

Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“)^{1*}

TOMÁŠ KOSTELECKÝ, VĚRA PATOČKOVÁ**

Sociologický ústav AV ČR, Praha

Measuring the Performance of National, Regional and Local Governments

Abstract: The question of whether a government works well or poorly is not just a matter of concern for the citizens of whatever region that government governs; it is also of interest to scientists and analysts in a variety of fields. However, information about a government's performance is of use to the government itself. This article tries to answer the question of how government performance can be measured. It is impossible to come up with a generally acceptable and universal system of performance measurement, but the dozens of ways of measuring government performance can essentially be divided into four groups. The first group of approaches uses indicators of the socio-economic development in the governed area to measure a government's performance. The second group of approaches comprises attempts to measure government performance by means of a subjective evaluation by citizens of the governed territory or by various experts. The third group of approaches includes all attempts at measuring government performance that focus on procedural and institutional effectiveness and the quality of government performance. The last group is made up of attempts to measure government performance with the aid of aggregate indexes, which are mathematical-statistical aggregates of sub-indicators representing various forms of government activity, the conditions in the territory governed by the government, and a subjective evaluation of government performance by citizens, by the people in government themselves, and by various experts. Individual sub-indicators characterise various types of government activity, and it is their aggregate that measures overall government performance.

Keywords: government performance, government effectiveness, government quality, measurement of government performance.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2006, Vol. 42, No. 5: 913–936

* Tento text vznikl díky finanční podpoře Grantové agentury České republiky v rámci projektu „Vliv politické kultury, sociálně-ekonomických a institucionálních faktorů na rozdíly ve fungování českých regionů“ (grant 403/04/1300).

** Veškerou korespondenci zasílejte na adresu: RNDr. Tomáš Kostecký, CSc., Mgr. Věra Patočková, M.A., Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, e-mail: tomas.kostecky@soc.cas.cz, vera.patochkova@soc.cas.cz.

¹ Jako český ekvivalent pro výraz „government performance“ používáme výraz „výkon vlády“ chápaný v širokém smyslu slova. Výkon vlády může být nazírán z celé řady úhlů pohledu s důrazem na jeho různé složky, k těmto složkám patří např. efektivita, kvalita a efektivnost, spokojenost občanů, resp. „zákazníků“. Dobrým fungováním je potom dosažení vyváženosti jednotlivých složek. Vztah mezi těmito složkami popisuje např. Půček [2005].

Úvod

Jak fungují vlády? Podle čeho to poznat? Tyto otázky zaměstnávají nejen občany, jejichž život je fungováním vlády bezprostředně ovlivněn, ale i samotné politiky, manažery veřejného i soukromého sektoru, analytiku pracující pro nejrůznější mezinárodní organizace nebo zahraniční investory. Otázky týkající se hodnocení vlády si však pokládají také velké počty společenských vědců nejrůznějších oborů, pro které je otázka fungování vlády předmětem trvalého odborného zájmu. Důvody, proč si příslušníci výše zmíněných skupin pokládají otázku o fungování vlády, mohou být různé. Autoři tohoto článku přistupují k otázce měření výkonu vlád jako akademičtí pracovníci řešící projekt základního výzkumu a z tohoto úhlu pohledu také přistupují k diskusi o měření výkonu vlád. Primárním cílem jejich snažení je kriticky zhodnotit různé přístupy měření výkonu vlád pro potenciální využití ve společenskovědním výzkumu.

Problémy, které výzkumníci zabývající se fungováním vlád musí řešit, jsou několikeroého typu. Prvním je problém filozofický: předtím, než můžeme hodnotit fungování konkrétních vlád, je třeba si nejprve obecně ujasnit, k čemu mají vlastně vlády sloužit. Tím se dostáváme na pole obecných filozofických úvah, které zpravidla počínají debatami o roli vlády ve společnosti, ale mohou končit až u přemýšlení o smyslu lidského života. Jako příklady takových pokusů o „definici“ role vlády nám může sloužit několik výroků Thomase Jeffersona: „(s)tarost o lidský život a štěstí a ne jejich destrukce je první a jediný legitimní cíl dobré vlády“, „(s)voboda a lidské štěstí... jsou jedinými cíli všech legitimních vlád“, „(š)těstí a prosperita našich obyvatel... jsou jediným legitimním cílem vlády“ nebo „(r)ovná práva lidí a štěstí každého jedince jsou nyní uznávány jako jediné legitimní cíle vlád“² [Jefferson 1903–04 Vol. 16: 359, Vol. 12: 369, Vol. 13: 41, Vol. 15: 482]. Z Jeffersonových „definic“ je v zásadě zřejmé, co považoval za obecnou funkci vlády v demokratické společnosti – *sloužit* zájmům občanů. Méně jednoznačné už je určení toho, v čem konkrétně by měla tato služba spočívat (ve čtyřech uvedených citátech je zmíněno celkem pět konkrétnějších cílů vlády). I pokud bychom se s Jeffersonem v jeho základní představě o roli vlády shodli (a neakceptovali některý z mnoha možných alternativních pohledů), k praktickému použití jeho definice je ještě daleko, je totiž třeba co nej přesněji definovat každý z použitých pojmů.

A v tomto okamžiku se dostáváme k druhému typu problému, a to je problém teoreticko-pojmový. Ačkoliv je zřejmé, že Jeffersonem použitým pojmům jako „štěstí“, „svoboda“ nebo „rovná práva“ může intuitivně porozumět téměř každý, dosažení shody nad přesnou definicí těchto pojmů je velmi obtížné. Bez jasné definovaných pojmů ovšem nelze v bádání seriózně pokračovat, neboť bez nich nelze určit klíčové indikátory funkčnosti vlády a eventuálně vybrané proměnné nelze smysluplně operacionalizovat a měřit. Určitá míra shody při definování použí-

² Citáty pocházejí z řeči k marylandským republikánům z roku 1809, ze dvou dopisů Tadeu-
szi Kościuszce z let 1810 a 1811 a z dopisu Adamantiu Corayovi datovaného 1823.

vaných pojmů je navíc nezbytným předpokladem toho, aby si vědci porozuměli navzájem.

Třetím bezprostředně navazujícím problémem je problém metodologický. To, jak je výkon vlád měřen, je do značné míry dáno tím, jak je vymezena role vlády. Přesto, jestliže se shodneme na tom, jaká má být role vlády a jaké jsou její konkrétní cíle, a dosáhneme shody i v tom, jak definovat jednotlivé pojmy, můžeme se stále ještě radikálně odlišit v pohledu na to, jak výkon vlády prakticky měřit. Snaha podívat se podrobněji na to, jak je teoreticky možné přistupovat k řešení metodologických problémů spojených s měřením výkonu vlády, a také na to, jak je tento problém prakticky řešen v zahraničí i v České republice, je jádrem našeho příspěvku. V dalším textu se budeme věnovat metodologickým problémům (zajímá nás přitom reliabilita, validita a transparentnost jednotlivých metod) a první dva zmíněné problémy (filozofický a teoreticko-pojmový) přenecháme k úvahám filozofům a teoretikům sociologie a politických věd.

Fungování vlád a způsoby jeho hodnocení – obecná diskuse

Pokud zájemce o získání informací o daném tématu hledá v odborné literatuře, může zpočátku snadno nabýt dojmu, že publikované literatury je velmi mnoho. Po podrobnějším studiu dostupných materiálů je ovšem zřejmé, že metoda „poučit se jinde a od jiných a aplikovat získané poznatky při řešení konkrétního výzkumného problému“ je jen mimořádně obtížné uskutečnitelná. Především se záhy zjistí, že jen výjimečně se autoři prostudovaných prací zabývají problémem definice „fungování vlády“, jeho konceptualizace, operacionalizace a měření současně. Teoretici se zpravidla soustředí na definice a konceptualizace [Mill 1992; Dahl 1967; Shepsle 1988; Boix, Possner 1998], nikoliv už ovšem na operacionalizace a vlastní měření „výkonu vlády“. Tak je někdy možno vytvořit logicky konzistentní systém teoreticky zdůvodněných indikátorů výkonu vlády, který nelze použít, protože indikátory není možné v praxi měřit nebo data potřebná pro jejich operacionalizaci nejsou dostupná. Empiricky zaměření výzkumníci zase zpravidla příliš nerozebírají filozofické a konceptuální otázky, o to více se soustřeďují na využití konceptu výkonu vlády ve svých analýzách [např. Savage 1978; Barrileaux, Feiock, Crew 1992; Rice, Sumberg 1997; Garmise, Grote 1990; Cusack 1999; Milner, Ersson 2000; Rice 2001; Egerton 2002; Knack 2002; Hendrick 2004; Martinussen 2004; Coffé, Geys 2005 atd.].

Ačkoliv jsou empiricky orientované publikace z hlediska věcného velmi různorodé, mají určité společné znaky. Jedná se téměř vždy o komparativní práce, v nichž je kladen důraz na vzájemné porovnávání výkonu různých vlád. Ještě významnějším společným rysem většiny zmíněných prací je skutečnost, že problém výkonu vlády a jeho měření je málokdy hlavním cílem publikace [výjimky tvoří např. Savage 1978; Barrileaux, Feiock, Crew 1992 nebo Hendrick 2004]. Tím nejčastěji bývá analyzovat a vysvětlit zjištěné rozdíly ve výkonu vlád, k čemuž je použita celá škála

nejrůznějších nezávislých proměnných, popisujících všechny představitelné potenciální vysvětlující faktory, počínaje strukturálními znaky samotných institucí vlády, přes ekonomické a socioekonomické prostředí, ve kterém hodnocené vlády fungují, až po odlišnosti v politické kultuře na vládách spravovaných územích. Přitom definici, konceptualizaci a operacionalizaci nezávislých proměnných majících vysvětlovat rozdíly ve fungování vlád, je v pracích zpravidla věnována podstatně větší pozornost než definici, konceptualizaci a operacionalizaci samotné vysvětlované proměnné. Jak uvádí Heinrich [2003], vzhledem k existenci mnoha často i protichůdných představ bývají cíle vlády často vymezovány velmi vágně. Malý upozorňuje na to, že i „sebevící sofistikovaná analýza ... může být kdykoliv zpochybněna z pozice, že samotný cíl není legitimní, neměl být prioritou, není ve veřejném zájmu“ [Malý 2005: 9].

Při podrobnějším zkoumání toho, jak si jednotliví autoři ve svých textech definovali fungování vlád a jak ho ve svých analýzách měří, lze v zásadě vypořádat čtyři principiálně odlišné přístupy k měření výkonu vlád – měření pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje vládou spravovaného území, měření prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občany vládou spravovaného území nebo různými odborníky, měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality činnosti vlády a konečně měření pomocí agregátních indexů fungování vlády, které představují matematicko-statistickou agregaci dílčích ukazatelů postihujících nej-různější formy činnosti vlády, situaci na vládou spravovaném území i subjektivního hodnocení fungování vlády občany i samými aktéry vládnutí.

Měření výkonu vlády pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje

Tento přístup není dominantní, ale vyskytuje se relativně často, zvláště v pracích ekonomů a politologů, kteří zkoumají souvislosti mezi volebním chováním a změnami ekonomické situace v čase [např. Nannestad, Paldam 1994] nebo se zaměřují na mezinárodní komparace výkonu vlád [např. Lijphart 1999]. Prakticky nikdy se tato metoda nepoužívá pro měření výkonu vlád na sub-národní úrovni.³ Typickými ukazateli, pomocí nichž se měří výkon vlády, jsou makroekonomické ukazatele, jako míra nezaměstnanosti, míra inflace, růst GDP, případně ukazatele jako výdaje na zdravotnictví, zdravotní stav, vzdělanost nebo míra kriminality, které bývají součás-

³ Pokud je nám známo, ani v České republice se rozdíly ve výkonu krajských, resp. lokálních vlád tímto způsobem nikdo měřit nepokoušel. Existují sice určité systémy sloužící k monitorování sociálně-ekonomických rozdílů mezi kraji, které mohou mimo jiné poskytovat i základnu pro různé programové či strategické dokumenty rozvoje krajů a následné vyhodnocení sociálně-ekonomických dopadů těchto programů (zřejmě nejlépe zpracovaný je dokument „Sledování regionálních rozdílů“ zpracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj a publikovaný jako příloha č. 3 Strategie regionálního rozvoje ČR schválené usnesením vlády České republiky č. 682 ze dne 12. července 2000), identifikované rozdíly však nejsou považovány za výsledek odlišností ve fungování regionálních a lokálních vlád.

tí šířeji pojímaných indexů lidského rozvoje [např. United Nations Development Programme 2005].

Autoři používající tento přístup vycházejí (z většinou nevyřčeného) předpokladu, že činnost (národní) vlády má klíčový vliv na to, jak vypadá vládou „spravovaná“ společnost, a že je tedy možné z ukazatelů stavu určité společnosti zpětně odvozovat kvalitu fungování vlády. Tento předpoklad je do jisté míry oprávněný. Historie dvacátého století nám k pozorování poskytl(a) nejméně dva příklady „sociálních experimentů“ (Německo, Korea), při nichž byl relativně ekonomicky, sociálně a kulturně homogenní stát rozdělen na dvě části, které byly poté spravovány významně odlišně fungujícími vládami. Následně pozorované rozdíly sociálně-ekonomického vývoje v oddělených částech původního státu byly nepochybně z velké části způsobeny právě odlišnostmi ve fungování vlád. U řady ukazatelů sociálně-ekonomického vývoje nebylo ovšem možné pozorovat rozdíly zapříčiněné odlišnostmi ve fungování vlád hned po změně vlády, ale až po určité, relativně dlouhé době (např. ukazatele zdravotního stavu obyvatel). Některé ukazatele sociálně-ekonomického rozvoje (zvláště ekonomické) divergovaly relativně rychle a zásadně, zatímco ve vývoji jiných ukazatelů (např. míry vzdělanosti) se rozdíly tolik neprojevovaly.

Lze říci, že sociálně-ekonomický vývoj na určitém území je do značné míry závislý na vývoji v období časově předcházejícím. Tento jev, nazývaný path-dependency [Blažek, Uhlíř 2002], je pozorovatelný jak na úrovni národních států, tak na úrovni regionů a lokalit. Skutečnost, že sociálně-ekonomické systémy jsou ve svém vývoji do značné míry setrvačné, a že se tudíž změny ve fungování určité vlády zpravidla projeví na hodnotách ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje vládou spravovaného území až po určité době (jestliže vůbec), představuje při hodnocení fungování vlád pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje další podstatnou metodologickou komplikaci. To o to více, že rozdíly ve fungování dvou po sobě následujících vlád jsou ve většině studovaných případů menší než rozdíly mezi vládami západního a východního Německa, resp. Severní a Jižní Koreje, takže i důsledky odlišného fungování vlád jsou méně zřetelné, a tudíž hůře měřitelné. Debata, jestli je za současné problémy zodpovědná současná vláda nebo ta předchozí, tak není jenom povinným folklórem politických šarvátek, ale veskrze legitimní otázkou, na kterou musí výzkumník hledat adekvátní odpověď.

Dalším vážným problémem přístupu, který měří fungování vlády pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje, je existence víceúrovňového vládnutí (multi-level government) v soudobých společnostech. Jinak řečeno: na různých teritoriálních úrovních fungují paralelně různé vlády,⁴ které si ve správě záležitostí příslušného území mezi sebe dělí jednotlivé kompetence. Navíc se vlády na různých

⁴ V češtině není tato skutečnost tak jasně patrná čistě z jazykových důvodů – slovem „vláda“ běžně označujeme pouze národní vládu, zatímco obdobné instituce na úrovni regionální, lokální či nadnárodní (Evropská unie) vládami nenazýváme. V angličtině, francouzštině nebo v němčině jsou slovem vláda (government, gouvernement, Regierung) označovány instituce na úrovni národní, regionální i lokální.

úrovních ovlivňují navzájem⁵ [Hendrick 2004]. Čím menší jednotku sledování při svém zkoumání zvolíme, tím větší je počet vlád (na různých teritoriálních úrovních), které dané území „spravují“. Protože život lokální společnosti ovlivňuje působení všech zmíněných úrovní vlád zároveň, je v řadě případů těžko odlišitelné, působení které z vlád mají naměřené hodnoty sociálně-ekonomických vlastně odrazet, což zpochybňuje jejich validnost.

Navíc čím je svět globalizovanější a ekonomicky propojenější, tím větší počet potenciálních faktorů majících vliv na sociálně-ekonomický rozvoj určitého území musíme při hodnocení brát v úvahu. Na výši nezaměstnanosti v určitém území mohou mít kromě vládní politiky vliv nejen například jeho dopravní poloha, ale i sezona silných hurikánů v Karibiku nebo rozhodnutí WTO o liberalizaci obchodu v určité oblasti.

Je tedy zřejmé, že rozdíly ve fungování vlád nejsou příčinou všech odlišností v sociálně-ekonomickém vývoji, respektive že ne všechny pozorované sociálně-ekonomické rozdíly je možné přičítat vládám. Jinými slovy: vlády ovlivňují méně, než se na první pohled zdá – zdaleka ne všechno je zásluha (nebo vina) vlády.

Měření výkonu vlády prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády

V rámci tohoto přístupu lze odlišit dva základní typy s ohledem na to, kdo vládu hodnotí – jednak to mohou být občané, kteří žijí na vládou spravovaném území, nebo se může jednat o odborníky, kteří mohou, ale nutně nemusí žít na území, jehož vláda je hodnocena.

Měření výkonu vlády prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občanů vládou spravovaného území je používáno velmi často a v různých typech studií. Typické je v analýzách zkoumajících souvislost mezi rozhodováním voličů a jejich hodnocením výkonu vlády za uplynulé období [v USA např. Fiorina 1981; Nicholson, Segura, Woods 2002; Jones, McDermott 2004; v Kanadě Fournier et al. 2003; v Bolívii Hiskey, Seligson 2003; ve Velké Británii Egerton 2002 atd.]. Méně často je tento přístup využíván v komparativních analýzách srovnávajících fungování vlád na úrovni zemí [např. Kluegel, Mason 2004], regionů, resp. jednotlivých států federace [Knack 2002] výjimečně na úrovni jednotlivých obcí [Cusack 1999]. Někdy je měření výkonu regionálních nebo lokálních vlád, resp. jejich jednotlivých organizačních jednotek prostřednictvím jejich hodnocení obyvateli součástí výzkumů, které buď jednorázově, nebo opakovaně na zakázku měst či regionů zpracovávají komerční firmy pro výzkum trhu (např. City Audit prováděný The Gallup Organizati-

⁵ Vzájemné ovlivňování nemá vždy jen charakter „odshora dolů“, i když takový typ ovlivňování je nejběžněji pozorovatelný. Vlády jednotlivých států federace mívají značný vliv na federální vládu, podobně i silné regionální vlády, případně vlády velkých měst ovlivňují národní vlády, národní vlády v EU ovlivňují fungování centrálních orgánů EU, hovoří se i o vlivu silných regionů na EU atd.

on v USA nebo v Maďarsku, City Check uskutečňovaný v České republice firmou Factum Invenio⁶).

Ve všech zmíněných případech je základním zdrojem informací o výkonu vlád subjektivní hodnocení občanů získané z výzkumů veřejného mínění reprezentativního pro populaci zkoumaného území. Tento přístup je používán výhradně k hodnocení výkonu vlád ve svobodných společnostech, v nichž je možné vůbec výzkumy veřejného mínění realizovat a očekávat pravdivé odpovědi respondentů na položené otázky. Striktně vzato, neměří se samotný výkon vlády, ale míra spokojenosti občanů s vládou. Skutečnost, že použitý ukazatel výkonu vlády je založen výhradně na subjektivním posouzení voličů, je zároveň předností i slabinou tohoto přístupu.

Ačkoliv vlády dělají velké množství nejrůznějších věcí, v zásadě má jejich činnost jediný cíl – sloužit zájmům občanů. Je tedy logické, že se výzkumníci snaží posuzovat výkon vlády podle hodnocení uživatelů jejich práce. Z hlediska metodologického je možné v zásadě postupovat dvěma způsoby: buď jsou respondenti obecně dotázáni na svoji celkovou spokojenost s výkonem vlády, nebo jsou dotazováni na spokojenost s jednotlivými činnostmi vlády. První z uvedených možností je používána častěji a má tu výhodu, že je univerzální. Odpadá při něm problém potenciální nekonzistentnosti hodnot „objektivních ukazatelů“ různých činností vlády (výkon vlády může být objektivními ukazateli hodnocen v některém ohledu jako špičkový, v jiném jako velmi slabý) a následném složitém rozhodování o váze jednotlivých ukazatelů. Výzkumník nechá na zvážení respondenta, jaká kritéria k hodnocení vlády použije a jak bude svá pozorování interpretovat, a zabývá se pouze výsledkem tohoto hodnocení v přesvědčení, že při velkých počtech respondentů a jejich reprezentativním výběru budou naměřené hodnoty věrně odrážet generalizované postoje občanů, coby konečných „zákazníků“ práce vlády. Pokud jsou respondenti dotazováni na spokojenost s jednotlivými činnostmi vlády, získá výzkumník strukturovanější a přesnější obraz o hodnocení výkonu vlády občany, ale způsobí si zároveň jistý problém: výsledek takového měření je ovlivněn jak výběrem otázek, tak i váhou přisuzovanou jednotlivým odpovědím, a obojí je výsledkem jeho vlastního rozhodnutí.

Je však zřejmé, že měřit výkon vlád výhradně na základě míry spokojenosti s vládou získanou z reprezentativního průzkumu veřejného mínění může být značně ošidné. Největší slabina tohoto přístupu spočívá ve skutečnosti, že jeho smysuplnost a validita je založena na několika (zpravidla explicitně nevyřčených) předpokladech. Především se předpokládá, že naměřené rozdíly ve spokojenosti s činností vlády skutečně odrážejí rozdíly v kvalitě jejího fungování, nebo s nimi alespoň úzce korelují. Jinými slovy: občany lépe hodnocená vláda funguje lépe, občany hůře hodnocená vláda funguje hůře. V zásadě se předpokládá, že pokud jsou respondenti dotázáni: „Jak jste spokojen s činností vlády?“, racionálně posoudí její činnost,

⁶ Informace pocházejí z internetových stránek zmíněných společností: <http://gallup.com>, <http://www.gallup.hu>, <http://www.factum.cz/governmental.html>.

ohodnotí její silné a slabé stránky a podle svých nejlepších znalostí a schopností ji za pomoci nabízené škály oznámkují. (Obdobný předpoklad platí i v případě, že jsou občané dotazováni na spokojenost s určitou konkrétní činností vlády.) Výzkumníci nejsou natolik nerealističtí, aby si mysleli, že se *všichni* oslovení respondenti chovají podle naznačeného schématu, předpokládají ovšem, že zjištěná data mají takové vlastnosti, jako kdyby se naznačeným způsobem chovala většina oslovených.

Ve skutečnosti nikdo přesně neví, jestli (resp. do jaké míry) zjištěné indikátory spokojenosti takové vlastnosti mají. Ačkoliv studie jednoznačně dokazují, že subjektivní vnímání výkonu vlády voliči je významným faktorem při jejich volebním rozhodování, a je tedy v tomto smyslu naprosto reálným a relevantním údajem, nelze zjistit, nakolik opravdu měří výkon vlády. Kromě samotné činnosti vlády, na kterou je otázka směřována, ovlivňuje hodnocení respondentů celá řada dalších skutečností, se kterými má vláda jen málo co do činění (nebo dokonce vůbec nic). Respondenty ovlivňuje především jejich obecné vnímání situace ve společnosti. Velká část respondentů nedokáže přesně rozlišit, do kompetence které vlády spadá ta či ona oblast jejich hodnocení. Tak může být i v případech, kdy respondent hodnotí opravdu činnost vlády na základě pozorování situace v oblastech, které vlády přímo ovlivňují, zodpovědnost přisuzována jiné instituci, než která je za danou oblast ve skutečnosti zodpovědná. Dále mají ve svém hodnocení tendenci přisuzovat vládě zodpovědnost i za věci, které vláda mohla jen stěží ovlivnit (např. zvýšení ceny benzínu v reakci na růst cen ropy). Respondenti mají navíc tendenci hodnotit vládu prizmatem své vlastní osobní situace – například politika vlády v oblasti bydlení je kladněji hodnocena lidmi, kteří jsou spokojeni se svým vlastním bydlením, a to i v případech, kdy se vláda svojí činností na zajištění jejich bydlení prokazatelně nijak nepodílela [Kostecký 2005].

Pochybnosti o validitě informací o fungování vlád prostřednictvím jejich hodnocení populací vyvolává také empiricky pozorovatelný fakt, že hodnocení práce vlády má tendenci fluktuovat v čase. Není přitom příliš pravděpodobné, že by tyto fluktuace kopírovaly změny výkonu vlády v čase. Jsou evidentně spíše reakcí na konkrétní události a jejich mediální interpretaci. Konečně, velmi problematické je měření funkčnosti vlád na základě jejich subjektivního hodnocení občany u mezinárodních srovnání, kde je věc navíc komplikována kulturními rozdíly mezi porovnávanými národy a potížemi s překlady téže otázky do různých jazyků. V různých kulturních kontextech mohou mít shodné pojmy posunuté významy, což přispívá k tomu, že se do komparativních dat mohou tímto způsobem dostávat těžko odhalitelné systematické chyby.

Jak bylo uvedeno v úvodu, *druhým významným typem hodnocení výkonu vlády založeným na subjektivním hodnocení je hodnocení odborníků*. Tento způsob se používá především v případech, kdy je velmi obtížné definovat indikátory, pro které lze nalézt objektivně měřitelná data. Vychází se přitom z předpokladu, že hodnocení provádí lidé, kteří jsou špičkovými odborníky v oblasti, ke které se vyjadřují. Tím by měly být odstraněny některé z nevýhod vyjmenovaných u subjektivního hodnocení

výkonu vlády občany. Může se přitom jednat o dotazníková šetření, na která odpovídají například vysoce postavení manažeři komerční sféry nebo podnikatelé, pracovníci neziskového sektoru, vědečtí pracovníci, konzultanti poradenských firem, zahraniční investoři, ale i vysoce postavení úředníci státní správy a bývalí i současní politikové nebo jiní experti, jejichž počet a zastoupení v jednotlivých projektech se může značně lišit, nebo se může jednat o méně početné panely expertů z celého světa, kteří hodnotí více zemí podle předem daných kritérií. Některé z těchto měření lze považovat za reprezentativní, některé nikoliv [Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999].

Způsob expertního posouzení při hodnocení výkonu vlády využil například Putnam pro měření některých dílčích indexů, na jejichž základě byl zkonstruován agregátní index výkonu vlády. Expertního posouzení dostupných materiálů využil pro hodnocení existence a kvality statistických informačních zdrojů zajišťujících informace pro regionální vládu. Za pomoci expertního hodnocení všeobecnosti zákonů, jejich vzájemné provázanosti a kreativity měřil výsledek legislativní práce týkající se ekonomického rozvoje, územního plánování a sociálních služeb [Putnam 1993].

Hodnocení vlád je také součástí řady mezinárodních projektů, které se primárně týkají širšího pojetého hodnocení vládnutí (governance).⁷ Jak je patrné z přehledu projektů, který zpracoval Nekola [2004], používají tyto mezinárodní projekty často právě hodnocení expertů, které je při vytváření konečných indexů doplněno například názory občanů nebo tvrdými daty z nejrůznějších organizací a institucí. Hodnocení výkonu vlády se v rámci těchto mezinárodních projektů objevuje jako jeden z řady indikátorů vládnutí. Například jedním ze 6 klíčových indikátorů⁸ sledovaných v rámci projektu Světové banky s názvem Governance Matters je efektivita vlády [Žák 2005]. Tento indikátor přitom využívá řady zdrojů, jejichž součástí je hodnocení, které se nějakým způsobem dotýká mimo jiné i hodnocení vlády (např. Business Environment Risk Intelligence, Global Competitiveness Survey, World Competitive Yearbook a další) [Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999].

I expertní hodnocení však mají svá úskalí. Různí experti mohou například, vzhledem k tomu, že se jedná o subjektivní hodnocení, vydat různá, i protichůdná stanoviska. Jak upozorňuje Hrach, „problémem je také sama nutnost oslovit dostatečný počet fundovaných a nestranných, lokálními zájmy nezatížených expertů“ [Hrach 2005: 10]. Navíc i zde může dojít k situaci, že „expert“ je skutečně odborníkem ve svém oboru, ale nemusí být příliš obeznámen se specifiky území, jehož vládu hodnotí, což může výsledné hodnocení zkreslit. Jak upozorňují Court, Hyden a Mease [2002] hodnocení může být ovlivněno politickou nebo ideologickou agendou organizace, která hodnocení provádí, nebo se někdy objevuje tendence hodnotit automaticky země s dobrými ekonomickými výsledky lépe. U mezinárodních

⁷ Problematice vládnutí (governance) se věnuje například Potůček, Veselý, Nekola [2004].

⁸ Tyto indikátory jsou známy pod názvem Aggregate Governance Indicators, používá se rovněž název Governance Indicators.

srovnání mohou i v případě expertních hodnocení nastat výše uvedené komplikace způsobené kulturními rozdíly, týkající se problémů s interpretací otázek.

V případě větších reprezentativních šetření, ať už jsou respondenty občané nebo experti, je nevýhodou i poměrně vysoká finanční náročnost pro získání dat.

Měření procedurální a institucionální efektivity a kvality výkonu vlády

Přístup, který používá k měření výkonu vlády míry procedurální a institucionální efektivity a kvality vlády, vychází ze zcela jiné filozofie než předchozí dva popisované přístupy. Především je založen na představě, že výkon vlády je nutné měřit pomocí „objektivních kritérií“ a že je to možné.

Při tomto způsobu hodnocení je důležité rozlišovat výstupy a výsledky činnosti vlády [Leonardi, Nanetti 1990; Government Performance and Result Acts of 1993 (USA) 1993; Špalková 2003; Víturka et al. 2005]. Za výstupy (outputs) je považováno všechno to, co je přímo ovlivnitelné politikou vlády v určité oblasti, za výsledky (outcomes) je označována samotná situace v určité oblasti (případně její změny), která zpravidla je (mimo jiné) ovlivněna politikou vlády.⁹ Nejlépe je rozlišení patrné na konkrétních příkladech. Kupříkladu v oblasti dopravy může být jedním z hlavních cílů vlády snížení nehodovosti při provozu na silnicích. Vláda ovšem nemůže nehodovost snížit přímo, může ale vytvářet podmínky k tomu, aby se nehodovost snižovala. Vláda například investuje peníze do budování objezdů měst a chráněných železničních přejezdů (to jsou výstupy – outputs). V důsledku činnosti vlády v této oblasti se může (ale nutně nemusí!) snížit počet obětí dopravních nehod chodců ve městech a nehod na železničních přejezdech (to jsou výsledky – outcomes). Podobně je výstupem například přístrojová vybavenost porodnic nebo počet fungujících průmyslových zón nabízených investorům, zatímco výsledkem je míra kojenické úmrtnosti či zisk firem, které služeb průmyslových zón využily.

Při tomto způsobu hodnocení výkonu vlády se primárně používají ukazatele, které popisují výstupy činnosti vlády, a naopak existuje obecně určitá snaha vyhýbat se ukazatelům charakterizujícím výsledky. To vede výzkumníky k soustředění se na činnost vlády jako instituce, analýzám procedur, které během činnosti vlády probíhají, a k hodnocení jejich efektivity. V praxi to vypadá tak, že se činnost vlády „rozloží“ na jednotlivé procedury a operace a u všech z nich, u kterých to jde a pro která je možné získat nějaká kvantifikovatelná data, se měří jejich efektivita [např. Savage 1978; Barrileaux, Feiock, Crew 1992; Government Performance Project 1999, 2000, 2001, 2002a]. Tento způsob měření je do jisté míry podobný shromažďování informací o fungování nějakého velkého průmyslového podniku pro potřeby managementu a jejich využití k hledání skrytých rezerv v efektivitě jednotlivých dílčích operací s cílem zvýšit celkovou efektivitu firmy.

⁹ Víturka et al., kteří se zabývají efektivností rozvojových programů, rozlišují u těchto programů vedle výstupových a výsledkových indikátorů ještě indikátory dopadů [Víturka et al. 2005].

Nevýhodou tohoto přístupu měření funkčnosti vlády může být skutečnost, že může nechávat stranou výsledky politiky vlády. Může se zvyšovat počet lidí, kteří prošli rekvalifikačními kurzy (tedy ukazatel výkonu vlády), aniž by to jejich absolventům přineslo šanci najít práci. Mather [2003] upozorňuje, že v celém procesu měření výkonu, v podobě, v jaké je zaváděn na úrovni národních vlád, se skrývá řada nebezpečí. Celý proces je až příliš centralizovaný a je na něm patrné, že vzniká „odshora dolů“. Bývá stanoveno příliš mnoho cílů, což způsobuje zmenšení prostoru pro samostatné rozhodování managementu na středních a nižších stupních řízení. Zároveň je třeba mnoho lidí nutných ke kontrole, monitorování a auditu systému ukazatelů. Největší nebezpečí spočívá v možnosti zafixování cílů a indikátorů k měření výkonu na delší dobu, což může vést ke ztrátě flexibility systému a brání možnosti průběžných úprav. Vzniká nebezpečí slepé uličky závislosti na „plnění plánu“ rozepsaného do detailu jednotlivými indikátory efektivity, zatímco se ztratí ze zřetele samotné cíle politik.

Právě s poukazem na tyto nedostatky se ve veřejné sféře také objevují přístupy, které záměrně preferují výsledky (outcomes) před výstupy (outputs). Na tyto přístupy měly vliv také myšlenky Total Quality Management (TQM).¹⁰ TQM se zaměřuje na kvalitu a výsledky. Za průkopnický případ tohoto přístupu je uváděn program Reganovy administrativy z 80. let – JTPA (the US Job Training Partnership Act). Ve svém hodnocení se tento program zaměřoval na výsledky (outcomes), jako je např. umístění do zaměstnání a výdělek účastníka programu, a nikoli na výstupy (outputs), např. počet osob, které se programu zúčastnily [Heinrich 2003]. Přístupy preferující výsledky vycházejí z předpokladu, že systém obsahuje více proměnných, než které můžeme najednou obsáhnout, nebo že na některé proměnné působí vlivy, které nemůžeme předvídat nebo ovlivnit. Jak Heinrich dále uvádí, při hodnocení by měla být pozornost zaměřena nikoli pouze na dokumentaci výsledků, ale shromážděné informace o výkonu by měly manažerům ve veřejném sektoru pomoci pochopit, jak jsou jejich rozhodnutí a jednání provázána s výsledky a jaké kontextové faktory je mohou limitovat nebo naopak zvětšovat jejich úspěšnost.

Špalková [2003] poukazuje na to, že v praxi se při hodnocení programů ve veřejném sektoru výstupy a výsledky příliš často nerozlišují, a navrhuje pracovat se vstupy, výstupy a účinky (čeho bylo dosaženo). Porovnání vstupů a výstupů odpovídá na otázku, zda byly optimálně využity dostupné zdroje (efektivnost), porovnání výstupů a účinků se zabývá tím, jak výstup přispívá k cílům a očekáváním (účinnost).

Praktickému rozšíření výše zmíněných přístupů napomohla „konzervativní revoluce“ v 80. letech se svým důrazem na omezení role vlád a potřebu šetřit peníze daňových poplatníků. Ještě větší praktický vliv měl následný nástup ideologie „new public management“ [Clark, Hoffmann-Martinot 1998], která byla reakcí na

¹⁰ TQM systémy zaměřené na kvalitu představují dlouhodobý závazek vrcholových manažerů na neustálé zlepšování kvality, plné nasazení zaměstnanců na všech organizačních úrovních a sdílenou vizi kvality, orientaci na zákazníka a systematické shromažďování dat a jejich analýzu s cílem identifikovat místa, kde leží potenciál pro zlepšování kvality [Heinrich 2003].

fiskální problémy měst a obcí a představovala jakousi formu zavádění krizového managementu do jejich řízení.¹¹ Autoři uvedených metod inspiraci z komerční sféry nijak nezastírají a naopak ji považují za svoji silnou stránku, neboť ji zpravidla sami považují za aplikaci praxí prověřeného modelu do nové oblasti života společnosti – správy veřejných věcí.

Jedním z prvních příkladů takového systému měření výkonu veřejné instituce (ačkoliv ještě ne „místní vlády“ jako celku), byl projekt CompStat uvedený v činnosti na počátku devadesátých letech 20. století v policejním departmentu ve městě New York [Baxandall, Euchner 2003]. Manažeři odpovědní za fungování policie v tomto městě po desetiletí vyhlášeném vysokou kriminalitou se rozhodli systematicky shromažďovat všechny měřitelné informace o nejrůznějších typech kriminálních činů, hlášeníh policii, reakci policie a stížnostech na činnost či nečinnost policie. Všechna data byla lokalizována a s využitím geografických informačních systémů (GIS) analyzována s cílem zlepšit práci newyorské policie. Lokalizovatelnost všech informací v čase a v prostoru umožňovala nejen analýzu dat, ale dávala zároveň možnost identifikovat konkrétní policisty, konkrétní velitele a konkrétní policejní okrsky, u nichž se vyskytovaly největší problémy, a zároveň ty, jejichž práce byla nejefektivnější a s nimiž byla největší spokojenost. Ačkoliv se CompStat primárně zaměřoval na řízení výstupů (outputs) policejní práce – tedy např. zkrácení doby mezi nahlášením kriminálního činu a zásahem policie či zmenšením počtu stížností na práci policie, ve svém důsledku vedl i ke zlepšení výsledků (outcomes) – statistika zaznamenala postupné snižování míry kriminality ve městě.

Úspěch newyorské policie a metoda, kterou byl dosažen, nezůstal bez povšimnutí. Starosta města Baltimore, zvolený v roce 1999, najal autora newyorského systému CompStat do služeb města a pověřil ho vytvořením systému, který by umožnil shromažďovat a analyzovat data o fungování všech složek lokální vlády a používat jeho výstupy k operativnímu řízení radnice. Systém nazvaný CityStat využil existujících dat shromažďovaných na různých místech v aparátu města primárně k jiným účelům, než je měření a hodnocení výkonu. Během několika let systém shromáždil v určité formě informace o fungování celkem šestnácti odborů městského úřadu [Baxandall, Euchner 2003]. Analýza těchto dat odhalila „ostrovy pozitivní deviace“ v některých částech města a naopak problémy v jiných, vedla k reorganizaci práce, zavedení průběžného systému monitorování výkonů, úsporám v nákladech. Zároveň byl zaveden systém nezávislého auditu kvality dat vkládaných do systému. Kumulace velkého množství údajů po delší období umožnila navíc kromě analýz vzájemných souvislostí mezi indikátory zpracovávat i časové řady a analyzovat vývojové trendy.

Již od 90. let je možné pozorovat zavádění tohoto přístupu k měření výkonu institucí i na národní úrovni, od předchozích příkladů se však poněkud odlišuje

¹¹ „New Public Management klade důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivitu vládních organizací, instrumentů a programů a vyšší kvalitu poskytovaných služeb.“ [Hons et al. 2005: 146]

v tom, že nerozlišuje tak striktně výstupy (outputs) a výsledky (outcomes). Kupříkladu v roce 1993 byl v USA přijat „Zákon o výkonu a výsledcích vlády“ [Government Performance and Result Acts of 1993 (USA) 1993], který uložil federálním orgánům v rámci vytváření strategických plánů dělat každoroční plány výkonu (performance plans). Tyto plány výkonu musí mimo jiné ustavit cíle a vyjádřit takové cíle v objektivní, kvantifikovatelné a měřitelné formě (výjimky jsou možné pouze v odůvodněných případech, kdy je nemožné takovou formu použít). Kromě toho musí být ustanoveny indikátory výkonu, které mají být použity k měření nebo hodnocení relevantních výstupů (outputs), úrovně služeb a výsledků (outcomes) každé programové aktivity a zároveň popsat prostředky, které budou použity pro verifikaci a validizaci použitých ukazatelů.

V podobném duchu jde také systém měření výkonu vlády a auditů v Kanadě [National Quality Institute 1998], v Británii [Mather 2003] nebo ve Finsku [Kekkonen, Harrinvirta 2005]. Britské ministerstvo financí dokonce publikuje *Public Services Performance Index*, který porovnává výsledky s plány, jak byly stanoveny v tzv. „Public Service Agreements“ jednotlivých vládních institucí.

Nedochází však pouze k porovnávání výsledků s plánem v rámci jedné instituce. Instituce stále častěji hodnotí vlastní výkon tak, že ho porovnávají s výkony jiných podobných institucí. S úspěchem je zde uplatňován další z manažerských nástrojů, který pochází původně z komerční oblasti – benchmarking. Přestože i zde je sledováno hledisko efektivnosti, hlavním motivem tohoto porovnávání je nalezení nejlepší praxe. Jednotlivé obce nebo města podle předem stanovených kritérií porovnávají svůj výkon v nejrůznějších oblastech. Porovnání s jinými jim umožňuje zlepšovat svůj výkon, přičemž zlepšování výkonu je považováno za nikdy nekončící proces. Cílem zde není dosáhnout co největších úspor, ale nabídnout *efektivně kvalitní* služby.

Ačkoliv byl ve většině případů přístup založený na měření procedurální a institucionální efektivnosti činnosti institucí nebo kvality jejího výkonu používán primárně pro vnitřní potřeby instituce samotné, od počátku přitahoval i pozornost akademické sféry. Vědci především oceňovali potenciální možnost shromáždit podobná data za více územních jednotek a použít je k jejich komparaci. Hlavním problémem, na který výzkumníci naráželi, bylo získávání dat. Jako lidé stojící mimo zkoumané instituce neměli snadný přístup k informacím, které už byly v nějaké podobě k dispozici „uvnitř instituce“, a byli tak zcela závislí na ochotě zkoumaných institucí s nimi na shromažďování dat potřebných k výzkumu spolupracovat.¹² Některým akademickým pracovištím se ovšem podařilo využít své nezávislosti na zkouma-

¹² Například účastníci benchmarkingu jsou většinou vázáni etickým kodexem, který stanovuje, že informace poskytnuté jednotlivými účastníky se považují za důvěrné a nesmějí být zpřístupněny třetím stranám bez předchozího souhlasu účastníka, jehož data mají být zveřejněna [Šíroky et al. 2004]. Výstupy srovnávání uveřejněné na stránkách Benchmarkingové iniciativy jsou např. prezentovány tak, aby nebylo možné identifikovat jednotlivé subjekty (viz <http://www.benchmarking.vcvscr.cz>).

ných institucích, nabídnout ji jako záruku své nestrannosti a přesvědčit sponzory i potenciálně zkoumané instituce o užitečnosti měření výkonu vlád a jejich komparaci. Příkladem takového projektu je *Government Performance Project* uskutečňovaný The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs na Syracuse University. Od roku 1996 projekt shromáždil a analyzoval komparativní data o fungování vlád všech 50 amerických států, 35 největších amerických měst a 40 velkých counties [Ingraham, Kneedler 2000; Government Performance Project 2002b]. Podobný projekt na úrovni obcí představují *Comparative Performance Measurement Program* administrovaný od roku 1994 Centrem pro měření výkonu při International City/County Management Association [International City/County Management Association 2006] nebo *The North Carolina Benchmarking Project* [Pate 2000], který je již od roku 1995 každoročně realizován School of Government at The University of North Carolina at Chapel Hill. Na procedurální stránku činnosti vlády se zaměřuje i studie, která měří funkčnost vlád Litvy a Lotyšska schopností dodržovat vlastní programové priority a plány v původně přijatém časovém harmonogramu [Evans, Evans 2001].

Tento přístup k měření výkonu se relativně rychle rozvíjí i v České republice. Zde je měření výkonu prováděno především jako součást procesu zvyšování kvality příslušného úřadu. Když vláda zřídila v roce 2000 „Radu České republiky pro jakost“ a přijala „Program Národní politiky podpory jakosti“, jednou ze tří vytvořených pracovních skupin byla skupina pro kvalitu ve veřejném sektoru [Marek, Pánková, Šimová 2005]. Na Ministerstvu vnitra ČR se problematikou kvality ve veřejné správě zabývá zejména Odbor modernizace veřejné správy. Velmi důležitými aktéry na tomto poli jsou také hejtmani, starostové a tajemníci krajských, městských a obecních úřadů, ale i neziskové organizace, konzultační a poradenské firmy, kteří často iniciují konkrétní projekty, v nichž v nějaké formě k měření výkonu regionálních a lokálních vlád dochází (například příprava na certifikaci ISO, projekty „Zdravá města“, „Komunikující město“ nebo tzv. „Benchmarkingová iniciativa“).

Za zvláštní zmínku stojí projekt CAF (Common Evaluation Framework – společný hodnotící rámec). CAF vznikl v roce 2000, vychází ze zásad v podnikové sféře běžně používaného modelu Total Quality Management (TQM) a byl vytvořen přímo jako nástroj měření kvality přizpůsobený potřebám veřejného sektoru. Model je odlišný v tom, že je založen na sebehodnocení organizace. Na základě výsledků tohoto hodnocení může organizace identifikovat oblasti, ve kterých by bylo vhodné usilovat o zlepšení. Hodnocení je pravidelně opakováno, což umožní organizaci zhodnotit úspěšnost přijatých kroků a vypracovat nový akční plán. Tím je nastartován proces soustavného zlepšování, který je vnímán jako jeden z pilířů pro zlepšování kvality a efektivity organizací [Kajml 2005]. Výsledky vlastního sebehodnocení lze navíc porovnat s výsledky jiných úřadů, a to jak českých, tak i zahraničních. Data jsou shromažďována v databázi Evropského institutu veřejné správy EIPA (European Institute for Public Administration). V letech 2003 a 2004 se v České republice do projektu zapojilo 29 úřadů územní samosprávy [Vincenec 2004]. V roce 2005 se do projektu CAF zapojilo 20 úřadů a 3 střední odborné školy a střední odborná učiliš-

tě. V roce 2006 probíhá na Úřadu vlády ČR a Ministerstvu financí pilotní projekt implementace modelu CAF ve státní správě.¹³

Hodnotit výkon vlády prostřednictvím měření procedurální a institucionální efektivity nebo kvality její činnosti má řadu výhod i nevýhod. Za jednu z hlavních výhod je považována skutečnost, že se pracuje s „tvrdými daty“, která (při nezbytné kontrole kvality dat vkládaných do systému) relativně objektivně monitorují chod institucí. Výsledky jsou proto zvláště vhodné pro komparaci. Druhou výhodou je možnost sekundárního využívání velkého množství informací, které jsou v samotných institucích pro různé účely k dispozici. V případě, že se projekt soustřeďuje na ekonomické ukazatele efektivity, zmenšuje se prostor pro spory o interpretaci významu ukazatelů (např. o tom, že snižování nákladů na odvoz komunálního odpadu při zachování všech parametrů kvality, má být hodnoceno jako pozitivum, se ne diskutuje). Převedení všech indikátorů výkonu pod společnou platformu ekonomické efektivity zbavuje uživatele dat (starostu, city managera, i výzkumníka) nutnosti používat normativních soudů. Lze však souhlasit s Veselým, že „ačkoli je ekonomická efektivita analyticky velmi příjemným zjednodušením, v praxi bychom měli aplikovat i další hůře měřitelné aspekty efektivity“ [Veselý 2005: 289].

Problémem tohoto přístupu je především náročnost při shromažďování dat, zvláště v případě, že jde o komparativní výzkum. Tehdy je situace komplikována nejenom nutností získat ke spolupráci na získávání vstupních dat pro analýzu větší počet institucí, ale i faktem, že ne všechna data jsou k dispozici za všechny instituce. To někdy vede k přijetí „taktiky nejmenšího společného jmenovatele“ – rozhodnutí pracovat s malým počtem plně srovnatelných ukazatelů. Při omezení počtu ukazatelů ovšem vzrůstá riziko „výběrové chyby“, spočívající v tom, že posuzujeme efektivnost celé instituce na základě pouze několika ukazatelů popisujících vybrané oblasti její činnosti [Savage 1978]. Čím méně je hodnocených oblastí, tím se zvětšuje nebezpečí, že naměřené indikátory jsou příliš silně ovlivněny odlišnostmi kontextu, v němž jsou měřené činnosti uskutečňovány. Kontextuální faktory ovlivňující efektivnost vlád v jednotlivých oblastech nelze úplně odstranit nikdy, zahrnutím co největšího počtu různých indikátorů efektivity pokrývajících činnosti nejrozličnějšího typu lze však jejich vliv podstatně omezit, a učinit tak získaná data spolehlivějšími.

Měření výkonů vlád pomocí agregátních indexů

Z dosavadního přehledu přístupů používaných k měření výkonu vlády je zřejmé, že každá metoda má svoje výhody i slabé stránky. Autoři agregátních indexů výkonů vlád jsou si toho vědomi, a proto se cílevědomě pokoušejí kombinovat různé typy ukazatelů do jediného indexu v přesvědčení, že se jim tímto způsobem podaří nejen věrně popsat fungování vlád v celé jejich šíři, ale i omezit nevýhody používání jednotlivých typů indikátorů výkonu. V praxi představují agregátní indexy výkonu

¹³ Údaje byly zveřejněny na [www stránkách](http://www.stránkách) české společnosti pro jakost www.csq.cz.

zpravidla vždy nějakou více či méně sofistikovanou formu matematicko-statistické agregace dílčích ukazatelů postihujících nejružnější formy činnosti vlády a situaci na vládou spravovaném území a často i indikátorů subjektivního hodnocení fungování vlády občany, experty i samými aktéry vládnutí. V řadě případů není výběr proměnných zařazených do agregátního indexu příliš teoreticky zdůvodňován, což svádí k domněnce, že autoři se řídili především dostupností dat. Kupříkladu norský politolog Martinussen [2004] vytvořil pro svou studii souvislosti mezi chováním voličů v komunálních volbách a výkonu lokálních vlád v Norsku agregátní index fungování místní vlády, který zkonstruoval z veřejně dostupných statistických dat. Mezi indikátory byly jak ukazatele popisující ekonomickou efektivitu fungování obcí poskytovaných služeb (například výše poplatků za vodu, odvoz odpadků a obecní jesele, výdaje na mateřské školky přepočtené na standardního uživatele, průměrné výdaje na jednoho žáka a na jednu třídu v obecné škole atd.), tak ukazatele charakterizující míru pokrytí službami (např. počet lékařů na 100 obyvatel obce, počet míst v mateřských školkách na počet dětí ve věku 3–6 let...).

Zajímavější je studovat případy, kdy se autoři snaží konstrukci takového agregátního indexu výkonu nejprve teoreticky odůvodnit, a až teprve poté hledat konkrétní indikátory sloužící k měření jednotlivých složek indexu. Pokus o takový přístup k hodnocení je patrný z práce Leonardiho a Nanetti [Leonardi, Nanetti 1990] hodnotící fungování italských regionů. Autoři vytvořili schéma funkcí regionálních vlád a kritérií k hodnocení těchto funkcí, které zahrnovaly:

- Schopnost reagovat na měnící se potřeby generované vnějším prostředím a požadavky vznikajícími na jiných úrovních vlády (navrhovali měřit rychlost přizpůsobování se změnám a potřebám na straně politických a administrativních elit).
- Vlastní výstupy politik regionálních vlád (navrhovali měřit schopnost regionálních vlád proniknout do okolního prostředí administrativními strukturami, objemem vynaložených zdrojů a počet oblastí pokrytých politikami regionálních vlád).
- Hodnotový systém podmiňující poskytování veřejných služeb (navrhují měřit distribuci norem a hodnot na škále veřejný versus soukromý nebo kolektivní statky versus individuální statky).
- Udržování existence a obsahu vztahů s jednotkami nižšího řádu, EU a orgány národní vlády a okolním prostředím ve formě individuálních občanů a socio-ekonomických skupin (navrhovali měřit schopnost udržovat a institucionalizovat sítě s externími aktéry).

Sofistikovaněji postupoval Putnam [Putnam 1993], který ve své studii o fungování italských regionů s oběma výše zmíněnými autory spolupracoval a který navazoval na jejich předchozí práci a rozvíjel ji. Putnam obhajoval nutnost použití agregátního indexu potřebou postihnout co nejvíce stránek činnosti vlády. Jaké vlastnosti vlády by měl agregátní index měřit? Podle Putnama, chceme-li hodnotit reprezentativní vládu, musíme hodnotit její vnímavost k přáním voličů [*responsiveness* – viz Mill 1992, Dahl 1967] i efektivitu vykonávané veřejné činnosti [*efficiency*].

in conducting public bussiness – viz Shepsle 1988]. Jednoduše řečeno: dobře fungující reprezentativní vláda dělá to, co lidé chtějí, a dělá to efektivně.

Podle Putnama musí každý systém měření výkonu vlády splňovat čtyři základní podmínky:

1. Musí být všeobecný (comprehensive) – vláda dělá hodně věcí, konvenční i nové, týkajících se všemožných sfér života, index musí proto postihovat všechny stánky její činnosti.
2. Musí být vnitřně konzistentní (internally consistent). Index nesmí použít jediné měřítko hodnocení, jako je např. zisk v podnikání, zároveň je potřeba, aby více různých charakteristik, které jsou součástí indexu, ukazovalo při měření výkonu vlády přibližně stejným směrem. Pokud je jedna vláda dobrá v jednom směru a úplně špatná v jiném, nelze jednoduše mluvit o tom, jestli je jako celek dobrá nebo špatná. Validní index výkonu je jen takový, který zajišťuje, že lépe hodnocené vlády jsou *systematicky* hodnoceny jako efektivnější než ostatní.
3. Musí vykazovat určitou míru stability v čase (durability in time, not volatile). Index nesmí být citlivý na krátkodobé změny parametrů jeho jednotlivých součástí.
4. Musí korespondovat s cíli a hodnoceními protagonistů hodnocených institucí a voličstva. Používané míry výkonu nesmí odporovat tomu, co si o výkonu hodnocené instituce myslí sami představitelé a pracovníci hodnocených institucí a běžná populace.

Putnam a jeho kolegové poté zkonstruovali agregátní index výkonu vlády, který měl za cíl postihovat vnitřní efektivnost vlády jako instituce, hodnotit politické procesy a programy a jejich zavádění do praxe. Snažil se vyhybat hodnocení výsledků a zaměřoval se na výstupy, tedy na to, co může vláda bezprostředně svojí činností ovlivnit. Výsledný index zahrnoval celkem 12 dílčích indikátorů: stabilita vlády, včasnost přijímání rozpočtu, existence a kvalita statistických informačních zdrojů zajišťujících informace pro regionální vládu, výsledek legislativní práce týkající se ekonomického rozvoje, územního plánování a sociálních služeb, rychlost zavádění legislativních novinek, vybavenost regionu jeslemi, vybavenost regionu rodinými klinikami, kvalita instrumentů průmyslové politiky, absorpční kapacita zemědělských dotací, absorpční kapacita dotací na zavádění místních zdravotnických zařízení, absorpční kapacita dotací na podporu sociálního bydlení a byrokratická vnímavost k přáním obyvatel.

Jednotlivé indikátory nakonec Putnam použil jako vstupní proměnné do faktorové analýzy. Všechny proměnné dohromady sytily jediný faktor, který vyčerpал více než polovinu celkové variance. „Index of Institutional Performance“ byl posléze definován jako faktorové skóre tohoto jediného faktoru v jednotlivých regionech. Putnam nakonec ještě „pro kontrolu“ porovnal hodnoty indexu s indikátory spokojenosti s fungováním regionální vlády zjištěné na základě výzkumů veřejného mínění prováděných jak na reprezentativním vzorku populace, tak mezi regionálními elitami. Korelace mezi hodnotami agregátního indexu a oběma typy ukazatelů spokojenosti byla statisticky významná a pozitivní.

Ačkoliv se zdá, že používání agregátních indexů je krokem vpřed ve způsobech, jakým je možno měřit výkon vlád, není tento přístup bez slabých míst. Především není nijak zaručeno, že se kombinací ukazatelů potlačí nevýhody jejich jednotlivých typů. Teoreticky je stejně dobře možné, že se nedostatky jednotlivých typů ukazatelů „sečtou“ a výsledná chyba se tak ještě zvětší. Konstrukce agregátního indexu rovněž výzkumníka nezbavuje problému s výběrem ukazatelů, které budou soužit jako vstupní proměnné pro agregátní index. Je sice pravda, že větší počet ukazatelů, který je z definice použit pro vytváření agregátního indexu, zmenšuje význam jednotlivých ukazatelů, a tím i nebezpečí náhodné chyby či nevhodně zvoleného ukazatele, samotný výběr ukazatelů však každopádně do značné míry ovlivní hodnoty agregátního indexu. Snaha „naplnit“ agregátní index dostatečným počtem vstupních ukazatelů v situaci, kdy je málo dostupných dat, může skončit u snahy využít všechny dostupné ukazatele, což může vést k závislosti na přístupných datových zdrojích a ve svém důsledku snížit celkovou kvalitu agregátního indexu. Výzkumník také stojí před otázkou, zda všem vstupním ukazatelům přisuzovat stejný význam, nebo je naopak nějakým způsobem vážit. Na tuto otázku zřejmě neexistuje jednoduchá „teoreticky správná“ odpověď, nicméně jakékoliv rozhodnutí výzkumníka ovlivní celkové výsledky.

Za největší komplikaci se dá ovšem považovat požadavek na zachování vnitřní konzistentnosti jednotlivých složek agregátního indexu. Požadovaná „jednodimenzionalita“ výsledku při měření výkonu vlády prostřednictvím různých partiálních ukazatelů je sice praktická z metodologického hlediska (je pak jisté, že jednotlivé ukazatele bude možno v závěrečné fázi nahradit jediným faktorem), ale nikdy není předem zaručeno, že tomu tak opravdu bude. Putnam považuje vnitřní konzistenci jednotlivých vstupních ukazatelů za jednu z definičních podmínek smysluplného systému měření výkonu vlády, proto ani neřeší, jak postupovat v případě, že by výsledky měření výkonu vlád jednotlivými ukazateli nebyly konzistentní. Skutečnost, že výsledky měření výkonu vlády různými dílčími ukazateli nebudou konzistentní, se ovšem dá v praxi často očekávat. Ne všechny vlády jsou svým výkonem vzájemně tak výrazně odlišné, jako Putnamem porovnávané vlády italských regionů. Čím menší jsou odlišnosti ve výkonu porovnávaných vlád, tím roste pravděpodobnost, že výsledky měřené dílčími ukazateli budou nekonzistentní. Nekonzistentnost hodnot jednotlivých dílčích ukazatelů výkonu různých vlád přitom nemusí nutně znamenat, že jejich celkový výkon nemůže být vůbec porovnáván. Dosahuje-li nějaká vláda výborných výsledků v sedmi z deseti sledovaných parametrů a podle zbylých tří parametrů pracuje špatně, je zjevně lépe fungující než vláda, která dosahuje výborných výsledků jen ve dvou z deseti sledovaných parametrů a podle osmi je hodnocena špatně. Konzistentnost v hodnotách dílčích parametrů je vítaná, neboť dělá výsledky spolehlivějšími, ale je nutná jen v případě, že budeme trvat na Putnamově způsobu agregace výsledků dílčích měření prostřednictvím faktorové analýzy vedoucí k jedinému faktoru sycenému všemi proměnnými. Snaha držet se za každou cenu předpokladu o konzistenci dílčích ukazatelů je nebezpečná, protože může vést ke snaze vyřazovat ty proměnné, které nezapadají do předem stanoveného schématu, což může ve svém důsledku zkreslit celkové výsledky daleko podstatněji než změna výpočtu agregátního indexu.

Konečně se za spornou dá považovat i poslední Putnamova podmínka smysluplnosti měření, totiž požadavek, aby výsledky naměřené agregátním indexem korespondovaly s hodnoceními voličů a představitelů samotných srovnávaných institucí. Předpokládá se tu mlčky, že „objektivní“ a „subjektivní“ hodnocení musí nutně korelovat. Jestliže nekoreluje, je kvalita agregátního indexu podle Putnama zpochybněna. Stejně jako v předchozím případě se dá říci, že ačkoliv tato shoda je vítaná, není jasné, proč by měla neshoda mezi „objektivním“ hodnocením prostřednictvím agregátního indexu a „subjektivním“ hodnocením výkonu vlády voliči (nebo dokonce představiteli samotných hodnocených institucí) být důvodem k úplnému odmítnutí validity agregátního indexu. Subjektivní hodnocení práce vlády voliči je nepochybně důležité (a u voleb dokonce rozhodující), ale je ovlivněno i řadou dalších faktorů než jen samotným výkonem vlády. V případě, že nebude hodnocení výkonu vlády voliči korespondovat s výsledky měření výkonu vlády agregátním indexem, má výzkumník jen dvě možnosti. Dá-li přednost výsledkům měření prostřednictvím agregátního indexu, musí nutně opustit tuto Putnamovu podmínku jeho validity. Je-li přesvědčen, že důležitější je subjektivní hodnocení voliči, nemusí ztrácet čas konstruováním agregátního indexu a může prostě pracovat jen s údaji o subjektivním hodnocení funkčnosti vlády.

Závěr

V každé společnosti lidé přemýšlejí o tom, zda jejich vláda funguje dobře, nebo špatně. V demokratických společnostech, kde jsou vlády v posledku za své činy zodpovědné občanům, jsou spolehlivé informace o jejich výkonu zvláště cenné. Jsou totiž užitečné nejenom pro vlády samé (aby měly zpětnou vazbu, mohly napravovat nedostatky a zlepšovat svůj výkon) a pro nejrůznější vědce a analytiky (aby lépe porozuměli souvislostem mezi fungováním vlád a děním ve společnosti), ale i pro samotné občany (mimo jiné proto, aby mohli dělat zodpovědná rozhodnutí ve volbách).

V tomto textu jsme se soustředili na hledání odpovědi na otázku, jakým způsobem lze výkon vlád měřit. Z informací získaných ve vědecké literatuře i mezi „praktiky“, kteří se pokouší měřit výkon vlád pro jejich vlastní potřebu, je zřejmé, že nalézt všeobecně přijímaný a univerzální systém měření výkon vlád je nemožné. Ačkoliv existují desítky možností, jak výkon vlád hodnotit, dá se říci, že použitá řešení se dají v zásadě rozdělit do čtyř skupin.

První skupinu řešení představují měření pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje vládou spravovaného území, která shodně vycházejí z předpokladu, že činnost vlády ovlivňuje sociálně-ekonomický rozvoj jí spravovaného území, a že lze tudíž z ukazatelů popisujících dosaženou sociálně-ekonomickou úroveň území usuzovat na výkon vlád. Dobrá vláda je ta, pod jejíž správou bylo dosaženo největšího stupně rozvoje. Druhou skupinu řešení tvoří pokusy měřit výkon vlády prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občany vládou spravovaného území nebo různými experty. Tento přístup je používán zejména v případech,

kdy je zájem autorů orientován na kvalitativní aspekty výkonu vlády, pro něž nejsou běžně dostupná statistická data. Do třetí skupiny řešení se dají řadit všechny snahy o měření výkonu vlád prostřednictvím měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality jejich činnosti. V praxi to znamená pohled na vládu jako na jakoukoliv jinou formalizovanou organizaci, pomyslné rozložení její činnosti na jednotlivé dílčí procedury. Tento přístup nezastírá inspiraci v komerční sféře, odkud ve většině případů čerpá i konkrétní vzory pro hodnocení efektivnosti instituce. Možná i proto je v praxi nejrozšířenějším způsobem měření výkon vlád. Konečně poslední skupina je tvořena pokusy měřit výkon vlád pomocí agregátních indexů, které představují matematicko-statistickou agregaci dílčích ukazatelů postihujících nej-různější formy činnosti vlády, situaci na vládou spravovaném území i subjektivního hodnocení fungování vlády občany i samými aktéry vládnutí. Lidé, kteří při měření výkonu vlád prosazují používání agregátních indexů, vycházejí z přesvědčení, že činnost vlád je velice mnohostranná – vláda dělá mnoho různých věcí, a teprve jejich souhrn dává kompletní představu o její činnosti v celé její šíři. Proto i způsoby hodnocení jejího výkonu mají být vícedimenzionální – jednotlivé dílčí ukazatele musí charakterizovat různé typy činnosti vlády, a teprve jejich agregát měří její celkový výkon.

Každý z výše uvedených čtyř přístupů k měření výkonu vlád má svoje silné i slabé stránky, specifické obtíže i specifické výhody. Není ambicí autorů tohoto článku určovat, který z nich je lepší a který horší, protože vhodnost použití jednotlivých přístupů závisí nejen na inklinaci výzkumníků k těm či oněm předpokladům, na nichž jsou založeny rozdíly mezi jednotlivými modely měření výkonu vlád, ale ve velké míře na samotném zadání úkolu, dostupnosti dat i finanční a lidské kapacitě, kterými výzkumný tým disponuje. Ponecháme tak na každém, aby se rozhodl pro takovou metodu měření výkonu vlád, kterou za daných podmínek považuje za nejvhodnější. V každém případě je však třeba mít na paměti, že půjde vždy jen o nástroj nedokonalý, který bude kompromisem mezi ideálním a možným. Přesto má smysl se o měření výkonu vlád pokoušet, protože je koneckonců vždy lépe mít nástroj nedokonalý než žádný.

TOMÁŠ KOSTELECKÝ je vědeckým pracovníkem Sociologického ústavu AV ČR, vedoucím oddělení Lokální a regionální studia. Ve svém výzkumu se věnuje především studiu vlivu teritoriálních faktorů na lidské chování, politické geografii, regionálním aspektům vývoje společnosti a komparativní politice. V roce 2002 vydal v nakladatelství Woodrow Wilson Center Press monografii Political Parties After Communism. Developments in East-Central Europe.

VĚRA PATOČKOVÁ je absolventkou magisterského studia kulturologie na Filozofické fakultě UK, kde v současné době pokračuje v doktorském studiu. Absolvovala rovněž studijní program WLRA International Centre of Excellence v Nizozemí (M.A. in international leisure studies). V současné době pracuje jako odborná pracovnice Sociologického ústavu AV ČR v oddělení Lokální a regionální studia.

Literatura

- Barrileaux, Ch., R. Feiock, R. E. Crew. 1992. „Measuring and Comparing the American States' Administrative Characteristics.“ *State and Local Government Review* 24 (1): 12–18.
- Baxandall, P., Ch. C. Euchner. 2003. „Can CitiStat Work in Greater Boston?“ *Working Paper 7 JFK School of Government, Harvard University*. Harvard: Rappaport Institute for Greater Boston, NCDG, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Blažek, J., D. Uhlíř. 2002. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: Karolinum.
- Boix, C., D. N. Posner. 1998. „Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance.“ *British Journal of Political Science* 28 (4): 686–693.
- Clark, T. N., V. Hoffmann-Martinot (eds.). 1998. *The New Political Culture*. Boulder, CO: Westview Press.
- Coffé, H., B. Geys. 2005. „Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level.“ *Journal of Urban Affairs* 27 (5): 485–501.
- Court, J., G. Hyden, K. Mease. 2002. „Assessing Governance: Methodological Challenges.“ *World Governance Survey Discussion Paper 2*. [online]. Geneva: United Nations University [cit. 26. 7. 2006]. Dostupné z: <http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/WGS-discussionPaper2.pdf>.
- Cusack, T. R. 1999. „Social capital, institutional structures and democratic performance. A comparative study of German local governments.“ *European Journal of Political Research* 35 (1): 1–34.
- Dahl, Robert A. 1967. „The Evaluation of Political Systems.“ Pp. 166–181 in I. de Sola Pool (ed.). *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Egerton, M. 2002. „Political Partisanship, Voting Abstention and Higher Education: Changing Preferences in a British Youth Cohort in the 1990s.“ *Higher Education Quarterly* 56 (2): 156–177.
- Evans, A., G. Evans. 2001. „Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia.“ *Journal of European Public Policy* 8 (6): 933–959.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fournier, P., A. Blais, R. Nadeau, E. Gidengil, N. Nevitte. 2003. „Issue Importance and Performance Voting.“ *Political Behavior* 25 (1): 51–67.
- Garmise, S. O., R. J. Grote. 1990. „Economic Performance and Social Embeddedness: Emilia-Romagna in an Interregional Perspective.“ Pp. 59–82 in R. Leonardi, R. Y. Nanetti (eds.). *The Regions and European Integration. The case of Emilia-Romagna*. London, New York: Pinter Publishers, Columbia University Press.
- „Government Performance and Result Acts of 1993 (USA).“ 1993. [online]. Washington: Senate and House of Representatives of the United States of America [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html#h1>>.
- Government Performance Project. 1999. „State Grade Report 1999.“ [online]. Syracuse, N.Y.: Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Syracuse University [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/state_1999/index.asp?id=4>.
- Government Performance Project. 2000. „City Grade Report 2000.“ [online]. Syracuse, N.Y.: Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Syracuse University [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/city_2000/index.asp?id=3>.
- Government Performance Project. 2001. „State Grade Report 2001.“ [online]. Syracuse, N.Y.: Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Syracuse University [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/state_2001/index.asp?id=2>.

- Government Performance Project. 2002a. „County Grade Report 2002.“ [online]. Syracuse, N.Y.: Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Syracuse University [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/county_2002/index.asp?id=1>.
- Government Performance Project. 2002b. *Paths to Performance in State and Local Government. A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*. Syracuse, N.Y.: The Campbell Institute, Syracuse University.
- Heinrich, C. J. 2003. „Measuring Public Sector Performance and Effectiveness.“ Pp. 25–37 in B. G. Peters, J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Hendrick, R. 2004. „Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments.“ *Urban Affairs Review* 40 (1): 78–114.
- Hiskey, J. T., M. A. Seligson. 2003. „Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia.“ *Studies in Comparative International Development* 37 (4): 64–88.
- Hons, J., G. Jenei, M. Potůček, R. Pomahač, L. Vass. 2005. „Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy.“ Pp. 133–151 in M. Potůček (ed.). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Hrach, K. 2005. „Souhrnné indikátory a jejich určování.“ *Pracovní sešity CES VŠEM 15* [online]. Praha: CES VŠEM [cit. 26. 7. 2006]. Dostupné z: <http://www.vsem.cz/data/docs/gf_PSN015.pdf>.
- Ingraham, P. W., A. E. Kneedler. 2000. „Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance.“ Pp. 235–252 in J. L. Brudney, L. J. O'Toole, H. G. Rainey (eds.). *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- International City/County Management Association. 2006. „Comparative Performance Measurement Program.“ [online]. Washington, D.C.: International City/County Management Association [cit. 18. 1. 2006]. Dostupné z: <<http://www.icma.org>>.
- Jefferson, Thomas. 1903–04. *The Writings of Thomas Jefferson*. Memorial Edition. 20 Vols. Edited by A. Lipscomb, A. Bergh. Washington, D.C.: Thomas Jefferson Memorial Association.
- Jones, D. R., M. L. McDermott. 2004. „The Responsible Party Government Model in House and Senate Elections.“ *American Journal of Political Science* 48 (1): 1–12.
- Kajml, P. 2005. „Elektronická CAF – 1. krok ke zvyšování efektivnosti.“ Pp. 23–28 in *Sborník příspěvků 2. národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí Plzeň 5.–7. prosince 2005*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Kaufmann, D., A. Kraay, P. Zoido-Lobaton. 1999. „Governance Matters.“ *World Bank Policy Research Working Paper 2196* [online]. Washington, D.C.: The World Bank [cit. 26. 7. 2006]. Dostupné z: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>>.
- Kekkonen, S., M. Harrinvirta. „Government Programme as a Subject of Performance Measurement: Process and Politics.“ Příspěvek na EGPA Conference 2005. [online] [cit. 6. 3. 2006]. Dostupné z <<http://www.egpa2005.com>>.
- Kluegel, J. R., D. S. Mason. 2004. „Fairness matters: social justice and political legitimacy in post-communist Europe.“ *Europe-Asia Studies* 56 (6): 813–834.
- Knack, S. 2002. „Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the U.S. States.“ *American Journal of Political Science* 46 (4): 772–785.
- Kostecký, T. 2005. „Postoje obyvatel k situaci na trhu s bydlením a bytové politice: existují v České republice ‚housing classes‘?“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 41 (2): 253–270.
- Leonardi, R., R. Y. Nanetti (eds.). 1990. *The Regions and European Integration. The case*

- of Emilia-Romagna. London and New York: Pinter Publishers and Columbia University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Malý, I. 2005. „Faktory efektivnosti fungování veřejného sektoru v regionech.“ Pp. 7–17 in Y. Strecková et al. *Faktory efektivnosti fungování veřejného sektoru a obecné poznatky o vlivu řízení veřejného sektoru na rozvoj regionů*. Brno: Masarykova univerzita.
- Marek, J., M. Pánková, P. Šímová (eds.). 2005. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšířené vydání. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/vs_vcr.pdf>.
- Martinussen, P. E. 2004. „Government Performance and Political Accountability at Subnational Level: The Electoral Fate of Local Incumbents in Norway.“ *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 227–259.
- Mather, G. 2003. „Beyond Targets, Towards Choice.“ *Political Quarterly* 74 (4): 481–490.
- Mill, J. S. 1992. „O vlastních funkcích zastupitelských sborů.“ Pp. 63–77 in *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda.
- Milner, H., S. Ersson. 2000. „Social Capital, Civic Engagement and Institutional Performance in Sweden: An Analysis of the Swedish Regions.“ Příspěvek přednesený na konferenci ECPR Joint Session of Workshops. Copenhagen, 14.–19. 4. 2000.
- Nannestad, P., M. Paldam. 1994. „The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 Years.“ *Public Choice* 79 (3–4): 213–245.
- National Quality Institute. 1998. „Canadian Criteria for the Public Sector – Overview.“ [online]. Toronto: National Quality Institute (NQI) [cit. 18. 1. 2006]. Dostupné z: <<http://www.nqi.ca>>.
- Nekola, M. 2004. „Measurement of Governance.“ Pp. 24–35 in M. Potůček, A. Veselý, M. Nekola. *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice*. [online] Praha: UK FSV CESES [cit. 26. 7. 2006]. Dostupné z: <http://ceses.cuni.cz/downloads/studie/sesit04-05_potucek.pdf>.
- Nicholson, S. P., G. M. Segura, N. D. Woods. 2002. „Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government.“ *Journal of Politics* 64 (3): 701–720.
- Pate, P. 2000. „Financial management / Comparisons aid local jurisdictions.“ *American City & County* 115 (2): 8.
- Potůček, M., A. Veselý, M. Nekola. 2004. „Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice.“ [online]. Praha: UK FSV CESES [cit. 26. 7. 2006]. Dostupné z: <http://ceses.cuni.cz/downloads/studie/sesit04-05_potucek.pdf>.
- Půček, M. 2005. „Jsou s vámi spokojeni?“ Pp. 45–52 in *Sborník příspěvků 2. národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí Plzeň 5.–7. prosince 2005*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rice, T. W., A. F. Sumberg. 1997. „Civic culture and government performance in the American states.“ *Publius: The Journal of Federalism* 27 (1): 99–114.
- Rice, T. W. 2001. „Social capital and government performance in Iowa communities.“ *Journal of Urban Affairs* 23 (3–4): 375–389.
- Savage, R. L. 1978. „Policy Innovativeness as a Trait of American States.“ *The Journal of Politics* 40 (1): 212–224.
- Shepsle, K. A. 1988. „Representation and governance: the great legislative trade-off.“ *Political Science Quarterly* 103 (3): 461–484.
- Šíroky, Jan, Rostislav Honus, Jiří Marek, Roman Michalec, Milan Půček, Petr Triner, Jana Voldánová. 2004. „Benchmarking ve veřejné správě.“ [online]. Praha: MV ČR [cit. 30. 3. 2006]. Dostupné z: <<http://www.benchmarking.vcvscr.cz>>.

- Špalková, D. 2003. „Hodnocení účinnosti a efektivnosti dotací v oblasti bydlení.“ Pp. 89–98 in Y. Strecková et al. *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*. Brno: Masarykova univerzita.
- United Nations Development Programme. 2005. „Human Development Report.“ New York: United Nations Development Programme [cit. 21. 9. 2006]. Dostupné z: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>>
- Veselý, A. 2005. „Vzdělávací politika.“ Pp. 277–309 in M. Potůček (ed.). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Vincenec, J. 2004. „CAF na krajském úřadě – zkušenosti po roce fungování.“ Pp. 133–137 in *Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí Ostrava 8.–9. prosince 2004*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- Viturka, M., V. Zídek, P. Halánek, V. Klímová, P. Tonev. 2005. *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení programů podpory regionálního rozvoje*. Brno: Masarykova univerzita.
- Žák, M. 2005. „Kvalita správy: hodnocení a měření.“ *Working Paper CES VŠEM 13* [online]. Praha: CES VŠEM [cit. 27. 2. 2006]. Dostupné z: http://www.vsem.cz/data/docs/gf_WPNo13.pdf.