



národní
úložiště
šedé
literatury

Posouzení efektivity vynaložených veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných kulturních potřeb

Dostál, Petr; Černý, Ondřej; Daněk, Petr; Drobný, Tomáš; Gregorini, Jindřich; Richter, Vít; Gregoriniová, Jindřiška; Lázňovská, Lenka; Přílepková, Michaela; Vávrová, Barbora; Vítová, Kateřina
2016

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-391418>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 21.01.2019

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .

**CERTIFIKOVANÁ METODIKA
POSOUZENÍ EFEKTIVNOSTI
VYNALOŽENÝCH VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ
NA ZAJIŠTĚNÍ KVALITY A DOSTUPNOSTI VEŘEJNÝCH
KULTURNÍCH SLUŽEB**

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO VEŘEJNOU SPRÁVU

Národní informační a poradenské středisko pro kulturu
Blanická 4, Praha 2
říjen 2013

1. SHRUTÍ A DOPORUČENÍ PRO VEŘEJNOU SPRÁVU

Cílem autorského týmu NIPOS bylo postihnout klíčové postupy hodnocení efektivnosti vynaložených veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných kulturních služeb v rozhodovacích procesech různých stupňů veřejné správy, zejména samosprávy.

Veřejná správa v posledních letech používá pro svá hodnocení efektivitativy různé metody. Příkladem je metoda Benchmarking, jejíž podstatou je měření a analýza procesů a výkonů organizace a hledání nejlepší praxe prostřednictvím porovnávání s výkonem ostatních organizací. Tato metoda je určena pro přihlášené subjekty, není přístupná pro jejich zřizovatele. V oblasti kultury je v současnosti diskutována meziodvětvová (input – output) analýza, která je použitelná např. pro analýzu ekonomických dopadů mezinárodních hudebních festivalů a jejich návštěvníků na českou ekonomiku. Praxe však ukázala, že je obtížně použitelná pro menší festivaly bez nebo pouze s malým mezinárodním prvkem.

Poskytování veřejných kulturních služeb je postaveno na obecně platných a speciálních právních normách ovlivňujících sektor kultury. Proto expertní tým nejprve analyzoval relevantní právní normy. Rovněž se zaměřil na analýzu vybraných právních forem – příspěvkové organizace, obecně prospěšné společnosti, občanské sdružení, nadace a nadační fondy. Dalším krokem v řešené problematice bylo analyzování výdajů veřejných rozpočtů na kulturu. NIPOS navrhl právní úpravy analyzovaných klíčových obecně platných a speciálních právních norem, které ovlivňují ekonomiku veřejných služeb kultury.

Důležitou součástí přípravné fáze zpracování metodiky byla analýza jednotlivých poskytovatelů veřejných kulturních služeb: zřizovatelé, veřejné knihovny, muzea a galerie, památková péče, kulturní zařízení nespécifická, divadla, eventy a hudební oblast.

Předmětem analýz jednotlivých oborových skupin poskytovatelů veřejných kulturních služeb byla deskripce daných oblastí a právních forem poskytovatelů veřejných služeb kultury. V analýzách byly uvedeny konkrétní příklady subjektů s popisem jejich činnosti a financování a se zaměřením na indikátory efektivitativy a dostupnosti veřejných služeb kultury. Zpracovatel navrhl indikátory (obsahové a ekonomické) sloužící k hodnocení kvality a dostupnosti veřejných služeb kultury. Tyto indikátory byly ověřeny, evaluovány a staly se klíčovou součástí certifikované metodiky.

Práce na metodice potvrdily naši hypotézu, že nelze stanovit jednotné indikátory pro oblast kultury jako takové. Některé indikátory (zejména ekonomické) jsou použitelné ve většině námi zkoumaných oblastí, naopak indikátory obsahové – kvalitativní vycházejí z konkrétního prostředí, v němž jsou veřejné kulturní služby poskytovány.

Vzhledem k tomu, že oblast kultury, je specifická šíří poskytovaných aktivit, produktů a služeb, je obtížné stanovit obecné závěry. Proto jsme se rozhodli zde uvést doporučení určená pro veřejnou správu za jednotlivé oborové kapitoly.

ZŘIZOVATELÉ/Mgr. Tomáš Drobny

Cesta hledání ukazatelů efektivitativy ze strany zřizovatele nabízí specifický pohled na roli zřizovatele jako objednatele veřejných služeb kultury poskytovaných jím za tím účelem zřizovanými organizacemi. Jako první úkol se jevila možnost posouzení efektivitativy činnosti

zřizovaných organizací prostřednictvím vhodně zvolených indikátorů dle typu služeb, které vytvářejí. Tento aspekt se uplatňuje při tzv. metodickém řízení, které zahrnuje jak poskytování metodické podpory ve vlastním slova smyslu, tak naplňování dalších řídicích úkonů a postupů ze strany zřizovatele, kam patří rozhodování o nakládání se svěřeným majetkem, výkon personálních pravomocí a kontrola.

Klíčovou otázkou zůstává definování povinností veřejné správy za zabezpečení rozsahu nabídky a kvalitu zajišťovaných služeb v kultuře. Poté, co jsou na kompetentních místech tyto povinnosti identifikovány, následuje přijímání tvorby politických rozhodnutí k jejich zabezpečování a hledání postupů, jakými je to realizováno. Již zde narazíme na požadavek efektivity a způsob, jakým je při tvorbě rozhodnutí ve veřejné správě uplatňován. Prvotní je stanovení cíle a měřitelných ukazatelů, kterými je jeho plnění ověřováno. V případě ověření na organizaci Muzeum Vyškovska je zodpovězení jednoduché. Rozhodnutí o jeho zřizování Jihomoravským krajem vplynulo a) ze zákonného převzetí této organizace, b) z povinnosti spravovat sbírku, která je významným a specifickým typem majetku vyžadujícím odpovídající nároky na jeho spravování.

Otázka, kterou Studie Muzea Vyškovska (intenzifikace vnitřních zdrojů organizace) řešila, se nedotýkala jeho povahy nebo existence jako takové, nýbrž jen dosažení vyšší efektivity stávajícího typu nabízených služeb. Druhým úkolem při hledání možnosti posouzení efektivity je zabývat se vlastní efektivitou fungování zřizovatele, resp. jeho orgánu, obecního, městského nebo krajského úřadu. Je nepochybné, že dosahuje-li činnost zřizovatele nejvyšších standardů kvality, odrazí se to i v jeho působnosti vůči zřizované organizaci. Management kvality je tedy klíčovým nástrojem zvyšování efektivnosti působnosti zřizovatele vůči zřizované organizaci a nabízí příslušné indikátory efektivnosti.

Práce prokázala a ověřila zkoumané nástroje – ukazatele efektivity, jak byly popsány, na případech metodického řízení Muzea Vyškovska a nástroje řízení kvality CAF u Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Návrhy a doporučení

Následujících jedenáct bodů je shrnutím analýzy a ověřování indikátorů efektivnosti poskytování veřejných služeb kultury ze strany zřizovatele do podoby stručně formulovaných doporučení. Přestože rámec využívání ukazatelů efektivity spočívá na managementu veřejné správy, tedy vedení příslušných úřadů, podstatnou roli hraje politické rozhodování, jeho vyspělost a také kulturní úroveň odpovědných osob, čímž se možná kulturní sféra poněkud odlišuje od jiných resortů. Na co je tedy důležité dbát?

- I.** Profesionálně a kvalitně řízený úřad, management kvality (CAF, EFQM aj.),
- II.** nastavení procesů řízení a přijímání rozhodnutí zejména ve vztahu k řízení příspěvkových organizací (zřizovací listina, interní řídicí akty, pracovní a schvalovací postupy),
- III.** využití zákonných postupů – zprávy o činnosti, příprava rozpočtu, schvalování investic,

- IV. řízení lidských zdrojů, zajištění odborného metodického vedení na úřadě (odborná úroveň osazení příslušných odborů),
- V. hodnocení odborné úrovně činnosti zřizované organizace, odborná kritika,
- VI. programové zaměření, nalezení priorit,
- VII. stanovení cíle,
- VIII. projektový přístup v řízení činnosti,
- IX. motivace – odměňování,
- X. evaluace výsledků,
- XI. kontrolní činnost a mechanismy.

VEŘEJNÉ KNIHOVNICKÉ A INFORMAČNÍ SLUŽBY/ PhDr. Vít Richter

Pro oblast knihoven poskytujících tyto služby, které provozují nebo zřizují obce a kraje, je k dispozici komplexní soubor nástrojů pro sledování činnosti, výkonu, kvality, efektivity i dostupnosti.

Jestliže má obec zájem na tom, aby obyvatelům byly poskytovány kvalitní VKIS v potřebné obsahu a rozsahu, lze doporučit, aby si obec provedla analýzu činnosti své knihovny a dlouhodobě sledovala vývojové trendy její činnosti.

1. Etapa

Porovnání podmínek pro činnost knihovny s indikátory stanovenými ve Standardu VKIS.

V této etapě lze zjistit:

- a) Nabízí knihovna dostatečnou provozní dobu pro veřejnost? Je provozní doba optimálně rozložena v průběhu dne a týdne tak, aby jí obyvatelé mohli navštěvovat? V této souvislosti také jednoznačně vyplynou požadavky na optimální personální zajištění činnosti knihovny.
- b) Nabízí knihovna dostatečný knihovní fond (knihy, časopisy, CD a další zdroje)? Je knihovní fond dostatečně obměňován aktuální literaturou?
- c) Je knihovna v obci umístěna tak, aby byla dostupná všem obyvatelům? Je dostupná i pro handicapované skupiny obyvatel?
- d) Má knihovna dostatečný prostor pro poskytování VKIS? Má knihovna dostatečný prostor pro konání kulturních a vzdělávacích aktivit? Může knihovna sloužit jako komunitní centrum obce?
- e) Nabízí knihovna dostatečné prostory pro studium a volný čas? Je knihovna vybavena informačními technologiemi a má kvalitní připojení k internetu?
- f) Nabízí knihovna své služby a katalogy prostřednictvím webových stránek? Je možné poskytovat některé služby 24 hodin denně?
- g) Má knihovna dostatečné množství odborně kvalifikovaných pracovníků? Jsou pracovníci knihoven schopni uplatnit nové trendy v rozvoji VKIS?
- h) Jsou uživatelé knihovny spokojeni s nabídkou služeb knihovny a její činností? Jaké jsou jejich názory a požadavky na budoucí rozvoj?

2. Etapa

Zapojení knihovny do projektu benchmarking knihoven. V rámci tohoto projektu lze v dlouhodobém horizontu sledovat výkony a efektivnost vlastní knihovny ve srovnání s knihovnami působícími ve stejně velkých obcích a městech.

SLUŽBY MUZEÍ A GALERIÍ/ PhDr. František Šebek

Návrhy a doporučení pro veřejnou správu

- A. V otázce **dostupnosti veřejných služeb** muzeí nelze než konstatovat, že síť muzeí, která naplňují mezinárodní standard vymezující cíle muzeí, má dostatečnou oporu v muzeích zřizovaných státem a územními samosprávnými celky. Doplnuje ji škála muzejních institucí ostatních zřizovatelů. Požadavky na minimální parametry dostupnosti veřejné služby taxativně vymezuje Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy v platném znění.
- B. Pokud jde o posuzování výkonnosti, její kvality a posuzování efektivnosti vynakládaných prostředků lze konstatovat:
1. Je žádoucí, aby se nadále pokračovalo ve shromažďování a vyhodnocení statistických dat o činnosti muzeí v zásadě v té podobě, jakou má roční statistický výkaz Kult (MK) 14-01 k roku 2013.
 2. Je žádoucí pokračovat v projektu benchmarkingu muzeí krajů a obcí. V další fázi řešení by měl vzniknout modifikovaný projekt pro další typy muzeí a model veřejně přístupného výstupu, využitelného mj. i státní správou a veřejnou samosprávou. Je třeba, aby zřizovatelé a veřejná správa motivovali k účasti podřízené organizace.
 3. Je nanejvýš žádoucí, aby vznikl v ČR veřejně přístupný registrační systém muzeí, do něhož by byla zařazena ta muzea, která charakterem své činnosti naplňuje mezinárodní standard činnosti muzea jako takového. Zároveň by měl tento registr klasifikovat různé typy a formy muzeí. Neměl by být nějakým věčným seznamem, ale muzea by měla procházet ve stanovených časových intervalech určitým procesem reakreditace. Registrační systém by se eventuálně mohl také stát (za předpokladu využitím obecně přijatých indikátorů efektivnosti činnosti muzeí) nástrojem pro přiznání výkonnostních standardů muzeí na principu dobrovolného přihlášení se muzea k tomuto akreditačnímu řízení.
 4. Je žádoucí dopracovat aspoň pro muzea působící v režimu zákona č. 122/2000 Sb. závaznou metodiku pro minimální standard obsahu výroční zprávy o činnosti muzea.
 5. Při formování měřitelných nebo relačních indikátorů pro posuzování výkonnosti muzeí ze strany orgánů státní správy a územní samosprávy doporučujeme vyjít z následujícího principu, který bude nutno ovšem ještě hlouběji propracovat.
 - I. Ve výkazech činnosti za posuzované období požadovat od muzea strukturování činnost a na ni vynaložené náklady (včetně nákladů na mzdy a režijní náklady) do těchto hlavních okruhů činnosti:

- a. Rozvoj sbírek (včetně doplnění dokumentace, jejich evidence, inventarizace a zkoumání – tj. i výzkum prostředí, z něhož jsou sbírky získávány).
- b. Uchování a ochrana sbírek (včetně preventivní a represivní konzervace, preparace a restaurování; provoz depozitářů a pořízení vhodného vybavení pro uložení sbírek; zabezpečení vhodných klimatických podmínek; zabezpečení objektů a prostor proti krádežím, požární zabezpečení atp.).
- c. Zpřístupnění sbírek, získaných poznatků a další dokumentace veřejnosti (výstavní činnost, ediční činnost, vzdělávací a výchovné programy muzea, zpřístupnění katalogů sbírek a poznatků na internetu, činnost muzejní veřejné knihovny atd.)
- d. Další specifické okruhy činnosti muzea individuálně podle charakteru činnosti muzea (např. správa a údržba nemovité kulturní památky, doplňková hospodářská činnost, výkon metodické a poradenské činnosti atp.).

Pro dosažení jednoty bude třeba navrhnout s využitím diskuse odborné veřejnosti (nejlépe na platformě AMG) podrobnější katalog činností, které budou zařazeny a ekonomicky posouzeny ve výše uvedených okruzích. Předpokladem tohoto modelu je, aby muzea měla k dispozici pravidelné výkazy jednotlivých zaměstnanců o své činnosti a dokázala s nimi pracovat.

Je třeba striktně požadovat, aby muzea (nejméně muzea zřizovaná státem a územními celky) vedla výkazy svých zaměstnanců, kteří nevykonávají jen jeden druh činnosti, i s nezbytným údajem o délce pracovní doby věnované ve vykazovaném období jednotlivým činnostem (úkolům).

Na základě toho lze postupně vytipovat validní měřitelné a relační indikátory. Postupem času lze pracovat i na neměřitelných indikátorech. Např. přiznání váhy určitých programů, jež dosáhnou stanovených parametrů tím, že jim bude přisouzeno bodové hodnocení.

Pokud jde o relační indikátory z oblasti programů muzea pro veřejnost, je v případě zvážení nákladů na jednotku výkonu nutno zásadně vycházet jenom z toho objemu činnosti a vynaložených nákladů, které připadají na tento okruh činnosti. Jenom za toho předpokladu lze s určitou licencí porovnávat muzea mezi sebou. V zásadě však doporučujeme konstruovat indikátory z oblasti působení muzea na veřejnost tak, jak jsou konstruovány v návrhu benchmarkingu muzeí. U ostatních okruhů činnosti bude třeba zřejmě třeba formulovat eventuálně indikátory převážně neměřitelné.

6. Jedním ze standardních indikátorů výkonnosti a efektivity činnosti muzea by měla být míra soběstačnosti, tzn. podíl příjmů z vlastní činnosti + ostatní zdroje získané mimo příspěvek na činnost od zřizovatele nebo zakladatelů na celkových nákladech vyjádřený v procentech. Tento ukazatel se sleduje běžně také u muzeí v zahraničí.

SLUŽBY V OBLASTI PAMÁTKOVÉ PÉČE/ Mgr. Tomáš Drobny

Vzhledem k šíři a složitosti problematiky památkové péče není obtížné navrhnout celou řadu doporučení. Podstatné je rozlišit úroveň a účel působnosti na poli památkové péče, kterým se subjekt zabývá. Organizace a osoby zpřístupňující jako hlavní náplň své činnosti kulturní dědictví si musí z předchozího textu vybrat jiné indikátory než instituce zkoumající, identifikující a dokumentující památkové hodnoty a evidující památkový fond. Nejjednodušší je to v oblasti právního stavu ochrany kulturního dědictví. Platná právní úprava neodpovídá současným potřebám ochrany památek, v mnoha bodech není kompatibilní s platným právním řádem a nedokáže efektivně zajistit jednoduché, transparentní a předvídatelné jednání účastníků systému.

Mnohem obtížnější je předložit návrh řešení v konkrétnější podobě než doporučení přijetí nového zákona na ochranu památek. Nicméně z předchozího textu vyplývá:

- 1) je nezbytné definovat cíle, jaké má právní ochrana památek naplňovat (stávající pojmenování památková péče je značně zkreslující),
- 2) je nezbytné průběžně analyzovat efektivnost jednotlivých nástrojů obsažených v platném zákoně a seznámit se se všemi neúspěšnými dosavadními pokusy zpracovaných věcných záměrů nového zákona,
- 3) odlišné ukazatele si zvolí orgány územní samosprávy a úřady připravující finanční nástroje podpory obnovy památek.

Kritickými momenty stávajícího přístupu poskytovatelů veřejných kulturních služeb na úseku památkové péče jsou následující:

- a) nedostatečný zákaznický přístup,
- b) praktická absence nástrojů zvyšování kvality managementu zajišťujícího poskytování těchto služeb,
- c) měřitelný je také deficit odborné stránky zpracování památkového fondu a stupeň jeho poznání.

Významnou možnost představují ukazatelé efektivnosti správy svěřených materiálních a finančních prostředků vložených do systému správy památkového fondu. Při vynakládání významnějších finančních částek na jiné účely než odvrácení havarijního stavu je vhodné uplatňovat principy projektového řízení a jasných stanovení cílů, též garanci udržitelnosti.

Návrhy a doporučení pro veřejnou správu

- a) zlepšit právní zajištění ochrany kulturního dědictví zejména v legislativní úrovni, ale i na úrovni evidence památek, v zápisech v katastru nemovitostí, prostřednictvím definování památkových hodnot jednotlivých věcí taktéž stanovením podmínek ochrany v památkově chráněných územích. Uvést do souladu právní nástroje památkové péče se současným demokratickým právním řádem a souvisejícími předpisy.
- b) zlepšit efektivitu fungování systému památkové péče, kvalitu jeho řízení, výkonnost veřejné správy a odborné organizace památkové péče.
- c) zlepšit úroveň stavu poznání památek zajištěním systematičnosti průzkumů, spolehlivou dokumentací a poznáním současného fyzického stavu památkově chráněných věcí.

- d) zlepšit efektivitu správy památek ve vlastnictví státu a nalézt nástroje a řešení jak v jednotlivých neutěšených případech, tak jako celku na bázi dlouhodobé udržitelnosti.
- e) zlepšit nabídku a prezentaci kulturního dědictví a zejména využít edukační potenciál památek.
- f) vytvářet konkrétní programové a strategické dokumenty s reálnými a dosažitelnými cíli.
- g) vytvářet efektivní nástroje financování a zajišťovat účelnou výši finančních prostředků k zabezpečení potřebné podpory záchrany a obnovy kulturního dědictví.
- h) efektivitu pojímat jako stanovení cíle a definování nástrojů a měřitelných nákladů k jeho dosažení, v ochraně památek musí cíle obstát z aspektu odborných kritérií vlastního oboru.

SLUŽBY KULTURNÍCH ZAŘÍZENÍ NESPECIFICKÝCH/ PaedDr. František Zborník, Mgr. Michaela Přílepková, Bc. Petra Štěpánková

Návrhy a doporučení pro veřejnou správu

Shrnutí závěrů

Pracovní hypotéza, která zněla: „je pravděpodobné, že typ právnické osoby zvolený pro ten který subjekt kultury musí vycházet ze zadaných cílů, podmínek a místa, v nichž působí, aby mohla být vůbec hodnocena jeho kvalita, účinnost a efektivita v širším slova smyslu“, byla potvrzena.

Pro kulturní zařízení nespecifická jsou za určitých podmínek využitelné všechny tři sledované typy kulturních subjektů. Klíčové jsou však ony podmínky v úzkém vztahu ke stanoveným cílům těchto organizací.

Organizační složka městské části (OS) podobně jako příspěvková organizace zřízená obcí (PO) - plní zčásti funkci staciony (dovezená kultura), zčásti kulturního centra (místní zájmová kultura), zčásti je společenským komunitním centrem pro další volnočasové aktivity, není tu pro generování zisku, obec/město jejím prostřednictvím plní povinnosti stanovené v Zákonu o obcích, zajišťuje a obstarává kulturní, společenské a v užším slova smyslu sociální služby. Vedoucí/ředitel organizace je jmenován radou/zastupitelstvem, která/é plní funkci zřizovatele. Rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu obce, rozpočet a hospodaření PO je svébytné. V obou případech platí, že dotace od zřizovatele je rozhodující položkou v příjmech organizace, zřizovatel ji poskytuje rozhodnutím zastupitelstva, aby organizace plnila cíle, pro které byla založena. **Po všech zkušenostech s nejrůznějšími typy společností, jejichž cílem je poskytování kulturních služeb, je stále PO tou nejvýhodnější** - plnění cílů je snadno kontrolovatelné, stejně jako hospodaření, výše navržený indikátor dobře stanovuje efektivnost a účinnost práce organizace. Pokud vedení OS/PO neplní kvalitně požadované cíle, je procesně jednoduché jmenované osoby odvolat a jmenovat jiné.

Společnost s ručením omezeným (s.r.o.) je obchodní společností založenou za účelem zisku. V kulturní oblasti má svůj smysl jen ve dvou případech:

1. Jde-li o producentickou společnost, která organizuje a produkuje náročnější projekty (obří koncerty, festivaly) s náročnou mediální propagací a odezvou za účasti mediálně a komerčně úspěšných aktérů.
2. Pokud je zastupitelstvo připraveno dotačně podpořit část ekonomicky efektivní kulturní nabídky.

Obecně prospěšná společnost (o.p.s.) vzniká z aktuálních potřeb jednotlivců nebo skupin pro konkrétní, většinou nepřilíš strukturovaný účel (podpora moderního tance, divadelní muzeum). Prostředky získává z více zdrojů. Generuje zisk, který je povinná refinancovat zpět do společnosti. Její základní vlastností by měla být nezávislost na politicích, ať už komunálních, krajských či státních. Spolu s občanskými sdruženími by o.p.s. měla tvořit jednu z páteří občanské společnosti.

Z těchto tří zkoumaných právních forem kulturních organizací každá je životaschopná pro určité cíle za určitých podmínek. Nelze jednoznačně určit, že právě ta či ona je obecně vzato vhodnější pro kulturní činnost. Pokud však hledá municipalita subjekt, jehož prostřednictvím chce zařídit kulturní službu pro obyvatele, pak se příspěvková organizace jeví jako dosud nejvhodnější. I tady by ale byla vhodná její určitá transformace směřující k vyšší flexibilitě zacházení s finančními prostředky (zjednodušit striktní škatulkování jednotlivých položek) na straně jedné a vytvoření řídicích a kontrolních institutů (správních a dozorčích rad) na straně druhé.

Doporučení a návrhy

1. Pro kulturní zařízení nespecifická, která nejsou zřízena za účelem zisku, lze jako optimální výkonový ekonomický indikátor k posouzení efektivnosti vynaložení veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných služeb kultury užít ukazatel **celkové náklady – celkové příjmy – počet osob, které využily služby zařízení**.
Pro zlepšování kvality a dostupnosti nabízených služeb kulturních zařízení nespecifických, které jsou zřizovány veřejnou správou, **není postačující**, aby zřizovatel sledoval pouze ekonomické indikátory s důrazem na vyrovnané hospodaření organizace a naplňování rozpočtu.
2. Mezi ukazatele **nefinanční (kvantitativní a kvalitativní)**, které by měl zřizovatel sledovat a interpretovat ve spolupráci s místními potřebami a podmínkami (vč. existujících strategických dokumentů), patří minimálně:
 - a) Dlouhodobé trendy v počty pořádaných kulturních akcí/ projektů a jejich návštěvnost, případně počty kurzů, souborů, klubů a kroužků a počty jejich členů apod.
 - b) Specifické ukazatele pro jednotlivé projekty nebo jednorázové akce podle stanovených očekávaných efektů
 - c) Zpětná vazba publika a obecněji monitoring potřeb cílové skupiny občanů, např. různé formy dotazování

3. Vytvářet dramaturgii a odpovídající personální zázemí kulturních zařízení nespecifických bez návaznosti na **dlouhodobé cíle a záměry zřizovatele jako zadavatele veřejných kulturních služeb**, není z hlediska udržitelnosti efektivní, proto je výhodné vytvořit stabilní rámec komunikace mezi vedením zařízení a zřizovatelem.

SLUŽBY V DIVADELNÍ OBLASTI/ PhDr. Ondřej Černý, Mgr. Jindřich Gregorini

Zpracovaná studie formuluje základní principy metodologie zjišťování efektivnosti vynaložení veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných kulturních služeb v oblasti divadla. Tato metodologie doporučuje vznik komplexního hodnotícího modelu s následujícími fázemi a segmenty evaluačního procesu:

- 1) alokace veřejných zdrojů do veřejných kulturních služeb v oblasti divadla,**
 - a) prostřednictvím dotačního systému,
 - b) prostřednictvím zadání parametrů činnosti příspěvkových organizací,
- 2) hodnocení kvality a dostupnosti poskytovaných veřejných kulturních služeb v oblasti divadla,**
- 3) kontrola efektivního užití veřejné dotace** (u zřizovaných PO i dotační podpory neziskových i podnikatelských subjektů).

Ad 1) Nezbytnou podmínkou k naplnění této činnosti je:

- a) stanovení indikátorů pro vstup do systému resp. pro možnost žádat o veřejnou dotaci,
- b) stanovení indikátorů, relevantních pro hodnocení v rámci procesu udělení dotace resp. tvorba žádosti o dotaci,
- c) stanovení pravidel, procedury a subjektu hodnocení žadatelů o dotaci resp. jmenování hodnotící komise, formulace jejího jednacího řádu a pravidel hodnocení,
- d) stanovení indikátorů pro průběžnou evaluaci divadelních subjektů, které získali veřejnou dotaci resp. formulace smluvních podmínek pro čerpání dotace (týká se víceletých dotací).

Ad 2) Nezbytnou podmínkou této činnosti je určení metod takového hodnocení, a to ve všech třech oblastech (ekonomické, výkonové a umělecké). Toto hodnocení by mělo zahrnovat:

- a) průběžnou evaluaci divadelních subjektů, které získali veřejnou dotaci – a to kontrolou plnění uzavřené smlouvy v rovině ekonomických a výkonových indikátorů,
- b) hodnocení dle měřitelných i neměřitelných indikátorů, vycházejících z kritérií uměleckých, kritérií společenské potřeby a kritérií dostupnosti, kvality doprovodných služeb a úrovně komunikace s veřejností.

Ad 3) Taková kontrola využívá standardních postupů veřejnosprávní kontroly a je zaměřena především na dodržování veškerých zákonných i nižších norem v práci dotovaného subjektu.

Pro všechny fáze hodnotícího cyklu předkládá tato studie dostatečný počet indikátorů, jejichž významná část byla ověřena na příkladu dvou zásadně odlišných divadelních subjektů. Správný výběr a úspěšná aplikace jednotlivých druhů indikátorů se ovšem odvíjí od toho, jaké cíle pro politiku kulturních veřejných služeb si veřejná správa na tom konkrétním místě zvolila a k jaké strategii naplňování cílů se zavázala.

V předcházejících kapitolách je v celku podrobně popsán současný stav divadel v České republice – jejich právní formy, způsob hospodaření i způsoby finanční podpory zřizovatelů, či zakladatelů. Výše finanční podpory je závislá na možnostech orgánů veřejné správy, na posouzení komisí u žadatelů o jednoroční či víceletou dotaci. U příspěvkových organizací je výše poskytnuté dotace posuzována dle výkonových ukazatelů – indikátorů, které si stanoví sama organizace a zřizovatel takový návrh zpravidla potvrdí a poskytne požadovanou dotaci. U žadatelů o dotaci je posuzování detailnější a zpravidla finanční požadavek není zcela pokryt. Souvisí to i s často přehnaným požadavkem žadatelů.

V kapitole 6.4 v kategorii B Kritéria společenské potřeby jsou popsána kritéria, dle kterých by bylo možné divadla posuzovat při žádostech a následně hodnotit dle dosažených výsledků, především uměleckých. Je vžitou praxí, že zřizovatelé či zakladatelé posuzují výsledky divadel dle naplnění výkonových, tedy ekonomických výsledků. Hodnocení uměleckých kritérií, které by mělo být prvořadým hlediskem, a to především pro poskytnutí další dotace, má pouze podpůrný charakter. To je zřejmě dluh, či nedostatek příslušných orgánů. Není sporu o tom, že hodnocení umělecké činnosti není pro orgány veřejné správy snadné, nicméně pomocí poradních sborů složených z odborníků by takové posuzování po uplynulé sezoně prospělo nejen při posouzení výše další dotace na další období, ale nastavilo by to i zrcadlo konkrétní organizaci pro orientaci v dalším směřování.

Jak jsme již konstatovali, snaha standardizovat veřejné kulturní služby byla neúspěšná. Což znamená, že tvorba strategických dokumentů, k nimž se bude hodnotící cyklus vztahovat, musí vycházet ze stanovení konkrétního „veřejného zájmu“, který je průsečíkem tradičních hodnot a současných potřeb inkriminované obce či regionu a je politicky garantován samosprávnými orgány. Bez existence takového strategického dokumentu, který pojmenuje parametry kvality a dostupnosti veřejných kulturních služeb, nelze úspěšně posoudit efektivitu vynakládání veřejných prostředků v této oblasti.

SLUŽBY V OBLASTI DALŠÍCH KULTURNÍCH AKCÍ A AKTIVIT URČENÝCH VEŘEJNOSTI (EVENTY)/ Doc. PhDr. Petr Daněk, Ph.D., Mgr. Barbora Vávrová

1) Rozlišení typu posuzované kulturní akce

Za kulturní event (událost, slavnost, festival, přehlídku) lze považovat jakoukoliv kulturní akci, která svým smyslem přispívá k naplnění nejširšího významu kultury pro společnost, tedy být „faktorem života občanské společnosti, který podstatnou měrou napomáhá její integraci jako celku.“¹ Takové poslání nenaplňují pouze profesionální či amatérské umělecké aktivity, které si s pojmem kultura asociujeme jako první, ale také

¹ Ministerstvo kultury. *Státní kulturní politika České republiky 2009-2014* [online]., [citováno 5. 5. 2012], Ministerstvo kultury, Praha 2009. Dostupný z [www: http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-politika/kulturni-politika-fresh.pdf](http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-politika/kulturni-politika-fresh.pdf), s. 29.

společenské události nejrůznějšího typu. Proto pokládáme za důležité při jejich posuzování od sebe odlišit eventy uměleckého typu a akce primárně společenského významu.

Obojí má potenciál generovat veřejně prospěšné důsledky. Jejich charakter se ale liší, a přitom jde velice často o žadatele podpory z veřejných zdrojů v rámci stejného dotačního programu (podkapitola rozpočtu bývá nazvána „kulturní akce“ či „kulturní aktivity“ a výzvy rozlišují jejich žadatele pouze z hlediska profesionality/neprofessionality uměleckých aktivit).

2) Neopomíjet kvalitativní ukazatele

Kvalitativní indikátory, které mají posoudit kvalitu umělecké hodnoty obsahu daného eventu, bývají oproti objektivním a kvantifikovatelným ukazatelům odsouvány do pozadí – hraje zde totiž roli subjektivita hodnocení a míra kvalifikovanosti odborného posudku, což je logicky velkou překážkou pro objektivní komparaci. V případě amatérských uměleckých eventů či událostí místního významu bychom tak činit ale neměli, můžeme vzít v potaz buď škálové ohodnocení tvrzení podle vhodných kritérií, např. úroveň dopadu akce, spolupráce s místními subjekty, zakotvení v tradici, využití místní infrastruktury, podíl dobrovolníků atd., anebo lze doporučit vyžádání mediálního portfolia subjektu, příp. mediálního plánu akce.

a. Vyhodnocovat kvalitativní indikátory podle typu akce

I. A *Umělecké profesionální eventy* – kvalitu posuzuje odborná komise

I. B *Umělecké amatérské eventy* – v případě periodičnosti akce lze bodovat kvalitu a vývoj doloženého mediálního obrazu, příp. zprávu o dlouhodobých přímých důsledcích v místě konání akce (využití místní infrastruktury, spolupráce s místními subjekty aj.),

II. A *Událost společenského významu místního typu* (význam pro rozvoj komunitního života v dané lokalitě) – využití kvalitativních ukazatelů viz škálové ohodnocení a bodování; významné je kritérium spolupráce na místní úrovni (dobrovolníci, zapojení místních organizací) i na regionální (spolupráce v rámci mikroregionů),

II. B *Událost společenského významu s přesahem v oblasti cestovního ruchu* – též škálové hodnocení + zhodnocení mediálního portfolia u periodicky se opakujících akcí; cílem je podpoření „kulturní turistiky“, z čehož plynou posuzovaná kritéria (mediální zviditelnění obce jako přitažlivé turistické destinace, návštěvnost, podpora místních služeb aj.).

3) Zvolit vhodný mix indikátorů podle dané skupiny posuzovaných eventů

Plyne z prvního a druhého doporučení. Bylo řečeno, které indikátory mají v jakých případech svoji výpovědní hodnotu. Úkolem veřejné správy je nastavit podmínky pro žadatele tak, aby nebyly porovnávány nesouměřitelné hodnoty akce i jejich dopady a zároveň byly naplněny požadované cíle dané lokality.

4) Provázanost výzev se strategickými cíli lokality i vyšší úrovně

Především koncepční materiály na místní a krajské úrovni vypoovídají o cílech, které si dané lokality samy vytyčily sledovat, na kterých se shodly v rámci společného konsensu a budoucího strategického postupu – jedině jejich naplňováním je možné cíle dojít.

Zadavatelům výzvy pomáhají v rozpoznání prioritních oblastí přímých dopadů v místě konání kulturní akce.

V případě národních a nadnárodních dokumentů jde o deklarování hodnot, které chce ústřední orgán podporovat. Tyto dokumenty slouží jako vodítko, které projekty mohou uspět s žádostí o podporu ze státního rozpočtu i z prostředků Evropské unie.

SLUŽBY V HUDEBNÍ OBLASTI/ PhDr. Ilja Šmíd

Hodnocení kvality kulturní produkce je obecně nelehký úkol, neboť záleží na osobnosti hodnotitele, jeho kulturním rozhledu, vzdělání, ale také vkusu a osobní preferenci. V případě hodnocení efektivnosti použití veřejných prostředků k podpoře některé kulturní služby je navíc v popředí rozhodovacího procesu fakt, že finančních prostředků je obvykle málo. Málodky je možné podpořit projekty tak, jak si to organizátoři představují, při nedostatku finančních prostředků se velmi obtížně hledá objektivní kritérium, zda přidělená částka je dostatečně motivační, zda za ni lze opravdu požadovat veřejnou kulturní službu v plném rozsahu, zda je rozvíjející, nebo jen „udržovací“ a formálně „povzbuzující“ s příslibem „příště to snad bude lepší“. Je zřejmé, že toto **finanční omezení je nejsilnějším indikátorem**.

Obecně je tedy možné navrhnout:

- 1) vyhodnocení by neměl generovat pouze úřednický aparát, ale **odborně zdatné kolegium** (počet členů komise je opět na zřizovateli či vypisovateli dotace, obecný úzus je lichý počet). Postup by měl být následující:
 - a. úřednický aparát připraví k jednání podklady, které lze získat z ekonomických dat (skupina měřitelných indikátorů),
 - b. z nich je možné připravit přehlednou tabulku, v níž je možné srovnat více subjektů. Platí to jak při hodnocení, tak při přidělování dotací,
 - c. kvalitativní hodnocení však musí zaštitit odborníci vyhodnocením neměřitelných indikátorů.
- 2) usilovat o vyvážené hodnocení **ekonomických, výkonnostních a uměleckých indikátorů** při hodnocení efektivnosti vložených finančních prostředků.

Navrhovaná řešení by měla sloužit ke změně myšlení a přístupu v hodnocení orchestrálních a sborových těles, či ještě obecněji k relevantnímu hodnocení výsledků kulturních služeb.

2. ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ PRO MINISTERSTVO KULTURY ČR

- 1.** Otevřít veřejnou diskuzi na téma této metodiky, tj. efektivního vynaložení veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných služeb kultury – (zorganizovat konference, kulaté stoly, workshopy atd.).
- 2.** Zajistit další vzdělávání profesionálních pracovníků v oblasti kultury pro zvyšování kvality veřejné správy.
- 3.** Zvážit výhledově novely některých právních předpisů týkajících se poskytování veřejných služeb kultury.
- 4.** V návaznosti na současná doporučení (např. UNESCO) otevřít v programu NAKI výzkum evaluačních technik pro jednotlivé oblasti veřejných kulturních služeb v komparaci se zahraničními zkušenostmi.
- 5.** Podpořit pokračování projektu Benchmarking muzeí tak, aby postupně mohl být otevřen k využití veřejnou správou.
- 6.** Využívat dat získaných z resortní státní statistické služby jako nástroje řízení jednotlivých oblastí veřejných kulturních služeb.
- 7.** Podpořit vznik veřejně přístupného registru muzeí s legislativním zakotvením.
- 8.** Dopracovat závaznou metodiku pro muzea v režimu zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy k obsahu a formě výroční zprávy.
- 9.** Zlepšit právní zajištění ochrany kulturního dědictví, zlepšit efektivitu fungování systému památkové péče a efektivitu správy památek ve vlastnictví státu.