospráva

V oblasti samosprávy se spektrum odpovědí nelišilo tak významným způsobem, jako v případě státní správy. Krajské úřady i ORP vnímaly v naprosté většině jako nejdůležitější nástroj hodnocení výkonu v úřadu **hodnocení výkonu lidských zdrojů**, stejně jako **metody kvality** (nejčastěji byly uváděny metody benchmarkingu). Jako třetí nejvýznamnější nástroj hodnocení a měření výkonu bylo vnímáno **vyhodnocování naplňování strategických cílů úřadů** a dále různé **průzkumy spokojenosti, ať už občanů, podnikatelů, či samotných zaměstnanců úřadu**. Všechny tyto nástroje jsou také těmi, které územní samospráva v současné době nejčastěji v praxi za účelem hodnocení výkonu uplatňuje. V odpovědích se často jako nástroje měření a hodnocení výkonu objevovaly také interní audity či procesní řízení, případně pak také využívání softwaru na podporu řízení úřadů (např. ATTIS).

Vnímání a uplatňování hodnocení výkonu dle krajských úřadů a ORP



Na základě výše uvedeného průzkumu lze konstatovat, že **státní správa ani samospráva žádným systematicky uchopeným hodnocením a měřením výkonu organizací nedisponuje. Disponuje však řadou dílčích nástrojů, které pro měření a hodnocení výkonu využívá. Způsob přispění těchto nástrojů k hodnocení výkonu je popsán v následující kapitole.**

Způsob přispění jednotlivých nástrojů k měření a hodnocení výkonu

Často zmiňovaným nástrojem, využívaným k měření a hodnocení výkonu jak na úrovni státní správy, tak i samosprávy, je **kontrola naplňování strategických cílů** – měření a vyhodnocování jejich plnění. Ta všem členům organizace nabízí sdílenou perspektivu rozvoje organizace v delším časovém horizontu, definuje priority, směr a oblasti, jimž se bude v dlouhodobém horizontu organizace věnovat. Kontrola naplňování těchto cílů, priorit apod., tj. jejich monitoring a evaluace slouží organizaci jako velmi dobrá zpětná vazba pro zhodnocení jejího výkonu ve strategické oblasti.

Systematicky je v ČR v současné době nastaven systém evaluace pouze některých strategických dokumentů (výroční a evaluační zprávy, např. u SRR VS), komplexněji je nastaven systém vyhodnocování strategií z hlediska povinností gestora a vyhodnocení příspěvku ESI fondů k provádění dané strategie, a to dle „Metodického pokynu pro monitorování a implementaci ESIF v ČR v programovém období 2014-2020“, vydaného MMR.

Dalším z významných nástrojů, které jsou využívány i za účelem měření a hodnocení výkonu, jsou **metody kvality**, které jsou již v současné době velmi rozšířené zejména na úrovni územní samosprávy. Cílem aplikace metod kvality je dosažení efektivnějších procesů a ruku v ruce s tím tedy také snížení nákladů a zvýšení produktivity. Aby mohlo být těchto cílů dosaženo, je nutné procesy a náklady na ně změřit. Naměřené hodnoty je možné mezi sebou porovnávat.

Jednou z nejčastěji využívaných metod kvality je v současné době metoda benchmarkingu, realizovaná prostřednictvím tzv. Benchmarkingové iniciativy 2005²⁷, organizované Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu o.p.s. Tato iniciativa je založena na dobrovolné spolupráci měst a obcí, které společně tvoří metodiku dat a ukazatelů pro vzájemné porovnávání v mnoha oblastech výkonu přenesené a samostatné působnosti i provozních agend. Obce odvádějí za účast v Benchmarkingové iniciativě 2005 roční poplatek ve výši pohybující se okolo 30 tis. Kč. Všem těmto partnerům je následně umožněn přístup do databázové aplikace a k datům, výsledkům porovnání a nejlepším praktickým zkušenostem zapojených měst a obcí. Obce jsou rozděleny do několika pracovních skupin dle velikosti měřené počtem obyvatel správního obvodu. Na jednání pracovních skupin jsou projednávány výsledky porovnání a dobré praxe, které jsou k dispozici všem klíčovým zaměstnancům zapojených obcí. V současné době probíhá porovnávání výsledků v 53 oblastech výkonu samostatné a přenesené působnosti provozních agend, sleduje se více než 700 vstupních údajů a vyhodnocuje se téměř 400 poměrových ukazatelů v počítačové databázi, která je on-line přístupná zapojeným obcím.

Podobně jako funguje benchmarking na úrovni obcí, funguje i na úrovni krajů, avšak mimo tzv. Benchmarkingovou iniciativu 2005. V rámci krajského benchmarkingu jsou porovnávány ukazatele v oblasti přenesené působnosti (např. počty správních rozhodnutí), v organizaci sociálních služeb, autoprovozu, kancelářských potřeb (např. spotřeba kancelářského papíru na jednoho úředníka), telefonie (náklady na telefonní služby na jednoho úředníka rozdělené na pevné a mobilní služby),

²⁷ Webové stránky Benchmarkingové iniciativy 2005 [online]. Dostupné z: http://benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=projekty&hl_sloupec=pripojeni&detail=iniciativa

v oblasti lidských zdrojů (např. mzdové náklady na jednoho úředníka) či vzdělávání apod. V krajském benchmarkingu je zapojeno všech 14 krajů. Benchmarking fungující na krajské i obecní úrovni je schopen poskytnout o výkonu daných organizací velmi dobrý obrázek, a to zejména z pohledu jejich běžného fungování.

Nástrojem pro dokreslení hodnocení výkonu jsou také, zejména v samosprávě často využívané, **průzkumy spokojenosti klientů se službami VS**, které jsou jedním z indikátorů, využívaných v rámci metod kvality k poskytnutí tzv. zpětné vazby – zjištění vnímané úrovně a kvality služeb.

Spektrum nástrojů je dále doplněno také projektem MV **Procesní modelování agend**, který po svém dokončení umožní srovnání vybraných agend a jejich výkonu na všech úrovních včetně úřadů vykonávajících přenesenou působnost. Cílem procesního modelování agend je konkrétní popis jednotlivých agend VS, jejich vzájemné provázanosti, popis nákladů, výnosů, rizik a potřebnosti agendy. **Procesní model** představuje model reality a zároveň úložiště velmi důležitých informací o procesech, postupech a strukturách VS, **poskytuje komplexní pohled na organizaci, její segmenty a řešení všech vnitřních i vnějších vazeb**. Procesní modely ukazují jak postupovat při výkonu agendy, **kolik peněz a kolik času si její výkon vyžádá, kdo se ho účastní a co k bezchybnému a plynulému výkonu potřebuje**, tj. nabízí nejen konkrétní popis jednotlivých agend VS, ale také popis finančních, časových, personálních, informačních a technologických požadavků, jejichž splnění je předpokladem pro kvalitní výkon VS. **S popisem procesu je získána znalostní báze, která je při dodržení metodických zásad srovnatelná s ostatními procesními popisy a modely a která ukazuje výkon agendy. Agendy a tedy i výkon lze tak mezi sebou porovnávat – ať už v rámci úřadu, tak i na všech úrovních výkonu, tj. na obci, v kraji, i orgánech státní správy**. Shromážděné informace mohou být dále využity především pro analýzu a zlepšování činnosti VS, pro revizi právních předpisů, metodickou činnost, optimální nastavení systému kontroly, organizace úřadu, lidských zdrojů, řízení financí, vytvoření a řízení ICT a v neposlední řadě pro tvorbu Registru práv a povinností. Zároveň tvoří základ pro plánovité a soustavné provádění změn ve strukturách VS a prostředí pro analýzy, simulace a projektování struktur nových procesů VS.

Na základě vytvořených procesních modelů bude možné přistoupit k tvorbě tzv. závazných standardů výkonu agendy, díky kterým dojde k optimálnímu nastavení výkonu konkrétních procesů zpracované agendy.

Až na úroveň jednotlivců pak sahá **systém hodnocení výkonu lidských zdrojů**, který je využíván jak na úrovni státní správy, tak i územní samosprávy. Prostřednictvím hodnocení výkonu jednotlivých pracovníků, kterým je poskytnuta zpětná vazba o plnění cílů, nastavený systém kontinuálně motivuje ke zlepšování jejich výkonu a tedy i výkonu celé organizace. Na úrovni územní samosprávy jsou systémy hodnocení lidských zdrojů diferencované – zpravidla nastavené na úrovni jednotlivého úřadu. Na úrovni úřadů spadajících pod zákon o státní službě budou od roku 2016 zaměstnanci hodnoceni dle platného nařízení vlády ze dne 8. června 2015 o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance. Státní zaměstnanci budou dle tohoto nařízení v jednotlivých hodnocených oblastech posuzováni na základě pro služební místo vybraných kritérií, od jejich hodnocení se odvíjí také výše jejich osobního příplatku. **Sekce pro státní službu MV, do jejíž**

gesce systém hodnocení lidských zdrojů ve služebních úřadech spadá, však toto hodnocení nechápe jako součást hodnocení výkonu služebních úřadů a tedy ani VS jako takové.

Závěrečná doporučení

Jak plyne z výše uvedeného, v ČR v současné době není hodnocení a měření výkonu organizací VS nijak systematicky uchopeno. K hodnocení výkonu je využívána řada nástrojů, které o výkonu organizace mají schopnost vypovídat, ale pouze v omezené míře. Samy o sobě tyto nástroje neumožňují posoudit, zda organizace jako celek funguje efektivně či nikoliv.

Organizace státní správy i územní samosprávy navíc, jak plyne z uvedeného průzkumu, nevyužívají všechny z výše uvedených nástrojů, ale pouze některé. Žádný z nástrojů totiž není povinně zaveden (s výjimkou hodnocení zaměstnanců státní služby, které bude poprvé provedeno v roce 2016), v důsledku čehož není řada oblastí výkonu organizací měřena a nelze ji tak zhodnotit. To je i případ Benchmarkingové iniciativy 2005, která staví na dobrovolnosti zapojení jednotlivých obcí. O umožnění komplexnějšího zhodnocení výkonu v současné době usiluje projekt PMA, který však i přes to, že by měl být po svém ukončení v roce 2020 schopen zhodnotit výkon vybraných agend, nepostihne hodnocení výkonu z pohledu komplexního fungování dané organizace. Velké rezervy lze spatřovat také v oblasti hodnocení naplňování strategických cílů organizací, které v současné době není příliš využíváno, ač tato oblast je pro hodnocení výkonu velmi přínosná.

Státní správa využívá nástrojů hodnocení a měření výkonu ve velmi omezené míře, územní samospráva je využívá sice více, ale za účelem měření a hodnocení výkonu úřadu využívá nejčastěji externích služeb (Benchmarkingová iniciativa 2005).

- **ČR by měla nastavit jednotný systém hodnocení výkonu organizací na centrální a na místní úrovni**, který zajistí využívání stanovených nástrojů všemi organizacemi, čímž budou poskytnuty výstupy v jednotné kvalitě, s potenciálem vzájemné porovnatelnosti.
- Pro měření faktického běžného výkonu agend **by měly být využity výstupy projektu PMA**, a to i přesto, že jsou schopny postihnout výkon pouze u vybraných agend, na úrovni územních samosprávných celků popř. i metody kvality (zejména benchmarking)
- V ČR je nutné významně **posílit systém strategického řízení, který v řadě organizací jak státní, tak i lokální správy, téměř absentuje**. Systém strategického řízení je základním kamenem sledování výkonu a musí být odpovídající měrou rozvíjen, aby bylo možné výkon v ČR optimálně sledovat.
- Hodnocení lidských zdrojů je obecně vnímáno jako součást hodnocení výkonu, v prostředí ČR je možné zvážit jeho zařazení do systému sledování výkonu.

Vyhodnocení využití návrhu hodnocení VS, postaveného na čtyřech pilířích

Cílem této kapitoly je blíže vysvětlit okolnosti vzniku 4-pilířového systému hodnocení a měření výkonu (viz tabulka níže), který je jako návrh systému sledování výkonu VS obsažen jak v SRR VS, tak i v doprovodných IP, a následně zhodnotit jeho další využitelnost pro sledování výkonu v ČR.

1. **První pilíř:** zaměřuje se na hodnocení a měření výkonu VS prostřednictvím **hodnocení dopadů regulace RIA a CIA**;
2. **Druhý pilíř:** zaměřuje se na hodnocení výkonu úřadu, a to prostřednictvím využití výstupů zaváděných metod **řízení kvality** a výstupů **procesního modelování agend (PMA)**;
3. **Třetí pilíř:** spočívá ve sledování výkonu úřadů z pohledu **plnění úkolů**, vyplývajících ze stěžejních vybraných **strategických dokumentů**, vytvořených na všech úrovních VS ČR;
4. **Čtvrtý pilíř:** zaměřuje se na souhrnné kvalitativní hodnocení VS prostřednictvím **indikátorů** měřených Světovou bankou, Evropskou unií apod.

Koncept 4-pilířové struktury a okolnosti jeho vzniku

Jak již bylo zčásti uvedeno v samotném úvodu této analýzy, 4-pilířový systém měření a hodnocení výkonu VS byl vytvořen v době, kdy bylo za účelem naplnění předběžné podmínky č. 11 nutné strategicky ukotvit způsob naplnění jednoho z definovaných kritérií, tj. „vývoj postupů a nástrojů pro monitorování a hodnocení“. V IP byla následně zdůrazněna potřeba navrženou 4-pilířovou strukturu analyticky zhodnotit, a v závislosti na tomto zhodnocení navrhnout její zachování, modifikaci či vytvoření nové struktury měření a sledování výkonu.

Jak je znázorněno v tabulce výše, navržený systém byl zformován na základě logiky měření a hodnocení dat v celkem čtyřech oddělených oblastech, tzv. pilířích. Jednalo se o oblast hodnocení dopadů regulace, oblast řízení kvality a procesního modelování agend, oblast strategického řízení a oblast mezinárodního srovnání. Autoři tohoto konceptu uvedené oblasti vybrali cíleně, ve snaze měřit výkon VS průřezově v několika na sobě nezávislých oblastech. Navržený systém měl představovat nejširší možné uchopení problematiky sledování výkonu. Měl také co nejvíce vycházet z existujících dat, která měla být pouze podle potřeby odlišně agregována, aby tak gestor sledování výkonu, stejně jako celá VS, nebyla zatěžována více, než bylo potřebné. Čtyři jednotlivé oblasti budou v následujícím textu podrobněji rozebrány.

První pilíř

Cílem **prvního pilíře** bylo sledovat výkon VS pomocí zhodnocení kvality prováděného hodnocení dopadů regulace, neboli **RIA** (regulatory impact assessment). RIA je soustavou analytických metod, směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, která je povinně zpracovávána k návrhům všech obecně závazných právních předpisů připravovaných jednotlivými resorty a ostatními ústředními správními úřady a to včetně implementace práva EU. Kvalita prováděných RIA je přezkoumávána tzv. Komisí pro hodnocení

dopadů regulace (Komise RIA), která každoročně zveřejňuje výroční zprávy o své činnosti a doporučení ke zlepšení procesu hodnocení regulace, a umožňuje tak sledovat podíl kladných stanovisek bez připomínek k posuzovaným RIA. Poslední výroční zpráva Komise RIA, zveřejněná na webových stránkách Úřadu vlády, je však z roku 2013.

Vyjma RIA měl být v rámci prvního pilíře využit také obdobný nástroj, jehož kvalitní provádění mělo být hodnoceno, a to **CIA** (corruption impact assessment), představující soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení korupčních rizik navrhovaných politik a právních předpisů. Kvalita prováděných CIA je přezkoumávána Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí a bylo by tak opět možné posoudit podíl jejích kladných stanovisek bez připomínek k posuzovaným CIA. V případě RIA i CIA by tak bylo operováno s jasnými zdroji dat.

Zhodnocení

- Pilíř, tak jak je v současné době postaven, by posuzoval pouze velmi malý úsek celého spektra tvorby regulace v ČR.
- Tím, že jde v podstatě pouze o agregaci dat z příslušných zpráv, sledování kladných stanovisek bez připomínek by nevyžadovalo žádné náklady na samotné měření (v případě, že zprávy budou každoročně k dispozici).
- Indikátory RIA a CIA mohou být do systému měření a hodnocení VS zahrnuty za účelem dokreslení ostatních naměřených hodnot (jsou přítomny např. i v ročence Government at Glance Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj – viz níže), vzhledem k omezené vypovídací hodnotě by se s nimi však nemělo dále počítat jako s jedním z hlavních pilířů systému.

Druhý pilíř

Cílem **druhého pilíře** sledování výkonu bylo zejména zhodnocení vnitřního fungování úřadu prostřednictvím metod řízení kvality a procesního modelování agend, které jsou obsahem dvou dalších specifických cílů SRVS, SC 1.1 a SC 1.3. Druhý pilíř měl využít výstupů těchto specifických cílů, v případě PMA za účelem změření a následného zhodnocení časové a finanční náročnosti výkonu agend, v případě metod kvality pak za účelem měření jednotlivých procesů a nákladů na ně (blíže k PMA i metodám kvality v předcházející kapitole *Hodnocení a měření výkonu VS a dopady nastaveného systému fungování*).

Zhodnocení

- PMA jako jediný z nástrojů umožňuje faktické měření výkonu agend a částečně i běžného výkonu úřadů VS, po svém dokončení v roce 2020 by se proto měl stát **zásadní součástí nastavovaného systému sledování výkonu v ČR**. PMA je totiž jako jeden z mála nástrojů schopno nastavit potřebnou baseline, tedy jakousi základnu a standard, kterého by mělo být v rámci jednotlivých agend dosahováno.
- V rámci implementace metod kvality ve služebních úřadech i v rámci územních samosprávných celků s největší pravděpodobností vzniknou mimo jiné také některé indikátory, které by případně bylo možné doplňkově využít, podobně jako v případě indikátorů RIA a CIA.

Třetí pilíř

Třetí pilíř navrženého systému sledování výkonu se zaměřil na sledování výkonu úřadů z pohledu plnění úkolů, vyplývajících z cca 10 stěžejních strategických dokumentů. Uvažovány byly zejména dokumenty celonárodní a nadresortní, jako je např. Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR, Národní program reforem, SRR VS a další.

Zhodnocení

- Navrhované měření výkonu na základě hodnocení plnění úkolů plynoucích z celonárodních strategických dokumentů by nemělo být v této podobě zachováno.
- U celonárodních dokumentů převažuje problém časté sdílené odpovědnosti za dosahování jednotlivých cílů, který z pohledu teorie sledování výkonu není příliš přínosný, protože nestanovuje jasnou odpovědnost, ač v některých případech se mu samozřejmě nelze vyhnout.
- V současné době lze naplňování strategických cílů hodnotit poměrně obtížně, jelikož v řadě institucí systém strategického řízení není nastaven. Pro sledování výkonu by bylo optimální, aby ČR strategické řízení systematicky uchopila a postupně jeho principy zavedla v jednotlivých organizacích VS, což jí následně umožní komplexně měřit a hodnotit naplňování strategických cílů těchto organizací VS. Strategické materiály by měly mít nastavenou strukturu cílů, které by měly být měřitelné. Jasně stanovena by měla být také hierarchie jednotlivých strategických materiálů.

Nejlepším řešením se i na základě mezinárodní zkušenosti jeví opuštění systému tvorby strategických dokumentů na bázi tematické ve prospěch jejich tvorby na základě odpovědnosti jednotlivých organizací, čímž by sledování výkonu bylo značně zjednodušeno, pro fungování systému to však není podmínkou.

Čtvrtý pilíř

Konečně **čtvrtý pilíř** měření a hodnocení byl založen na sledování hodnot existujících indikátorů, každoročně zpracovávaných a zveřejňovaných mezinárodními institucemi jako je např. Světová banka, Evropská unie, Světové ekonomické fórum či Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj. Cílem využití těchto indikátorů bylo zhodnotit pokrok ČR ve sledovaných oblastech dle hodnot, kterých jednotlivé indikátory nabývaly, ale i nabídnout srovnání s ostatními zeměmi.

Mezinárodní srovnání má nesporné přínosy, jako je zejména schopnost vhodně dokreslovat výsledky, vzešlé z národních systémů sledování výkonu. Má ale také řadu úskalí, spojených např. se způsobem měření indikátorů, spektrum využívaných metod měření je totiž poměrně široké. Řada dat je měřena jinými organizacemi a následně převzata, řada databází je tak založena až na druhotném zpracování již naměřených informací, což ovšem nemusí být na škodu, zejména z praktického hlediska je totiž agregace dat v jedné zprávě či datasetu velmi výhodná. Pořadí zemí v jednotlivých žebříčcích (porovnatelnost postavení zemí v letech) často také není plně vypovídající, jelikož závisí na tom, zda je pro dané roky využíván stejný zdroj dat či zda jsou v případě některých indikátorů uplatňovány stejné váhy pro způsob agregace dat apod. Je proto nutné si uvědomit, že u každého mezinárodního srovnání, prováděného ze strany dané organizace, je vždy nutné vědět, jakým způsobem a z jakých zdrojů získává data či hodnoty indikátorů, jak je definuje apod. Každá z organizací má totiž odlišné cíle (zodpovídá jiné výzkumné otázky apod.), a

je nutné se vyvarovat toho, aby namísto obohacení národního systému sledování výkonu nedocházelo k nežádoucí dezinterpretaci informací a tedy i celého mezinárodního srovnání.

Zhodnocení relevantních zdrojů mezinárodního srovnání

V oblasti VS lze čerpat z širokého množství různých datasetů a zpráv, z nichž některé jsou volně přístupné, některé jsou naopak zprostředkovávány pouze za poplatek. Mezi nejznámější volně přístupné zdroje informací patří v oblasti mezinárodního srovnání např. indikátory **Světové Banky (SB)**²⁸, konkrétně **databáze Worldwide Governance Indicators** (celosvětové indikátory vládnutí), zaměřující se přímo na VS a umožňující srovnání v čase i mezi jednotlivými zeměmi navzájem. SB v tomto případě pracuje s tzv. složenými indikátory, poměrně široce definovanými, které jsou z velké části založeny na subjektivním zhodnocení expertů z celkem 31 výzkumných institucí, think-tanků, nevládních a mezinárodních organizací a soukromých firem (jedná se např. o Global Competitiveness Report Světového ekonomického fóra, ale i Gallup World Poll, Economist Intelligence Unit, apod.). Samotné složené indikátory jsou často považovány za poměrně kontroverzní téma – umožňují totiž poměrně široké možnosti dezinterpretace. Stejně tak i subjektivní hodnocení je často považováno za poměrně velké negativum indikátorů SB, která však chápe subjektivní hodnocení a vnímání obecně za důležité, jelikož je schopno postihnout časté rozdíly mezi regulací a její aplikací v praxi. Řada aktérů navíc zakládá své aktivity právě na vnímání daného fenoménu (např. občané ve volbách, firmy v investičních rozhodnutích). Velice často jsou tímto způsobem zpracovávány zejména indikátory, vztahující se ke korupci.

Sběr dat SB se uskutečňuje od roku 1996, většina datových zdrojů SB je k dispozici každoročně, některé zdroje jsou však obnovovány pouze jednou za dva či tři roky, SB proto v těchto případech využívá odhady vývoje dosažených hodnot. Databáze je však od roku 2003 aktualizována každoročně k měsíci září, mezi lety 1996 a 2002 byla aktualizována vždy jednou po dvou letech. Mezinárodní srovnání SB je prováděno v celkem 6 oblastech, vyjádřených jednotlivými indikátory:

- Voice and Accountability (vyjadřování a odpovědnost), hodnotící vnímání rozsahu, do jakého se mohou občané dané země podílet na výběru vlády, postihuje také svobodu vyjadřování, svobodu shromažďování a svobodná média
- Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (politická stability a absence násilí a terorismu), hodnotící vnímání pravděpodobnosti, že vláda bude destabilizována nebo svržena nekonstitučními nebo násilnými prostředky, včetně politicky motivovaného násilí a terorismu
- Government Effectiveness (efektivní fungování vlády), které agreguje hodnocení vnímání kvality veřejných služeb, kvality státní služby a stupeň nezávislosti na politických tlacích, kvalitu formulace politiky a její implementaci, stejně jako důvěryhodnost vládních závazků k naplňování politiky

²⁸ KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. – *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* [online], Policy Research Working Paper 5430, The World Bank, 2010, s. 2- 31. [cit. 25.2.2016], Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130

- Regulatory Quality (kvalita regulace), hodnotící vnímání schopnosti vlády formulovat a implementovat důležité politiky a regulace, které dovolují a dále podporují rozvoj soukromého sektoru
- Rule of Law (právní stát), agregující zhodnocení vnímání rozsahu, do jakého mají aktéři důvěru ve společenská pravidla a dodržují je, kvalita vymáhání smluv, majetková práva, policie a soudy, stejně jako pravděpodobnost kriminálního jednání a násilí
- Control of Corruption (kontrola korupce), která agreguje vnímání rozsahu, do jakého je veřejná moc vykonávána pro soukromý zisk, včetně drobných i velkých forem korupce, stejně jako zajištění státu elitami a soukromými zájmy

Sama SB ve své metodice upozorňuje na to, že jako rozumné chápe srovnávání měřených indikátorů až v delším časovém úseku, jelikož zhodnocení jednotlivých oblastí není schopné postihnout malé změny, resp. vyzývá k tomu, aby z menších posunů jednotlivých zemí na žebříčku nebyly vyvozovány jednoznačné závěry a význam měření tak nebyl nadhodnocován. Indikátory SB by měly být pro zhodnocení fungování státu a politické rozhodování využívány pouze v kombinaci s jinými mezinárodními hodnoceními a primárně vlastními hodnotícími systémy daných zemí.

Mezi další organizace, které pravidelně nabízí mezinárodní srovnání výkonu států v daných oblastech, patří např. také **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)** a její výroční zpráva **Government at Glance**²⁹, která nabízí srovnání řady charakteristik celkem 34 členských zemí OECD. Tato zpráva je vypracovávána pouze jednou za dva roky (dosud v letech 2009, 2011, 2013 a 2015), a to v intervalu od června do listopadu daného roku. OECD z velké většiny nepracuje se složenými indikátory, jako např. SB, s výjimkou indikátorů postihujících otevřené vládnutí a konflikt zájmů, které jsou ze své povahy takto orientovány. Ročenka nabízí velké množství indikátorů zaměřených přímo na VS, více než SB se pak zaměřuje na konkrétní oblasti vládnutí. Dobře využitelné indikátory lze nalézt v oddílech zaměřených na digitální vládnutí (digital government), instituce (institutions), službu občanům (serving citizens), vládnutí v oblasti regulace (regulatory governance) či zásadní výsledky vládnutí (core government results) a některých dalších. Hodnoty indikátorů, kterých jednotlivé země nabývají, jsou ve zprávě doprovázeny komentářem, organizace se snaží ilustrovat také obecné trendy.

OECD data a naměřené indikátory čerpá z celé řady zdrojů, podobně jako SB např. Gallup World Poll, EU, ale ve velké většině i svých vlastních průzkumů. Je však nutné upozornit na to, že ČR v řadě indikátorů není hodnocena, což může za účelem dokreslení údajů a srovnání představovat problém (autorům této analýzy není známo, zda za tímto účelem ČR není oslovena, či zda je důvodem její časté absence v předmětném srovnání to, že informace nedodává, resp. pouze v některých oblastech).

Dalším významným datasetem je **Quality of Governance (QOG Dataset)**³⁰, který je každoročně aktualizován ze strany The Quality of Government Institute při univerzitě v Göttingenu. V roce 2009 byl tento dataset oceněn ze strany APSA cenou Lijphart, Przeworski, Verba Award za nejlepší dataset. I QOG dataset obsahuje řadu indikátorů zejména v oblastech kvality vlády (quality of

²⁹Government at Glance 2015 [online], Paris: OECD Publishing, 2015, [cit. 25.2.2016]. Dostupné z: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en

³⁰ Webové stránky The Quality of Government Institute [online]. Dostupné z: <http://qog.pol.gu.se/data>

government) a justice (judicial) nebo politického systému (political system). Dataset se vždy skládá z příslušných tabulek a doprovodného materiálu (codebook). Jelikož dataset slouží primárně k účelu dalšího výzkumu, nabyté hodnoty nejsou u jednotlivých zemí nijak komentovány. Je aktualizován každoročně, v posledních dvou letech je aktualizovaná verze vydávána vždy v lednu daného roku. Podobně jako další datasets čerpá z primárních zdrojů jako je Eurostat, FAO, Freedom House, OECD apod.

Odlišného výzkumného zaměření je pak interaktivní databáze **Sustainable Governance Indicators**³¹, vydávaná ze strany Bertelsmann Stiftung, sledující jakých hodnot nabývají indikátory v oblasti demokracie (democracy), vládnutí (governance), ale i výkonu politiky (policy performance). Indikátory jsou kvalitativního i kvantitativního charakteru, aktualizovány jsou každoročně a čerpají mimo jiné i z vlastních hodnocení a výzkumů SGI. U všech indikátorů nabízí SGI mimo klasického datasetu i komentáře k jednotlivým dosaženým hodnotám jednotlivých států.

Z placených zpráv a databází pak lze zmínit např. **The Governance Report**³², každoročně publikovanou ze strany Hertie School of Governance prostřednictvím Oxford University Press. Tato zpráva je schopna nabídnout zejména ty nejzásadnější témata aktuálního výzkumu konceptů, témat, inovací a indikátorů, vždy za poslední rok.

Doplňkově je dále možné využít také indikátorů jako je **The Global Competitiveness Index**³³ (index globální konkurenceschopnosti) Světového ekonomického fóra, zveřejňovaného v rámci The Global Competitiveness Report vždy cca v září daného roku. Konkurenceschopnost jednotlivých zemí je zde hodnocena na základě 12 kritérií, mimo jiné např. i kritéria zaměřeného na instituce.

Okrajově je možné získané informace doplnit také každoročně vydávanou zprávu **Eurostat Yearbook**, stejně jako samotnou databázi Eurostatu, která však nepostihuje oblast VS, což je do velké míry dáno tím, že Eurostat z velké většiny pouze přebírá data národních statistických úřadů, které informace tohoto charakteru většinou nesbírají.

Zhodnocení

- Využití indikátorů, sledovaných mezinárodními organizacemi a výzkumnými institucemi, lze považovat za velice dobrý prostředek k zahrnutí mezinárodního pohledu a srovnání ve sledovaných oblastech. Vhodné je také inspirovat se zmíněnými indikátory při tvorbě indikátorů národního systému sledování výkonu.
- Zahrnutí mezinárodního hodnocení do národního systému sledování výkonu nevyžaduje z pohledu sběru dat žádné další náklady, jelikož se jedná pouze o agregaci dat získaných z vydávaných závěrečných zpráv organizací a mezinárodních databází.
- Indikátory je však nutné pečlivě vybírat, aby vhodně doplňovaly ty oblasti sledování výkonu, které budou v národním systému shledány jako stěžejní. Je nutné znát jejich definice,

³¹ Webové stránky Sustainable Governance Indicators [online]. Dostupné z: <http://www.sgi-network.org/2015/>

³² Webové stránky The Governance Report [online]. Dostupné z: <http://www.governancereport.org/home/>

³³ Webové stránky The Global Competitiveness Report [online]. Dostupné z: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>

znát jaká data agregují, z jakých zdrojů hodnoty čerpají apod. Způsob měření a využití indikátorů je vhodné vždy popsat, např. v doprovodných materiálech.

- Databáze pro výběr indikátorů je třeba pečlivě zvolit, jako vhodnou chápeme zejména kombinaci dat z několika výše uvedených databází. Z nich se nejvhodnějšími pro využití jeví indikátory, uvedené v závěrečné zprávě OECD (Government at Glance), která je však aktualizována pouze jednou za dva roky, čerpá však často z vlastních výzkumů. Indikátory OECD lze využít jako nosnou databázi, kterou doporučujeme doplnit velice racionálně pojatým QOG datasetem, stejně jako některými složenými indikátory, např. Světové banky či SGI.
- Je třeba mít vždy na paměti také časové hledisko publikace jednotlivých datasetů a zpráv, aby informace byly k dispozici tehdy, kdy budou potřeba.
- Doporučujeme srovnávat zejména se zeměmi EU, bohužel data Eurostatu, která se pro srovnání přímo nabízí, nejsou pro fungování VS příliš vypovídající.

Závěrečná doporučení

- **Systém by nadále neměl využívat pilířové struktury, navržené v SRR VS a jeho IP, která VS hodnotí průřezově a neodpovídá tak logice, na které by měl být hodnotící systém vystavěn, tj. na dvou úrovních, úrovni centrální a lokální. Je proto třeba vybudovat nový systém sledování výkonu.**
- **Některé prvky navrženého pilířového systému by však měly být v nastavovaném systému hodnocení a měření výkonu využity:**
 - Jedním ze základních stavebních kamenů systému hodnocení by mělo být **PMA**, které umožní postihnout výkon jednotlivých vybraných agend a tedy i některé oblasti tzv. běžného výkonu VS.
 - Integrovanou součástí systému sledování výkonu by se za účelem dokreslení naměřených informací mělo stát také **mezinárodní srovnání**.
 - **Prvek strategického řízení** by měl být ukotven a rozvíjen ve všech organizacích VS, za jasně daných podmínek. Budou-li strategické cíle v organizacích jasně stanoveny, bude možné na ně navázat celý systém (cíle střednědobé, operativní) a efektivně VS hodnotit mimo jiné z hlediska naplňování těchto cílů. Autoři této analýzy chápou prvek strategického řízení jako základní kámen sledování výkonu.
 - Mezi měřené indikátory je možné, avšak nikoliv nutné, zahrnout také ty, vztahující se k RIA a CIA či metodám kvality.

Doporučení k zavedení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy v ČR

Cílem této kapitoly je uvést konkrétní doporučení k nastavení systému sledování výkonu v ČR, popř. pro podobu v budoucnu každoročně vydávané výroční zprávy, a to mimo jiné na základě dílčích závěrů jednotlivých kapitol.

Provádění měření a hodnocení výkonu je v současné době často chápáno jako výraz racionality daného státu či organizace. Pokud je prováděno správně a důsledně, může mít pro organizaci, potažmo VS a stát, řadu nesporných přínosů. Zejména ve VS jsou tyto přínosy velmi znatelné, VS totiž z velké většiny není na rozdíl od sféry privátní sledování výkonu přivyklá, což samozřejmě plyne také z odlišných cílů, které privátní a veřejná sféra mají. Systém sledování výkonu tak může do prostředí české VS vnést především hodnotné informace – zejména o současném stavu výkonu - a nabízí tak možnost poučení-se, stejně jako zdravého srovnání, např. mezi jednotlivými institucemi navzájem. V neposlední řadě lze sledováním výkonu stimulovat např. i výkon v některých prioritních oblastech či kontrolovat naplňování stanovených cílů. Všechny zmíněné funkce sledování výkonu mohou významně přispět k pozitivnímu rozvoji jednotlivých institucí a VS samotné.

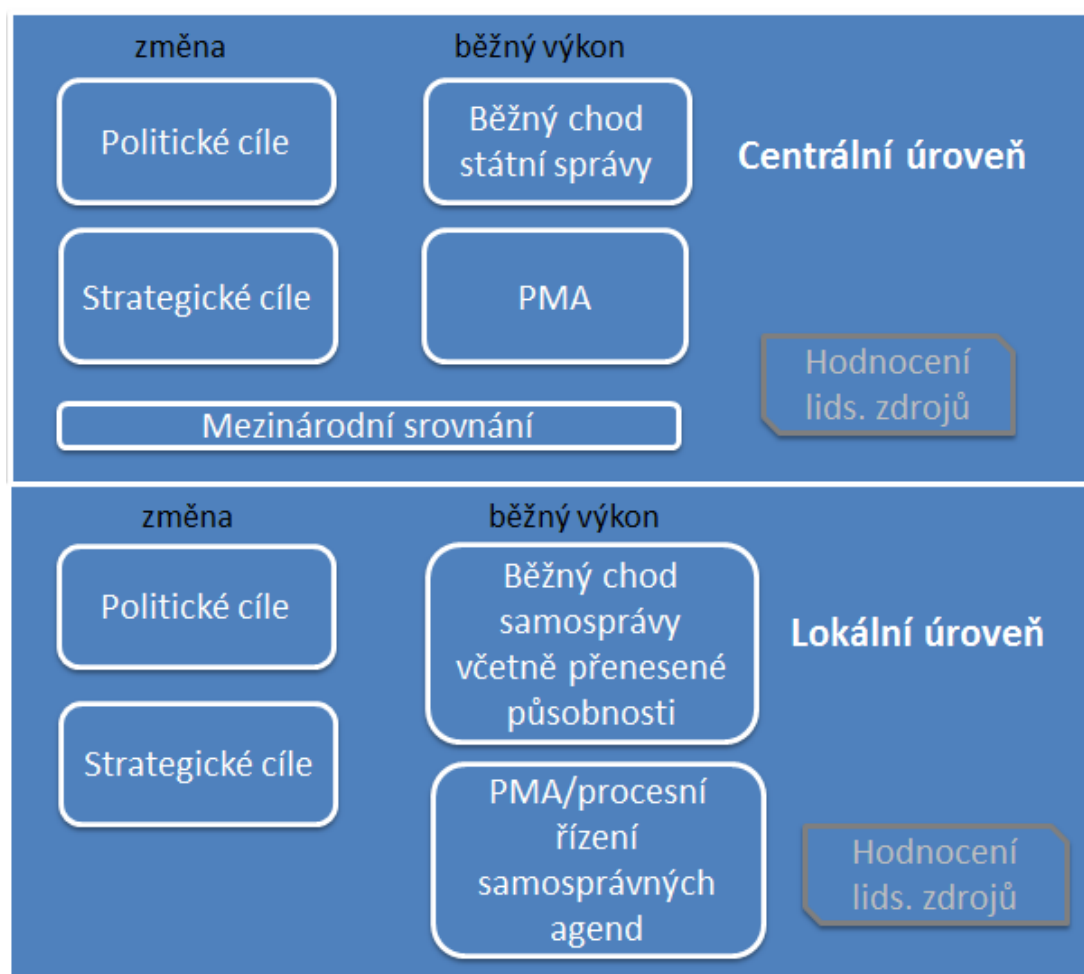
Autoři této analýzy však zároveň upozorňují na to, že VS se nesmí stát otrokem měření a hodnocení výkonu, ale naopak musí údaje, tedy znalosti a informace o výkonu, využívat ke svému prospěchu. Hodnocení a měření výkonu není samo o sobě schopné říci, jak přesně alokovat zdroje, jak vést organizace, které zaměstnance odměnit. Informace je možné pro rozhodování využívat, ale informace samy o sobě nemohou tyto procesy řídit.

Obecná doporučení k samotnému pojetí systému a jeho struktuře

- Systém sledování výkonu v ČR by měl být vybudován nově, bez ohledu na pilířovou strukturu, navrženou v SRR VS a jeho implementačních plánech.
- Systém by měl být založen na chápání sledování výkonu jako samostatné odborné disciplíny. Tento přístup umožní uplatnit řadu poznatků z praktického fungování systémů sledování výkonu a předejít tak chybám, kterých se např. jiné státy při tvorbě systému dopustily. Za jistých okolností (rozsáhlá odborná diskuse, apod.) lze systém sledování výkonu založit také na přístupu NPM, který nabízí ucelený přístup k fungování VS, řada principů tohoto přístupu je však byla zpochybněna.
- ČR by měla sledovat výkon primárně za účelem poučení-se, jako základního předpokladu následného rozvoje české VS, informace o výkonu by však měly sehrávat roli také v procesu řízení a kontroly, jednotlivé subjekty měření by měly být za dosahování cílů také odpovědné.
- Výkon by měl být v ČR měřen v rámci širokého pojetí VS, a to jak na úrovni centrální (úrovni státní správy), tak i lokální (úrovni územních samospráv). Systém by měl být prvotně aplikován a odzkoušen na centrální úrovni, a to zejména z důvodu možného využití zma-

povaných mezinárodních zkušeností se zaváděním systémů sledování výkonu na centrální úrovni.

- Základními stavebními kameny systému sledování výkonu v ČR by měly být následující oblasti, které jsou graficky znázorněny na následujícím obrázku. Jedná se konkrétně o
 - **Hodnocení strategických cílů, provázaných na cíle politické**
 - **Hodnocení běžného výkonu jednotlivých institucí**
 - **Hodnocení výkonu agend prostřednictvím výstupů projektu PMA**
 - **Srovnání a vyhodnocení mezinárodního postavení ČR v rámci vybraných indikátorů**



- Ke zvážení je i zařazení výstupů hodnocení lidských zdrojů do systému sledování výkonu (v obrázku vyznačeno šedou barvou). Systém by tak byl uchopen komplexně a doveden až na nejnižší úroveň.
- Aby navržený systém fungoval, je třeba minimálně dalšího posílení a rozšíření principů strategického řízení, které dosud ve všech organizacích české VS není plně rozvinuté, hodnocení plnění cílů je tak poměrně obtížné.
- Základním stavebním kamenem systému sledování výkonu by se mělo stát PMA, jehož výstupy umožní zhodnotit výkon v jednotlivých vybraných agendách. PMA za tímto účelem stanoví potřebnou baseline – určitý standard od kterého lze vykazovat odchylky ať už pozi-

tivním či negativním směrem, tedy uplatnit výkonový pohled na dané agendy. Zejména na úrovni územních samospráv lze hodnocení běžného výkonu doplnit i indikátory vzešlými z metod kvality (např. benchmarkingu).

- Systém sledování výkonu lze založit na sledování naplňování výstupů i výsledků. Měření výsledků je však obecně hůře proveditelné a zkreslující, a to v důsledku velkého počtu dalších vlivů, které na výsledek působí. Z pohledu občana je však hodnotnější, protože mu umožňuje vidět reálný dopad provedených aktivit.
- Sledování výkonu by nemělo být vázáno na rozpočet ČR, a to minimálně do té doby, než bude systém sledování výkonu řádně ozkoušen, a tzv. zvnitřněn odpovídajícími aktéry.
- Gesce za sledování výkonu by měla náležet takové instituci, která bude hodnocenými institucemi, ale i občany, vnímána jako nestranná a nezávislá. Na základě zkušenosti ze zahraničí se jako přínosné jeví její umístění v blízkosti výkonné moci.
- Cílovou skupinou výstupů systému sledování výkonu by měla být primárně VS, sekundárně pak i veřejnost. Způsob komunikace výstupů sledování výkonu směrem k veřejnosti by měl být uživatelsky přívětivý. Veřejnost jako jedna z cílových skupin by měla být zapojena také do samotného procesu sledování výkonu (do jisté míry bude zastoupena v rámci PMA, kde se podílí na stanovení standardů jednotlivých agend, jelikož je však PMA pouze jedním ze stavebních kamenů systému sledování výkonu, zapojení veřejnosti v procesu sledování výkonu lze zvážit také např. formou dotazníkových šetření, průzkumů spokojenosti apod.), tento krok však chápeme jako pokročilejší fázi sledování výkonu VS.

Praktická doporučení pro sledování výkonu

- Je třeba počítat s tím, že sledování výkonu nepřináší z pohledu zvyšování kvality VS okamžité výsledky.
- Sběr informací musí být soustředěn na několik nosných témat, výkon nelze měřit v celé šíři, jinak hrozí riziko přehlcení informacemi, které nebude možné zpracovat.
- Kvalita informace o výkonu je důležitým faktorem pro její další využití v procesech. Na kvalitu indikátorů ale i dat, která agregují je proto třeba intenzivně dbát, aby informace nebyla dezinterpretována. Během celého procesu sledování výkonu je proto třeba zohledňovat následující:
 - Platnost indikátorů. Měří indikátory opravdu to podstatné a relevantní na dané službě či činnosti?
 - Kvalita dat. Je kvalita sbíraných dat pro vykazování indikátorů dostatečná?
 - Včasnost dat. Je pro sběr dat o výkonu nastaven správný harmonogram, aby bylo zaručeno, že informace je k dispozici tehdy, kdy ji potřebujeme?
 - Analýza dat. Byla u jednotlivých dat provedena základní analýza, aby bylo možné říci, co jsou vlastně dobré a co špatné výsledky?
 - Prezentace informací o výkonu. Je informace prezentovaná formou, které mohou uživatelé rozumět a je interpretována v jednoduchém formátu?
- Indikátory by měly být senzitivní k prováděným změnám, dobře definované, pochopitelné pro uživatele, jejich měření a reportování by mělo být dlouhodobě udržitelné, náklady měření by tedy neměly přesahovat jeho přínosy.
- Při tvorbě systému a jeho indikátorů je vhodné se inspirovat indikátory zahraničních institucí, jako např. Institute for Government, OECD apod.

Příloha č. 1 Průzkum hodnocení a měření výkonu

V tabulce jsou uvedeny pouze ty instituce, které na výzvu MV ČR odpověděly. V případě, že předmětné pole není vyplněno, znamená to, že instituce daný způsob sledování výkonu neuplatňuje.

PRŮZKUM HODNOCENÍ A MĚŘENÍ VÝKONU - STAV K 4. PROSINCI 2015				
	metody kvality	hodnocení LZ	naplňování strateg. cílů	jiné způsoby měření výkonu
Orgány státní správy				
Český báňský úřad		x		hodnocení výkonu kontrolní činnosti, počty uložených pokut a výše příjmů, počet vydaných stanovisek apod.
Český úřad zeměměřičský a katastrální		x		Katastrální a zeměměřičské úřady - vyhodnocování plnění věcných úkolů s vazbou na odměňování, interní systém hodnocení - na základě výstupů ze statistik řízení a výkaznictví zpracovávají normativy za účelem rozdělení systemizovaných počtů zaměstnanců
Státní úřad pro jadernou bezpečnost		x		princip CIL04 - Indikátory plnění cílů u vybraných procesů, měřeny prostřednictvím KPIs vypovídajících o pracnosti a časové náročnosti. Za účelem naplňování cílů přijat Manuál integrovaného systému řízení.
Český telekomunikační úřad		x	x	poměr případů a vyřešených případů (služby, stížnosti, kontroly) s ohledem na výsledky a potřeby trhu a zákazníků
Správa státních hmotných rezerv		x	x	PMA
Úřad průmyslového vlastnictví	x			normování práce
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže		x		
Národní bezpečnostní úřad				

Energetický regulační úřad	x	x	x	mezinárodní srovnání, reakce odborné i laické veřejnosti, hodnocení útvarů z hlediska množství a termínů (licenční činnost, dodržování správních lhůt, objem zaplacených pokut apod.), porovnání výkonnosti jednotlivých útvarů ve vztahu k množství agend, apod.
Ministerstvo obrany		x		
Ministerstvo kultury				
Ministerstvo spravedlnosti		x		
Ministerstvo financí		x		
Ministerstvo dopravy	x	x		
Ministerstvo zemědělství				
Ministerstvo životního prostředí				hodnocení resortních organizací realizováno ad hoc dle potřeb, hodnoceny také cíle v oblasti životního prostředí, jimi lze zprostředkovaně měřit i výkon resortu a jeho resortních organizací
Ministerstvo zahraničních věcí				sledování výkonu zejména v agendě ekonomické na zastupitelských úřadech v zahraničí - prostřednictvím elektronického systému SINPRO, který zohledňuje také zpětnou vazbu podnikatelů a jejich asociací, interní audity, výroční zprávy v řadě oblastí jako je např. plnění koncepce zahraniční politiky, výroční konzulární zprávy apod.
Ministerstvo pro místní rozvoj			x	prvky procesního a projektového řízení, prohlubování controllingu a reportingu s důrazem na strategický controlling, Plán hlavních úkolů ministerstva - úkoly z programových cílů vlády, z Plánu legislativních prací, z Plánu nelegislativních úkolů vlády, projekty z rozhodnutí ministryně a ostatní úkoly - schvalován ministryní, ta také kontroluje jeho plnění. Existuje také analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, kterou má v gesci odbor stavebního řádu, který zabezpečuje zpracování dotazníkového šetření výkonu činností obecných a speciálních stavebních úřadů za uplynulý kalendářní rok.

				Interní audity, vnitřní kontroly, apod.
Ministerstvo zdravotnictví				
Úřad vlády ČR				vedení statistik o počtu vypracovaných návrhů rozhodnutí nebo usnesení v rámci Etické komise ČR pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu
Český statistický úřad			x	reportování naplňování definovaných ukazatelů výkonnosti liniovými vedoucími pracovníky (ukazatele jako např. důvěryhodnost, mezinárodní spolupráce, ohlas v médiích, poskytnuté produkty a služby, návštěvnost, dostupnost pro zahraničí, nedochvilnost, délka zpoždění, celková response, zatížení respondentů, spokojenost uživatelů, objem finančních prostředků apod.
Samospráva				
Královehradecký kraj	x	x	x	průzkumy spokojenosti obyvatel s činností úřadu, prováděné externím dodavatelem, procesní řízení
Náchod		x		dotazníková šetření spokojenosti občanů
Nový Bydžov	x			
Olomoucký kraj	x	x	x	průzkumy spokojenosti zaměstnanců i ostatních cílových skupin (příspěvkové organizace, apod.)
Olomouc	x	x		procesní audity
Přerov	x	x		
Uničov	x	x	x	

Zábřeh		x		software ATTIS.MBO, mystery klienti
Konice	x	x		
Mohelnice		x		
Litovel				
Prostějov	x	x	x	
Šumperk	x	x	x	mystery client
Liberecký kraj	x	x	x	průzkum spokojenosti se službami, interní audity
Jilemnice	x	x		průzkum spokojenosti se službami, důvěry v instituci prostřednictvím Místní Agendy 21
Nový Bor		x		
Česká Lípa	x	x		interní audit, vyhodnocení plnění interních předpisů, výstupy v rámci hodnocení zpracovávaných agend (množství zpracovaných spisů, vyřízených stížností apod.)
Tanvald		x	x	
Pardubický kraj	x	x		organizační a personální audity, časové snímky pracovní zátěže jednotlivců či kolektivu, kompetenční modely, metoda postupné zátěže
Pardubice	x	x		metriky - v oblasti přenesené působnosti státní správy, samosprávy i chodu úřadu
Chrudim	x			dotazníková šetření, auditní šetření, apod.
Hlinsko				pro porovnání meziročního nárůstu či poklesu objemu jednotlivých agend je využívána každoroční výroční zpráva o činnosti odborů - počty vyřizovaných žádostí a případů
Moravská Třebová	x		x	ATTIS - procesní řízení, měření výkonnosti organizace, hodnocení a motivace zaměstnanců
Přelouč		x		procesní analýzy
Česká Třebová		x	x	
Ústí nad Orlicí		x		

Svitavy				
Vysoké Mýto		x		
Polička				
Středočeský kraj	x	x		
Kralupy nad Vltavou				
Kladno	x			
Hořovice	x			
Beroun	x			
Mladá Boleslav	x	x	x	napište na radnici, dotazy občanů při vystoupeních zastupitelů, vedení a jednotlivých vedoucích odborů v rádiu Jizera, neformální setkání primátora s občany města, apod.
Říčany	x	x		program TAS - automatizace klíčových procesů za účelem řízení a kontroly činnosti úřadu
Neratovice				
Nymburk	x	x		interní audit
Brandýs nad Labem				
Plzeňský kraj	x	x		
Domažlice		x		
Přeštice	x	x		
Zlínský kraj	x	x		v rámci interní Výroční zprávy Krajského úřadu Zlínského kraje hodnoceny vybrané ukazatele o aktivitách a výkonech (stovky ukazatelů, srovnání v čase), z datového skladu čerpány informace o rozpočtu, ekonomické ukazatele
Uherské Hradiště	x	x	x	ATTIS, metoda 360, SW Flux
Moravskoslezský kraj	x	x	x	interní audity
Frýdlant nad Ostravicí				
Bohumín		x		monitoring spokojenosti s prací zaměstnanců,
Hlučín				

Vítkov	x			
Frenštát pod Radhoštěm				sledování ukazatelů jednotlivých odborů, které jsou využívány při zpracování výroční zprávy o činnosti města a městského úřadu v kalendářním roce
Odry				
Karlovarský kraj	x	x		hodnocení spokojenosti zákazníků
Sokolov	x	x		
Aš		x		hodnocení počtu provedených správních úkonů, počet stížností (důvodné/nedůvodné), výkonnost samosprávných odborů z pohledu počtu zpracovaných usnesení
Cheb	x	x		průzkum spokojenosti občanů
Ústecký kraj	x	x		
Jihomoravský kraj	x	x	x	procesní řízení, dotazníková řešení spokojenosti
Břeclav	x	x	x	procesní řízení, přípravné práce v ATTIS, hodnocení spokojenosti občanů
Šlapanice	x			interní audity, hodnocení spokojenosti klientů, zaměstnanců, mystery shopping, měření znaků procesů