



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: 06.05.2021

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .

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

OBSAH

ÚVOD	3
VEŘEJNÉ KULTURNÍ SLUŽBY	5
POSKYTOVATELÉ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB	6
ZPŮSOBY FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB Z VEŘEJNÝCH ZDROJŮ A PROBLEMATIKA VÍCEZDROJOVÉHO FINANCOVÁNÍ.....	8
OBEČNÉ PRINCIPY HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB	9
INDIKÁTORY	11
INDIKÁTORY MĚŘITELNÉ A NEMĚŘITELNÉ	11
INDIKÁTORY PODLE OBOROVÝCH KAPITOL.....	17
VEŘEJNÉ KNIHOVNICKÉ A INFORMAČNÍ SLUŽBY/PhDr. Vít Richter	17
SLUŽBY MUZEÍ A GALERIÍ/PhDr. František Šebek	19
SLUŽBY V HUDEBNÍ OBLASTI/PhDr. Ilja Šmíd.....	21
ZŘIZOVATELÉ/Mgr. Tomáš Drobný	22
SLUŽBY V OBLASTI PAMÁTKOVÉ PÉČE/Mgr. Tomáš Drobný	24
SLUŽBY V DIVADELNÍ OBLASTI/PhDr. Ondřej Černý, Mgr. Jindřich Gregorini ..	25
SLUŽBY V OBLASTI DALŠÍCH KULTURNÍCH AKCÍ A AKTIVIT URČENÝCH VEŘEJNOSTI (EVENTY)/Doc. PhDr. Petr Daněk, Ph.D., Mgr. Barbora Vávrová.....	27
POUŽÍVÁNÍ INDIKÁTORŮ EFEKTIVNOSTI V PRAXI VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	28
HLAVNÍ ZÁSADY HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB	28
DOPORUČENÝ POSTUP Z HLEDISKA SPRÁVNÍCH A HODNOTÍCÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	30
VÝZKUMNÝ TÝM	

ÚVOD

Kultura včetně kulturních a kreativních průmyslů patří k ekonomickým odvětvím s poměrně značným potenciálem. Kulturní život je do značné míry odrazem společenského systému a s ním souvisejícího systému politického, na jehož základě vznikají právní normy jako mantinely fungování kulturních procesů. Právo na kulturu je dáno Listinou základních práv a svobod, její podporu ukládají další právní normy (zákon o obcích, zákon o krajích)¹. Význam veřejné podpory kultury je deklarován ve Strategii udržitelného rozvoje ČR², kde je kultura zahrnuta mezi strategické cíle. Tato podpora je v dokumentu hodnocena podle procenta výdajů vykázaných jako výdaje na kulturu z celkových výdajů veřejných rozpočtů. Strategie chápe kulturu jako nedílnou součást sociální stability společnosti.

Kultura je specifickým statkem či službou, jejíž význam nevyplývá pouze z její ekonomické hodnoty. Produkování, prezentování a distribuce kultury má povahu veřejné kulturní služby. Všechny stupně veřejné správy ČR mají pro její zajištění dva hlavní nástroje. Zřizuje příspěvkové organizace, zakládá obecně prospěšné společnosti, případně svěřuje tuto službu útvarem bez právní subjektivity, které jsou její součástí. Druhým nástrojem jsou veřejné dotace.

Nezbytnou součástí tohoto procesu je evaluace veřejných kulturních služeb. Existující metody evaluace (jsou popsány v dalších kapitolách) nejsou univerzálně použitelné, případně slouží spíše jako nástroj sebehodnocení. Ucelená metodika evaluace zatím chybí. Cílem tohoto dokumentu je takový nástroj poskytnout. Opírá se definici právního prostředí, v němž jsou veřejné kulturní služby používány a využívá i existující měřitelné indikátory, které v některých oblastech např. knihovny mohou mít povahu standardů. Jejím originálním přínosem jsou tzv. kvalitativní (neměřitelné) indikátory, které umožňují posoudit přínos konkrétního projektu či instituce pro danou lokalitu, její kulturní tradici, infrastrukturu a zároveň dovolují odlišit jednotlivé žadatele/příjemce veřejných prostředků z hlediska jejich předpokladů (personálních, materiálních i ekonomických).

S přihlédnutím k diverzifikaci sektoru kultury metodika vymezuje jednotlivé oblasti veřejných kulturních služeb a formuluje indikátory obecné i specifické, přičemž respektuje zájem poskytovatele. Takový postup nebyl dosud v ČR použit. Jeho oprávněnost byla konzultována s některými vedoucími pracovníky krajských i obecních úřadů a byl ověřen na vzorku příjemců v jednotlivých oblastech. Přidanou hodnotou dokumentu je fakt, že na jednotlivých kapitolách pracovali experti s mnohaletou praktickou zkušeností. Univerzálnost metodiky spočívá v jejím širokém použití (jak pro evaluaci organizace, tak pro posouzení projektů).

Odkaz na příslušnou výzkumnou aktivitu, na jejímž základě metodika vznikla

Výzkumné práce byly realizovány v období 2011-2014 v rámci grantu Ministerstva kultury ČR (projekt NAKI „Efektivní metodiky podpory malých a středních subjektů sektoru

¹ Zákon č.128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

² Rada vlády pro udržitelný rozvoj: *Strategie udržitelného rozvoje*. [online]. c2004. [citováno 6. 5. 2012], Ministerstvo životního prostředí ČR, Praha 2010. Dostupný z [www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_uzrzelneho_rozvoje/\\$FILE/KM-SUR_CR-20100114.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_uzrzelneho_rozvoje/$FILE/KM-SUR_CR-20100114.pdf), str. 4.

kultury v prostředí národní a evropské ekonomiky“). Výzkumné práce byly segmentovány podle jednotlivých tematických okruhů veřejných služeb v oblasti kultury. Vedle hloubkové analýzy legislativních nástrojů podpory a reglementace veřejných služeb bylo provedeno rozsáhlé expertní šetření zřizovatelských subjektů a jednotlivých typů kulturních organizací jak v oblasti veřejnoprávní tak i podnikatelské. V rámci veřejnoprávní sféry byla do výzkumu zahrnuta specifická tematika příspěvkových organizací MK ČR, krajských samosprávných celků a subjektů místní samosprávy. Zvláštní výzkum byl zaměřen do sféry kulturní infrastruktury, kde se soustředil zejména na :

- Veřejné, knihovnické a informační služby
- Muzea a galerie
- Divadla (v různých organizačních formách vymezených v rámci tradičních teatrologických přístupů)
- Hudba, hudební tělesa v různých organizačních formách
- Památková péče jak na úrovni památkových objektů ve státním a veřejnoprávním vlastnictví, tak i v rovině soukromovlastnického sektoru

Výzkum v oblasti statistické indikace organizací v kultuře a kulturních eventů navazoval v rámci subdodávky na výzkumné aktivity NIPOS jako statistické jednotky pro sektor kultury. Tato výzkumná agenda obsáhla vyhodnocení aplikačního potenciálu ukazatelů sledovaných státní statistickou službou a dlouhodobě koncipovanou ve spolupráci s ČSÚ.

Zpracovatel využil kromě členů výzkumného týmu také experty z jednotlivých oblastí veřejných kulturních služeb, kteří jako zástupci příspěvkových organizací a vybraných nevládních neziskových organizací, případně vysokoškolské pedagogové a zaměstnanci veřejné správy znají tuto problematiku jak teoreticky, tak z vlastní praktické činnosti. Tím byl vytvořen předpoklad pro zacílení metodiky do praxe.

Návrh uživatelů, pro které by měl být výsledek výzkumu typu Nmet – Certifikovaná metodika poskytovatelem stanoven jako doporučený k využití v praxi

Metodika je v prvním plánu určena správním orgánům v resortu kultury, které v rámci státní kulturní politiky zodpovídají za podporu rozvoje jednotlivých kulturních aktivit a organizací. Jde jednak o orgány státní správy a útvary krajských a městských samospráv, které jsou pověřeny praktickou realizací kulturní politiky, zpracovávají strategické rozvojové dokumenty a doporučení pro orgány místních samospráv na úrovni obcí (proto je jednou z významných částí dokumentu kapitola Zřizovatelé – poskytovatelé veřejné podpory).

Metodika má dále sloužit potřebám klíčových veřejnoprávních a soukromých institucí činných v sektoru kultury – jak významných neziskových organizací, tak i soukromých subjektů – aukčních síní, galerií, divadelních souborů i hudebních těles. V druhém plánu má metodika sloužit vědeckým a výzkumným subjektům veřejnoprávního i soukromého charakteru, jak subjektům úzce zaměřeným na výzkum kultury tak i organizacím zaměřeným na řešení širších ekonomických souvislostí a dopadů kultury. Jde jak o výzkum kreativních odvětví, tak i o specifická vědecká zadání v jednotlivých ekonomických odvětvích (cestovní ruch, export kulturní produkce, mezinárodní kulturní spolupráce apod.).

VEŘEJNÉ KULTURNÍ SLUŽBY

Pojem kulturní služby se v české kontextu používá od 60. let minulého století, a to pro tu část „*kulturního procesu, v jehož rámci jsou kulturní statky ve svých diferencovaných podobách komunikovány, interpretovány, multiplikovány, distribuovány, prezentovány a konzumovány*“.³ Od devadesátých let se můžeme s tímto pojmem v rozšířené podobě „veřejné kulturní služby“ setkat v dokumentech MK ČR. Přímo souvislost je třeba hledat s konceptem veřejného zájmu jako kritériem při rozhodování o podpoře kultury z veřejných prostředků. Tyto aktivity vedly až k úvahám o standardizaci veřejných služeb, které našly výraz v Návrhu věcného zákona o standardizaci veřejných služeb z roku 2002.⁴ Dalším důvodem je snaha reflektovat a uchopit toto téma v návaznosti na dokumenty EU.

Současné vymezení veřejných kulturních služeb najdeme v zákonu č. 203/2006 Sb. O některých druzích podpory kultury: „*veřejnými kulturními službami jsou služby spočívající ve zpřístupňování umělecké tvorby a kulturního dědictví veřejnosti a v získávání, zpracování, ochraně, uchování a zpřístupňování informací, které slouží k uspokojování kulturních, kulturně výchovných nebo kulturně vzdělávacích potřeb veřejnosti*“. Můžeme je také definovat jako „*službu produkovanou, regulovanou a organizovanou orgány veřejné správy a její způsob poskytování je chápán jako potřebný k uspokojení potřeb společnosti i jednotlivce*“.⁵

Avšak stejně jako je mnohoznačný pojem kultura, může být i vymezení veřejných kulturních služeb vykládáno mnoha způsoby. Pro srovnání je možné uvést následující definici veřejných kulturních služeb jako jeden z výsledků VaV projektu realizovaného Národním informačním a poradenským střediskem pro kulturu v letech 2004 – 2005:

„*Za veřejné služby kultury lze pokládat všechny typy a druhy činností, jejichž cílem a výsledkem je zpřístupnění kulturních hodnot veřejnosti, vytvoření příležitostí pro aktivní spoluúčast občanů na jejich vytváření, pro pasivní diváckou účast na vnímání kulturních hodnot a produktů kulturních činností, zpřístupnění komplexních informací o kultuře a vytváření podmínek pro poznání a sebevzdělání v oblastech kultury a umění pro všechny zájemce.*“⁶

Veřejnou kulturní službou je realizováno právo na rovný přístup k umění, kultuře a kulturnímu bohatství ve smyslu ústavního pořádku ČR, přičemž právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem. Aktuální cíle v oblasti veřejných kulturních služeb jsou obsaženy v kulturních politikách a dalších strategických dokumentech jednotlivých stupňů veřejné správy.

³ Viz *Podkladová studie ke Státní kulturní politice na léta 2009 – 2014*. Filozofická fakulta, Katedra kulturologie, Ministerstvo kultury ČR, 2007, s. 44.

⁴ Tamtéž, s. 45.

⁵ Srov.: Nekolný, B. – a kol.: *Divadelní systémy a kulturní politika*. [online]. c2001, [citováno 5. 5. 2012], Divadelní ústav Praha, 2006. Dostupné z WWW: <http://host.divadlo.cz/box/clanek.asp?id=12180>.

⁶ Mockovčiaková, A.: *Analýza vývoje decentralizace rozhodování o kultuře v České republice po roce 1993 se zaměřením na analýzu vlivu reformy veřejné správy na strukturu výdajů veřejných rozpočtů v oblasti kultury (zaměření na oblast místní a regionální kultury)*. Závěrečná zpráva k projektu V a V, NIPOS, Praha 2006, s. 3.

Jako doporučující podpůrný regulativ lze vnímat dokument EU *Zelená kniha o službách v obecném zájmu* z roku 2003⁷, který zařazuje kulturní služby do tzv. neekonomických služeb. Aby kulturní aktivita mohla být uznána jako „služba v obecném zájmu“ musí splňovat řadu kritérií. Jsou jimi univerzálnost, kontinuita, kvalita, cenová dostupnost, ochrana spotřebitele. Je tedy zřejmé, že Evropská unie doporučuje, aby tento typ služeb měl univerzální charakter (byl tedy dostupný pro všechny obyvatele), aby byly poskytovány kontinuálně, byla zajištěna jejich kvalita a dostupnost.

Mezi veřejné kulturní služby řadíme:

- Veřejné knihovnické a informační služby
- Služby paměťových institucí (muzea a galerie jako muzea umění)
- Zpřístupňování památkově chráněných objektů
- Realizace a prezentace uměleckých produkcí (divadelní představení, koncerty, filmová představení...)
- Ochrana a prezentace jevů tradiční lidové kultury
- Služby poskytované nespécifickými kulturními zařízeními (např. realizace akcí neformálního uměleckého vzdělávání, infocentra..)
- Činnost církví a náboženských společností⁸
- Realizace přehlídek, festivalů a dalších kulturních akcí a aktivit určených všem věkovým a sociálním skupinám společnosti

POSKYTOVATELÉ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB

Veřejné kulturní služby jsou v ČR zajišťovány prostřednictvím státní správy a samosprávy na základě pravomocí daných platnou legislativou. Kromě již citovaného zákona č. 203/2006 o některých druzích podpory kultury jsou to zákon č. 128/2000Sb. o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, zákon č. 250/2000Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů. K tomuto účelu zřizují a zakládají subjekty s právní formou příspěvkové organizace, organizační složky nebo obecně prospěšné společnosti.

Největší podíl mezi těmito subjekty zaujímají *příspěvkové organizace* (dále p.o.), které tak logicky čerpají poměrně velký podíl z objemu veřejných prostředků. Mají právní subjektivitu a realizace veřejných kulturních služeb je předmětem jejich hlavní činnosti, vymezené ve zřizovací listině. Spravují (nevlastní) veřejný majetek, který využívají ke své činnosti. Mohou mít i tzv. doplňkovou činnost, která je určena k využití volného potenciálu organizace, nesmí však být ztrátová ani nesmí negativně ovlivňovat hlavní činnost. Mají nárok na příspěvek z rozpočtu zřizovatele. Výhodnost této právní formy pro zřizovatele

⁷ Cit. dle *Podkladové studie ke Státní kulturní politice na léta 2009 – 2011*. Filozofická fakulta, Katedra kulturologie, Ministerstvo kultury ČR, 2007, s. 44.

⁸ Činnost sloužící k poskytování veřejných kulturních služeb dle §2 zák. č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury.

spočívá v tom, že mu umožňuje přímý vliv na instituci, a to personální (jmenuje a odvolává jejího statutárního představitele), ekonomický (rozhoduje o výši příspěvku) a tím bezprostředně ovlivňuje její fungování a činnost. Příspěvkové organizace jsou v podmínkách ČR garancí kontinuity veřejných kulturních služeb.

Další velmi užívanou právní formou k realizaci veřejných kulturních služeb jsou *obecně prospěšné společnosti (dále o.p.s.)*, vymezené zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jde o nevládní neziskovou organizaci, která na rozdíl od příspěvkových organizací nemá nárok na finanční dotaci z veřejných prostředků, může se ucházet o podporu v soutěži s ostatními subjekty v dotačních řízeních. Podobně jako p.o. není komerčním subjektem, nicméně se neobejde bez výnosů z vlastní činnosti.

Porovnání obou právních forem:

Příspěvková organizace

- Zaručený příspěvek na provoz
- Snadnější přístup k investičním prostředkům z rozpočtu zřizovatele
- Všechna zásadní rozhodnutí podléhají schválení zřizovatele
- Zaměstnanci musí odměňovat podle stanovených tarifů
- Nemůže volně nakládat s majetkem

Obecně prospěšná společnost

- Nemá jistotu finančních prostředků
- Zaměstnanci může odměňovat na smluvním principu
- Má možnost volně nakládat s majetkem a svobodně rozhodovat o své činnosti

Z uvedeného je zřejmé, že obě právní formy mají své výhody a nevýhody, avšak z hlediska veřejné správy jako garanta veřejných kulturních služeb je výhodnější zřídit p.o.

Další právní formou je *organizační složka*. Nemá právní subjektivitu, není považována za samostatnou účetní jednotku, tudíž nedisponuje vlastním rozpočtem. Tato právní forma je z provozních důvodů často volena pro zajišťování veřejných kulturních služeb především u malých obcí. Organizační složka vzniká rozhodnutím zastupitelstva ÚSC (§ 24, zák. č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů). Organizační složka hospodáří se svěřeným majetkem zřizovatelem v rozsahu své zřizovací listiny. Je plně závislá na zřizovateli, neboť nemá žádnou rozhodovací autonomii.

Na poskytování veřejných kulturních služeb se dále podílejí *občanská sdružení jako zapsané spolky*) podle občanského zákona jako další nevládní neziskový subjekt. V České republice jich od počátku 90. let působí desítky tisíc, přičemž zejména v malých obcích do 3. tis. obyvatel jsou často jedinými poskytovateli.

Vedle výše uvedených právních forem působí v oblasti kultury také podnikatelské subjekty, zejména *Společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti*. Tyto formy upravuje zákon č. 513/1991 Sb. obchodní zákoník. Mezi poskytovatele řadíme i soukromé podnikatele jako *osoby samostatně výdělečně činné*.

ZPŮSOBY FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB Z VEŘEJNÝCH ZDROJŮ A PROBLEMATIKA VÍCEZDROJOVÉHO FINANCOVÁNÍ

Pojem *veřejné zdroje* označuje finanční prostředky soustředěné v rozpočtech státu a ÚSC, které vznikají přerozdělením výnosů veřejné správy z předcházejících období a následně se rozdělují podle veřejných potřeb a priorit na základě politického rozhodnutí aktuální politické reprezentace. Veřejná správa zajišťuje dostupnost veřejných kulturních služeb financováním z veřejných zdrojů těmito způsoby:

1. Zřizuje a zakládá vlastní subjekty, které financuje přímo ze svých rozpočtů
2. Vyhláší dotační programy pro jednotlivé oblasti veřejných kulturních služeb včetně stanovení podmínek jejich poskytnutí; na dotaci nemají nárok přímo řízené organizace, ostatní fyzické i právnické osoby se ucházet mohou
3. Zřizuje mimorozpočtové fondy jako doplňkový zdroj veřejné podpory

Nezbytnost *vícezdrojového financování* se objevila už na počátku 90. let, kdy došlo k deetatizaci kulturního života v ČR a většina kompetencí přešla z gesce státu do gesce obecní samosprávy. Postupně se začaly také objevovat formy neziskového sektoru, před nimiž ležel kardinální problém financování vlastní činnosti. Podstatou vícezdrojového financování je skutečnost, že veřejné kulturní služby není možné financovat pouze z veřejných rozpočtů, případně pouze z jednoho veřejného rozpočtu. Vícezdrojové financování se ustálilo na několika zdrojích:

1. Veřejné rozpočty

a/ příspěvek zřizovatele pro příspěvkovou organizaci

b/ veřejné dotační programy

- tuzemské (stát, ÚSC, kraje)
- zahraniční (komunitární programy EU, strukturální fondy EU, Norské fondy)
- nadační programy

2. Sponzoring

- Korporátní (reklamní partnerství, dary)
- Filantropie a mecenášství

3. Vlastní příjmy

- Z hlavní činnosti (vstupné, reklamní předměty, prodej tiskovin...)
- Z vedlejší činnosti (pronájem prostor, ubytovací a restaurační služby...)

Vícezdrojové financování však stále není v ČR plně rozvinuté, a to z řady důvodů. Hlavním z nich je nedostatečnost finančních zdrojů ve veřejných rozpočtech⁹. Dalším důvodem je malá prestiž oblasti kultury a umění ve společnosti, jejímž důsledkem je vyšší korporátní podpora jiných oblastí veřejného života, např. sportu. Filantropie a mecenášství se stále nepodařilo nastartovat do podoby, v níž existuje v jiných kulturně vyspělých zemích včetně USA, což nepochybně souvisí se stavem společnosti. Je zřejmé, že financování kultury z veřejných rozpočtů zůstane i do budoucna základním zdrojem veřejné podpory kultury včetně veřejných kulturních služeb. Souvisí to samozřejmě s významem této oblasti pro trvale udržitelný život a zdravý životní způsob. Multiplikační efekty kultury jsou dnes všeobecně známy. Investice do kultury se společností vyplatí.

OBECNÉ PRINCIPY HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

Hovoříme-li o veřejných službách v oblasti kultury, nelze pominout celý kontext veřejných služeb související s úsilím o zlepšování kvality a výkonnosti veřejné správy, typický pro Českou republiku konce minulého a začátku našeho století. Tento trend byl dán jednak přípravou a vstupem ČR do Evropské unie, kde se na zvyšování kvality veřejných služeb klade velký důraz, dále probíhající reformou veřejné správy – ustavením krajů a zániku okresních úřadů, a s tím související zásadní změnou priorit: ve veřejných službách se stejně jako v marketingu a obchodu stal dominantním tématem zákazník-klient. Už nestačí „dělat správné věci“ (ve smyslu zvyšování kvality života při respektování udržitelného rozvoje), ale je třeba je „dělat správně“ a s ohledem na klienta veřejných služeb (tedy kvalitně, efektivně a včas).

Pro prosazování nových trendů zvyšování kvality veřejných služeb hrají významnou roli různé metody hodnocení výkonnosti veřejných služeb¹⁰, jako je např. model CAF, založený na principu sebehodnocení, metoda vyvážených ukazatelů BSC či benchmarking.

Model CAF¹¹ (The Common Assessment Framework; Společný hodnotící rámec) je model vyvinutý v Evropské unii za účelem zlepšování kvality a výkonnosti. Je určen pro sebehodnocení různých typů organizací ve veřejné správě a vychází z devíti kritérií: vedení a řízení, strategie a plánování, řízení lidských zdrojů, partnerství a zdroje, řízení procesů a změn, zákazníci/občané – výsledky, pracovníci – výsledky, společnost – výsledky, klíčové výsledky činností a výkonnosti.

BSC (Balanced Scorecard) je metodou, s jejíž pomocí se úspěšně zavádí zamýšlená strategie. Při správném výběru cílů a měřítek objasní BSC strategické směřování a současně umožní jeho měření. Strategické cíle jsou odvozovány z vize a strategie, k cílům se následně

⁹ Pozn. Stále není dosažena meta 1 % státního rozpočtu na kulturu, i když některá města financují kulturu mnohem více než státní rozpočet. Např. Brno dává 9,3 % svého ročního rozpočtu na kulturu, Praha 3,16 % (2013).

¹⁰ Srov. Olšová, P.: *Management územní správy. (K vyšší úrovni práce úřadů vedou různé modely řízení)*. Deník veřejné správy [online]. [Cit. 2013-09-18]. Dostupné z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6169357>.

¹¹ Model CAF – Common Assessment Framework (Společný hodnotící rámec) byl zpracován [Evropským institutem pro veřejnou správu](#) (EIPA) jako nástroj pro zvyšování kvality organizací veřejné správy v Evropě.

přiřazují finanční a nefinanční měřítka. Cíle, měřítka a strategické akce se přiřazují ke konkrétnímu úhlu pohledu, k perspektivám – finančním, zákaznickým, růstovým a interně procesním. Pro jednotlivé činnosti se vytváří určitý počet měřítek a stanovují se hodnoty, kterých chce subjekt dosáhnout. Je snahou měřit i tzv. měkké faktory (např. spokojenost zákazníků, kvalitu poskytovaných služeb atd.). Vzniklá tabulka měřítek je právě BSC.

Benchmarking (benchmark = nivelizační značka) je obecnou manažerskou metodou, která má široké uplatnění. Vznikla v 2. polovině 90. let v soukromém sektoru, kde se osvědčila, a postupně se rozšířila i do sektoru veřejného. Podstatou benchmarkingu je měření, analýza procesů i výkonů organizace a porovnávání s výkonem ostatních při hledání nejlepší praxe. Umožňuje lépe poznat vnitřní fungování organizace, sdílet zkušenosti se srovnatelnými subjekty a identifikovat tak příležitosti ke zlepšení procesů a postupů ve vlastní práci. Předpokladem úspěšného fungování metody je aktivní zapojení všech zúčastněných partnerů a jejich týmová práce.

Základem metody BSC je soubor vyvážených indikátorů, které je možné porovnávat. Před uplatněním metody BSC je třeba vyjasnit vizi a strategické priority, neboť jádrem této metody není jejich stanovení, ale naplnění. Benchmarking následující po provedení BSC může být nesmírně účinný a i pro vyvolání tzv. „aha efektu“. Může tedy vést k vytvoření akčního plánu a k uplatnění dobré praxe.

V komerčním sektoru existuje jedno základní měřítko úspěchu v podnikání, a tím je míra dosaženého zisku. Organizace veřejné správy nahrazují toto měřítko pomocí benchmarkingu porovnáním své výkonnosti s ostatními. Poměr mezi objemem a kvalitou veřejných služeb a náklady na jejich poskytování jsou vyjádřitelné poměrem Cena – Výkon. Tento poměr, který určuje významnou část efektivity organizace, je prostřednictvím benchmarkingových indikátorů porovnatelný s ostatními. V případě neziskových organizací i organizací veřejné správy je nevýhodou, že chybí data o měření hodnoty poskytované zainteresovaným stranám (tedy klientům, zákazníkům, uživatelům) a nelze tedy hovořit o plnohodnotném měření efektivity. Jednodušší to mají komerční organizace, kde jsou alfou a omegou finanční výsledky, v něž se proměňuje hodnota poskytnutá zákazníkům. Metoda benchmarking je určena pro přihlášené subjekty, není přístupná pro jejich zřizovatele.

Důležitým milníkem pro prosazení metody benchmarkingu v českých poměrech byl v roce 2005 vznik neformálního sdružení obcí Benchmarkingová iniciativa 2005. O rok později byl agenturou Czechinvest založen Český benchmarkingový index. V roce 2007 vznikl jako společný projekt Národní knihovny a NIPOS Benchmarking veřejných knihoven.

Cílem projektu je zvyšovat efektivitu poskytování informačních a knihovnických služeb, a to formou analýzy vlastních procesů a postupů, porovnáváním své výkonnosti s jinými knihovnami a poučením z dobré praxe. Knihovny vstupují do projektu dobrovolně a vzniklá databáze je přístupná pouze účastníkům projektu. Informace o jednotlivých knihovnách z této databáze mohou být poskytnuty třetí straně pouze se souhlasem knihovny, které se týkají.

V r. 2009 připravil NIPOS ve spolupráci s Asociací muzeí a galerií ČR Benchmarking muzeí jako pilotní projekt *pro muzea zřizovaná kraji a obcemi*. Projekt začal být ověřován v ostrém režimu, zatím však nelze činit závěry o jeho úspěšnosti. Benchmarking muzeí je dobrovolný, získané výpočty indikátorů slouží managementu muzea a nejsou (zatím) veřejně

dostupné. **Pokud se tento projekt v praxi osvědčí, mohl by se stát základem stanovení indikátorů efektivity činnosti muzeí daného typu a velikostní kategorie muzeí krajů a obcí.** Předpokládá se, že benchmarking bude dopracován a v modifikované podobě připraven i pro další typy muzeí.

V oblasti kultury je v současnosti rovněž známá meziodvětvová (input – output) analýza, která slouží ke zpracování studií ekonomického dopadu kulturních akcí, událostí či organizací na českou ekonomiku. Praxe však ukázala, že je tato metoda obtížně použitelná například pro menší festivaly bez nebo pouze s malým mezinárodním prvkem.

INDIKÁTORY

Ukazatele hodnocení efektivity vynaložených veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných služeb kultury

Tato kapitola se pokouší stručně definovat indikátory, které má veřejná správa k dispozici pro hodnocení efektivity vynaložených veřejných prostředků na zajištění kvality a dostupnosti veřejných služeb kultury. Indikátorem rozumíme ukazatel vývoje určitého jevu získaný průběžným sledováním, zaznamenáváním a vyhodnocováním souboru přesně stanovených údajů.¹²

Hodnocení, neboli evaluace, spočívá v hodnocení činnosti institucí¹³ z hlediska naplňování jejich účelu, kvality činnosti a ekonomického a manažerského jednání. Je to především důležitá zpětná vazba a reflexe samotné instituce a kontrola vynaložených prostředků donátorem.¹⁴

Data i metody, které mohou orgány veřejné správy pro hodnocení oblasti veřejných kulturních služeb využít, jsou všeobecně dostupná. Při tvorbě této metodiky si autorský tým proto nekladl za cíl najít indikátory nové, nýbrž upozornit na indikátory dostupné, využívané a pro hodnocení efektivity dostačující.

Obecně lze indikátory rozdělit na měřitelné (kvantitativní, ekonomické, objektivní) a neměřitelné (kvalitativní, specifické, subjektivní). Vedle indikátorů efektivity by měla veřejná správa sledovat indikátory dostupnosti.

INDIKÁTORY MĚRITELNÉ A NEMĚRITELNÉ

Veřejná správa běžně používá při sestavování veřejných rozpočtů a vyhodnocení jejich efektivity **ekonomické** indikátory. K nejčastějším patří: *počet odehraných představení (koncertů), průměrná návštěvnost, tržebnost, procento soběstačnosti, výnosy z doplňkové činnosti* apod. K úplnému vyhodnocení výkonnosti a efektivity daného subjektu je však třeba přistoupit v souvztažnosti parametrů ekonomických, výkonnostních a kvalitativních.

¹² Viz WWW: <http://www.timur.cz/zdroje/faq/4-indikatory-obecn/36-co-je-indikator>.

¹³ Pozn. Tímto rozumíme celou škálu veřejných kulturních služeb.

¹⁴ Viz WWW:

http://kultura.praha.eu/public/6/2b/4a/1563581_367085_2_Navrhovy_dokument2_verze_def27_06.pdf.

Zásadní rozdíl je totiž mezi tzv. **výstupy (outputs)** a **výsledky (outcomes)**. Jestliže **výstup** (tedy např. koncert) je přímým **produktem** činnosti a lze jej vcelku objektivně hodnotit ekonomickými a výkonnostními indikátory, **výsledek** (tj. dostupná a kvalitní kulturní služba obyvatelstvu uspokojující jeho estetické, nehmotné potřeby) je **cílem** takové činnosti.

Výsledek a jeho kvalitu však není možné hodnotit pouze ekonomickými či výkonnostními indikátory. Je zřejmé, že je třeba použít takové indikátory, které reflektují **výsledky** organizace, nikoliv jen **výstupy**. Tyto indikátory nelze vyjádřit exaktním, ekonomickým způsobem, tedy čísly a jejich sestavami. Výsledky jsou postižitelné pouze ve **slovním vyjádření**, které samozřejmě obsahuje kromě objektivní stránky (dané např. znalostí „řemeslné“ stránky uměleckého projevu) i neoddělitelnou stránku subjektivní vyplývající z osobní zkušenosti a preferencí hodnotitele.

Z výše uvedeného vyplývá, že hodnocení kulturní služby musí zahrnovat jak **objektivní** (tj. měřitelnou) stránku dané služby, tj. **zhodnocení výstupu**, tak i **subjektivní** (tj. neměřitelnou) stránku služby, tj. **zhodnocení výsledku**.

Soubory indikátorů efektivity

A. Indikátory měřitelné (objektivní) – hodnotí výstupy

I. Výkonnostní (kvantitativní, ekonomické) indikátory

a) Indikátory ekonomické povahy

b) Indikátory výkonnostní povahy

II. Relační indikátory

B. Indikátory neměřitelné (subjektivní) – hodnotí výsledky

III. Kvalitativní indikátory

IV. Indikátory dostupnosti

V jednotlivých souborech existuje řada indikátorů, které jsou pro různé typy hodnocení či výběrových dotačních řízení použitelné. Ne všechny jsou však pro tu kterou danou oblast či dotační program vhodné, některé se překrývají či naopak doplňují. Po **sběru dat** (tj. indikátorů), následuje jejich **vyhodnocení**. Je nutné zdůraznit, že nelze vytvořit obecně platný model – způsob vyhodnocení sebraných indikátorů, neboť v nejrůznějších místních podmínkách se různé subjekty (organizace, tělesa...) musí chovat daným způsobem.

Výběr vhodných indikátorů a jejich popis

Indikátory efektivity můžeme definovat jako hodnotící kritéria, jimiž se evaluuje činnost subjektu z důvodů stanovení a přijetí dalších strategických rozhodnutí jeho rozvoje a současně mohou sloužit jako hodnotící nástroje v procesu rozdělování finanční podpory producentům veřejné kulturní služby a při vyhodnocování jejich efektivity. Efektivnost přitom představuje **poměr** mezi velikostí vstupů, které jsou vynaloženy na určitou činnost, a velikostí a kvalitě výstupů, které jsou jejím **výsledkem**. Indikátory efektivity jsou v relevanci s cíli daného subjektu, s jeho posláním, plánováním a hodnocením výsledků

činnosti. Aby bylo hodnocení relevantní, je třeba použít takové indikátory, které jsou pro danou oblast vhodné.

Ad A. Indikátory měřitelné (objektivní)

I. Výkonnostní (kvantitativní) indikátory

a) Indikátory ekonomické povahy

1) Celkové náklady hlavní a doplňkové činnosti

Tento indikátor zobrazuje celkový objem finančních prostředků, které v daném finančním období (obvykle kalendářním roce) subjekt spotřeboval na veškerou svoji činnost. Doplňková činnost v p.o. ani v o.p.s. není povinná, pokud však ji p.o. provozuje, nesmí být ztrátová. Je proto vyžadováno oddělené účtování hlavní a doplňkové činnosti, kromě jiného i z důvodu navázání rozpočtu na finanční plán zřizovatele a vyšších finančních orgánů se striktním oddělením jednotlivých finančních fondů. Z hlediska činnosti instituce je však účetní oddělení těchto dvou činností poněkud zavádějící, v doplňkové činnosti se např. účtují výnosy z reklamní činnosti, tedy i sponzorské příspěvky, které se většinou spotřebovávají v činnosti hlavní. Proto je třeba *sledovat náklady (ale i výnosy) v celkové částce za hlavní a doplňkovou činnost.*

Hodnocení tohoto indikátoru je třeba provádět v souvislostech časových (nakolik náklady stoupají či klesají v jednotlivých finančních obdobích), srovnávacích (s obdobnými institucemi) a vztahových k výsledkům činnosti (jaké množství výsledků je vyprodukováno za spotřebované náklady).

2) Osobní náklady (hlavní a doplňkové činnosti)

Indikátor zobrazuje u příspěvkových organizací s převahou zaměstnanců v pracovním poměru celkové mzdové náklady včetně odvodů. U příspěvkových organizací je nutné odlišit zaměstnance (často jen management, nebo nemají vůbec žádné) a např. umělecké pracovníky, pracující v nějaké formě externího smluvního vztahu (např. na základě smlouvy podle autorského zákona). U obecně prospěšných společností, fungujících v oblasti umělecké produkce, je třeba vždy sledovat náklady na honoráře umělců, které jim instituce vyplácí, např. formou honoráře za představení, koncert atp.

Vyhodnocení by mělo ukázat poměr spotřebovaných prostředků na zaplacení práce k celkovým provozním nákladům. Poměr osobních nákladů k ostatním provozním nákladům organizace má v každé instituci svoji vlastní míru, i když by se dalo uvažovat, že čím vyšší je podíl osobních nákladů, tím efektivnější a kvalitnější je činnost instituce: např. pro naplnění koncertní síně či divadla je při mimořádné kvalitě tělesa či souboru nutné vynakládat menší propagační náklady. Na druhé straně koncertní síň/divadlo plní také kvalitní hosté, kteří jsou „drazí“ – je tedy jasné, že existuje nějaká hranice či oblast optimálního poměru mezi osobními a ostatními provozními náklady, a také tento ukazatel je nutné posuzovat individuálně či ve srovnání s obdobnými subjekty.

3) Celkové výnosy hlavní a doplňkové činnosti

4) Z toho (ad 3) Dotace z veřejných zdrojů celkem (příspěvek zřizovatele, granty)

5) Z toho (ad 3) Vlastní výnosy hlavní činnosti (vstupenky, honoráře)

6) Z toho (ad 3) Vlastní výnosy z doplňkové činnosti (reklama, sponzoři, pronájmy atd.) a dary

Indikátory zobrazující výnosy organizace jsou důležitým ukazatelem, jak organizace dokáže uhradit své náklady, kolik je schopna si sama „vydělat“, a jakým způsobem. Zejména ukazatele vlastních výnosů jsou zřizovateli a hodnotiteli činnosti organizace mimořádně sledovány, hledání způsobů jejich naplnění bývá nejčastější otázkou v konkurzních řízeních na ředitele organizací. Přitom zejména výnosy z doplňkové činnosti nemohou zdaleka nahradit výnosy z činnosti hlavní, jinými slovy žádný sponzor nedokáže nahradit základní finanční výnos, jímž je dotace z veřejných zdrojů.¹⁵

7) Hospodářský výsledek celkem

V příspěvkových organizacích se požaduje v hlavní činnosti tzv. *vyrovnaný hospodářský výsledek*, tj. náklady rovny výnosům. *Zlepšený hospodářský výsledek* („zisk“) je hodnocen pozitivně, po zdanění tento „přebytek“ může být zřizovatelem přidělen do některého z fondů (reprodukce, odměn, rezervního fondu), z nichž organizace může v dalším období v případě potřeby čerpat. *Zhoršený hospodářský výsledek* především vyžaduje vysvětlení, jak k němu došlo, ztráty jsou vyrovnány z *rezervního fondu*, případně zřizovatelem, a jsou důvodem ke kritickému hodnocení organizace. V doplňkové činnosti nesmí docházet ke ztrátám, opakují-li se, je zřizovatelem doplňková činnost zrušena.

Hospodářský výsledek celkem je tedy „neúčetní“ ukazatel shrnující hospodářský výsledek z hlavní činnosti a zisk (ztrátu) z činnosti doplňkové a patrně lépe vystihuje celkové hospodaření organizace.

8) Index soběstačnosti 1 (vlastní výnosy hlavní činnosti/celkové náklady)

Index soběstačnosti 1 je vlastně **finálním ekonomickým indikátorem ekonomické úspěšnosti organizace**. Index je podílem vlastních výnosů k celkovým nákladům. Uvádíme dva indexy: *Index soběstačnosti 1* se týká soběstačnosti v hlavní činnosti a je podle účetních pravidel relevantním a veřejnou správou sledovaným ukazatelem.

9) Index soběstačnosti 2 (vlastní výnosy celkové – hlavní + doplňkové činnosti/celkové náklady)

Na základě výše uvedených argumentů o sledování celkových výsledků organizace považujeme *Index soběstačnosti 2* za přesněji vypovídající o skutečné ekonomické kondici organizace.

Je třeba říci, že procento soběstačnosti není zcela přesným indikátorem. Ovlivňuje jej např. to, zda má subjekt vlastní prostory, nemusí tedy platit drahé nájmy na své produkce, ba dokonce může získávat dodatečné výnosy z pronájmu těchto prostor. Proto je třeba s tímto indikátorem zacházet opět opatrně a s plnou znalostí všech okolností.

¹⁵ Nutno dodat, že to platí pro „středoevropský“ způsob podporování finančně náročných forem živého umění, kde podpora z veřejných zdrojů je součástí tzv. *kulturní politiky* státu (regionu) a se soukromými zdroji se víceméně počítá jako s jakýmsi doplňkem. Čím dále na západ se tento poměr proměňuje a např. v USA jsou orchestry a divadla (a další kulturní instituce) často z více jak 90 % podporovány ze soukromých zdrojů a *fundraisingové oddělení* bývá jednou z nejpočetněji obsazených součástí každé významnější kulturní instituce.

b) Indikátory výkonnostní povahy

Prostřednictvím těchto indikátorů je měřen výkon (úspěšnost) daného subjektu. Ukazují míru jeho produktivity za určité časové období, zpravidla jeden rok. Každá oblast má své výkonnostní indikátory, jejichž podoba je ovlivněna konkrétní činností subjektu. Na druhou stranu existují indikátory, které jsou všem společné, jako např. počet zaměstnanců, počet návštěvníků atp. Mezi obecné výkonnostní indikátory patří:

- 1) **Počet akcí v hlavní činnosti (koncertů, představení, výstav, přednášek aj.)**
- 2) **Počet doprovodných akcí**
- 3) **Počet návštěvníků**
- 4) **Počet zaměstnanců**
- 5) **Počet akcí zajišťovaných danou institucí pro jiné subjekty**
- 6) **Počet dobrovolníků a další**

II. Indikátory relační

Relační indikátory (též relativní) vyjadřují vztahové údaje jak uvnitř organizace, tak vztahy mezi podobnými údaji mezi více organizacemi nebo dokonce ve společnosti jako takové. Tím jsou zajímavé, protože mohou zobrazovat právě efektivitu činnosti instituce. Nejen však z hlediska „šetření“ či „efektivního vynakládání“ zdrojů, ale mohou upozornit i na vážné problémy – typické je např. srovnání průměrných platů v kulturních organizacích a v ČR, nebo dokonce vzájemné porovnání těchto platů v mezinárodním měřítku.

- 1) **Náklady na jednoho návštěvníka = Celkové náklady (HČ + DČ) / Celkovým počtem návštěvníků**
- 2) **Dotace jednoho návštěvníka z veřejných zdrojů = Celková dotace z veřejných zdrojů / Celkový počet návštěvníků** – zobrazuje, jak veřejná správa přispívá na vstupenky zakoupené návštěvníky. Občas se uvažuje o možnosti financovat instituce přímo stanovenou dotací na vstupenky. Oba „návštěvnické“ indikátory jsou velmi sledované u divadel.
- 3) **Počet zaměstnanců** – pomocný výkonnostní údaj vypovídající o absolutní velikosti instituce.
- 4) **Z toho (ad 3) počet uměleckých pracovníků** (u produkčních uměleckých subjektů)
- 5) **Podíl počtu uměleckých pracovníků k celkovému počtu zaměstnanců**
Podíl počtu uměleckých pracovníků vůči managementu a technicko-uměleckému, případně hospodářskému provozu je vhodný sledovat pouze v časovém vývoji subjektu, neboť každá organizace má zcela jiné podmínky.
- 6) **Průměrný hrubý měsíční plat v organizaci celkem (bez náhrad, s pohyblivými složkami a funkčními příplatky)**
- 7) **Průměrný hrubý měsíční plat uměleckých pracovníků (bez náhrad, s pohyblivými složkami a funkčními příplatky)**
- 8) **Poměr průměrného hrubého platu v organizaci a průměrné mzdy v ČR**

Ad B. Indikátory neměřitelné (subjektivní)

Jedná se o indikátory, které zásadně zobrazují **výsledky práce subjektů**, kterými je realizovaná kulturní služba objednaná veřejnou správou na základě vlastní kulturní politiky. Často vzhledem k nemožnosti exaktně a objektivně zachytit hodnotu těchto indikátorů se jimi veřejná správa při hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků prakticky vůbec nezabývá.

Stanovení těchto indikátorů je potřebné vždy konkrétně pro daný program podpory. Jiné indikátory budou mít orchestrální tělesa, jiné pořadatelé festivalů, jiné pořádání událostí místního významu.

Níže uvedený soubor indikátorů vyžaduje jednak schopnost subjektu vyzdvihnout při hodnocení vlastní činnosti to podstatné, na straně veřejné správy pak vyhodnocení indikátorů vyžaduje ustavení odborné komise, jejíž členové jsou v oblasti orientovaní, činnost subjektu znají a jsou schopni za pomoci indikátorů relevantně zhodnotit výsledky jeho činnosti.

III. Indikátory kvalitativní

Soubor kvalitativních indikátorů lze sledovat ve dvou rovinách:

- 1) kvalitativní indikátory, které jsou kvantifikovatelné a zároveň vypovídají o kvalitě subjektu,
- 2) kvalitativní indikátory obtížně kvantifikovatelné (též specifické).

Charakter indikátorů vyplývá z poznání, že činnost subjektu je nějakým způsobem veřejností reflektována.

Kvalitativních indikátorů ad 1) může být nepřeberné množství. Pro účely metodiky byly vybrány čtyři v celku jasně pochopitelné. Indikátory je vhodné doplnit přílohami dokládajícím realitu uvedených údajů.

- 1) Počet článků (bez inzerce placené či barterové povahy) v tištěných médiích**
- 2) Počet rozhlasových a televizních relací zpravodajského a publicistického charakteru**
- 3) Počet televizních, rozhlasových a internetových přenosů (bez vlastního internetového vysílání)**
- 4) Počet návštěv na vlastních webových stránkách**

Kvalitativní indikátory ad 2) vypovídají především o vlivech (dopadech, přínosech) subjektu na lokální, regionální, národní až mezinárodní úroveň. Tyto indikátory již nelze absolutně vyjádřit čísly, je možné pouze slovní vyjádření, které upozorní na daný jev. Indikátory jsou ukazateli kvality a výsledků práce subjektu.

- 1) Podíl na místním kulturním životě**
- 2) Záštity, partneři, přeshraniční spolupráce**
- 3) Interaktivní webové stránky, prodej přes internet a další zajímavé marketingové počiny**
- 4) Vztah k veřejnosti - senioři, veřejná ocenění, charita apod.**
- 5) Další zajímavosti dokládající aktivity subjektu**

IV. Indikátory dostupnosti

Tyto indikátory nelze vyjádřit pouze čísly. Je možné např. sledovat, kolik návštěvníků či posluchačů pochází z místa sídla instituce a kolik jich dojíždí, to však samo o sobě nevyovídá, zda je nabízená kulturní služba atraktivní a dostupná. Tato skupina indikátorů by se měla používat konkrétně k určitému programu. Je např. možné dotazníkovým šetřením zjišťovat, nakolik je stanovené vstupné vhodné, zda je přiměřené a stimuluje návštěvnost, nebo naopak zda je překážkou ke zvyšování návštěvnosti, a tudíž i dostupnosti nabízené kulturní služby. V dotazníku se pak respondenti mohou slovně vyjádřit k danému problému, což je pak nutné převést do souhrnu opět slovním vyjádřením s doplněním číselných dat.

V případě indikátorů dostupnosti se lze inspirovat zákonem č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou definovány standardy, které slouží ke zlepšení dostupnosti a kvality poskytovaných služeb. Jsou to:

- Standard fyzické dostupnosti,
- Standard územní dostupnosti,
- Standard časové dostupnosti,
- Standard ekonomické dostupnosti.¹⁶

Dále je žádoucí doplnit „standard obsahové dostupnosti“, kdy je důležité přizpůsobit programovou nabídku podle složení cílové skupiny (zájmy, věk, sociální postavení). Určení standardů umožňuje poskytovatelům veřejných kulturních služeb provádět srovnání a kontrolu dostupnosti a kvality těchto služeb a tím je zároveň rozvíjet.

INDIKÁTORY PODLE OBOROVÝCH KAPITOL

V následujícím textu uvádíme indikátory, které vzešly z výzkumu jednotlivých oblastí veřejných kulturních služeb, proti obecným indikátorům jsou do jisté míry specifické, anebo se různě variují podle té které oblasti. Oblasti, v nichž byly použity pouze obecné indikátory, zde tudíž nezmiňujeme (Služby kulturních zařízení nespecifických).

V poslední části této kapitoly jsou zařazeny návrhy indikátorů, které rovněž vzešly z praxe a jsou určeny veřejné správě pro inspiraci při sestavování vhodných nástrojů hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků.

VEŘEJNÉ KNIHOVNICKÉ A INFORMAČNÍ SLUŽBY/PhDr. Vít Richter

Pro oblast veřejných knihoven, tedy knihoven provozovaných nebo zřizovaných obcí, městem nebo krajem, byly sledovány podmínky činnosti poskytování VKIS. Proto bylo též využito indikátorů i principů ve Standardu VKIS:¹⁷

- a) provozní doba knihovny pro veřejnost,
- b) tvorba knihovního fondu a informačních zdrojů,

¹⁶ Viz zákon [online]. [Cit. 2013-07-18]. Dostupné z WWW: <http://www.mkcr.cz/scripts/detail.php?id=806>.

¹⁷ Definice indikátorů viz: Metodický pokyn Ministerstva kultury k vymezení standardu veřejných knihovnických a informačních služeb poskytovaných knihovnami zřizovanými a/nebo provozovanými obcemi a kraji na území České republiky. *Informace pro knihovny* [online]. Praha: Ministerstvo kultury ČR, 2011 [cit. 2012-09-23]. Dostupné z: http://knihovnam.nkp.cz/sekce.php3?page=03_Leg/01_LegPod/MethodVKIS_2011.htm.

- c) umístění knihovny v obci,
- d) plocha knihovny určená pro uživatele,
- e) studijní místa pro uživatele knihovny,
- f) přístup k internetu a informačním technologiím,
- g) webová prezentace knihovny,
- h) elektronický katalog knihovny na internetu,
- i) pracovníci knihovny a jejich vzdělávání,
- j) měření spokojenosti uživatelů knihovny.

Všechny výše uvedené indikátory je nezbytné uplatňovat diferencovaně podle velikosti obsluhované populace, kterou daná knihovna obsluhuje, a to v těchto intervalech:

- Do 500 obyvatel
- 501 – 1000 obyvatel
- 1001 – 3000 obyvatel
- 3001 – 5000 obyvatel
- 5001 – 10 000 obyvatel
- 10 001 – 20 000 obyvatel
- 20 001 – 40 000 obyvatel
- Nad 40 000 obyvatel

Stanovení indikátorů zjišťujících výkonnost knihovny

Jako specifické indikátory pro sledování činnosti, výkonu, kvality a efektivnosti VKIS doporučujeme používat celý soubor indikátorů uplatňovaných v projektu Benchmarking knihoven. Zatímco indikátory zahrnuté ve standardu vymezují v nejpodstatnějších aspektech podmínky pro činnost knihovny, které by měl zajistit její provozovatel, indikátory sledované v benchmarkingu hodnotí výkon knihovny a umožňují také ukázat, jak jsou vložené finanční prostředky a vytvořené podmínky využívány. Podstatné je to, že srovnání a hodnocení není prováděno ve vztahu k předem definovanému parametru, ale jedná se o srovnávání skutečných výkonů knihoven.

Podmínky pro činnost knihovny

1. Objem knihovního fondu na 1000 obyvatel
2. % obnovy knižního fondu
3. Objem přírůstků na 1000 obyvatel
4. Počet exemplářů docházejících periodik na 1000 obyvatel
5. Počet internetových stanic na 1000 obyvatel
6. Plocha knihovny pro uživatele v m² na 1000 obyvatel
7. Počet studijních míst na 1000 obyvatel
8. Počet zaměstnanců (úvazků) na 1000 obyvatel
9. Počet zaměstnanců (úvazků) na 1000 registrovaných čtenářů
10. Počet zaměstnanců (úvazků) na 1000 návštěvníků
11. Počet hodin pro veřejnost týdně
12. Roční objem provozní doby služeb na 1000 obyvatel
13. Podíl roční provozní doby služeb na celkové pracovní kapacitě knihovny

14. % výdajů na knihovnu z celkových výdajů zřizovatele (obce nebo města)

Uživatelé, služby

15. % z obsluhované populace - registrovaní čtenáři
16. % z obsluhované populace mládeže do 15 let - registrovaní čtenáři do 15 let
17. Počet návštěv na jednoho obyvatele
18. Počet virtuálních návštěv na obyvatele
19. % návštěvníků internetu z celkového počtu návštěvníků
20. Počet výpůjček na registrovaného čtenáře
21. Obrat knihovního fondu
22. Kulturní a vzdělávací akce na 1000 obyvatel
23. Internetové služby

Financování, výdaje, efektivita

24. Celkové provozní náklady v přepočtu na jednoho obyvatele
25. Náklady na pořízení knihovního fondu (tradiční dokumenty) v přepočtu na jednoho obyvatele
26. Náklady na nákup licencí na el. informační zdroje v přepočtu na jednoho obyvatele
27. Náklady na pořízení knihovního fondu (tradiční dokumenty) na výpůjčku
28. % čistých provozních nákladů (bez osobních nákladů a nákladů na knihovní fond)
29. % nákladů na pořízení knihovního fondu z celkových provozních nákladů
30. % osobních nákladů z celkových provozních nákladů
31. % získaných dotací, grantů, vlastních příjmů na celkovém rozpočtu knihovny z celkových příjmů na provoz
32. % vlastních příjmů na celkovém rozpočtu knihovny z celkových příjmů na provoz

Při aplikaci benchmarkingu se obecně doporučuje provádět srovnávání činnosti knihoven se stejným nebo obdobným rozsahem obsluhované populace, ale není to vždy podmínkou. Vzhledem k tomu, že většina indikátorů je propočítávána ve vztahu k počtu 1000 obyvatel, je možno srovnávat i knihovny působící v obcích či městech různé velikosti.

SLUŽBY MUZEÍ A GALERIÍ/PhDr. František Šebek

V oblasti muzejnictví **není k dispozici žádný normativní dokument**, který by stanovil soustavu indikátorů za účelem zjištění výkonnosti a efektivnosti služeb muzeí, jako je tomu např. u veřejných knihoven. Parametry dostupnosti veřejné služby, jak je vymezuje zákon č. 122/2000 Sb. (viz výše), jsou závazné (jen) pro muzea zřizovaná státem, územními samosprávnými celky a některá další muzea, jejichž sbírky jsou zapsány v CES.

Jako nástroj evaluace činnosti sloužící managementu jednotlivých muzeí byl připraven projekt **benchmarkingu** muzeí, který však má doposud svá omezení. Pro posouzení výkonnosti a efektivnosti činnosti muzeí byly stanoveny následující indikátory:

I. Míra soběstačnosti muzea

1. Celkové náklady

2. Vlastní výnosy a dotace a příspěvky mimo příspěvek zřizovatele
3. Míra soběstačnosti (%) – výpočet: Vlastní výnosy a dotace a příspěvky mimo příspěvek zřizovatele (2)/ Celkové náklady (1)

Do indikátoru (2) *Vlastní výnosy bez příspěvku zřizovatele* spadá:

- příjem ze vstupného
- pronájem prostoru jiným subjektům
- provedení archeologických výzkumů
- prodej zboží (publikace) a jiné služby
- dotace od jiných subjektů (MK ČR, město, Norské fondy, EU, stát, ostatní sponzoři)

II. Vytváření a zkvalitňování sbírek muzea

1. Počet přírůstků sb. předmětů (kusů)
 - a. z toho získáno nákupem
 - b. z toho dary
 - c. z toho výzkum, sběr, vlastní pořízení
2. Počet vyřazených sb. předmětů
3. Náklady na akvizici a zkvalitnění sbírek
Náklady na:
 - a. Nákup sbírek
 - b. Terénní výzkum, pracovní kapacita při akvizici
 - c. Pracovní kapacita na výzkum a studium sbírek
 - d. Evidence a odborná správa sbírek (pracovní kapacita)
 - e. Ostatní drobné náklady
 - f. Celkové náklady na vytváření a zkvalitnění sbírek
4. Podíl nákladů na vytváření a zkvalitnění sbírek na celkových nákladech muzea – výpočet: indikátor II. 3. f/ indikátor I. 1 (v %)

III. Uchování a ochrana sbírek muzea

1. Náklady na uchování a ochranu sbírek
2. Podíl nákladů na uchování a ochranu sbírek v % na celkových nákladech

IV. Zpřístupnění sbírek muzea a působení na veřejnost

1. Počet stálých expozic
2. Počet uspořádaných výstav během roku
3. Veřejnosti zpřístupněná plocha (m²)
 - a. z toho má bezbariérový přístup
4. Návštěvnost expozic a výstav
5. Návštěvnost na 1m² výstavní plochy
6. Návštěvnost na 1 den otevření muzea
7. Náklady na přípravu, realizaci a provoz výstav a expozic celkem
 - a. z toho nákup materiálu a služby
8. Počet badatelských návštěv a konzultací

9. Počet zapůjčených sbírkových předmětů
10. Počet konzultací a pomoc muzeím
11. Náklady na agendu ad 8 – 10
12. Počet kulturních akcí
 - a. pořádaných muzeem
 - b. pořádaných jinými subjekty
13. Počet posluchačů a návštěvníků kulturních akcí
 - a. pořádaných muzeem
 - b. jinými subjekty
14. Náklady na kulturní akce
 - a. pořádané muzeem
 - b. náklady pro muzeum spojené se *zabezpečením* kulturní akce, ačkoliv je pořádána jinými subjekty
15. Ediční činnost muzea
 - a. počet vydaných titulů
 - b. náklady na ediční činnost
16. Podíl celkových nákladů spojených s působením muzea na veřejnost (součet nákladů uvedených v IV. 7, 11 a 14) na celkových nákladech muzea (indikátor I. 1)

V. Provozní a režijní náklady

1. Odpisy do investičního fondu
2. Nařízené odvody do rozpočtu zřizovatele
3. Opravy a udržování (dodavatelsky)
4. Náklady na energie (zejm. elektřina)
5. Ostatní provozní náklady
6. Celkové provozní a režijní náklady (v tis. Kč)
7. Podíl celkových provozních a režijních nákladů na celkových nákladech muzea

SLUŽBY V HUDEBNÍ OBLASTI/PhDr. Ilja Šmíd

Použití indikátorů v hudební oblasti se shoduje s výše uvedeným základním rozdělením indikátorů. Změny byly zaznamenány pouze v měřitelných indikátorech, což vyplývá ze specifické činnosti oboru.

A. Indikátory měřitelné (objektivní)

I. Indikátory výkonnostní a ekonomické povahy

b) Indikátory výkonnostní povahy

1. Koncerty celovečerní pořádané tělesem ve vlastní režii
2. Koncerty pro jiné pořadatele v ČR
3. Koncerty pro jiné pořadatele mimo ČR

4. Koncerty pro mládež do 18 let (délka minimálně 45 min.)
5. Veřejné generálky, veřejné nahrávky, promenádní koncerty a jiná podobná veřejná vystoupení
6. Celkový počet veřejných vystoupení tělesa
7. Koncerty komorní pořádané tělesem ve vlastní režii
8. Celkový počet všech akcí pořádaných tělesem
9. Celkový počet všech akcí, které instituce absolvovala či pořádala
10. Počet návštěvníků na celovečerních koncertech tělesa ve vlastní režii
11. Počet návštěvníků na všech akcích tělesa ve vlastní režii
12. Počet diváků komorních koncertů
13. Celkový počet návštěvníků na všech akcích pořádaných tělesem (součet 10., 11., 12.)
14. Průměrná návštěvnost (obsazenost) vlastních celovečerních koncertů v nejčastěji používaném sále (v %)
15. Nové nahrávky (CD, rozhlas, televize)

DALŠÍ NÁVRHY INDIKÁTORŮ

ZŘIZOVATELÉ/Mgr. Tomáš Drobný

Shodně s obecnou částí o indikátorech, i zde se setkáváme s dělením indikátorů na měřitelné a neměřitelné, kvalitativní a kvantitativní, přičemž kvantitativní indikátory se člení na absolutní (vypovídají o výkonu instituce jako celku) a relativní.

Relativní indikátory (také relační, „vztahové“) přepočítávají různé absolutní ukazatele na jednotku výkonu a umožňují částečné srovnání institucí odlišných velikostí.

Ad 1) Indikátory efektivity na straně institucí

Indikátory efektivity na straně institucí jsou spojeny s provozní, hospodářskou a investiční efektivitou instituce a jsou posuzovány v těchto oblastech:

- 1) efektivní fungování chodu instituce
- 2) efektivita nakládání s majetkem
- 3) efektivita investiční (indikátory výstupů, výsledků a dopadů, příp. kritéria úspěšnosti)

Doporučený postup pro posuzování efektivity výkonu institucí je shrnut do tří kroků:

- 1. Určení stavových indikátorů, které budou pro instituci relevantní.**
- 2. Sledování změn těchto indikátorů v čase, zda se instituce vyvíjí žádoucím směrem.**
- 3. Srovnání těchto indikátorů s podobnými institucemi.**

Ad 2) Indikátory efektivity na straně zřizovatele

Výkon kulturních institucí je do značné míry ovlivněn pravidly, která mu určí zřizovatel. Autor navrhuje posuzovat efektivnost zřizovatele v následujících oblastech:

1. Pracovně-právní oblast, oblast odměňování

2. Organizační záležitosti
3. Hospodaření organizací
4. Hospodaření s majetkem

PRACOVNĚ PRÁVNÍ OBLAST, ODMĚŇOVÁNÍ	
Indikátor č. 1	Odměny ředitele jsou vázány na konkrétní výkonnostní ukazatele
Indikátor č. 2	Řízení lidských zdrojů obsahuje objektivní kritéria pro přijímání zaměstnanců/kariérní růst/odměňování
Indikátor č. 3	Pracovní podmínky umožňují bezproblémové fungování instituce

Tab. 1 – Pracovně-právní oblast, oblast odměňování

ORGANIZAČNÍ ZÁLEŽITOSTI	
Indikátor č. 1	Priority zřizovatele jsou v souladu s dlouhodobými cíli instituce
Indikátor č. 2	Zřizovatel podporuje modernizaci a inovace
Indikátor č. 3	Jsou optimalizovány procesy zřizovatele s cílem odstranit nadbytečnou administrativu
Indikátor č. 4	Zřizovatel plní termíny úkolů, které mu přísluší ve vztahu k dané organizaci
Indikátor č. 5	Zřizovatel poskytuje kvalitní metodické vedení

Tab. 2 – Organizační záležitosti

HOSPODAŘENÍ ORGANIZACÍ	
Indikátor č. 1	Možnost plánovat rozpočty na více let
Indikátor č. 2	Možnost organizace strukturovat vlastní rozpočty

Tab. 3 – Hospodaření organizací

HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM	
Indikátor č. 1	Nutnost vracet prostředky získané vlastní činností zřizovateli

Tab. 4 – Hospodaření s majetkem

K indikátorům na straně zřizovatele patří také ty, které ukazují **efektivitu působení (činnost) zřizovatele**. Již samotná kvalita managementu veřejné správy umožňuje, že jsou správně a efektivně nastaveny vztahy mezi zřizovatelem a zřizovanou organizací. Zkoumáním těchto vztahů, resp. jejich projevů zjišťujeme, zda konkrétní způsob jednání zřizovatele má pozitivní nebo negativní dopad na efektivitu poskytovaných služeb zřizovanou organizací.

SLUŽBY V OBLASTI PAMÁTKOVÉ PÉČE/Mgr. Tomáš Drobny

1) indikátory efektivity institucí a systému správy památkové péče

- náklady k zajištění chodu stávajícího systému
- počet kvalifikovaných pracovníků v systému
- počet odborných garantů kulturních památek
- počet vyjádření ke kulturním památkám
- počet jednotek (spisů) řízení ve správních řízeních, ucelených úkonů a aktů, které je třeba učinit
- množství vydaných rozhodnutí, resp. závazných stanovisek bez potřeby stanovení specifických podmínek k ochraně hodnot
- stav památkového fondu (počet nemovitých kulturních památek dle stavu, proměna památkového fondu dle stavu)
- míra soběstačnosti instituce
- počet identifikovaných a nově zdokumentovaných památek, počet provedených stavebně historických průzkumů
- zavedení nástrojů řízení kvality ve veřejné správě

2) ukazatelé efektivity vynakládání veřejných finančních prostředků na zajištění veřejných služeb kultury prostřednictvím zřizovaných a založených organizací a finančních prostředků vynakládaných v rámci dotačních programů a grantů

- návštěvnost památek
- počet obnovených nebo nově zpřístupněných památek
- velikost opravených ploch nebo prostorů
- změna (zlepšení) stavu památky dle stanovení stupnice k posuzování fyzického stavu
- přínosy pro rozvoj lokální ekonomiky (zvýšení počtu nabízených služeb, zvýšení počtu lůžek v ubytovacích zařízeních)
- předpokládané výnosy
- počet nově vytvořených pracovních míst
- význam památkového objektu pro potenciální rozvoj dané oblasti (význam pro lokální nebo regionální identitu např. jako potenciál rozvoje lidských zdrojů, udržení řemeslných tradic, vědeckých oborů jako centra dějin stavitelství, architektury, zahradní architektury, odkazu významných osobností, historických událostí aj.) – posuzován v škále hodnocení: významný, středně významný, málo významný až nevýznamný
- počet dní, kdy je památka přístupná veřejnosti
- podíl soukromých finančních prostředků vynaložených na obnovu památky
- výše vybraného vstupného
- počet prohlídkových tras
- počet nabízených specializovaných edukačních programů

- publicita, počet vydaných informačních materiálů, propagačních a odborných článků, počet zpráv ve sdělovacích prostředcích
- počet realizovaných kulturních a společenských akcí v památce

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

Oproti ostatním zkoumaným oblastem tato kapitola vedle indikátorů efektivnosti pracuje i s kritérii. Je třeba stanovit specifická kritéria a jim příslušející indikátory. Kritériem se poté rozumí měřítko, jímž se posuzuje úroveň (kvalita, hodnota) konkrétní činnosti divadelního subjektu, zatímco indikátorem se rozumí konkrétní ukazatel, jehož prostřednictvím lze „změřit“ stanovené kritérium.

Výčet kritérií uvedených v podkladové studii je inspirován existujícími dotačními systémy (Program na podporu divadel MK ČR, dotační systém MK ČR, Grantový systém hl. města Prahy), pravidly pro hodnocení divadelních PO zřizovateli.

Vytváří vlastní, široce pojatý systém, jenž záměrně exponuje co největší počet kritérií (a jim adekvátních indikátorů), a to při vědomí toho, že pro konkrétní potřeby té které veřejné správy je třeba hodnotící schéma adekvátně přizpůsobit konkrétnímu účelu, místu a času.

Základní rozdělení kritérií se inspirovuje *Návrhem systémové optimalizace pražské divadelní sítě* (2013), konkrétně kapitolou koncipovanou J. Hermanem, který vychází z dizertační práce J. Bejvlové:

A. kritéria umělecká

odpovídající indikátory:

- Počet festivalů a přehlídek navštívených v ČR
- Počet festivalů a přehlídek navštívených v zahraničí
- Počet zahraničních zájezdů
- Počet a hodnotící aspekt odborných recenzí
- Počet veřejně prezentovaných audiovizuálních záznamů (TV, CD, DVD, internet atd.)
- Udělené ceny a ocenění
- Nominace na ceny a ocenění

B. kritéria společenské potřeby

odpovídající indikátory:

- Počet programových akcí zacílených na minoritní skupiny obyvatel (národnostní menšiny, handicapovaní apod.) ve vztahu k celkovému počtu produkcí
- Počet programových akcí a projektů zacílených na děti a mládež do 18 let ve vztahu k celkovému počtu produkcí
- Počet programových akcí a projektů zacílených na seniory ve vztahu k celkovému počtu produkcí
- Počet osvětových a vzdělávacích akcí ve vztahu k celkovému počtu produkcí
- Počet programových akcí a projektů participativního rázu (začleňování obyvatel do programových aktivit) ve vztahu k celkovému počtu produkcí

- f) Počet programových akcí diskusního charakteru (obecná společenská témata) ve vztahu k celkovému počtu produkcí
- g) Počet charitativních akcí ve vztahu k celkovému počtu produkcí

C. kritéria dostupnosti, kvality doprovodných služeb a úrovně komunikace s veřejností

odpovídající indikátory:

- a) Průměrná cena vstupenky
- b) Nejnižší cena vstupenky
- c) Přiměřenost systému slev pro minority, děti a mládež, seniory, handicapované, popř. účastníky odboje
- d) Kvalita dosahu veřejné dopravy k místu prezentace
- e) Bezbariérový přístup do místa prezentace
- f) Počet a kvalita diváckých služeb (šatnářky, uvaděčky)
- g) Kvalita a dostupnost hygienických zařízení v místě prezentace
- h) Kvalita a dostupnost cateringových služeb v místě prezentace
- i) Kvalita divadelních programů
- j) Kvalita a dostupnost „kamenných“ obchodních služeb (počet prodejních míst, vybavenost divadelních pokladen)
- k) Uživatelská přívětivost a komplexnost internetového obchodního systému
- l) Počet divadelních návštěv abonentů ve vztahu k celkovému počtu diváků
- m) Počet návštěv na vlastních webových stránkách
- n) Počet přátel na sociálních sítích
- o) Počet článků (bez inzerce placené či barterové povahy) v tištěných médiích
- p) Počet rozhlasových a televizních relací zpravodajského a publicistického charakteru
- q) Vlastní divadelní časopis tištěného či internetového charakteru
- r) Pravidelný informační servis (newsletter)

D. kritéria ekonomická a výkonová

odpovídající indikátory:

- a) Celková nominální návštěvnost
- b) Průměrná procentuální návštěvnost
- c) Průměrná nominální návštěvnost
- d) Celkový počet premiér
- e) Celkový počet představení a programových akcí
- f) Celkový počet představení inscenačních produktů
- g) Celkové náklady
- h) Náklady na uměleckou činnost ve vazbě na celkové náklady
- i) Osobní náklady ve vazbě na celkové náklady
- j) Poměr osobních nákladů uměleckých a neuměleckých pracovníků
- k) Investiční náklady ve vazbě na celkové náklady

- l) Celkové výnosy
- m) Výše tržeb ze vstupného ve vazbě na celkové výnosy
- n) Výše tržeb ze sponzoringu a reklamních služeb ve vazbě na celkové výnosy
- o) Výše tržeb z pronájmů a merchandisingu
- p) Celková soběstačnost – podíl vlastních výnosů (bez všech dotací z veřejného sektoru) na celkových výnosech
- q) Průměrná tržba jednotlivého inscenačního produktu/inscenace
- r) Doplatek na jednoho diváka (poměr veřejné dotace a celkového počtu diváků)
- s) Doplatek na jedno představení (poměr veřejné dotace a celkového počtu diváků)

Při uplatňování kritérií a jejich indikátorů je třeba neustále vést v patrnosti, že tyto jsou pouze měřítkem konkrétních hodnot, a zásadní je, jakým způsobem se uplatní v komplexním hodnocení divadelního subjektu. Je tedy zřejmé, že přinejmenším stejně důležité jako stanovit odpovídající kritéria a indikátory, je zjištěné hodnoty rozumně interpretovat.

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

V oblasti eventů, neboli různorodých kulturních a společenských akcí, byly v rámci ověřování obecných indikátorů významně zvýrazněny a rozšířeny kvalitativní indikátory o tyto následující:

pro eventy uměleckého typu

- Hodnocení dopadu ve vzdělávací oblasti
- Oživení tvůrčího potenciálu v oboru, příp. emancipace oboru v dané lokalitě
- Podpora místní infrastruktury
- Posílení turistického ruchu
- Výchova poučeného diváka a tvorba kulturního kapitálu

pro eventy především místního významu

- Vzájemná spolupráce místních/regionálních subjektů
- Úroveň dopadu akce (místní, regionální, celostátní, mezinárodní),
- Shoda se strategickými dokumenty (strategie města, kraje, státu, EU)
- Zakotvení v tradici
- Podpora místní infrastruktury
- Celkový charakter akce (na co klade pořadatel důraz – komerčnost, přínos pro danou lokalitu, přínos pro daný obor, komplexnost péče o účastníka atd.)
- Zajištění dobrovolníků
- Posílení komunitního života

POUŽÍVÁNÍ INDIKÁTORŮ EFEKTIVNOSTI V PRAXI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Použití indikátorů efektivity při hodnocení práce kulturních organizací je téměř každodenním úkolem. Veřejná správa pracuje s indikátory efektivity jak v procesu přípravy a schvalování rozpočtů příspěvkových organizací a při vyhlášení grantových řízení, tak i při jejich vyhodnocování.

Zdá se, že největším problémem je neúměrný důraz na význam výkonnostních indikátorů, a to zejména ekonomické povahy. Téměř neexistuje připravenost veřejné správy podívat se na činnost kulturních organizací a na využití veřejných prostředků vůbec prizmatem kvalitativních či specifických indikátorů.

Jednou z příčin jistě bude obecné nastavení kontrolních mechanismů všech procesů řízených veřejnou správou na ekonomické indikátory, které jsou lehce měřitelné, zdají se objektivní a „neomylné“. Svůj význam jistě má i časové hledisko, kvantitativní indikátory se vyhodnotí relativně rychle. Zpracovat a vyhodnotit kvalitativní indikátory však potřebuje čas a odbornost, tyto indikátory jsou také mnohem více subjektivní.

Je nutné zdůraznit, že každý grantový program, každá dotace, mohou vyžadovat **specifické** indikátory, které může veřejná správa sama generovat v závislosti na konkrétním zadání grantových programů nebo při stanovení úkolů svým příspěvkovým organizacím. Je např. představitelné, že pokud bude nějaký program vypsán pro pěvecké a instrumentální organizace k uchování projevů lidové hudební kultury v určitém regionu, mohl by být indikátorem způsob získávání materiálu, tedy jak žadatel a posléze podpořený subjekt hledal projevy lidové kultury, zda v terénu či v písemných pramenech, zda zařadil objevené kulturní artefakty do svého repertoáru i pro jiné příležitosti, zda se pokusil vydat publikaci atd. **Soubory indikátorů nemohou být nikdy úplné. Je to jakási paleta možností, která nabízí základní hodnotící nástroje, a rozšíření o specifické indikátory by mělo být jednou z ambicí hodnotitelů.**

HLAVNÍ ZÁSADY HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH KULTURNÍCH SLUŽEB

1. Hodnotící proces začíná již při **přípravě** dotačních programů a úkolování příspěvkových organizací. Je nutné si jasně uvědomit, k čemu je určen daný dotační program, jaký je jeho cíl. Je třeba jasně stanovit, co se očekává od konkrétní dotované organizace, jaká kulturní služba a v jaké kvalitě je vyžadována. Teprve na základě těchto cílů, resp. požadovaných **výsledků** činnosti je možné udělat **správný výběr indikátorů**, které tyto výsledky budou schopny relevantně zobrazit a vyhodnotit.
2. Hodnocení má být **aktivní** a otevřený proces, v němž spolu komunikují dvě strany: hodnocený a hodnotitel. Byť evaluace začíná předložením požadovaných podkladů hodnoceným subjektem, měla by v ideálním případě existovat **zpětná vazba**. Je sice zřejmé, že např. v praxi ministerstva kultury či velkých měst, v nichž se žadatelé

počítají na stovky, nemůže být zpětná vazba rozsáhlá, přesto je třeba, aby hodnocení znal důvody konkrétního rozhodnutí či výsledek hodnocení.

3. Kulturní služba (projekt, organizace) má být hodnocena **komplexně** za použití **všech skupin** indikátorů a případně za využití **specifických** indikátorů.
4. Postup od **jednotlivostí k celku** – základem jsou výkonnostní indikátory, přechod k indikátorům kvalitativním a specifickým.
5. Vyhodnocovat jednotlivé parametry v **souvztažnosti**, v souvislostech.
6. Velmi důležitý je výběr **hodnotitelů** kvalitativních indikátorů. Hodnotitelé by měli danou kulturní službu **znát** z vlastní zkušenosti, nemluvě o tom, že by měli mít patřičný minimální rozhled po oboru.
7. Musí být dodržena souvislost mezi **zadáním a vyhodnocením**. Tato zdánlivě samozřejmá zásada není vždy zcela pochopena. Je-li např. hlavním cílem (výsledkem) činnosti subjektu hrát pro děti a mládež, nemůže být hlavním kritériem tržebnost, neboť výše vstupného musí odpovídat ekonomickým možnostem dané cílové skupiny. Je-li hlavním cílem dotačního programu např. podpora tvorby a provádění soudobé hudby, nemůže být hlavním kritériem návštěvnost, protože soudobá hudba má malý okruh návštěvníků.

Při hodnocení efektivity vynaložení veřejných prostředků je vhodné dodržovat následující postup:

1. Stanovení **cílů** dotačního programu. Cíle mají být logicky v souladu s konkrétní aktuální kulturní politikou veřejné správy a s potřebou uspokojit poptávku po veřejné kulturní službě.
2. **Alokace** objemu finančních prostředků z rozpočtu.
3. Určení, jaké výstupy a jaké **výsledky** jsou pro splnění cílů vynaložení prostředků důležité, a na tomto základě výběr vhodných indikátorů ze souborů měřitelných a neměřitelných indikátorů. Případné stanovení vlastních specifických indikátorů.
4. Stanovení **váhy** jednotlivých vybraných souborů měřitelných a neměřitelných indikátorů ve výsledném hodnocení.
5. Příprava **dotazníků** (formulářů) k sebehodnocení činnosti (vyplňuje hodnocený subjekt, žádající o veřejnou podporu).
6. Vyhodnocení **věrohodnosti** a **úplnosti** vyplněných dotazníků, které provádí kompetentní aparát veřejné správy.
7. Vyhodnocení **měřitelných** indikátorů kompetentním pracovníkem veřejné správy.
8. Jmenování hodnotící **odborné** komise a příprava materiálů (podkladů a formulářů) k vyhodnocení **neměřitelných** indikátorů na jednání odborné komise. Zaslání těchto podkladů členům odborné komise k hodnocení.
9. **Odeslání** hodnocení v požadované formě od jednotlivých členů hodnotící odborné komise.
10. Příprava podkladů k **závěrečnému** jednání hodnotící komise, složené jak z pracovníků veřejné správy (politiků i kompetentních úředníků), tak z odborníků hodnotících neměřitelné indikátory.

11. **Závěrečné vyhodnocení** na základě váhy jednotlivých souborů indikátorů a vypracování závěrečné hodnotící **zprávy**.

Je důležité zdůraznit, že každý dotační program a každá podpora příspěvkových organizací, má v různých regionech svá specifika. Proto není možné stanovit univerzální recept, ale jen nabídnout inspiraci k sestavení vlastních vyhodnocovacích způsobů.

DOPORUČENÝ POSTUP Z HLEDISKA SPRÁVNÍCH A HODNOTÍCÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Předmětem této kapitoly je rozpoznání a popis jednotlivých fází v procesu přijímání rozhodnutí a možností zajištění efektivity při jejich řízení. Dříve než bude nastíněn optimální postup přijímání rozhodnutí a evaluace naplnění zamýšlených cílů, je třeba poukázat na rozdílnost přístupu v rámci výkonu státní správy a samosprávy. Postup při přijímání rozhodnutí ve veřejné správě má svoji pevně danou strukturu. Řídí se věcně příslušnými zákony a dalšími podzákonnými právními předpisy, které v případě státní správy zcela konkrétně vymezují kompetence, a tím i obsah rozhodování po věcné stránce. Procesní stránka postupu je formálně stanovena správním řádem, nebo v některých případech příslušné zákony obsahují vlastní procesní úpravu. V samostatné působnosti jsou orgány územních samospráv nadány značnou volností co do obsahu vlastního rozhodování a z procesního hlediska se řídí zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), resp. zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Po zmínce o formální stránce přijímání rozhodnutí je třeba se věnovat stránce obsahové. **Poskytování veřejných kulturních služeb vychází z politického rozhodnutí příslušných orgánů poskytovatele, které vždy stojí na počátku.** Vzhledem k dlouhodobému působení kulturních institucí a značné míře kontinuity, která je kultuře vlastní, se tato skutečnost často ztrácí ze zřetele. Jako první se objevují programová prohlášení (rady, zastupitelstva), která sice nepostihují celou šíři působnosti příslušného orgánu, ale proklamují v obecnější rovině přístup k zajišťování nabídky veřejných kulturních služeb a stanovují si nějaké konkrétní cíle a priority.

Od tohoto bodu se odvíjí **příprava a schvalování strategických a koncepčních dokumentů**. Jejich výhodou je, že mohou usměrnit vývoj v dané oblasti na období delší, než je mandát zvolené reprezentace. Další klad těchto dokumentů spočívá v možnosti přizvání odborné veřejnosti k podílu na jejich přípravě a případně i moderování kvalifikované diskuse s možným zapojením široké veřejnosti. Za přínosné lze považovat věcné zpracování témat a obsahu problematiky nad rámec prvotního politického zadání a v potřebných souvislostech. Povaha strategie jako programového dokumentu je charakteristická řešením otázky cílů a pojednáním v obecnější rovině. Zpracovává se pro období dlouhodobé, případně střednědobé.

Koncepce se omezuje na programové zpracování konkrétní úzce vymezené oblasti např. oborové koncepce divadel, muzeí, knihoven, památkové péče. Plány, akční plány a

opatření jsou dokumenty konkrétní, které v určeném čase řeší, kdo a jak má zajistit splnění jednotlivých úkolů. Ve strategiích a koncepcích se také uplatňují horizontální vazby na další klíčové dokumenty veřejné správy, které reflektují. V oblasti kultury tam patří komplexní rozvoj území (regionální rozvoj) a územní plánování, cestovní ruch aj. U koncepcí a operačních plánů by měla být dodržena metoda „SMART“, tj. měly by být vytyčeny konkrétní a dosažitelné cíle, jejichž plnění lze změřit, a jež jsou naplánovány na určitou dobu, s termínem splnění. Proces přijetí strategického nebo koncepčního dokumentu je završen jeho schválením příslušným orgánem (vláda, zastupitelstvo), v případě realizačních a akčních plánů to může být pouze rada nebo ministr.

Prozatím se pohybujeme v přípravné fázi realizace rozhodnutí. V praxi však často operativa převažuje nad koncepčností a dlouhodobým sledováním strategických cílů. Je proto užitečné, aby i operativní záležitosti byly řešeny co nejvíce v souladu s koncepčními a strategickými cíli. Zejména politické rozhodování samospráv se vyznačuje značnou mírou pružnosti vůči aktuálním podnětům, potřebám a zájmům. Koncepční rámec v rozhodování bývá přehlížen.

Na úrovni operačních (akčních) plánů nastává **rozhodování o způsobu podpory a zajištění kulturní nabídky**. Další důležitou integrální součástí přijímání rozhodnutí o poskytování veřejných služeb je jejich **financování**. Vyčíslené náklady na poskytování veřejných služeb kultury musí být zapracovány v procesu finančního plánování, přípravy rozpočtu, jeho schvalování. V některých případech je pro financování dotačních programů zřízen fond. Další možností je hledání vnějších zdrojů financování, kupř. ze zdrojů EU, které je namísto právě v této fázi rozhodování. Důležitým aspektem vyčíslení a naplánování alokace finančních zdrojů je ověření efektivity. V případě požádání o dotaci přichází v úvahu kontrola „ex ante“, dále k tomu slouží zpracování podkladů dle metodik užívaných poskytovatelem, pojmenovaných např. investiční záměr realizace projektu XY, který obsahuje reálné vyčíslení předpokládaných nákladů, zabývá se přínosy realizace projektu a naplánuje výši provozních nákladů, která je nezbytná k zajištění udržitelnosti realizovaného projektu. Vyšší efektivity řízení a realizace projektu je dosahováno projektovým přístupem.

Veřejné kulturní služby zajišťují jejich poskytovatelé (jak již bylo zmíněno) v zásadě **dvojím způsobem**. V prvním případě **prostřednictvím svých zřízovaných organizací** nebo přímo realizací vlastním úřadem, tedy orgánem samosprávy, a ve druhém případě prostřednictvím druhého subjektu, který je vybrán ve výběrovém řízení **v rámci vypsání dotačních (grantových) programů**.

Rozhodnutí zřizovatele založit právnickou osobu za účelem poskytování veřejných služeb kultury nezbytně provází vymezení předmětu činnosti, tedy oblasti působnosti a doby, na jakou je zřízena. Tyto skutečnosti musí obsahovat zřizovací listina, kterou schvalují zastupitelstva samosprávných celků, resp. ministerstvo. Pokud je takto založena příspěvková organizace, což je nejčastější právní forma organizace zřízovaná veřejnou správou v kultuře v České republice, její nezbytnou náležitostí je i vymezení majetku, který je organizaci svěřován, a podmínek pro nakládání s ním.

Dotační programy lze dělit do několika typů. Důležitá je pro jejich podobu konkrétnost poptávky. Čím konkrétněji je definována podporovaná aktivita, resp. objednávka ze strany poskytovatele, tím jsou zpravidla vynakládány vyšší podíly financování z veřejných

rozpočtů, vybírá se z menšího počtu uchazečů, jsou poskytovány relativně vyšší částky a je vyžadována větší složitost a nároky na splnění formálních náležitostí včetně strukturovanějších a složitějších formulářů žádosti. Naopak obecně definované cíle jako podpora obnovy památek, hudebních produkcí, lokálních festivalů a slavností osloví velké množství žadatelů o finanční podporu. Pro koncepční zajištění víceletých aktivit a stabilní dlouhodobé činnosti se hodí víceleté granty, které nejsou přes své výhody pro obě strany, poskytovatele i příjemce, u nás dosud dostatečně rozšířené.

Vypsání dotačního programu má tedy předcházet stanovení konkrétního cíle, který má být prostřednictvím poskytovaných dotací zajištěn. Od toho se pak odvíjí stanovení okruhu žadatelů, podmínky přidělení podpory, její výše a úroveň náročnosti zpracování žádosti a administrace celého programu. Při **hodnocení** předložených žádostí **se posuzuje naplnění indikátorů**, které se vztahují k dosažení vytčených cílů a které jsou stanoveny předem.

Doporučení: K zajištění dostatečného důrazu na hodnocení kritérií kvality oproti váze formálních kritérií je třeba **ustavit odbornou komisi**, přinejmenším v případě samospráv tuto roli svěřit poradnímu orgánu (komisi) rady.

Specifickou možností poskytování veřejných kulturních služeb představují **aktivity realizované přímo úřadem zřizovatele**. Zpravidla se jedná o projekty, které jsou jednorázové a takové, ve kterých je orgán veřejné správy jejich významným partnerem, případně iniciátorem (vícezdrojové financování). Takovéto akce jsou financovány jako jmenovité v rozpočtu poskytovatele a jejich začlenění do rozpočtu zpravidla předchází rozhodnutí o jejich uskutečnění, formě a obsahu, které přijímá příslušný orgán samospráv, tedy rada. Může se jednat i o rozhodnutí koncepční a dlouhodobé, např. při záměru podporovat profilovou kulturní akci regionu, jako jsou nejvýznamnější festivaly a přehlídky nebo rozhodnutí typu založení dlouhodobé spolupráce významných kulturních subjektů za účelem vytvoření nové kulturní nabídky, třeba vzniku muzea nebo oprava a zpřístupnění významné kulturní památky. V případě, že je zapojeno spolufinancování ze soukromých zdrojů, nazývají se tyto projekty za předpokladu splnění určitých podmínek Public Private Partnership (PPP). Další možností je vypsání výběrového řízení na výběr dodavatele – realizátora určité kulturní akce, podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Poskytování veřejných služeb kultury se může prostřednictvím úřadu zřizovatele zajišťovat i k tomu vzniklou jeho součástí, která se nazývá organizační složka.

Důležitou součástí přijímání rozhodnutí o veřejné podpoře kultury a jejich realizace je kontrola. Zde se uplatňují zákonné předpisy o finanční kontrole ve veřejné správě, která probíhá předběžně, průběžně a následně, jsou vyhodnocována a kontrolována **kritéria kvantitativní a kvalitativní**. Jestliže se jedná o dotační program, podávají příjemci dotace zprávu o realizaci projektu, splnění kritérií, které jsou indikátory pro programové financování aktivit z veřejných rozpočtů a jeho zhodnocení. Za celý dotační program se zpracovává zpráva vyhodnocující naplňování cílů a schválených politik. Taktéž individuálně schvalované projekty a jednotlivě poskytované dotace jsou povinni příjemci vyúčtovat s tím, že podají zprávu o výsledku realizace projektu. Po určitém časovém období (2 - 3 roky) se provádí **evaluace dotačních programů**, aby se zjistila jejich účinnost, efektivnost a soulad s měnícími se prioritami a případně i právními předpisy.

Pokud se jedná o kontrolu zřizovaných organizací zabezpečujících nabídku kulturních služeb, zřizovatel využívá standardní kontrolní mechanismy vyplývající z platných právních předpisů. **Důležitou roli hraje metodické vedení, které by však nemělo extendovat do podoby přímého řízení, protože se tím snižuje nejen míra aktivity a kreativity vyvíjená zřizovanou organizací.** Přílišné procedurální svázání rozhodnutími ze strany zřizovatele vede od jistého bodu k významnému snížení akceschopnosti, úpadku tvořivosti, neefektivnímu chování a využívání finančních i dalších materiálních zdrojů a příležitostí. Nejčastějším nástrojem metodického řízení je standardizace pravidelně opakujících se procesů, výkazů, zejména ekonomického charakteru, pravidelné konání metodických porad a odborné projednání předkládaných zpráv o činnosti.

Jestliže se zabýváme efektivitou poskytování veřejných kulturních služeb, je třeba si v průběhu celého procesu přípravy a přijímání rozhodnutí klást otázku o účelu a smyslu zvoleného postupu a vyhodnocovat faktický průběh tohoto procesu, zejména vždy po ukončení ucelené fáze a navrhování dalších kroků. Smysl poskytování veřejných služeb kultury spočívá, tak jako je tomu v jiných oblastech veřejné správy, v ní samé, a bylo by zavádějící posuzovat jej přednostně dosahováním efektivitu v jiné sféře, byť může být kultura blízká (kupř. historický most, který je kulturní památkou, neopravujeme primárně proto, abychom zlepšili stav dopravní infrastruktury, ale proto, aby zůstaly zachovány památkové hodnoty, jichž je nositelem). Naopak kultura není uzavřenou entitou, prolíná se všemi oblastmi společnosti, vyžaduje spolupráci např. se školstvím, turistickým ruchem, souvisí s územním plánem, ochranou krajiny a lidských sídel atd. V tomto smyslu se o ní hovoří jako o nezbytné podmínce udržitelnosti života.

VÝZKUMNÝ TÝM

VEDOUCÍ VÝZKUMNÉHO TÝMU

prof. Petr Dostál M.A., PhD. – vedoucí řešitel projektu NAKI a vedoucí výzkumného týmu

Seznam autorů

ČERNÝ Ondřej, PhDr. – emeritní ředitel Národního divadla/Služby v divadelní oblasti

DANĚK Petr, Doc. PhDr. – VŠ pedagog Filozofické fakulty Univerzity Karlovy/Služby v oblasti dalších kulturních akcí a aktivit určených veřejnosti (eventy)

DROBNÝ Tomáš, Mgr. – vedoucí Metodického centra muzejní pedagogiky při Moravském zemském muzeu/Zřizovatelé, Služby v oblasti památkové péče

GREGORINI Jindřich, Mgr. – emeritní ředitel Divadla na Vinohradech/Služby v divadelní oblasti

RICHTER Vít, PhDr. – ředitel Knihovnického institutu NK ČR/Veřejné knihovnické a informační služby

ŠEBEK František, PhDr. – emeritní ředitel Východočeského muzea v Pardubicích/Služby muzeí a galerií

ŠMÍD Ilja, PhDr. – šéf opery Divadla J. K. Tyla v Plzni /Služby v hudební oblasti

ŠTĚPÁNKOVÁ Petra, Bc. – studentka VŠ/Služby kulturních zařízení nespecifických

ZBORNÍK František, PaedDr. – dramaturg Kulturního centra Vratislavice 101010 /Služby kulturních zařízení nespecifických

GREGORINIOVÁ Jindřiška, PhDr.

LÁZŇOVSKÁ Lenka, Mgr.

PŘÍLEPKOVÁ Michaela, Mgr.

VÁVROVÁ Barbora, Mgr.

VÍTOVÁ Kateřina, Mgr.

Oponenti

KREUZZIEGER Milan, RNDr. PhDr., Ph.D.

UHEREK Zdeněk, Doc. PhDr., CSc.