

Series on Advanced Economic Issues
Faculty of Economics, VŠB-TU Ostrava

Iveta Vrabková

**PERSPEKTIVY ŘÍZENÍ KVALITY
VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

Ostrava, 2012

Iveta Vrabková
Department of Public Economics
Faculty of Economics
VŠB-Technical University Ostrava
Sokolská 33
701 21 Ostrava, CZ
iveta.vrabkova@vsb.cz

Recenze

Juraj Nemeč, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica
František Ochrana, Univerzita Karlova Praha
Romana Provazníková, Univerzita Pardubice

The text should be cited as follows: Vrabková, I. (2012). *Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě*, SAEI, vol. 17. Ostrava: VŠB-TU Ostrava.

© VŠB-TU Ostrava 2012
Printed in Tiskárna Grafico, s.r.o.
Cover design by MD communications, s.r.o.

ISBN 978-80-248-2939-5

Předmluva

Předmětem předložené knihy je management kvality v podmínkách veřejné správy. Na tuto problematiku je v rámci této publikace pohlíženo z perspektivy teorie i praxe, ale také z perspektivy konkrétních záměrů i výsledků.

Vymezení kvality ve veřejné správě není jednoznačnou záležitostí a ani odborná literatura v tomto směru nenabízí univerzální či uspokojivou odpověď. *Kvalita veřejné správy* je nejčastěji spojována s jejím řízením, procesy, zdroji, zaměstnanci, partnerstvím a výkonností, přesněji řečeno s její institucionální dimenzí. Naproti tomu méně často je kvalita posuzována z materiálního pohledu na úrovni konkrétních produktů a poslání veřejné správy.

Zavádění principů managementu kvality v podobě metod zvyšujících kvalitu veřejné správy je odůvodňováno společenskou objednávkou, která vychází z výsledků a praxe soukromých subjektů a rostoucích požadavků občanů/zákazníků na kvalitu služeb veřejné správy.

Obecně je management kvality realizován prostřednictvím specifických manažerských nástrojů, které jsou od konce 20. stol. úspěšně zaváděny i v praxi veřejné správy. Jedná se o metody vedoucí k cílově, výkonnostně, procesně a systémově orientovanému řízení. K nejdůležitějším metodám zvyšujícím kvalitu z pohledu nejčastějšího uplatnění v podmínkách veřejné správy ČR patří *model Common Assessment Framework a benchmarking*. Do výše uvedeného souboru metod zvyšujících kvalitu rovněž náleží normy řady ISO 9000, ISO 14001, ISO 27001, Model Excellence EFQM (*European Foundation for Quality Management*), metoda Balanced Scorecard Charta občana, Místní agenda 21, EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), Six Sigma, controlling a Společenská odpovědnost organizací, které jsou rovněž v prostředí veřejné správy používány.

Na druhou stranu je možné konstatovat, že otázky hodnocení kvality a jejího zvyšování jsou stále podceňovanou oblastí zájmu jak ze strany samotných organizací veřejné správy, tak odborné veřejnosti. V tomto ohledu je snahou publikace zaplnit teoretickou mezeru na poli managementu veřejné správy a vzbudit zájem o tuto problematiku nejen v řadách veřejné správy, ale též v řadách vysokoškolských studentů. *Publikace oslovuje všechny odborníky, kteří se profesně zabývají managementem kvality veřejné správy, jakožto i vysokoškolské studenty ekonomických a ekonomicko-správních oborů.*

Komplexní přístup k řízení kvality ve veřejné správě je otázkou nejen samotného zavádění jednotlivých nástrojů a modelů, ale též vytvoření odpovídajících

organizačních, finančních, materiálních či motivačních podmínek a v případě veřejné správy také právního rámce pro jejich smysluplnou realizaci, a to ze strany managementu konkrétní instituce veřejné správy, ale i státu. Je tedy logické, že v počátečních fázích implementace řízení kvality do institucí veřejné správy plní důležitou úlohu stát, respektive orgány státní moci, zejména pak vláda a její přístup a postoj k této problematice.

Základním cílem této publikace je shrnout a vyhodnotit vývoj uplatňování managementu kvality ve veřejné správě a možnosti a využití vybraných metod zvyšujících kvalitu veřejné správy pro potřeby managementu kvality ve veřejné správě.

Dílčím cílem této publikace je vyhodnotit perspektivy modelu Common Assessment Framework, a to z pohledu vývoje počtu a struktury uživatelů tohoto modelu v podmínkách veřejné správy a výsledků sebehodnocení vybraných úřadů obcí s rozšířenou působností v letech 2008 a 2009.

Metodologie použitá k dosažení stanovených cílů je naznačena níže a podrobněji je součástí předmětných kapitol této publikace.

Publikace vedle této předmluvy a závěru je členěna do osmi kapitol. Počínaje druhou kapitolou jsou na konci každé kapitoly shrnuty stěžejní poznatky daného tématu. První kapitola vychází z deskriptivní analýzy a předkládá základní teoretická východiska ve smyslu pojmu *veřejná správa*, organizace veřejné správy, přístupů k managementu veřejné správy včetně jeho perspektiv a hodnocení výkonnosti veřejné správy. Druhá kapitola se soustřeďuje na syntézu teoretických postulátů vztahující se k pojmu kvalita a následně problematice managementu kvality a jeho vývoji. Třetí kapitola na základě deskriptivní analýzy přibližuje důvody přístupů k managementu kvality ve veřejné správě, jejichž ohnisko leží v reformě veřejné správy a politice podpory kvality. Druhá polovina publikace prostřednictvím čtvrté kapitoly již řeší problematiku modelu *Common Assessment Framework* (model CAF) včetně hodnocení jeho zavedení v zemích Evropské unie. Následující kapitola stručně charakterizuje podstatu dalších oblíbených metod zvyšujících kvalitu veřejné správy, a to benchmarkingu, normy ISO 9001 a metody Balanced Scorecard. Šestá kapitola přibližuje a hodnotí vývoj a podporu implementace metod zvyšujících kvalitu ve vybraných zemích EU a následně pouze ČR v letech 2000–2011. Sedmá kapitola nabízí *odborné zhodnocení výsledků sebehodnocení dle modelu CAF vybraných úřadů obcí s rozšířenou působností v letech 2008 a 2009*. Text publikace doplňují 3 funkční přílohy.

Při zpracování této publikace bylo čerpáno jak z poznatků předmětné odborné literatury (viz část Literatura), legislativy (viz odkazy v textu), výsledků praxe konkrétních organizací veřejné správy, vlastní disertační práce autorky z roku 2011 na téma: *Uplatňování metod zvyšujících kvalitu veřejné správy v podmínkách České republiky*, tak výstupů projektu *SGS 2012/18 Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě*. Dále publikace v jednotlivých částech textu odkazuje na doplňující, upřesňující a veřejně přístupné zdroje, a to prostřednictvím odkazového aparátu. Do výše uvedeného projektu SGS 2012/18 byly aktivně zapoje-

ny také studentky oboru Veřejná ekonomika a správa Bc. Zuzana Rusková a Bc. Markéta Kocichová, a na tomto místě jim patří poděkování za svědomitou a odbornou práci při dílčí analýze stavu uživatelů modelu CAF a stavu podpory managementu kvality v zemích EU.

Ostrava, listopad 2012

Seznam zkratek

BI	benchmarkingová iniciativa
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assessment Framework
CBA	Cost Benefit Analysis
CEA	Cost Effectiveness Analysis
CMA	Cost Minimization Analysis
CSR	Corporate social responsibility
CUA	Cost Utility Analysis
ČR	Česká republika
ČSJ	Česká společnost pro jakost
DEA	Data Envelopment Analysis
EFQM	The European Foundation for Quality Management
EIPA	European Institute of Public Administration
EOQ	The European Organization for Quality
EU	Evropská unie
EUPAN	European Public Administration Network
EZV	Externí zpětná vazba
HDP	hrubý domácí produkt
IPSG	Innovative Public Services Group
ISO	International Organization for Standardization
IWA	International Workshop Agreement
MA 21	Místní agenda 21
MPG	New Public Governance
MV	Ministerstvo vnitra
NCK	Národní cena kvality
NPJ	Národní politika podpory jakosti
NPK	Národní politika kvality
NPM	New Public Management
OR	obecní rozpočet
ORP	obec s rozšířenou působností
PA	Public Administration
PDCA	Plan, Do, Check, Action
QMS	Quality Management System
RADAR	Results, Approach, Deployment, Assessment, Review
REU	rozpočet Evropské unie
RIA	Regulatory Impact Assessment
RR	rozpočet regionu
SA	Smart Administration

SNPK	Strategie národní politiky kvality
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TQM	Total Quality Management
VCVS	Vzdělávací centrum pro veřejnou správu
V-V	vstup-výstup

Obsah

Předmluva	V
Seznam zkratk.....	IX
Obsah	XI
Podrobný obsah	XIII
Kapitola 1 Veřejná správa na management	1
1.1 Veřejná správa – základní vymezení	1
1.2 Přístupy k managementu veřejné správy	7
Kapitola 2 Management kvality	17
2.1 Kvalita obecně.....	17
2.2 Teorie kvality	20
2.3 Vývoj managementu kvality	25
2.4 Shrnutí.....	31
Kapitola 3 Východiska a cíle managementu kvality ve veřejné správě ČR. 33	33
3.1 Reforma veřejné správy ČR	33
3.2 Politiky kvality	38
3.3 Shrnutí.....	43
Kapitola 4 Model Common Assessment Framework	45
4.1 Vznik a vývoj modelu Common Assessment Framework.....	45
4.2 Podstata a struktura modelu CAF	47
4.3 CAF Externí zpětná vazba	55
4.4 Stav a struktura uživatelů modelu CAF v EU.....	58
4.5 Shrnutí.....	60
Kapitola 5 Vybrané metody zvyšující kvalitu	63
5.1 Benchmarking.....	63
5.2 Normy řady ISO 9000	68
5.3 Balanced Scorecard	74
5.4 Shrnutí.....	77
Kapitola 6 Vývoj a podpora uplatňování metod zvyšujících kvalitu veřejné správy	79
6.1 Stav podpory implementace metod zvyšujících kvalitu ve veřejné správě ve vybraných evropských zemích.....	79
6.2 Vývoj a podpora zavádění metod zvyšujících kvalitu ve veřejné správě v ČR.....	82

6.3	Shrnutí.....	91
Kapitola 7 Hodnocení uplatnění modelu CAF v praxi úřadů obcí s rozšířenou působností		
		93
7.1	Metodika.....	93
7.2	Hodnocení kvantitativních výsledků sebehodnocení dle modelu CAF vybraných úřadů v letech 2008 a 2009.....	95
7.3	Kvalitativní výsledky sebehodnocení dle modelu CAF vybraných úřadů v letech 2008 a 2009	101
7.4	Komplexní vyhodnocení bodových výsledků za roky 2008 a 2009	107
7.5	Shrnutí.....	110
Kapitola 8 Závěr		113
Přílohy		117
Literatura		131
Seznam tabulek		137
Seznam obrázků.....		139
Rejstřík		141
Summary		145

Podrobný obsah

Předmluva	V
Seznam zkratk.....	IX
Obsah	XI
Podrobný obsah	XIII
Kapitola 1 Veřejná správa na management	1
1.1 Veřejná správa – základní vymezení	1
1.1.1 Schéma veřejné správy v ČR.....	2
1.1.2 Státní správa	3
1.1.3 Samospráva.....	5
1.2 Přístupy k managementu veřejné správy	7
1.2.1 Uplatnění managementu ve veřejné správě	8
1.2.2 Perspektivy managementu ve veřejné správě	8
1.2.3 Management a měření výkonnosti veřejné správy.....	12
Kapitola 2 Management kvality	17
2.1 Kvalita obecně.....	17
2.2 Teorie kvality	20
2.2.1 Zákazník veřejné správy	22
2.2.2 Znaky kvalitní veřejné správy	23
2.3 Vývoj managementu kvality	25
2.3.1 Koncepce Total Quality Management	26
2.3.2 Demingův cyklus neustálého zlepšování	27
2.3.3 Systém kvality	28
2.3.4 Specifika managementu kvality ve veřejné správě	29
2.4 Shrnutí.....	31
Kapitola 3 Východiska a cíle managementu kvality ve veřejné správě ČR. 33	33
3.1 Reforma veřejné správy ČR	33
3.1.1 Stav a možnosti modernizace veřejné správy	34
3.1.2 Smart Administration.....	36
3.2 Politiky kvality	38
3.2.1 Evropská politika kvality	39
3.2.2 Národní politika podpory kvality České republiky	40
3.3 Shrnutí.....	43
Kapitola 4 Model Common Assessment Framework	45
4.1 Vznik a vývoj modelu Common Assessment Framework.....	45

4.2	Podstata a struktura modelu CAF	47
4.2.2	Sebehodnocení a postup implementace modelu CAF.....	52
4.3	CAF Externí zpětná vazba	55
4.4	Stav a struktura uživatelů modelu CAF v EU.....	58
4.5	Shrnutí.....	60
Kapitola 5 Vybrané metody zvyšující kvalitu		63
5.1	Benchmarking.....	63
5.1.1	Kategorie benchmarkingu.....	65
5.1.2	Realizace benchmarkingu.....	66
5.1.3	Benchmarking a benchlearning	68
5.2	Normy řady ISO 9000	68
5.2.1	Normy ISO 9001	70
5.2.2	Procesní přístup	71
5.3	Balanced Scorecard	74
5.3.1	Balanced Scorecard ve veřejné správě.....	75
5.3.2	Postup implementace metody BSC ve veřejné správě.....	75
5.4	Shrnutí.....	77
Kapitola 6 Vývoj a podpora uplatňování metod zvyšujících kvalitu veřejné správy		79
6.1	Stav podpory implementace metod zvyšujících kvalitu ve veřejné správě ve vybraných evropských zemích.....	79
6.2	Vývoj a podpora zavádění metod zvyšujících kvalitu ve veřejné správě v ČR.....	82
6.2.1	Hodnocení stavu zavedení vybraných metod zvyšujících kvalitu institucemi veřejné správy v ČR za období let 2000–2011	85
6.2.2	Ocenění za kvalitu ve veřejné správě v ČR	86
6.3	Shrnutí.....	91
Kapitola 7 Hodnocení uplatnění modelu CAF v praxi úřadů obcí s rozšířenou působností		93
7.1	Metodika.....	93
7.2	Hodnocení kvantitativních výsledků sebehodnocení dle modelu CAF vybraných úřadů v letech 2008 a 2009.....	95
7.2.1	Komparace bodových výsledků sebehodnocení vybraných úřadů za rok 2008.....	95
7.2.2	Komparace bodových výsledků sebehodnocení vybraných úřadů za rok 2009.....	96
7.2.3	Celkové hodnocení kvantitativních výsledků předpokladů a výsledků vybraných úřadů za roky 2008 a 2009	99
7.3	Kvalitativní výsledky sebehodnocení dle modelu CAF vybraných úřadů v letech 2008 a 2009	101
7.4	Komplexní vyhodnocení bodových výsledků za roky 2008 a 2009	107
7.4.1	Vyváženost bodových výsledků	108
7.4.2	Korelační analýza bodových výsledků	108
7.5	Shrnutí.....	110
Kapitola 8 Závěr		113

Přílohy	117
Literatura	131
Seznam tabulek	137
Seznam obrázků.....	139
Rejstřík	141
Summary	145

Kapitola 1

Veřejná správa na management

Každá společnost mající podobu státu si vytváří soustavu institucí s cílem zajištění výkonu *správy věcí veřejných*. Veřejná správa, jak je tato soustava v souhrnu nazývána, je tzv. prodlouženou rukou státu a pomocí ní stát plní základní poslání, cíle a úkoly, které si vytyčil jak vůči vlastním občanům, tak ostatním tuzemským či zahraničním subjektům, ale také vůči budoucím generacím.

Veřejná správa v moderním demokratickém právním státě, který je garantem lidských práv, vystupuje ve svém jednání v souladu s platnou legislativou, nestranně, transparentně, profesionálně, kompetentně, eticky, ale také hospodárně, efektivně a účelně. Společnost pak hodnotí míru úspěšnosti či neúspěšnosti, výkonnosti nebo nevýkonnosti celé soustavy veřejné správy nebo některého z jejích článků. Ve výše uvedeném smyslu se v odborné teorii ustálilo označení dobré vládnutí (správa), *Good governance*. *Dobrá správa* je v principu spjata s participací občanů na procesu vládnutí a pro samotné instituce znamená vykonávat veřejnou správu jako službu veřejnosti. Dobrá veřejná správa plní své poslání, tedy prosazuje, chrání a naplňuje veřejný zájem.

K tomu, aby bylo možné řešit otázky managementu kvality a jeho zvyšování v podmínkách veřejné správy, je potřebné vymezit obsah pojmu veřejná správa, a zmínit problematiku uplatnění managementu ve veřejné správě včetně jeho vývoje. Speciálně ve veřejné správě souvisí s perspektivami různých forem managementu problematika koncepcí, jako je New Public Management, New public Governance či New Public Service, jakož i otázky výkonnosti veřejné správy.

1.1 Veřejná správa – základní vymezení

Postavení, funkce a systém veřejné správy ve společnosti je předmětem častých změn a reforem podnícených politickými, geografickými, sociálními, technologickými, technickými či ekonomickými vlivy. Samotná veřejná správa je předmětem zájmů více vědních oborů, jako jsou právo, sociologie, ekonomie, geografie, demografie či regionalistika, z čehož vyplývá její *mezioborový* (interdiscipli-

nární) *charakter*, na který upozorňují mnozí současní autoři (Vláčil, 2002; Wright a Nemeč, 2003; Kovář, 2007; Hendrych, 2007; aj.).

V návaznosti na výše uvedené lze konstatovat, že v současné době vědní obory nahlíží na veřejnou správu ve vzájemné koexistenci. Tento trend je patrný zejména v posledních dvaceti letech a stále nabývá jasnějších obrysů, a to jak v souvislosti s reformou veřejné správy, tak pod vlivem integračních a globalizačních procesů či pronikání manažerských technik a metod do organizace veřejné správy.

Jednoznačné vymezení veřejné správy je však nelehkým úkolem, a to minimálně s ohledem na rozsah úkolů, které jsou veřejné správě ze zákona svěřeny. Obecně vystihuje poslání a obsah veřejné správy Průcha (1994) a *veřejnou správu chápe jako správu veřejných záležitostí, realizovanou ve veřejném zájmu subjekty, které ji vykonávají jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů*.

Z pohledu správní vědy, jak uvádí Hendrych (2009), je veřejná správa chápána ze dvou pohledů – *organizačního a funkčního*. Veřejná správa je tedy předně soustavou institucí (organizační pojetí) naplňujících pojem stát v jeho nejširším smyslu – vlastní stát a další veřejnoprávní korporace, podílející se na řízení státu (jako jsou např. orgány územní a zájmové samosprávy), příp. i další, fyzické i právnické osoby, jimž stát zákonem svěří část veřejné moci. Veřejná správa má i materiální dimenzi (funkční pojetí) ve smyslu činnosti a úkolů, které realizuje na příslušných úrovních (celostátní, regionální a místní) ve veřejném zájmu, na základě zákonem svěřených kompetencí.

Horzinková a Novotný (2008) *popisují organizační systém veřejné správy*, který vymezuje postavení subjektů v dané organizační struktuře, založené na hierarchických vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Stanoví pravidla pro jejich jednání, komunikaci a definuje cíle a úkoly jejich činnosti, jakož i odpovědnost za jejich řádné plnění tak, aby byl zajištěn výkon veřejné správy v celé její celistvosti a v souladu s veřejným zájmem.

1.1.1 Schéma veřejné správy v ČR

Základní schéma systému veřejné správy (tabulka 1–1) vypovídá o organizačním vymezení veřejné správy a připisuje jednotlivým oblastem dle daných typů její nositele. *Nositelem veřejné správy* je ten subjekt, kterému je jednoznačně a legitimně (zákonem) připisován výkon veřejné správy. Tento subjekt pak nese právní odpovědnost za řádné plnění veřejné správy v okruhu vymezené působnosti. *Originálním nositelem veřejné správy je stát*, dalšími nositeli veřejné správy jsou *veřejnoprávní korporace* – územní a zájmová samospráva, veřejné ústavy a podniky i fyzické a právnické osoby soukromého práva.

Základní schéma dělí veřejnou správu na dvě oblasti, státní správu a samosprávu, a tím znázorňuje konstrukci systému veřejné správy uplatňovanou na území ČR (tabulka 1–1). Hendrych (2007) uvedené základní schéma veřejné správy dotváří o tzv. třetí oblast, kdy nositeli veřejné správy jsou další právnické

Tabulka 1–1 Základní schéma systému veřejné správy v České republice

<i>Veřejná správa</i>			
<i>Státní správa</i>		<i>Samospráva</i>	
typ	nositel	Typ	nositel
přímá	stát	územní	obce, kraje
nepřímá	veřejnoprávní korporace	zájmová	komory, vysokoškolská samospráva

Zdroj: Vlastní zpracování dle Hendrych (2007)

a fyzické osoby, stanoví-li to zvláštní zákon z oblasti veřejného práva (veřejnoprávní instituce, dobrovolné svazky obcí apod.) i soukromého práva (obecně prospěšné společnosti, nadační fondy a nadace).

Kritéria organizační výstavby veřejné správy především vycházejí ze základních prvků organizace veřejné správy určující nositele a vykonavatele veřejné správy a následně těch, které specifikují postavení a úkoly konkrétních osob či skupin osob působících ve veřejné správě.

1.1.2 Státní správa

Státní správa je charakterizována jako organizující a mocensko-ochranná činnost státu, zabezpečovaná ve veřejném zájmu, která má charakter:

- *výkonný,*
- *podzákonný,*
- *nařizovací.*

Výkonný charakter státní správy spočívá dle Průchy (1994) zejména v tom, že plněním vlastních úkolů státní správa organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje výkonnou moc státu. Výkonnou činností státní správy se rozumí především činnost prováděcí a zdůrazňuje se tím postavení státní správy jako realizační činnosti ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, protože podstatou poslání státní správy je provádění zákonů. Nejedná se však jen o pasivní prováděcí činnost, ale i činnost iniciačního a tvůrčího charakteru, jako je tvorba státní politiky či rozvojových koncepcí v daných sektorech veřejné ekonomiky. Státní správa se také významným způsobem podílí na tvorbě samotných zákonů, viz zákonodárná iniciativa daná vládě Ústavou ČR.

Podzákonný charakter státní správy znamená, že státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je determinována a určována zákony. To znamená, že při provádění zákonů se řídí jejich obsahem, který určuje nejen hmotnou stránku (předmět veřejné správy, např. správa daní), ale také institucionální stránku (subjekt veřejné správy, např. Ministerstvo financí) veřejné správy. Jedná se o princip vázanosti správy zákony. Podzákonný charakter činnosti státní správy v širším smyslu znamená vázanost právními předpisy nejen zákonného charakteru, ale i tzv. podzákonného charakteru. Orgány státní správy v rámci svého poslání vydávají právní předpisy podzákonného charakteru (nařízení vlády,

vyhlášky ministerstev atd.) k provedení zákonů, a to v mezích své působnosti a zákonným způsobem.

Nařizovací charakter státní správy je především dán vztahem subjektů státní správy vůči vnitřním a vnějším objektům. Vůči vnitřním objektům (správní orgány a úřady, organizační útvary, zaměstnanci) je nařizovací činnost uplatněna v rámci organizačního systému státní správy a spočívá v uplatňování vnitřních řídicích aktů a pokynů, které jsou pro adresáty závazné. Jde zejména o vztahy subordinační (nadřízenosti a podřízenosti), subsidiární a koordinační. Vůči vnějším objektům (fyzické a právnické osoby) je nařizovací činnost chápána jako mocenský nástroj v rámci správního řízení.¹

V souhrnu lze konstatovat, že státní správa je prováděna přímo státem, respektive jeho orgány (vykonavateli jsou prezident, vláda, ústřední orgány státní správy, správní úřady atd.) nebo nepřímo na základě zákonné delegace prostřednictvím územních samosprávných celků, respektive jejich orgánů (především jsou to rady obcí, obecní úřady, zvláštní orgány obce, rady krajů, krajské úřady, zvláštní orgány krajů) v rámci přenesené působnosti. Na jiné právní subjekty může být výkon státní správy v omezeném rozsahu delegován zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona.

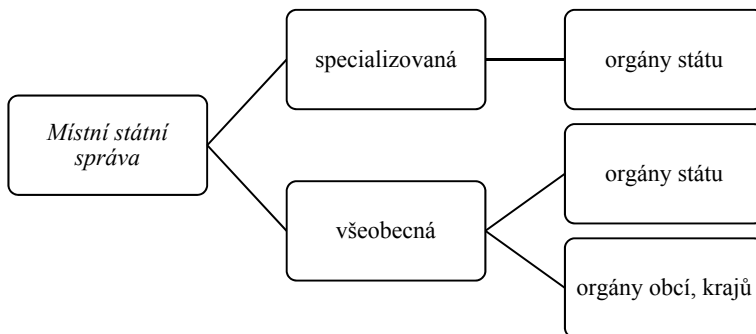
Z hlediska územní působnosti a rozsahu kompetencí správních orgánů je rozlišován výkon státní správy s celostátní působností (ústřední orgány státní správy a jiné správní úřady s celostátní působností) a místní působností. Místní působnost je vymezena územní správní jednotkou menší než je stát, např. region soudržnosti, kraj², okres, obec.

Na místní úrovni se realizuje *všeobecná a specializovaná státní správa* (viz obrázek 1–1). Specializovaná územní státní správa je vykonávána správními orgány (úřady), které jsou řízeny ústředními orgány státní správy (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy s celostátní působností), jedná se např. o územní finanční úřady, obvodní báňské úřady, okresní správy sociálního zabezpečení, krajské hygienické stanice atd. Všeobecná státní správa je prezentována orgány³ krajů a obcí, vykonávána v přenesené působnosti. *Na obecní úrovni podle míry přenesené působnosti se rozlišují obec se základní působností;*

¹ Správní řád (z. č. 500/2004 Sb.) definuje v § 9 správní řízení jako *Postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*

² V ČR se pro účely vymezení územní působnosti na úrovni kraje rozlišují: 1) správní kraje – zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu ve znění pozdějších předpisů, 2) samosprávné kraje – ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků.

³ Jedná se zejména o krajský úřad, radu kraje, obecní úřad, radu obce nebo zvláštní orgán obce.



Obrázek 1–1 Členění státní správy na místní úrovni

Zdroj: Vlastní zpracování dle Horzinková a Novotný (2008)

*obec s matričním úřadem; obec se stavebním úřadem; obec pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností.*⁴

K výše uvedenému je nutno dodat, že státní správou jsou pověřeny v omezeném rozsahu rovněž ostatní orgány státu, ke kterým patří soudy, veřejné sbory – Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Armáda ČR, Vojenská policie ČR, Vězeňská služba či Celní správa ČR. Státní správu vykonávají rovněž zpravodajské služby, jako je Bezpečnostní informační služba a Vojenské zpravodajství.

Státní správa, jak uvádí Horzinková a Novotný (2008), je vykonávána i dalšími subjekty, mezi které se řadí Česká národní banka, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání či Nejvyšší kontrolní úřad (mající zpravidla vlastní kapitolu v rámci státního rozpočtu), nepatří do soustavy vládou řízené státní správy.

1.1.3 Samospráva

Druhou složku v systému veřejné správy představuje *samospráva* (viz tabulka 1–1). Samospráva se člení na územní, a pak je nositelem samosprávy obec a kraj, a zájmovou, a pak jsou nositeli samosprávy profesní komory s povinným členstvím, profesní komory s nepovinným členstvím, jakož i vysokoškolská samospráva.

Zásadním předpokladem existence samosprávy je, že samosprávu vykonávají subjekty, které jsou odlišné od státu. Výkon veřejné správy je na tyto subjekty delegován zákonem, a tedy svěřen do jejich samostatné působnosti.

⁴ Obce s rozšířenou působností (dále také ORP) jsou specifickým typem obcí, které oproti jiným *ostatním* obcím vykonávají přenesenou státní správu ve věcně i územně výraznějším rozsahu. Základním právním předpisem vymezujícím obce s pověřeným obecním úřadem a následně obce s rozšířenou působností je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Velikostní struktura co do počtu obyvatel správního obvodu či správního centra je v případě celkového počtu 205 ORP značně rozdílná.

Pro samosprávu je příznačná její nezávislost na státu – neexistují zde vztahy nadřízenosti a podřízenosti, ale také její závislost na státu, protože vzniká ze zákona a za určitých podmínek a pak je podrobena doзору ze strany státu.

K základním charakteristikám samosprávy dle Koudelky (2007) patří (a) *územní nebo lidská činnost, vůči kterým působí*, (b) *osoby podřízené samosprávě*, (c) *existence samosprávy jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů* a (d) *vlastní hospodaření a rozpočet*.

Územní samospráva je spjata s určitým územím, přičemž na jednom území v tomtéž státě může působit více územních samospráv různých stupňů. Moderní demokratické pojetí územní samosprávy upravuje Charta místní samosprávy. Jedná se o mnohostrannou smlouvu, která byla otevřena k podpisu v roce 1985, vstoupila v platnost 1. září 1988 a pro Českou republiku dne 1. září 1999. Tato smlouva vytváří společný evropský standard pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy a zavazuje smluvní strany, aby aplikovaly základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy.

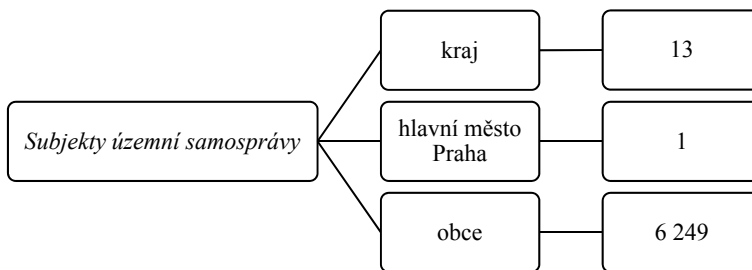
V podmínkách ČR je skladba a postavení samosprávy zakotvena čl. 99 Ústavy ČR, která rozlišuje dva stupně samosprávy – vyšší územně samosprávné celky (kraje) a základní územně samosprávné celky (obce). Zvláštní postavení v územní samosprávě zaujímá hlavní město Praha, které je jednak hlavním městem České republiky, krajem i obcí, respektive územně členěným městem (57 městských částí), viz obrázek 1–2.

Kraje i obce jsou veřejnoprávními korporacemi, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Mají vlastní příjmy a majetek, hospodaří podle vlastního rozpočtu v zákonem vymezeném rámci dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků. Hlavní poslání krajů i obcí vychází ze stejného základu, kterým je péče o všestranný rozvoj jejich území a potřeby jejich občanů.

Současná *krajská samospráva* v ČR byla fakticky naplněna v roce 2001, kdy se konaly první volby do krajských zastupitelstev. Území jednotlivých krajů je vymezeno územím okresů dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných. Stěžejním právním předpisem upravujícím organizační a kompetenční stránku krajů je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále také zákon o krajích).

Hlavní osu orgánů kraje tvoří zastupitelstvo jako vrcholný orgán kraje, rada kraje, hejtmán a jeho náměstci a krajský úřad. Prostřednictvím svých orgánů kraje vykonávají ve stanoveném právním rámci samostatnou a přenesenou působnost.

Obecní samospráva na rozdíl od samosprávy na úrovni krajů má na území dnešní ČR trvalejší tradici, byť, jak je známo, postavení a suverenita samosprávy obcí byla často vlivem společenských událostí a situací potlačována (konkrétněji Schelle, 2009).



Obrázek 1–2 Členění subjektů územní samosprávy v ČR, počty platné k 1. 1. 2011

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, jenž je vymezen hranicí území obce. K základním konstitučním prvkům obce tedy náleží občané a území obce. Stěžejním právním předpisem upravujícím organizační a kompetenční stránku obcí je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále též zákon o obcích).

Konstrukci orgánů obcí (respektive městysů, měst, statutárních měst) tvoří – zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, popřípadě místostarosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

1.2 Přístupy k managementu veřejné správy

K obecnému vymezení pojmu management (řízení) přistupuje teorie ze dvou pohledů. První z nich vymezuje management jako specifickou činnost. Myslí se tím řídicí činnosti (zejména – organizování, plánování, motivování, kontrola, rozhodování) komplexního i dílčího charakteru. Druhý označuje za management především osoby, ale i skupinu osob, které vykonávají řídicí funkce na různých úrovních organizace (vrcholový management, střední management, provozní management), tedy osoby s různou mírou pravomocí a odpovědnosti.

Siegl a kol. (2011) management vidí jako (a) určitý způsob vedení lidí, kde management je chápán jako činnost, při které neprovádí úkoly sám manažer, nýbrž jsou vykonávány prostřednictvím jiných lidí, kteří naplňují cíle organizace, (b) určitou skupinu lidí v organizaci, kteří realizují manažerské funkce (řídicí pracovníci/manažeři), (c) odbornou disciplínu a obor studia, kde může být management charakterizován jako soubor přístupů (názorů, doporučení, metod, apod.).

Management ve veřejné správě je uplatňován na základě legitimních předpokladů, které staví veřejnou správu do dvojí role. Management veřejné správy řídí jak veřejnou správu samotnou, tak subjekty veřejného sektoru. Je při tom konfrontován s moderními požadavky ve smyslu New Public Management či New Public Governance, a to především v návaznosti na potřeby zlepšit výkonnost a kvalitu veřejné správy.

1.2.1 Uplatnění managementu ve veřejné správě

Také na uplatnění managementu ve veřejné správě lze pohlížet ze dvou výše naznačených pohledů – funkční (ve smyslu řídicích činností), organizační (ve smyslu osob vykonávajících řídicí činnosti). *Funkční naplnění managementu ve veřejné správě* je možné blíže zkoumat z hlediska jeho externí a interní působnosti a pojímat na makroúrovni a mikroúrovni, viz tabulka 1–2.

Tabulka 1–2 Členění funkčního pojetí managementu ve veřejné správě

	<i>Makroúroveň</i>	<i>Mikroúroveň</i>
<i>Externí působnost</i>	stát	kraj, okres, obec
<i>Interní působnost</i>	soustava institucí daného subsystému veřejné správy (např. správa cel a daní, správa sociálního zabezpečení)	konkrétní orgán veřejné správy, např. Ministerstvo financí, krajský úřad

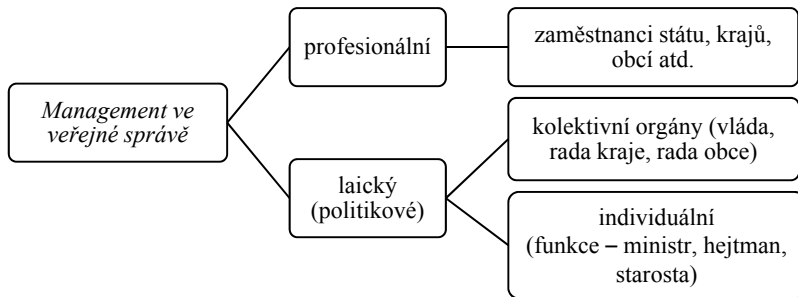
Externí působnost managementu veřejné správy vychází z teze, že veřejná správa je managementem veřejného sektoru. Externí působnost tohoto managementu na makroúrovni je celospolečenského (státního) významu a odráží se především v legislativě, politikách, koncepcích i konkrétních rozhodnutích (např. výstavba dálnice). Externí působnost managementu na mikroúrovni veřejné správy je lokálního charakteru a odráží se jak v regionálních strategiích, legislativě, tak individuálních správních aktech.

Interní působnost managementu veřejné správy vychází z teze, že management je uplatňován v rámci konkrétní instituce či sítě provázaných institucí a jejich či jejich poslání a úkolů. Ve veřejné správě na makroúrovni je uplatňován interní management v rámci konkrétního subsystému veřejné správy a jeho hierarchie, např. v oblasti správy cel a daní. Naproti tomu je-li management uplatňován pouze v rámci konkrétní organizace (např. Ministerstvo financí ČR nebo Finanční ředitelství), byť je součástí subsystému, a pak se jedná o mikroúroveň.

Organizační pohled na management ve veřejné správě je specifický, např. ve srovnání s managementem soukromého sektoru. Ve veřejné správě působí tzv. laická a profesní složka managementu (pokud je zastoupena laická složka, působí ve vrcholovém managementu). Laickou složku představují politikové zastávající veřejné funkce, a to jak individuálního charakteru (ministr, hejtman, starosta), tak v kolektivních orgánech (vláda, rada kraje, rada obce). Profesionální složku prezentují vedoucí zaměstnanci veřejné správy, tito jsou v pracovním poměru se státem, krajem nebo obcí, viz obrázek 1–3.

1.2.2 Perspektivy managementu ve veřejné správě

Odborná literatura často porovnává management v soukromém a veřejném sektoru. V tomto smyslu Write a Nemeč, (2003) upozorňují na to, že *veřejné organizace* (myslí tím jak organizace veřejné správy, tak veřejného sektoru) působí na základě politicky stanovených potřeb, nikoliv na základě potřeb stanovených trhem a tímto veřejným organizacím chybí jasný systém měření



Obrázek 1–3 Obecné organizační členění managementu ve veřejné správě

výkonnosti. Dále zdůrazňují, že management ve veřejném sektoru a soukromém sektoru působí v rozdílném právním prostředí, z čehož plyne, že manažerům soukromého sektoru legislativa vymezuje jen, co nesmějí činit, ale manažerům ve veřejném sektoru, co činit mohou.

Z těchto a dalších důvodů je tak management ve veřejné správě často označován jako rigidní a velmi nepružný, který reaguje na nové potřeby a výzvy se zpožděním, a tedy i ztrátou.

Nicméně současný stav a vývoj společnosti postupně stírá nejnvýraznější odlišnosti veřejného a soukromého managementu. Moderní podoba veřejné správy v podmínkách právního státu je stavěna do trvalé pozice objektu reformy, jejíž nedílnou součástí je i implementace výsledků technologického pokroku (odrážejícího se např. v eGovernmentu) či moderních manažerských postupů soukromého sektoru. Ve veřejné správě se stále častěji hovoří o managementu také v souvislosti se specifickými oblastmi řízení, jako jsou strategický management, management lidských zdrojů, finanční management, management kvality, projektový management apod.

Za obecná východiska změn a přístupů k managementu veřejné správy, a tedy i veřejného sektoru jsou považovány aktivity a iniciativy z konce 20. století, kdy vznikly základní myšlenkové proudy, které stavěly nejen na soudobých společenských požadavcích, ale především na kritice weberianského modelu byrokratické podoby veřejné správy (Public Administration, PA).

Hood charakterizuje *Public Administration* pomocí šesti předpokladů: (1) právní stát a jeho dominance, (2) management podrobený pravidlům a směrnicím, (3) byrokracie a její ústřední role při tvorbě a realizaci politiky, (4) politická správa jako součást veřejných organizací, (5) tendence přírůstkového rozpočtování a (6) profesionální poskytování veřejných služeb (Osborne, 2010).

Globální vlnu reforem veřejného sektoru, zjevnou v západních zemích od 80. let 20. století, která nahradila technokratickou koncepci intervenujícího státu, dominantní do poloviny 70. let, koncepcí regulujícího státu popisuje Majone. Zatímco v dřívější koncepci stát poskytoval veřejné služby sám, nyní vytváří právní a správní podmínky a zdroje pro to, aby služby byly poskytovány jinými

subjekty veřejného a soukromého sektoru. Tato proměna s sebou nese i svá rizika – například možné narušení principu rovného přístupu občanů k poskytovaným službám (Potůček, 2007). Jedná se koncepce *New Public Management a dále New Public Government*.

Od osmdesátých let 20. století se v USA a Velké Británii (dále také v Kanadě, Austrálii, Novém Zélandu, Skandinávii a Německu) začíná rozvíjet nový styl řízení ve veřejné správě – New Public Management (dále NPM). Za východiska zrodu NPM jsou označovány nové požadavky na fungování veřejné správy, které byly formulovány v hospodářsky vyspělých zemích, kde veřejná správa čelí mnoha systémovým problémům. Tyto požadavky jsou naléhavější zejména v kontrastu se stále omezenějšími veřejnými prostředky a rostoucími nároky společnosti na veřejné služby.

NPM a nové modely řízení jsou zaměřeny na změny úloh, struktur a organizaci politicko-administrativního systému. Přičemž pozornost je zaměřena v prvé řadě na efektivnost a účinnost. Teoretické základy nových přístupů k řízení ve veřejné správě spočívají v mikroekonomických organizačních teoriích, které staví na deregulaci, odbyrokratizování, hospodářské autonomii a převzetí soukromé podnikatelské kultury.

Lane (2000) vedle výše uvedených principů NPM zaměřuje svou pozornost jak na aktéry (manažery) a jejich základní role v procesu nového řízení ve veřejné správě, tak na možnosti kontraktů, tedy smluvního zajištění veřejných služeb. Uvedený autor také hodnotí poslání a filozofii NPM v kontextu x-neefektivnosti (nositelem je byrokracie) a efektivnosti veřejných zakázek ve veřejném sektoru. Uplatňování koncepce NPM se projevuje tak, že veřejná správa:

- zaměstnává na pozici manažerů (vedoucích pracovníků) institucí veřejné správy profesionály, čili speciálně erudované a kompetentní osoby,
- upřednostňuje smluvní formu zajištění poskytování veřejných služeb a vlastních provozních činností, např. formou outsourcingu či prostřednictvím speciálních agentur,
- využívá soutěž při zadávání veřejných zakázek, spolupráci a partnerství při realizaci investic (např. projekty Public Private Partnership),
- aktivně komunikuje se zainteresovanými osobami a ostatními osobami (organizace soukromého sektoru a neziskového sektoru).

Naproti tomu Lynn (2007) logicky argumentuje na příkladu historie a současnosti veřejné správy v podmínkách vybraných zemí a jejich specifického historicko-kulturního dědictví rozdílným vývojem a průběhem reformy veřejné správy v těchto zemích. V tomto kontextu dle Lynna není zavádění a posléze hodnocení prostřednictvím nástrojů NPM jednoduše přenositelnou záležitostí.

Adamaschek (2000) v podstatě upozorňuje, že NPM není ohraničen pevným rámcem závazných postupů a lze jej přizpůsobit konkrétním podmínkám daného státu. Důležitou úlohu dle shora uvedeného autora sehrávají strategické a operativní programy a metody, postavené na – definování cílů a produktů, měření

výkonnosti, vypracování rozborů, controllingu, řízení výstupů, rozpočtování, decentralizaci, převzetí zodpovědnosti za zdroje, srovnávání, soutěži, zaměření na zákazníky, managementu kvality, organizačním a personálním rozvoji i smluvním managementu. Uvedené prvky pak ve spojení s použitými modely tvoří rámec naplňování filosofie NPM a jejich kombinace či upřednostnění je specifická pro danou zemi či region. V kontinuitě na výše uvedené je však potřebné podtrhnout, že vedle politicko-správních podmínek té či které země podmiňuje úspěšné zavedení NPM stabilní tržní sektor (podrobněji viz Bouckaert a kol., 2011). V praxi evropských zemí jsou úspěšně zaváděny např. model veřejné soutěže – *Tilburský model*, modely simulované konkurence – *Benchmarking*, soutěže *Best Practice* či soutěže o cenu kvality aj.

Střet koncepcí managementu veřejné správy v podobě NPM a PA dle autorů Peters a Wriete (1996) zpochybnil klasické předpoklady PA, jako je (a) *soběstačnost správy*; ukazuje se, že správní úkoly je možné zadávat komerčním agenturám či neziskovým organizacím, (b) *přímá hierarchicky organizovaná administrativní kontrola*; ukazuje se, že některé prvky kontroly je možno nahradit přesunem přímé odpovědnosti na nižší články byrokratických aparátů, na profesionály poskytující služby, či dokonce přímo na klienty těchto služeb, (c) *uniformita správy*; ukazuje se, že existuje prostor pro decentralizaci a dekoncentraci správy, spojený však s rizikem převládnutí kritéria efektivity nad kritériem rovnosti přístup, (d) *odpovědnost jednotek správy směrem nahoru*; ukazuje se, že předávání odpovědnosti komerčním agenturám či neziskovým organizacím vede k rozmazávání tradičně definované správní odpovědnosti, (e) *standardizovaný kariérní řád*; ukazuje se, že ve veřejné správě se mohou uplatňovat i prvky řízení lidských zdrojů převzaté z komerčního sektoru, (f) *apolitická správa*; ukazuje se, že politické intence vstupují do výkonu správy, a naopak výkon správy ovlivňuje politická rozhodnutí a politickou praxi (Ochrana a Potůček, 2011).

Další koncepcí managementu ve veřejné správě je *New Public Governance* (NPG) vznikající na konci 90. let 20. století a vycházející z poznatků klasického Public Administration (PA) i NPM. V zásadě NPG staví na kritice NPM a jeho dominující orientaci na soukromý sektor. Odůvodněním uvedené kritiky se staly specifické legitimní cíle veřejné správy, které vyžadují rozdílné přístupy a metody řízení než ty, která jsou uplatňována v soukromém sektoru. V podstatě však NPG zcela neodmítá prvky managementu převzaté ze soukromého sektoru, avšak klade důraz na legalitu a legitimitu obsaženou ve vztahu politické a společenské reality.

Osborne (2010) uvádí, že NPG je založen na organizační sociologii a teorii sítí. Tato koncepce podporuje pluralitní stát, ve kterém vzájemně závislí účastníci přispívají k poskytování veřejných služeb. To platí i pro vytváření politiky státu, jenž by měla být dle NPG formována z různých zdrojů.

Myšlenkově nejbližší má NPG k teorii *New Public Service*, která upřednostňuje demokracii, občanství a služby ve veřejném zájmu a nabízí alternativu jak tradičnímu přístupu PA, tak NPM.

Denhardt a Denhardt (2000) spatřují New Public Service, který *slouží, ne řídí a jeho cílem je veřejný zájem, ne produkt. Zakládá na strategickém myšlení, demokratickém jednání a službě občanům, nikoliv zákazníkům s plnou odpovědností*. New Public Service hodnotí vedle produktivity především lidi a ctí hodnotu občanství a veřejné služby, která má převyšovat podnikání.

Výše nastíněné koncepce managementu veřejné správy jsou samy osobě spíše modely, jejichž hlavní teze se v reformních záměrech a samotné praxi managementu veřejné správy prolínají a doplňují. Některé státy inklinují k NPM (viz výše), jiné k NPG (např. Švédsko, Norsko). Mnohé země však staví reformu veřejné správy na syntéze uvedených koncepcí, a k těmto zemím lze řadit i Českou republiku.

1.2.3 Management a měření výkonnosti veřejné správy

Řízení (management) výkonnosti (z angličtiny Performance Management) je považováno za samostatnou disciplínu přístupu k řízení organizací. Ve veřejném sektoru je věnována pozornost managementu výkonnosti dle práce Dooren a kol., (2010) od druhé poloviny 20. století, kdy se začíná prosazovat *výkonnostní rozpočtování*, uplatňování sociálních ukazatelů dopadů veřejných politik, koncepce New Public Management, představující 2. generaci výkonnostního rozpočtování, a politika založená na důkazech.

Voříšek (2008) poukazuje na revoluční transformaci organizací, jejíž intenzita se stále zvyšuje s tím, jak se celá společnost posunuje do stádia *informační společnosti*. Na organizace dle výše zmíněného autora působí řada činitelů, ke kterým mimo jiné patří (a) řízení aktivit v globálním kontextu, (b) flexibilní organizační struktury, (c) optimalizace produkce a efektivní řízení dodavatelsko-odběratelského řetězce, (d) produkce kvalitních, zákaznický orientovaných výrobků a služeb a (e) neustálá inovace a zvyšování kvality výrobků a služeb, které mohou být zákazníkem hodnoceny a přinášejí mu přidanou hodnotu.

Obecně se o výkonnosti hovoří jako o schopnosti organizace dosahovat osobních, skupinových a organizačních cílů a velmi často je *výkonnost spojována s pojmy efektivita a účinnost*. Dle mnoha autorů, ke kterým patří B. Burton, M. Synek či P. F. Drucker a další, je *výkonnost považována za vyváženou kombinaci jak efektivity, tak účinnosti*.

Výkonnost je důležitou ekonomickou veličinou a vzhledem k tomu, že veřejná správa je nedílnou součástí veřejné ekonomiky, je v této souvislosti nejčastěji spojována s otázkami efektivnosti, potažmo *ekonomické efektivnosti*, a to z pozice managementu veřejného sektoru i dopadů alokace veřejných prostředků. Veřejná ekonomika tedy analyzuje výsledky *hospodaření s veřejným majetkem a veřejnými financemi*. Posuzování efektivnosti vynaložených nákladů je založeno, na rozdíl od privátní ekonomiky, na přímém (nepeněžním) vyjádření ziskového efektu – veřejného efektu. Dle Stiglitze (1997) zaujímá prioritní postavení ve veřejném sektoru vláda daného státu a její činnosti (veřejné aktivity), které výrazně ovlivňují životy obyvatel a prosperitu společnosti. Zmíněný autor pak člení veřejné aktivity do čtyř kategorií. Existence vládních zásahů do ekonomiky

či ekonomické odůvodnění existence vlády staví dle řady autorů (Bénard, 1990; Stiglitz, 1997; Jackson a Brown, 2003) na tržních selháních a principech přerozdělování (příjmů) a zajištění obecně prospěšných statků.

Pojem *výkonnost* je používán v různých oborech a jeho konkrétní vymezení se váže na specifika daného subjektu a jeho cíle. Mnozí autoři (např. Borovský, 2003; Wagner, 2009; Půček a Ochrana, 2009) rozlišují dvě na sebe navazující dimenze výkonnosti, které jsou vlastně odpovědí na otázku, co je možné udělat pro to, aby byl dosažen určitý cíl nebo správné přiblížení k němu. První z nich je *dělat správné věci* (anglicky *do the right things*) a ta ukazuje na výkonnost ve smyslu volby činnosti, která je uskutečňována. Tato dimenze výkonnosti je obvykle označována jako účelnost. Druhá odpověď je *dělat věci správně* (anglicky *do the things right*) a ukazuje na výkonnost ve smyslu způsobu, jakým je činnost uskutečňována. Tato dimenze výkonnosti je označována jako efektivnost. Samotné zvyšování výkonnosti instituce je spojeno s vytvořením prospěchu jako pozitivního důsledku činnosti zkoumaného subjektu, přičemž samotný celkový prospěch lze změřit a hodnotit až po ukončení dané činnosti. Naproti tomu především z pohledu rozhodování managementu a odpovědnostního přístupu k řízení výkonnosti instituce je nutné posuzovat a měřit prospěch činnosti také v průběhu jeho tvorby.

Obecně lze říci, že cílem každé organizované činnosti bez rozdílu je produkovat hodnotu, která převyšuje náklady na její vytvoření. *Efektivnost je pak tvořena základními složkami, kterými jsou kvalita, cena, objem produkce (výrobky nebo služby) a náklady.*

Existují *funkce měření* či důvody, proč je měření realizováno, a to jak ve spojení s výkonností nebo v obecném slova smyslu. Dle Wagnera (2009) má měření funkci:

- podpory (opory) paměti; měření umožňuje uchovávat údaje o objektu a jeho charakteristikách k určitému okamžiku nebo za určité období vývoje,
- podpory srovnání (komparace),
- podpory objektivizace a širě smyslového poznání,
- hloubky poznání, čili umožňuje popsat i takové charakteristiky objektu, které byly objektu druhotně přisouzeny člověkem, a které nejsou tudíž přímo zachytitelné lidskými smysly ani technickými nástroji,
- zprostředkování poznání; umožňuje komunikovat údaje o charakteristikách zkoumaného objektu i osobám, které nemají možnost přímo pozorovat daný objekt, a tím jim umožnit zprostředkované poznání zkoumaného objektu,
- důkazní.

Realizace neboli uskutečnění *měření*⁵ je prováděno *pomocí nástrojů*, které mohou mít rozličnou povahu. Může jít o typická měřidla (svinovací metr, váhy,

⁵ Hodnocení výkonnosti instituce a úrovně její kvality založené na realizovaném kontinuálním měření je nepostradatelnou součástí modelů zvyšujících kvalitu veřejné správy, ke

tlakoměr, teploměr atd.) nebo prostředky tzv. vizuální kontroly či sčítání počtu jevů, zaznamenávané do dotazníků, formulářů či kontrolních listů. Výhodou měřidel je, že poskytují spojitá data a následně spojité škály, které přiřazují měřené vlastnosti číslu, které může nabývat libovolných hodnot.

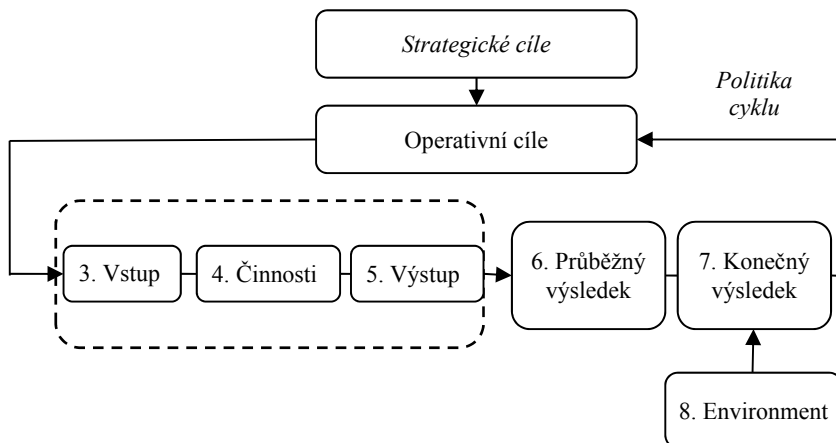
Nové přístupy k řízení veřejné správy používají evaluační nástroje, které jsou zaměřeny na hodnocení nejdůležitějších požadavků vycházejících z kvalitního, efektivního a hospodárného plnění úkolů veřejné správy. Flynn (2007) ilustruje *hodnocení výkonnosti* a plnění úkolů institucí veřejného sektoru *prostřednictvím tzv. The Three 'E's (3E)* – Economy (hospodárnost), Efficiency (efektivnost) a Effectiveness (účelnost nebo také účinnost). Zmíněný autor také uvádí, že mnozí relevantní odborníci upozorňují, že model 3E by měl být doplněn o tzv. čtvrté E, které představuje *Equality* – rovnost, respektive *Equal Access* – rovný přístup.

Podstatu 3E v podmínkách veřejné správy analyzují a charakterizují Nemeč a kol. (2010), přičemž se opírají také o zákon 320/2001 Sb., o finanční kontrole, kdy hospodárností se dle zmíněného autora 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. Efektivnost uvedení autoři pojímají jako produktivitu veřejných výdajů či jako nákladovou efektivnost. Jedná se o inverzní funkce. Vymezení efektivnosti ve formě produktivity používáme tehdy, jestliže máme k alokaci disponibilní zdroje, které můžeme k danému účelu plně využít. Kritérium účelnosti charakterizuje: *Účelnosti se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytyčených úkolů*. Poslední uvedené kritérium 3E – účelnost je považováno za nejvyšší druh kritéria výkonnosti, a to ve vztahu k hospodárnosti a efektivnosti.

Ke klíčovým konceptům měření výkonnosti ve veřejném sektoru, a tedy i veřejné správě, patří tzv. *vstupně-výstupní model měření výkonnosti*, zjednodušeně řečeno model vstup–výstup (dále také model V-V). Logiku modelu V-V a jeho uplatnění ve veřejném sektoru popisuje a znázorňuje Bouckaert (Bovaird a Löffler, 2009) podobně jako Nemeč a kol. (2010), a to prostřednictvím schématu *The policy and management cycle* (Politika a řízení cyklu), viz obrázek 1–4.

Výkonnost organizace (instituce) a její výsledky musí být vybalancovány se strategickými cíli, které jsou dosahovány postupně prostřednictvím operačních cílů. Model V-V v závěrečných etapách cyklu rozlišuje výstup (produkt daného procesu), průběžný výsledek (bezprostřední účinek produktu na instituci či uživatele) a konečný výsledek, jenž je konfrontován z hlediska jeho dopadu na společnost a životní prostředí a v neposlední řadě z hlediska naplnění stanove-

kterým mimo již zmíněné normy ISO 9000 patří rovněž model Common Assessment Framework (CAF), benchmarking či Lean Six Sigma.



Obrázek 1–4 Vstupně-výstupní model měření výkonnosti

Zdroj: Vlastní zpracování dle Bovaird a Löffler (2009)

ných cílů instituce. Evaluace a měření výkonnosti instituce v jednotlivých fázích cyklu je realizováno pomocí *výkonnostních indikátorů*, které Bouckaert (Bouckaert a kol., 2011) považuje za nástroje pro ověření naplňování cílů.

Typologie ukazatelů výkonnosti modelu V-V dle uvedeného autora ukazují, že:

- vstupní ukazatele představují údaje např. o počtech zaměstnanců a o výši mzdových nákladů na ně, počtech nemocničních lůžek či kapacitu školních zařízení,
- výstupní ukazatele jsou dány veličinami, které vypovídají např. o počtu vyřízených žádostí či o počtu ošetřených pacientů, studujících žáků,
- průběžné výsledky znázorňují např. výčet nových znalostí a dovedností studentů či spokojenost uživatelů se službami,
- konečné výsledky prezentují např. zvýšení stupně vzdělání žáků/studentů, snížení nezaměstnanosti, zlepšení ochrany zdraví obyvatel,
- společensko-ekologické ukazatele vypovídají o věkové, vzdělanostní struktuře obyvatelstva, o růstu HDP atd.

Podíl uvedených indikátorů výkonnosti modelu V-V umožňuje vyjádřit základní výkonnostní požadavky instituce, kterými jsou hospodárnost, produktivita, efektivnost, účelnost a nákladová efektivnost.

Základní ukazatel efektivnosti je dán podílem nákladů a výstupů (náklady/výstupy), *ukazatel produktivity* je dán podílem výstupů a vstupů, *ukazatel účelnosti* je dán podílem výstupů a výsledků, *ukazatel účelných nákladů* (Cost-effectiveness) je dán podílem vstupů a výsledků; Dooren a kol. (2010).

Konkrétní metodiku postupu měření výkonnosti organizací veřejného sektoru založenou na principu poměrování vstupů a výstupů představuje DEA (*Data Envelopment Analysis*). DEA je nástrojem hodnocení efektivnosti, výkonnosti či